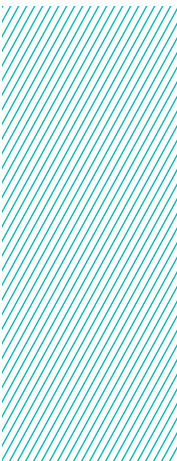


# Estrategias de seguridad ambiental en la región Andina





# Impacto del narcotráfico en las comunidades nativas amazónicas del Perú

Jaime A. García Díaz\*

---

\* Investigador asociado del Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Participa activamente en investigaciones sobre la situación del narcotráfico en Perú y América Latina. Ha realizado diversas publicaciones sobre narcotráfico en Perú. Obtuvo una Maestría en Economía y Dirección de Empresas en el Instituto de Estudios Superiores de la Empresa, IESE, y estudió Economía en la Universidad de Lima. Ha sido viceministro en las carteras de Industria, Turismo y Comercio Exterior del Ministerio de Industria y de Comercio Exterior del Perú.



## /// Introducción

La actividad del narcotráfico en el Perú está pasando por un fuerte crecimiento desde el año 2016. Dicha situación está afectando a la seguridad interna con criminalidad, corrupción, consumo de drogas, perjuicio de actividades lícitas, financiamiento de otras actividades ilícitas e impactos ambientales.

El avance del narcotráfico también ha implicado el desplazamiento físico hacia nuevas áreas geográficas para la expansión de los cultivos de coca, la migración de cocaleros, la búsqueda de nuevas rutas para la salida de drogas, y la provisión de precursores químicos y la instalación de pistas de aterrizaje clandestinas para la exportación de cocaína.

En esta dinámica, una de las poblaciones que está cada vez más afectada es la de las comunidades nativas amazónicas (CNA). Si bien el impacto del narcotráfico a las CNA tiene décadas, es en la última cuando se ha agudizado este problema que pone en peligro la vida de los nativos y afecta sus territorios.

Por su parte, el Estado peruano no ha logrado diseñar ni implementar una estrategia que evite o mitigue esta situación. El reclamo de las CNA es cada vez mayor, aunque también el proceso de cooptación de algunas comunidades nativas es una realidad cada vez más extendida.

La falta de presencia del Estado ha permitido que el narcotráfico avance muy rápidamente, se ha complejizado la relación entre las organizaciones criminales y las CNA, que van desde el rechazo y enfrentamiento directo hasta la colaboración y eventual incorporación en la cadena del narcotráfico.

Revertir esta situación será muy difícil y requerirá de un gran esfuerzo y recursos del Estado, pero es primordial comprender cuál es la situación actual y hacia dónde se están dirigiendo los escenarios futuros. Las tipologías de cooptación son distintas, aunque dinámicas, los mecanismos presión del narcotráfico varían, las respuestas y reacciones de las CNA también son distintas y dinámicas.

La estrategia del narcotráfico está ganando espacios. No solo hay crecimiento en las áreas de cultivos de coca, también en la producción potencial de cocaína, en la deforestación de bosques, en la invasión de áreas naturales protegidas y concesiones, y en territorios de CNA y reservas indígenas. Sin duda, de la mano con un creciente involucramiento de poblaciones en toda la narcocadena productiva.

El presente documento pretende aportar análisis y reflexiones sobre la situación actual y plantea recomendaciones para evitar el deterioro de las CNA impactadas por el narcotráfico y eventualmente revertir los efectos negativos que ya se han registrado.

## /// Comunidades nativas en la Amazonia

Las comunidades nativas amazónicas (CNA) en Perú son quizás el grupo poblacional más vulnerable y abandonado por el Estado peruano. Además, se ven fuertemente afectadas por el desarrollo de actividades extractivas legales que no están adecuadamente supervisadas, como la petrolera y la forestal, e incluso por actividades ilícitas como la minería ilegal, la tala ilegal, la trata de personas y el narcotráfico.

En el caso particular del narcotráfico, su impacto en CNA es mucho más complejo, dinámico y peligroso que otras actividades ilícitas. Se ha venido gestando una estrategia de cooptación de CNA con insuficiente reacción del Estado peruano, situación que podría volverse irreversible en pocos años.

Las CNA, como otras poblaciones, tienen una dinámica de crecimiento demográfico y expansión en la ocupación de nuevos territorios, así como en la organización de nuevas comunidades. De acuerdo con el III Censo de Comunidades Nativas 2017, se identificaron 2.703 CNA agrupadas en 44 pueblos indígenas u originarios, con 40 idiomas o lenguas indígenas u originarias, en los ámbitos de selva y ceja de selva en 11 departamentos amazónicos del Perú. En los censos de 1993 y 2007 se reportaron 1.458 y 1.786 CNA, respectivamente.

Según el último censo, de las comunidades nativas (CC. NN.):

- Solo 1.871 de ellas (69%) cuentan con títulos de propiedad.
- 9,8% no son reconocidas por ninguna institución pública.
- 808 CC. NN. (30%) tienen conflictos con otras comunidades, particulares, madereros, petroleras, mineras, entre otros.
- Solo el 21% tiene vías de comunicación terrestre (herradura, afirmada y rural, principalmente), el 71% se comunica por río o lago.
- 2.668 CC. NN. (99%) realizan actividades agropecuarias, entre otras.

Solo 611 CC. NN. cuentan con escuelas con nivel de educación media (23%), seis comunidades con educación técnica productiva y tres comunidades con instituto técnico superior. A esta precaria situación educativa hay que sumar la baja calidad de la educación. El servicio eléctrico también es precario y 1.675 CC. NN. (64%) no cuentan con servicio eléctrico para las escuelas. En materia de salud, 865 CC. NN. (32%) disponen de servicios de salud, en su mayoría puestos básicos de salud.

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) a través de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2021, el 38,5% de la población indígena u originaria se encuentra en situación de pobreza. No existe una aproximación de la situación de las CNA y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), como da cuenta Rupire (2020).

La organización social de las CNA es tradicional, con sus propios usos, costumbres y normas. Tienen dos niveles principales de organización: la asamblea y las juntas directivas. Están integradas a sistemas organizativos locales, regionales y nacionales a través de gremios y federaciones. Más de 85% de las CNA se encuentran afiliadas a alguna organización representativa.

La representatividad de las CNA a nivel nacional es un aspecto muy importante. La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDASEP) es la organización vocera de los pueblos indígenas de la Amazonia: gobernada por un Consejo Directivo Nacional, está conformada por nueve organizaciones descentralizadas que a su vez agrupan a 109 federaciones de 2.349 comunidades, con una población de 650.000 habitantes de 19 familias lingüísticas y 64 pueblos indígenas amazónicos.

Como se puede apreciar en el mapa 1, las CNA están dispersas por toda la Amazonia. Conforman un mosaico de etnias e idiomas, tienen diferentes niveles de desarrollo y de acceso a los servicios de salud, educación, electricidad, comunicaciones y seguridad. Uno de los factores que explican su nivel de desarrollo es su deficiente conectividad con los principales centros urbanos, por vías terrestres (carreteras y caminos rurales), pero también por las vías fluviales y lacustres.

## Pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial (PIACI)

Como indica MINCUL (2016), se trata de grupos de poblaciones con gran vulnerabilidad sanitaria, territorial, sociocultural y demográfica. No existe una cuantificación del número de pueblos que se encuentran en esta condición.

La Ley 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento o en Situación de Contacto Inicial, es el marco normativo que reconoce a los PIACI. Define al aislamiento como la circunstancia de pueblos indígenas que no han desarrollado relaciones sociales sostenidas con otros integrantes de la sociedad nacional y al contacto inicial como la situación de aquellos pueblos indígenas que han comenzado un proceso de interrelación con los demás integrantes de la sociedad nacional.

La mencionada Ley PIACI también establece las reservas indígenas como tierras delimitadas por el Estado peruano, a través de decretos supremos, de intangibilidad transitoria a favor de los PIACI para proteger sus derechos, su hábitat y las condiciones que aseguren su existencia e integridad como pueblos. Es decir, proteger su salud y vida, respetar su cultura y modos tradicionales de vida. Del mismo modo, su derecho a poseer tierras y recursos naturales sin ser invadidos.

De acuerdo con la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), existen siete reservas indígenas o territoriales con un área de 4.116.336 hectáreas (2023). En estas reservas habría alrededor de veinte pueblos y siete mil habitantes. Además, están en trámite cuatro solicitudes para la creación de nuevas reservas indígenas que están en proceso de categorización. También se han detectado PIACI que habitan al interior de por lo menos seis áreas naturales protegidas.



## Mapa 1. Principales comunidades nativas afectadas por el narcotráfico en Perú



Fuente: Ministerio de Cultura (s.f.) y comentarios del autor.

### /// Áreas de cultivos de coca en territorio de CNA

El avance del narcotráfico involucra cada vez más a CNA. La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), en su *Monitoreo de Cultivos de Coca 2022* (publicado en 2023), reportó 13.994 hectáreas de coca en territorios de CNA con 295 CNA afectadas. No se da cuenta de las CNA que son afectadas por las pistas de aterrizaje clandestinas

y por el tránsito de la droga a través de rutas que atraviesan territorios nativos.

**Tabla 1. Indicadores de cultivos de coca y comunidades nativas amazónicas**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Área total coca (ha)	43.900	49.900	54.134	54.655	61.777	80.681	95.005
Área coca en CNA (ha)	2.757	3.368	4.961	5.307	6.475	10.848	13.994
Área CNA/total (porcentual)	6,3%	6,7%	9,2%	9,7%	10,5%	13,4%	14,7%
CNA afectadas (número)	102	132	ND	ND	171	ND	295

Fuente: UNODC (2016, 2017) y DEVIDA (2018-2022).

DEVIDA ha identificado 23 pueblos indígenas u originarios afectados por los cultivos de coca, de ellos, ocho concentran el 94% de las afectaciones: Ashaninka, 5.486 hectáreas; Ticuna, 2.244 hectáreas; Kichwa, 1.753 hectáreas; Yagua, 1.137 hectáreas; Katatibo, 1.109 hectáreas; Shipibo-Konibo, 495 hectáreas; Awajún, 541 hectáreas; y Yanasha, 445 hectáreas.

La mayor presencia de cultivos de coca en CNA también se refleja en un porcentaje del total. En 2022 el 14,7% de los cultivos está en territorio de estas comunidades, un porcentaje que crece año a año.

De los 174 distritos con producción de coca a 2021, en 75 de ellos están asentadas CNA (43%). En los 75 distritos cocaleros con presencia de CNA, existen 1.324 CNA establecidas (49% del total de CNA). De las 1.324 CNA en distritos cocaleros, existen 295 que ya están afectadas por los cultivos ilícitos de coca, el resto están expuestas al narcotráfico.

Con relación a las PIACI, DEVIDA viene monitoreando la invasión de los cultivos de coca desde 2021. Se registra una invasión con cultivos de coca en dos reservas indígenas. En 2022 se identificaron 383 hectáreas, con un crecimiento de 22% respecto del año 2021.

**Tabla 2. Indicadores de cultivos de coca y PIACI**

PIACI	2021	2022
2 reservas indígenas (ha)	171	383
3 reservas indígenas en trámite (ha)	ND	216
	171	599

Fuente: DEVIDA (2023).

## Factores que explican la presencia del narcotráfico en las CNA

El narcotráfico está involucrando a las CNA por una serie de factores:

1. El avance del narcotráfico hacia territorios de las CNA no es una movilización espontánea de grupos de campesinos o colonos. Obedece más bien a una estrategia diseñada, financiada e implementada por organizaciones criminales. La invasión de territorios requiere de una movilización planificada, con una magnitud mínima que permita una operación rentable para el narcotráfico. Como afirma la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), para el desarrollo de “enclaves” se busca la concentración de parcelas, permanencia de los cultivos, proximidad a vías (terrestres, fluviales o lacustres) y que se instalen todos los eslabones para la cadena narco (2022).
2. El narcotráfico ha ido adaptando las variedades de la planta de coca a pisos menores de la selva baja, hábitat de las CNA. La adaptación de la coca a pisos ecológicos de altitudes menores, hasta los 60 metros sobre el nivel del mar, prácticamente permitiría su cultivo en cualquiera de las 2.688 CNA que realizan actividades agropecuarias (99% del total). Hace cuarenta años, los cultivos de coca se instalaban en pisos ecológicos de entre 700 y 2.000 m. s. n. m.
3. El abandono de la CNA por parte del Estado y sus grandes brechas sociales, las convierten en poblaciones expuestas y ello facilita el ingreso del narcotráfico, ya sea por la vía ‘blanda’ con los narcobenefactores (Huerta, 6 de marzo de 2022) que remplazan la presencia del Estado, o por la vía ‘dura’ a través de invasiones y violencia.
4. Las CNA cuentan con grandes extensiones de tierra con condiciones agronómicas apropiadas para el cultivo de coca. Como se ha indicado, la adaptación de la planta de coca permite su cultivo en toda la selva baja, en las mismas condiciones de otros cultivos lícitos como cacao, plátano, yuca, frutales, piña, arroz, fríjol, papaya, palma aceitera, etcétera.
5. Las CNA tienen poblaciones suficientes para aportar mano de obra para el cultivo y la cosecha de hoja de coca. Son poblaciones mayoritariamente agrarias con experiencia en cultivos de plantas y cuentan con gran cantidad de jóvenes con necesidades laborales.

6. La situación de la pandemia del COVID-19 ha incrementado las vulnerabilidades de las poblaciones de las CNA. Este período 2020 y pospandemia 2021 fue aprovechado por las organizaciones criminales para avanzar más en los territorios de las CNA.
7. Las CNA tienen grandes limitaciones para generar cultivos lícitos competitivos debido al difícil y oneroso acceso a los mercados de consumo (costos de transporte). Sus suelos pobres en nutrientes, la falta de recursos para luchar contra las plagas y enfermedades de las plantas, así como para el uso de fertilizantes, afectan la productividad de sus cosechas.
8. El riesgo que percibe el narcotráfico para ingresar a los territorios de las CNA es bajo por la falta de un efectivo control territorial, por las limitaciones de las CNA de enfrentar las invasiones, por la falta de presencia del Estado y por su incapacidad de enfrentar a estas estructuras criminales a través de sus fuerzas de seguridad y sistema judicial.
9. Las CNA se pueden convertir en un aliado social muy importante del narcotráfico, pueden realizar movilizaciones sociales en apoyo y protección de los cultivos de coca y contra su eventual erradicación o interdicción.
10. Las poblaciones jóvenes de las CNA son un mercado potencial para el consumo de drogas, de la pasta básica de cocaína, como lo reporta Hurtado (18 de junio de 2023).

## /// Narcotráfico, formas de presión o cooptación a las CNA

El avance del narcotráfico hacia las CNA se ha convertido en un problema estructural. La falta de atención del Estado ha permitido que el narcotráfico haya logrado ejecutar diferentes formas, modelos o tipologías de involucrar a las CNA y a sus territorios en la cadena de producción de drogas. El crecimiento sostenido de la presencia de los cultivos de coca en CNA que se reporta formalmente, por lo menos del año 2016 (UNODC, 2017), es una clara evidencia de este avance. Aunque formalmente se registran invasiones desde 2016, de hecho, esta situación se viene presentando por lo menos desde 2010.

Se pueden identificar diferentes formas de presión o cooptación de las CNA y esta diversidad pone de manifiesto la complejidad del problema.

También muestra que no existe una posición única de las CNA frente al narcotráfico, más bien hay una gama de interrelaciones, con diferentes niveles de compromisos y de interacción con las organizaciones criminales del narcotráfico. Existen incluso posiciones encontradas entre las propias CNA sobre la presencia de los cultivos ilícitos de coca, como las ocurridas en los valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro, donde se concentra el 60% de la producción de cocaína en el Perú, descritas por Pastor (2021) (ver Box 1, en Anexos).

En estas nuevas dinámicas, no solo están presentes las organizaciones criminales nacionales que probablemente explican la mayor parte de la afectación de los territorios y CNA. También hay la presencia de organizaciones criminales internacionales, sobre todo en frontera, como el caso del Putumayo, donde la presencia de grupos armados como ELN y disidentes de las FARC, así como el Cartel de Sinaloa, promueven los cultivos de coca y dominan las rutas del Putumayo, según lo reporta Carrere (22 de septiembre de 2022). También se ha detectado la presencia de organizaciones criminales brasileñas en la promoción de los cultivos de coca y la elaboración de drogas en la triple frontera (Perú, Colombia y Brasil) y en la región Ucayali.

Entender esta compleja interrelación es esencial para abordar la problemática y plantear propuestas, a fin de contener y revertir la situación.

En la tabla 3 se presenta un esquema resumido de las interrelaciones entre las organizaciones criminales y las CNA. En un extremo está la fuerte presión del narcotráfico, pero que es rechazada por las CNA, se generan violencia y confrontaciones que han cobrado víctimas con asesinatos selectivos de líderes comunales. En el otro extremo está la estrategia más blanda del narcotráfico que logra cooptar a las CNA, sus líderes o parte de sus miembros, también se presentan diferentes niveles de cooptación.

**Tabla 3. Interrelación entre el narcotráfico y las CNA**

Presión	Cooptación
Denuncia	Clientelismo dirigencial
Defensa	Clientelismo comunal
Enfrentamiento	Captura

Fuente: elaboración propia.

## Interrelación de presión

En la actualidad hay conciencia de las fuertes presiones que están recibiendo las CNA por parte del narcotráfico y otras actividades ilícitas. Se han reportado más de 20 asesinatos desde 2020 y más de 171 casos de amenazas y ataques activos contra líderes de CNA. La intervención del Estado peruano para evitar esta situación es muy limitada y las CNA sienten la desprotección.

Como se ha indicado, el narcotráfico promueve las invasiones a los territorios de las CNA para la instalación de cultivos ilícitos de coca. No solo financia todo el desplazamiento de los cocaleros, sino que provee la seguridad necesaria frente a las legítimas defensas de los pueblos indígenas.

La mayor parte de CNA tienen una posición de rechazo al narcotráfico y a la instalación de cultivos de coca y han optado por reacciones diversas:

**Denuncia:** CNA que perciben el crecimiento y la cercanía del narcotráfico a sus territorios y se ven expuestas a amenazas que no pueden controlar regularmente hacen denuncias a las autoridades públicas, como la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Cultura, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional del Perú y DEVIDA. También reportan sus denuncias al Ministerio Público y autoridades regionales y locales. En muchos casos, solo la sociedad civil y los medios de comunicación hacen eco de las denuncias. En la mayor parte de casos no hay resultados, no hay recursos para la acción del Estado, no hay acciones de respuesta y en la práctica se producen las invasiones de sus territorios.

En esa línea están, por ejemplo, las denuncias reportadas por Valdivia (15 de junio de 2022) respecto a que Ángel Pedro Valerio, presidente de la Central Ashaninka del Río Ene (CARE), y Clementina Shinquireri, jefa de la comunidad ashaninka Catungo Quimpiri, de la región Junín, solicitaron la intervención del Gobierno para frenar la invasión de colonos a sus territorios que se viene reportando desde 2017. Se habrían instalado más de 200 colonos que han deforestado para la instalación de cultivos de coca. Además, han denunciado que reciben amenazas de muerte por defender su territorio.

Hay denuncias por todo el territorio amazónico, en la mayoría de casos, el Estado solo las registra y no tiene una estrategia ni recursos para

tomar acción, como las formuladas por Francisco Hernández, presidente de la Federación de Comunidades Ticuna y Yagua del Bajo Amazonas (FECOTYBA) en la triple frontera entre Perú, Colombia y Brasil, como lo precisa Huerta (12 de septiembre de 2022) (ver Box 2, en Anexos).

**Defensa del territorio:** frente a la invasión de sus territorios, las CNA realizan acciones de defensa organizada, a través de sus rondas campesinas, comités de autodefensa o comités de vigilancia. En algunos casos refuerzan sus acciones con el apoyo de otras CNA, a fin de expulsar a los invasores. Estos operativos de autodefensa no están exentos de reacciones violentas del narcotráfico, incluyendo, como se ha indicado, el asesinato de líderes y dirigentes nativos. Brehaut (2 de marzo de 2023) refiere en su investigación las invasiones a los territorios de las comunidades nativas, en especial el caso de la comunidad de Flor de Ucayali en el distrito de Callería, provincia de Coronel Portillo en el departamento de Ucayali, que tendría más de 2.000 hectáreas de coca y donde sus dirigentes han reportado esta situación, pero también se han visto amenazados por el narcotráfico.

Un informe elaborado por ORAU, DAR y PROPURÚS (2022) da cuenta de un reporte realizado por la Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Unayali. Allí se ubicaron 56 pistas de aterrizaje clandestinas entre los años 2018 a 2021, y se identificaron 12 CNA que estarían afectadas directamente y 54 CNA afectadas indirectamente (en un radio de cinco kilómetros). Además, el informe se refiere a una ruta terrestre por parte del narcotráfico que atraviesa los territorios indígenas y la ocurrencia de enfrentamientos entre los mochileros e indígenas en varias localidades.

**Enfrentamiento:** se han registrado casos en que el enfrentamiento contra el narcotráfico ha ido más allá que la defensa del territorio invadido. Las CNA tienen grupos de vigilancia (comités de autodefensa o rondas campesinas) y luchan contra el narcotráfico, incluyendo acciones de 'interdicción' con capturas de narcotraficantes y 'burriers' que transportan droga. Se han implementado convenios con la Policía Nacional para controlar las rutas de la droga que pasan por sus territorios (ver Box 3, en Anexos).

## Interrelación de cooptación

La estrategia que sigue el narcotráfico en estos casos es de acercamiento, convencimiento y cooptación de las CNA. Con recursos económicos



los narcotraficantes logran convencer a los dirigentes o comunidades enteras para:

1. Permitir el uso de territorios CNA para pistas de aterrizaje de narcovuelos, como se evidencia en Atalaya. El narcotráfico está dispuesto a retribuir esta 'prestación' a las comunidades, no solo por permitir el uso de sus tierras sino también, en algunos casos, por facilitar el combustible para las avionetas o limpiar pistas de aterrizaje, y vigilar y alertar si hay operativos de las fuerzas del orden.
2. Permitir el uso de sus territorios para el tránsito de cocaína, rutas de salida de drogas. En estos casos también se pueden dar retribuciones por facilitar el tránsito de los narcotraficantes y por proveer alimentos y hospedajes.
3. Permitir el uso de sus territorios para la siembra de plantas de coca y elaboración de drogas. Aquí se presentan diferentes modalidades, como el alquiler de tierras para la siembra de productos agrícolas pero que en la práctica se utiliza para cultivos ilícitos. Se han recogido testimonios respecto a que CNA en Ucayali alquilan parte de sus territorios para estas actividades, se cobra en promedio S/. 3.000 (USD \$830) por hectárea para tres años de uso.

En esta interrelación, las CNA defienden los cultivos ilícitos de coca y están en contra de su erradicación y de las labores de interdicción (ver Box 1, en Anexos). Así entonces, se presentan diferentes niveles de cooptación que van desde el *clientelismo* hasta la *captura* de las CNA.

**Clientelismo dirigencial:** se han identificado casos donde el uso del territorio de la CNA es retribuido por el narcotráfico al Apu o Jefe de la Comunidad y algunos dirigentes. Se presenta una diversidad de usos como la instalación de pistas de aterrizaje y rutas para la salida de drogas. Se compromete, además, el mantenimiento de las pistas de aterrizaje, la provisión de alimentos y hospedaje y el acompañamiento a los '*burriers*' que trasladan la droga, la facilitación de pequeñas embarcaciones y labores de vigilancia e información sobre las actividades de interdicción de las fuerzas del orden. Una pequeña parte de la retribución recibida se invierte en algunas mejoras o provisión de bienes dentro de la comunidad.

**Clientelismo con la comunidad:** en estos casos el narcotráfico ha logrado una cooptación mayor de las CNA. El nivel de involucramiento con



las actividades ilícitas es directo. Se presentan casos de autorización comunal para el alquiler de sus tierras para la instalación de cultivos ilícitos de coca, y las organizaciones criminales pagan 'derechos a la comunidad' por el uso de sus territorios. En compensación, el narcotraficante se convierte en un "narcobenefactor", como lo reporta Huerta en una investigación detallada (6 de marzo de 2022). En esta situación también las organizaciones criminales contratan mano de obra para las labores de cultivo y cosecha de coca, principalmente jóvenes de la comunidad. Se presenta una defensa de la comunidad contra las labores de erradicación e interdicción.

**Captura de la comunidad:** las organizaciones criminales logran penetrar a toda la comunidad, la involucran directamente en la cadena del narcotráfico desde la siembra de cultivos de coca hasta la instalación de pozas de maceración y elaboración de drogas. La comunidad facilita el almacenamiento de los precursores químicos y la droga y sus miembros también participan en el traslado de la droga. Se han reportado algunas comunidades ticuna en la triple frontera que ya habrían llegado a ese estado. Tal nivel de cooptación es el más peligroso porque se incorporan a las CNA en la cadena del narcotráfico. Sus efectos sobre las CNA van más allá del aporte económico que reciben. Como ha sucedido en otros valles cocaleros, se expanden la violencia, la trata de personas y otras actividades ilícitas que afectan a toda la población indígena.

Según se ha indicado, esta interrelación es dinámica a favor del narcotráfico. Es decir, el narcotráfico está ganando espacios y cooptando a más CNA. El escenario más probable a futuro, si no se logra revertir la situación, es que las CNA se integren más al narcotráfico, a través de las distintas modalidades de involucramiento o formas de cooptación descritas.

Además, en esta situación, no se puede descartar un mayor involucramiento de algunos líderes o integrantes de las CNA en el negocio de las drogas. Así como la UNODC (2018) reportó la aparición de pequeños "carteles criollos" o "grupos familiares" que se están fortaleciendo en el Perú; también podrían estar apareciendo pequeños 'carteles nativos' moviendo ingentes recursos económicos, en los próximos años.

## /// Conclusiones

1. La actividad del narcotráfico en el Perú está pasando por un fuerte crecimiento desde el año 2016. Esta situación afecta a la

seguridad interna, la criminalidad, la corrupción, el consumo de drogas, el perjuicio de actividades lícitas y el financiamiento de otras actividades ilícitas, además de producir impactos ambientales.

2. El avance del narcotráfico también ha implicado el desplazamiento físico hacia nuevas áreas geográficas para la expansión de los cultivos de coca, la migración de cocales, la búsqueda de nuevas rutas para la salida de drogas y la provisión de precursores químicos y la instalación de pistas de aterrizaje clandestinas para la exportación de cocaína.
3. En esta dinámica, una de las poblaciones que está cada vez más afectada son las comunidades nativas amazónicas (CNA). Si bien el impacto del narcotráfico a las CNA tiene décadas, es en la última cuando se ha agudizado el problema. Se pone en peligro la vida de los nativos y se afectan sus territorios.
4. De los 174 distritos con producción de coca a 2021, en 75 de ellos están asentadas las CNA (43%). En los 75 distritos cocales con presencia de las CNA, existen 1.324 CNA establecidas (49% del total de las CNA). De las 1.324 CNA en distritos cocales, existen 295 que ya están afectadas por los cultivos ilícitos de coca, el resto están expuestas al narcotráfico.
5. Con relación a las PIACI, DEVIDA viene monitoreando la invasión de los cultivos de coca desde 2021. Se registra una invasión con cultivos de coca en dos reservas indígenas. En 2022 se identificaron 383 hectáreas, con un crecimiento de 22% respecto del año 2021.
6. Las interrelaciones de las organizaciones criminales del narcotráfico y las CNA se pueden agrupar en dos tipos o modalidades: la presión y la cooptación.
7. La presión del narcotráfico sobre las CNA ha originado diferentes niveles de reacción que van desde las denuncias que no han sido debidamente atendidas por el Estado, la defensa de sus territorios de la presencia narco y el enfrentamiento directo contra el narcotráfico, incluyendo la incautación de drogas.
8. La cooptación del narcotráfico a las CNA también tiene diversos niveles de subordinación en sus dirigentes y la comunidad entera, desde la negociación para el desarrollo de actividades narcos

en los territorios de las CNA, hasta el involucramiento directo de las CNA en los cultivos de coca y la producción de drogas.

9. El Estado peruano no ha logrado diseñar ni implementar una estrategia que evite o mitigue esta situación. El reclamo de las CNA es cada vez mayor, aunque también el proceso de cooptación de algunas comunidades nativas es una realidad cada vez más extendida.

## /// Recomendaciones

1. Abordar de manera directa y transparente el problema del narcotráfico con las organizaciones de base de las CNA. Facilitar la comunicación y el diálogo con el Gobierno para tratar el tema del narcotráfico. A través de AIDSESEP, federaciones regionales y organizaciones de base, se debe plantear abiertamente el problema del narcotráfico y de las distintas tipologías de enfrentamiento o cooptación que se vienen registrando.
2. Elaborar un diagnóstico nacional sobre el impacto del narcotráfico en las CNA. DEVIDA ha sistematizado un seguimiento detallado del avance de los cultivos de coca en los territorios de las CNA. Del mismo modo, el CORAH (proyecto especial Control y Reducción del Cultivo de Coca en el Alto Huallaga) también tiene información detallada de la erradicación de cultivos ilícitos de coca en sus territorios. La Policía Nacional del Perú tiene información sobre pistas de aterrizajes, rutas de salida de la droga y enfrentamientos de narcotraficantes contra los líderes comuneros y sus comunidades. AIDSESEP y otras organizaciones, como PROPURÚS, también están haciendo seguimiento sobre el avance del narcotráfico en las CNA. Es necesario revisar, integrar, analizar y complementar toda esta información de manera participativa con las organizaciones de base, las autoridades nacionales y locales y la sociedad civil. Este diagnóstico permitirá dimensionar y conocer mejor el problema, profundizar las diversas formas, modelos, tipologías de presión y cooptación del narcotráfico. Estos análisis posibilitarán, además, la elaboración de un plan de acción para apoyar a las CNA a fin de contener y, de ser posible, revertir el avance del narcotráfico.
3. Reconocer que existen CNA que ya han incorporado cultivos de coca en su economía familiar y comunitaria. Se deberán diseñar,

financiar e implementar programas de desarrollo alternativo para reducir los cultivos ilícitos y mitigar su efecto económico.

4. Mayor atención del Estado para fortalecer las CNA y lograr el reconocimiento formal del 100% de ellas, facilitar el acceso a los títulos de propiedad de sus territorios, resolver conflictos de propiedad y de invasión de sus tierras.
5. Como se ha indicado, existen serias brechas de acceso a programas sociales, poca participación, y falencias en servicios de educación, salud, energía, comunicaciones y seguridad, que deberían ser priorizadas. Estas brechas están siendo aprovechadas por el narcotráfico para cooptar a las CNA.
6. Priorizar un sistema de alerta temprana y vigilancia para evitar el avance del narcotráfico en CNA. Elaborar un mapa de riesgos. Con el apoyo de las tecnologías actuales de imágenes satelitales y el monitoreo de cultivos ilícitos de DEVIDA, CONIDA (Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial) y CORAH, implementar acciones para tener una información actualizada y facilitar la investigación e inteligencia policial. Con la activa participación de las CNA, debidamente equipadas, entrenadas y financiadas, se pueden realizar intervenciones tempranas para evitar el crecimiento de cultivos ilícitos de coca en sus territorios.
7. Proveer de recursos económicos suficientes a la Policía Nacional del Perú (Policía Antidrogas) y al Ministerio Público (fiscalías ambientales), para la atención oportuna y efectiva de las denuncias de las CNA y para realizar las investigaciones y labores de inteligencia de los casos detectados.
8. Desarrollar una estrategia de comunicación para sensibilizar a las CNA sobre las amenazas y los riesgos que implican el narcotráfico y sus estrategias de cooptación, con el fin de evitar que las organizaciones criminales sigan avanzando.

## /// Anexos

### Box 1. El quiebre de la unión ashaninka para defender la coca

En 2019 uno de los objetivos fallidos del Gobierno fue la erradicación en el mayor valle productor de coca, el VRAEM (valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro). El Presidente de la República lo anunció, pero meses

después tuvo que retroceder y solo se erradicaron menos de 150 hectáreas (de las 30.000 sembradas con coca en el VRAEM en ese año). Uno de los factores para lograr el respaldo social de la población fue el apoyo a la erradicación de la coca de las dos principales organizaciones de comunidades nativas de la zona: la Central Ashaninka del Río Ene (CARE) y la Central Ashaninka del Río Tambo (CART).

Pero la presión del narcotráfico, vía incremento de precios de la hoja de coca, logró la división de la principal organización nativa de la cuenca del río Ene: la CARE. Esta división se originó poco después de que su principal dirigente, Ángel Valerio, expresara su apoyo público a la erradicación anunciada por el presidente Martín Vizcarra.

Aunque la CARE ha pretendido mantener la unidad de los comités nativos, la división no se pudo contener a pesar de los esfuerzos del propio dirigente principal Ángel Valerio. El 23 de noviembre de 2019, en una reunión de catorce comunidades en Quempiri, dirigida por Walter Felisto Ríos, se selló la división de CARE. Ahí, tomaron posición en defensa de la coca y articularse al principal gremio cocalero FEPAVRAE. Pocos días después, el 27 de noviembre, el presidente Vizcarra suspendió la erradicación cuando más de 5.000 cocaleros rodearon a los trabajadores del CORAH (grupo de erradicadores).

Así, las relaciones entre las catorce comunidades nativas que se apartaron de CARE y la FEPAVRAE prosiguió hasta que el 16 de febrero 2020, en el I Congreso Ashaninka de la Cuenca del Ene, acordaron lo siguiente: 1) renunciar a la organización CARE; 2) constituir una nueva organización denominada Comité Ashaninka de la Cuenca del Ene (CACE); 3) adscribirse a la FEPAVRAE; 4) suscribir un documento dirigido al Gobierno para la suspensión definitiva de la erradicación de la coca en la cuenca del Ene; y 5) rechazar el Plan Estratégico VRAEM 2017-2021 impulsado por DEVIDA.

Las catorce comunidades nativas que forman CACE son: Tsirotiari, Paveni, Alto Tsirotiari, Quempiri, Puerto Shampi, Alto Shampiritiari, Kimaro, Kumaro, Samite, Pampa Alegre, Buenos Aires, Unión Quempire, Puerto Rico y Coriri. Por otro lado, este congreso ashaninka de la cuenca del Ene contó con la presencia del secretario general de la FEPAVRAE, Julián Pérez Malqui, quien participó con otros dirigentes y asesores de esta organización.

## Box 2. Denuncias de los awajún y wampis en Condorcanqui

Aunque los informes de monitoreo de cultivo de coca de UNODC y DEVIDA recién registran cultivos de coca en la provincia de Condorcanqui, en el departamento de Amazonas, desde el año 2021, la presencia cocalera dataría desde 2015. En el año 2019 se realizaron denuncias por las organizaciones indígenas Awajun y Wampis y, por el presidente del Consejo Permanente del Pueblo Awajún (CPPA), Santiago Manuín Valera.

Hasta 2020, ante el crecimiento de los cultivos de coca y el narcotráfico en Condorcanqui, Manuín señalaba la prioridad que tenía la lucha contra el narcotráfico para el pueblo Awajún y que el Estado actuara de forma coordinada con las organizaciones indígenas. La pandemia acabó con la vida de Manuín. Su demanda quedó en nada. DEVIDA (2022), en su monitoreo de coca, reportó por primera vez la instalación de 895 hectáreas en la provincia de Condorcanqui.

## Box 3. Autodefensas ashaninkas incautan drogas

Dos hechos sin precedentes en el Perú ocurrieron a fines de octubre e inicios de noviembre de 2021, en el distrito de Río Tambo, provincia de Satipo de la región Junín, en el VRAEM, en un contexto caracterizado por la sobreproducción de coca y, por consiguiente, un intenso tráfico ilícito de drogas que se elaboran con dichos cultivos.

El primero, ocurrido el 25 de octubre de 2021 en la comunidad ashaninka de Cheni, donde un grupo de autodefensas (ronderos) nativos incautó más de 400 kilos de droga. Los ronderos, con escopetas y flechas, intervinieron e incautaron 13 costales con cocaína que transportaban dos personas en un bote. Al día siguiente, los entregaron a la Unidad Policial de los Sinchis de Mazamari (Satipo).

Durante el segundo hecho, el 2 de noviembre, en la comunidad de Otica, en el mismo distrito de Río Tambo, miembros del comité de autodefensa incautaron 200 kilos de droga a cuatro sujetos que los transportaban en dos embarcaciones de madera. Los miembros de autodefensa de esa comunidad nativa llamaron a los agentes antidrogas y a la fiscalía especializada para entregarles la droga.

Las autodefensas ashaninkas, como lo hicieron en la lucha antisubversiva junto a los colonos, están cubriendo las limitaciones y ausencia de la Policía y las FF. AA. en el control antidrogas en un punto neurálgico de salida fluvial y aérea de la droga del VRAEM hacia Ucayali.

## /// Referencias

- Brehaut, I. (2 de marzo de 2023). ¿Por qué no sabemos cuánta coca se cultiva en el Perú? *Open Democracy*. <https://www.opendemocracy.net/es/no-sabemos-cuanta-coca-cultiva-peru/>
- Carrere, M. (22 de septiembre de 2022). Narcotraficantes, ex FARC y mineros ilegales amenazan a las comunidades del río Putumayo en Perú. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2022/09/narcotraficantes-y-mineros-ilegales-amenazan-a-comunidades-del-rio-putumayo-en-peru/>
- Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas, DEVIDA (2022). *Superficie cultivada con arbusto de hoja de coca monitoreada en 2021*. Reporte N. 07 – Septiembre 2022.
- Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas, DEVIDA (2023). *Perú: monitoreo de cultivos de coca 2022*. <https://www.gob.pe/institucion/devida/informes-publicaciones/4364118-monitoreo-de-cultivos-de-coca-2022>
- Huerta, P. (6 de marzo de 2022). Narcobenefactores, el tributo del narco en los márgenes de la Amazonía peruana. *LR Data*. <https://data.larepublica.pe/narcobenefactores-el-tributo-del-narcotrafico-en-los-margenes-de-la-amazonia-peruana/>
- Huerta, P. (12 de septiembre de 2022). Devida afirma que creciente demanda de cocaína expone a la Amazonía y sus pueblos indígenas. *LR Data*. <https://data.larepublica.pe/devida-afirma-que-creciente-demanda-de-cocaina-expone-a-la-amazonia-y-sus-pueblos-indigenas/>
- Hurtado, J. (18 de junio de 2023). Consumo de pasta básica avanza en menores de pueblos indígenas de la frontera Amazónica. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/4459/consumo-pasta-basica-avanza-menores-pueblos-amazonicos>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI (2018). *III Censo Nacional de Comunidades Nativas 2017 – Resultados Definitivos*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI (2021). *III Encuesta Nacional de Hogares 2021*.

Ministerio de Cultura, MINCUL (2016). *Los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en la Amazonía peruana: mecanismos para la protección de sus derechos*. USAID. Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina.

Ministerio de Cultura, MINCUL (s.f.). *BDPI, Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios*. <https://bdpi.cultura.gob.pe/pueblos-indigenas>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC (2017). *Perú: monitoreo de cultivos de coca 2016*. [https://www.unodc.org/documents/peruandecuador//Informes/monitoreo\\_coca/Report-Juni16.pdf](https://www.unodc.org/documents/peruandecuador//Informes/monitoreo_coca/Report-Juni16.pdf)

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC (2018). *Perú: monitoreo de cultivos de coca 2017*. [https://www.unodc.org/documents/peruandecuador//Informes/monitoreo\\_coca/181213\\_InformeMonitoreo\\_2017Web.pdf](https://www.unodc.org/documents/peruandecuador//Informes/monitoreo_coca/181213_InformeMonitoreo_2017Web.pdf)

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC (2022). *Colombia: monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021*. [https://www.unodc.org/documents/colombia/2022/Octubre/Otros/Informe\\_de\\_Monitoreo\\_de\\_Territorios\\_Afectados\\_por\\_Cultivos\\_Illicitos\\_2021.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2022/Octubre/Otros/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectados_por_Cultivos_Illicitos_2021.pdf)

ORAU, DAR y PROPURÚS (2022). *Situación de los defensores indígenas de Ucayali*. <https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2022/02/Situacion-de-los-defensores-indigenas.pdf>

Pastor, A. (2021) *Gobernanza indígena en contexto de economías ilícitas: el caso de las comunidades asháninkas de VRAEM*. Informe Final (PI-IND-A1-PB34). Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES, y Pontificia Universidad Católica del Perú, PUCP. [https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2020/02/gobernanza\\_indigena.pdf](https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2020/02/gobernanza_indigena.pdf)

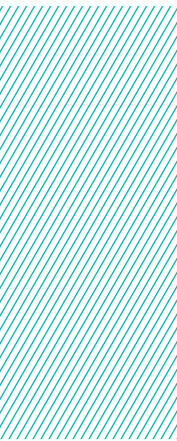
Rupire, J. (2020). *Pueblos indígenas amazónicos frente a los objetivos de desarrollo sostenible. Políticas públicas inclusivas para un escenario crítico de pandemia y post-pandemia*. Documento de trabajo SERVINDI y Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/peru/17448.pdf>

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, SPDA (2023). *Aislados*. <https://www.actualidadambiental.pe/piaci/creditos>



Valdivia, D. (15 de junio de 2022). Catungo Quimpiri: una comunidad indígena amenazada por el narcotráfico y olvidada por el Estado. *Convoca*.  
<https://convoca.pe/agenda-propia/catungo-quimpiri-una-comunidad-indigena-amenazada-por-el-narcotrafico-y-olvidada-por>





# Estructuras de gobernanza ambiental en la Comunidad Andina: ¿oportunidad o fracaso?

Daniela Garzón Amórtegui\* y Miguel Ángel Burgos Giraldo\*\*

---

\* Internacionalista con énfasis en Estados Unidos-Europa y comunicadora social organizacional de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia. Investigadora con experiencia en la publicación de artículos académicos sobre temas de relaciones internacionales, asuntos ambientales, seguridad multidimensional, política exterior y construcción de paz, así como investigadora social con experiencia en redacción de contenido y publicación de material multimedia. Docente del Austin Learning Center (ALC) y miembro de la Red Latinoamericana de Seguridad Ambiental (EKLA) de la KAS. Contacto: [daniela-garzon@javeriana.edu.co](mailto:daniela-garzon@javeriana.edu.co)

\*\* Internacionalista de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia. Actualmente se desempeña como coordinador asistente de la Red Latinoamericana de Seguridad Ambiental del Programa Regional de Seguridad Energética y Cambio Climático (EKLA) de la Fundación Konrad Adenauer. Asimismo, cumple funciones de investigador en formación en el Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales (CSEDN) de la Escuela Superior de Guerra de Colombia. Contacto: [gbumi-guel@gmail.com](mailto:gbumi-guel@gmail.com)



## /// Introducción

Los imperativos generados por la globalización y la interdependencia se consolidaron desde el siglo pasado como los factores predominantes en la conformación de políticas de integración regional y subregional. Asimismo, la apertura de la agenda global impulsada por el surgimiento de nuevas amenazas a la seguridad nacional provocó la sustitución de propuestas ideológicas que resultaron en la creación de regímenes internacionales enfocados en el trabajo por temas de interés común, especialmente después de la Guerra Fría. Este proceso, acompañado de un abordaje teórico cuyo propósito ha sido la comprensión de las estrategias de cooperación, ha permitido entender el mundo desde una óptica en la que las naciones se interesan por crear estrategias colectivas para hacer frente a problemas que impactan su hemisferio cercano.

En este escenario de iniciativas de integración, los Estados andinos no solo se han hecho conscientes de su vulnerabilidad frente a situaciones transnacionales que ponen en riesgo su seguridad, como por ejemplo el narcotráfico y la delincuencia organizada, sino de la necesidad de enfrentar de manera coordinada estos problemas desde instancias multilaterales y propias de la región. Es por esto que se reconoce a la Comunidad Andina (CAN) como un organismo determinante en la construcción de un marco de representación política y económica a través del fortalecimiento de un enfoque identitario, pese a que las realidades de cada país son diferentes en términos culturales, étnicos y sociales. Tal dinámica de redefinición regionalista ha pasado por diferentes fases, en las que al principio los esfuerzos se dirigieron a la desregularización de la economía y la liberalización comercial, pero han ido evolucionando al fortalecimiento de la democracia, el desarrollo sostenible y la innovación en los canales de participación de la sociedad civil.

A lo largo de este camino, la gobernanza ambiental ha tomado predominancia pues por medio de la formación de vínculos entre diversos actores involucrados, así como de planes de carácter público que permitan elegir, ejecutar y evaluar las decisiones que impactan el entorno natural de los territorios, la CAN ha puesto de manifiesto su interés por cumplir con compromisos con el ecosistema en beneficio de las poblaciones. Si bien no son los principios base que guían al organismo, la inclusión de asuntos en materia de sustentabilidad sí se ha planteado desde una lógica que agrupa el *capital social* (instituciones, relaciones y normas que potencian la realización de acciones colectivas); la *gobernabilidad* (capacidad del gobierno para cumplir sus funciones) y el *gobierno* (organizaciones a cargo de las decisiones relacionadas con cuestiones de atención colectiva) (Whittingham, 2010), con el fin de llevar a cabo proyectos de tipo supranacional dentro de este ámbito.

Para discutir el progreso de la CAN como herramienta de cooperación subregional en materia ambiental, el presente trabajo buscará, en primer lugar, describir e identificar los enfoques teóricos propios del regionalismo para explicar la consolidación de la Comunidad Andina como un mecanismo de integración supranacional (desde su origen hasta la actualidad); en segundo lugar, caracterizar los principales mecanismos e instrumentos que se han desarrollado en materia ambiental en la CAN, así como evaluar su trayectoria, alcance y retrocesos; y finalmente, plantear conclusiones y recomendaciones desde una perspectiva cualitativa para fortalecer la agenda y la gobernanza ambiental del bloque andino.

## /// Enfoques conceptuales y tipo de regionalismo de la CAN

Existe cierto consenso en la literatura académica con respecto a las tres olas que han atravesado los regionalismos en América Latina y el Caribe. La primera, conceptualizada como *regionalismo cerrado o desarrollista* (Pastrana y Castro, 2018), se abrió paso con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano en la década de los sesenta, instituciones que fueron influenciadas por la teoría clásica del regionalismo y la experiencia europea basada en la eliminación de barreras arancelarias entre naciones que comparten fronteras. Reflejo de esto, el objetivo inicial de la ALALC fue establecer un área de libre comercio como un paso previo a configurar un mercado común latinoamericano, inspirado en gran

medida por la Comunidad Económica Europea (Rodríguez, 16 de abril de 2013). Asimismo, durante dicha etapa se buscó fortalecer la industrialización a través del modelo de sustitución de importaciones y fue evidente la influencia del pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Este organismo, entre otras cosas, planteó dos elementos importantes: el impacto de las asimetrías en el reparto de los beneficios en los procesos de regionalización y la noción de reestructuración —fomentada por los países andinos— que traía implícito transformar la idea que se tenía de integración para ese entonces (Rodríguez, 16 de abril de 2013).

Un segundo momento, denominado *regionalismo abierto*, surgió en la década de los ochenta y una de sus características principales fue la desregularización de la economía y la liberalización comercial entre países de la misma región. A su vez, por medio de la conformación de organizaciones como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN)<sup>1</sup>, se trazaron dos metas: aumentar el interés de la inversión extranjera y tener mayor capacidad de negociación a la hora de suscribir acuerdos comerciales con actores extrarregionales, en especial las grandes potencias (Garzón, 2015; Serbin, 2016, citado por Pastrana y Castro, 2018). En tal medida, este tipo de regionalismo se interesó por vincular la integración *de hecho* con la integración impulsada por políticas, con el fin de aumentar la competitividad de los países de la región y generar, en lo posible, una economía más abierta. Según Fuentes (1994), los acuerdos de integración son coherentes con el regionalismo abierto cuando:

- Garantizan liberalización amplia del mercado, en términos de bienes y servicios, sin excluir los diferentes periodos de transición necesarios para el ajuste gradual.
- Facilitan el ingreso de miembros nuevos, especialmente socios comerciales importantes.
- Se rigen por normas estables y transparentes que favorezcan las normas de conformidad con acuerdos internacionales.
- Suscriben países que han logrado estabilización en sus economías, de modo que fortalezcan las instituciones regionales que minimizan las posibilidades de desequilibrios macroeconómicos.

1 En 1996 este organismo cambió su nombre a Comunidad Andina, aunque prevaleció su sigla.

- Promueven la protección frente a competidores terceros y favorecen la introducción de aranceles externos cuando sea necesario.
- Armonizan los arreglos institucionales que facilitan la convertibilidad de las monedas y elaboran convenios de pago para minimizar los costos de transacción entre los países.
- Adoptan acuerdos sectoriales que favorecen la transferencia internacional de tecnología.
- Incluyen medidas que benefician a países de menor desarrollo relativo y que brindan incentivos fiscales para promover la inversión intrarregional.
- Favorecen mecanismos institucionales que impulsan la participación de los distintos sectores sociales en un país.

Sumado a lo anterior, uno de los factores que pone en riesgo al regionalismo abierto es el bilateralismo cerrado o la proliferación de acuerdos bilaterales, pues no solo puede darse la conveniencia política y la inclinación del eje de un país hacia otro, sino el peligro de que las naciones deban ajustarse a las condiciones imperantes de un solo socio comercial y no a las de la economía mundial (Duncan, 1950, citado por Fuentes, 1994). Teniendo en cuenta esto, se destaca que sucesos como el fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la consolidación de tratados bilaterales de Estados Unidos con Chile en 2004, y con Perú y Colombia en 2006, dieron como resultado el desmantelamiento de la estrategia de regionalismo abierto de la CAN, al levantar la normatividad que obligaba a los Estados miembros a realizar las negociaciones en bloque (Pastrana y Castro, 2018).

En tercera instancia se encuentra el *regionalismo poshegemónico o posliberal*, que se abrió paso en América Latina y el Caribe en la primera década del siglo XXI y se afianzó con la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Estos organismos, a diferencia de los pertenecientes al segundo grupo, se configuraron dejando de lado el comercio como foco principal y priorizando aspectos como la coordinación política, la infraestructura, la agenda social y la seguridad. Adicionalmente, buscaron incrementar la autonomía de la región con relación a la influencia hegemónica de Estados Unidos (Pastrana y Castro, 2018). Los cambios del sistema internacional y algunas condiciones que facilitaron



la emergencia de este tipo de regionalismo fueron, por ejemplo, la llegada al poder de mandatarios de izquierda, la reducción de la presencia estadounidense en los asuntos fronterizos y el auge de nuevos aliados comerciales como China (Betancourt, 2014, citado por Pastrana y Castro, 2018).

Así bien, con el antecedente del regionalismo posliberal es posible mencionar que algunos Estados latinoamericanos han optado por una cuarta estrategia de *regionalismo cruzado*, que hace referencia a los acuerdos comerciales entre países de diferentes regiones del mundo y así desafían la noción de que la integración económica solo puede proceder a nivel multilateral o regional. Este regionalismo no debe confundirse con el *interregionalismo*, que es cuando dos bloques comerciales regionales diferentes acuerdan liberalizar el comercio entre ellos. Cabe añadir que también tiende a trascender la agenda tradicional de liberalización comercial multilateral para tratar asuntos diversos de consulta política de alto nivel. Por esto, una característica clave de los acuerdos transregionales es su hibridez. De igual forma, si bien el regionalismo cruzado suele producirse entre países más desarrollados con Estados en vías de desarrollo, también hay tendencia a que se lleve a cabo entre países con capacidades similares (Garzón, 2015).

Así entonces, en la siguiente tabla, se propone un esquema para identificar las diferencias de los regionalismos expuestos.

**Tabla 1. Enfoques de regionalismos en América Latina y el Caribe**

Variable	Ola de regionalismo			
	1 <sup>a</sup>	2 <sup>a</sup>	3 <sup>a</sup>	4 <sup>a</sup>
Modelo de sustitución de importaciones para fortalecer la industrialización. Organismos: ALALC y Mercado Común Centroamericano. Influencia de la CEPAL.	X			
<b>Promercado:</b> desregulación de la economía, liberalización comercial entre países de la región, aranceles a países extrarregionales, creación de uniones aduaneras, estrategias para aumentar la inversión extranjera. Organismos: MERCOSUR, MCCA, CAN.		X		
Inserción de los países latinoamericanos y caribeños en la economía internacional por medio de la integración y transformación productiva con equidad entre los países de la región.		X		

Variable	Ola de regionalismo			
	1ª	2ª	3ª	4ª
Intervencionismo, apertura de la agenda comercial a asuntos como la coordinación política, la infraestructura, la agenda social y la seguridad; autonomía regional. Organismos: UNASUR, ALBA, CELAC.			X	
<b>Inter-institucional balancing:</b> creación de una institución que reemplaza las funciones de una organización en la que participa una potencia hegemónica (Flemes y Castro, 2016 citado por Pastrana y Castro, 2018).			X	
<b>Regionalismo híbrido:</b> suscripción de acuerdos entre países de diferentes regiones, que trascienden la agenda tradicional de liberalización comercial multilateral.				X

Fuente: elaboración propia de autores.

Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que desde sus inicios la CAN:

Planteó la necesidad de buscar el desarrollo equilibrado y armónico, a través de una política basada en la sustitución de importaciones y el desarrollo industrial en la región andina [... por medio de] las políticas de privatización, ajuste estructural, reducción del control estatal y libre mercado, [... así como, a partir de 2006] visiones distintas sobre la forma de inserción internacional de los Países Miembros y el papel del Estado en las políticas de desarrollo (Comunidad Andina, 2011, p. 13),

Con lo anterior puede explicarse la consolidación de este organismo desde el enfoque teórico del regionalismo abierto, debido a sus características y propósitos institucionales con el Grupo Andino. Si bien los principios y la formación de la Comunidad Andina se explicarán en el siguiente apartado, la segunda ola del regionalismo enmarca el interés de estos países por una creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado por acuerdos de integración, apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad en el escenario mundial.

Los fundamentos generales de la CAN explicados desde la óptica del regionalismo abierto se entienden a partir de la siguiente estructura numerada (donde *PGC* significa *principios generales de la CAN* y *RA* alude a criterios sugeridos por el marco teórico del *regionalismo abierto*). Las variables del RA fueron descritas por la CEPAL en el documento *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (1994).

1. Tratamiento equitativo (*PGC*): cooperación guiada por igualdad, solidaridad y reducción de las diferencias de desarrollo existentes entre los países miembros, con respeto a la soberanía, la independencia y la primacía del interés general de la región en su conjunto (Comunidad Andina, 22 de agosto de 2011).
  - 1.1. Integración y transformación productiva con equidad e igualdad de oportunidades para todos los países (*RA*): la integración puede contribuir a lograr un modelo de desarrollo que impulse, de manera simultánea, el crecimiento y la equidad en la región (CEPAL, 1994).
2. Complementariedad y articulación (*PGC*): la cooperación internacional para el desarrollo debe constituirse en un complemento a la ejecución de las políticas, los planes y programas comunitarios y nacionales, y no como un sustituto de los esfuerzos internos (Comunidad Andina, 22 de agosto de 2011).
  - 2.1. Inserción internacional y compromisos integradores (*RA*): los procesos de integración son los cimientos de una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios (CEPAL, 1994)
3. Subsidiaridad/eficacia de la acción comunitaria (*PGC*): las acciones que emprendan los órganos e instituciones de la Comunidad Andina en materia de cooperación internacional se logran mediante una acción a nivel comunitario a nivel nacional o local (Comunidad Andina, 22 de agosto de 2011).
  - 3.1. Los compromisos integradores entre países pueden ser no solo compatibles con el objetivo de lograr crecientes niveles de competitividad internacional (*RA*) (CEPAL, 1994).
4. Concertación, diálogo y consenso entre los diferentes actores involucrados (*PGC*) (Comunidad Andina, 22 de agosto de 2011).
  - 4.1. Los convenios a nivel regional, más que intensificar el intercambio comercial, deben estimular la producción y productividad mediante la concertación regional de los sectores público y privado (*RA*) (CEPAL, 1994).
5. Racionalidad en el uso de los recursos (*PGC*): los convenios de la CAN deben garantizar el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros, buscando incrementar la eficiencia en la

gestión de la cooperación internacional para el desarrollo (Comunidad Andina, 22 de agosto de 2011).

- 5.1. El regionalismo abierto implica un aumento o racionalización de la inversión extranjera en el sector servicios en función de una cobertura regional y no solo nacional (RA) (CEPAL, 1994).
6. Transparencia (PGC): la Comunidad Andina busca transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas a las instancias comunitarias, los países miembros y las fuentes de cooperación internacional para el desarrollo (Comunidad Andina, 22 de agosto de 2011)
  - 6.1. La finalidad del regionalismo abierto es la instauración de una economía internacional más abierta y transparente por medio de los procesos de integración (RA) (CEPAL, 1994).

Como se evidencia, aunque la CAN en principio se conformó desde la perspectiva del regionalismo abierto, este enfoque teórico no contemplaría una extensión en su agenda para incluir temas como participación ciudadana, consumo sostenible, desarrollo social, rural y de fronteras, migración, seguridad alimentaria, medio ambiente, turismo, seguridad, cultura, integración energética, entre otros. No obstante, a continuación, se expondrá todo el recorrido histórico de la CAN para poder comprender los diversos giros llevados a cabo en el organismo que finalmente amplió su enfoque temático a temas fuera de lo comercial y la integración económica, algo que se explicaría desde la visión de la tercera ola del regionalismo en América Latina.

## /// Evolución de la CAN

La CAN cuenta con más de medio siglo de historia que vale la pena mencionar para tener un mejor entendimiento de la situación actual del bloque. Así pues, los antecedentes se remontan a inicios de la década de 1960, cuando diversos países de América Latina se encontraban insatisfechos con los intentos de integración de la entonces Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), hoy Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En particular, los países andinos se percataron de que no existían mecanismos dentro de esa organización que integraran las economías de la subregión, caracterizadas por su

uniformidad y semejanzas en asuntos como el PIB, la población y las cadenas de producción locales, razón por la cual, en 1966, se trazaron las bases para la CAN en la Declaración de Bogotá, mediante la que los representantes de Colombia, Chile, Venezuela, Ecuador y Perú plantearon la urgencia de integrar los mercados de la región en una gran comunidad económica que permitiera acelerar al máximo el progreso de sus países (Durán, 2014).

Posteriormente, el 26 de mayo de 1969, se firmó el Acuerdo de Cartagena que dio inicio formal al proceso de integración de la subregión entre Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, gracias a la creación del Pacto Andino. Así, los países firmantes concibieron, como objetivo de la integración, fomentar la industrialización, el proteccionismo en el bloque y el comercio interregional para preparar sus economías ante las exigencias del mercado internacional y, de esta manera, fortalecer el poder de negociación en los escenarios globales, consolidarse como un actor llamativo y reducir la dependencia frente a los demás mercados. En este contexto, Venezuela, bajo el mandato del presidente Rafael Caldera (1969-1974), desde inicios de la iniciativa había mostrado un particular interés en participar, pero a raíz de disputas internas no fue sino hasta 1971 que se notificó a la ALALC su intención de incorporarse al Acuerdo de Cartagena para finalmente ratificarse como país miembro en febrero de 1973 (Contipelli, 2016).

Sin embargo, el mismo año cuando Venezuela se incorporó al Pacto, en Chile se estaba viviendo un periodo político turbulento por el golpe de Estado efectuado por el general Augusto Pinochet al gobierno socialista de Salvador Allende, en la mañana del 11 de septiembre de 1973. Desde ese momento, no solo se generó un cambio abrupto en el país en cuanto a términos políticos, sino que también se implementaron medidas económicas contrarias a las de la administración Allende. En ese sentido, se aplicó una política económica de corte neoliberal, que se encontraba en oposición tanto a los lineamientos proteccionistas de los países andinos, como a las medidas planteadas en el Acuerdo de Cartagena. Este hecho desencadenó una crisis al interior del Pacto Andino que concluiría con la separación de Chile, el 30 de octubre de 1976, por la falta de acuerdos en asuntos como la regulación de la inversión extranjera, el Arancel Externo Común (AEC) y el programa de industrialización (Tello, 2006).

Aún más, la década de los ochenta o también denominada *la década perdida*, se caracterizó por una fuerte crisis económica estructural en

toda América Latina, causada por factores como las drásticas variaciones en el precio del petróleo, las medidas proteccionistas de los mercados de los países desarrollados y la caída en los niveles de inversión extranjera. Ello dio como resultado que en 1982 se produjera el estallido de la crisis de la deuda tras el anuncio de México y múltiples países en la región de una moratoria en sus pagos a los bancos internacionales. De ahí que, durante este periodo de crisis, se evidenciara la poca viabilidad de lo que había sido acordado en el Pacto e incluso se cuestionara la existencia del proceso de integración, por obstáculos como la falta de consensos en la negociación del AEC, las medidas proteccionistas implementadas por los países andinos y las dificultades para alcanzar las amplias metas de industrialización que dejaban de lado sectores fundamentales para las economías nacionales, como el agrícola y el ganadero (Casas, 2001).

No obstante, la firma del Protocolo de Quito en 1987 devolvió la esperanza al grupo andino y representó el inicio del renovado interés del proceso por parte de los miembros que se vivió a lo largo de la década de los noventa. Esto debido a que las modificaciones que el Protocolo realizaba al Acuerdo de Cartagena eran acordes con las nuevas proyecciones de liberalización de los países andinos en el mercado internacional, como la eliminación de las restricciones a la inversión extranjera y las importaciones, una mayor desregulación del mercado laboral y la privatización de sectores de la economía. A partir de ese momento, los presidentes de los Estados miembros se reunieron semestralmente para reactivar la integración subregional mediante iniciativas como la Zona de Libre Comercio (ZLC), el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP) y la aprobación del AEC mencionado anteriormente. Así, durante el primer lustro de los noventa, los miembros priorizaron en sus respectivas agendas legislativas la desgravación de los productos provenientes de los demás países del bloque y el robustecimiento de los órganos políticos intergubernamentales (Casas, 2001).

En ese sentido, los protocolos de Trujillo (1996) y Sucre (1997) reformaron las bases del Acuerdo de Cartagena para adaptar la estructura institucional a las nuevas ideas de integración, por lo que se amplió el campo de acción de exclusivamente lo técnico y comercial a la inserción de los asuntos políticos. De ahí que se hayan incluido el Consejo Presidencial Andino y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores dentro de la organización, y se remplazara el Pacto Andino por la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración (SAI), que

le otorgarían mayor solidez y protagonismo al proyecto de integración durante el inicio del nuevo siglo (Contipelli, 2016).

Ahora bien, la primera década de los 2000 se caracterizó por una gran volatilidad política entre los países andinos que se vio reflejada en el desempeño de la CAN. Por un lado, se ampliaron las metas del bloque al incorporar la formulación de políticas públicas comunes orientadas al desarrollo social en temas como reducción de desigualdades sociales y pobreza. Por otro lado, las tensiones entre Colombia y Venezuela bajo los mandatos de Álvaro Uribe (2002-2010) y Hugo Chávez (1999-2013), respectivamente, generaron una parálisis en el motor de la CAN que evitó la formulación de una estrategia conjunta para mejorar las condiciones de negociación internacional. Así, el alineamiento irrestricto de Colombia con Estados Unidos mediante el Plan Colombia y el TLC con dicho país, al cual posteriormente también se unirían Perú y Ecuador, llevaron a que Venezuela se retirara de la CAN en 2006 (Murgueito, 2007).

Aunado a lo anterior, la Operación Fénix (2008) ordenada por Álvaro Uribe, en la cual se violó el espacio aéreo ecuatoriano y cayó abatido Raúl Reyes, el segundo comandante de las extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), generó una grave crisis diplomática entre Colombia y Ecuador. Esta situación demostró la debilidad y falta de liderazgo de la CAN como organismo integrador, ya que no se logró mediar el conflicto al interior del bloque y las instituciones creadas específicamente para la resolución de conflictos, como el Tribunal de Justicia Andino. Por el contrario, fue el presidente de la República Dominicana, Leonel Fernández, en la Cumbre de las Américas de 2008, el principal mediador en esta disputa, que demostró el precario diálogo interregional y la falta de cohesión de los miembros de la CAN alrededor de la organización (Vélez, 2016).

En ese orden de ideas, la salida de Venezuela de la Comunidad y las disputas entre los miembros restantes llevaron a un nuevo estancamiento del bloque que dejó en la incertidumbre el futuro del proceso de integración, puesto que para el año 2009 la organización quedó dividida en dos: Colombia y Perú, por un lado, con políticas y regímenes liberales, mientras que, por otro lado, Ecuador y Perú se encontraban con gobiernos progresistas que se oponían a la apertura económica. Por esta razón, cuatro años después, en un intento por preservar las bases de la CAN se emitió la Decisión 792 sobre "Implementación de la Reingeniería del Sistema Andino de Integración", en la que se propuso revisar el SAI

para adecuarlo a las nuevas realidades y desafíos del sistema internacional. Sin embargo, el autor Luis Tello (2014) aseguró que esta medida en realidad buscó debilitar gradualmente el bloque andino y desmantelar de manera silenciosa el proceso de integración andina, ya que sacó el Parlamento Andino del SAI y lo dejó sin mayor funcionalidad.

En efecto, se ha evidenciado una desarticulación del trabajo en la CAN en los últimos años que ha sido agudizada por la alta conflictividad social en países como Colombia, Ecuador y Perú a partir de 2019. De ahí que se evidencie una falta de compromiso subregional en coyunturas que afectan a todo el bloque y requieren de un alto nivel de coordinación, como fue el caso de la pandemia del COVID-19. En esa ocasión, no se generaron medidas articuladas para afrontar la crisis sanitaria ni se mostraron signos de cooperación para ejercer un impacto concreto en las golpeadas economías del bloque, sino que los países miembros se limitaron a declaraciones de buenas intenciones sin ningún efecto práctico. Total, la CAN en la actualidad presenta graves y persistentes problemas, en los que se escuchan voces reclamando la necesidad de revigorización y mayor compromiso por parte de sus miembros para aprovechar el potencial de la organización que otrora fue considerada como el actor líder e integrador de América Latina (Ríos, 2020; Álvarez, 2022).

## /// Conformación y estructura de la CAN como organismo supranacional

La estructura de la Comunidad Andina desde su fundación fue planteada para que primara la supranacionalidad. Sin embargo, la realidad ha sido muy diferente y las dinámicas dentro de sus instituciones se han caracterizado por el carácter intergubernamental, pues los avances o retrocesos han dependido completamente de la voluntad política de los presidentes de los Estados miembros, algo que ha debilitado el carácter comunitario de sus instancias decisionales y ha dificultado la estabilidad de la Comunidad a lo largo del tiempo. Dicho lo anterior, en la actualidad las instituciones del bloque se dividen en tres grandes grupos que serán explicados a continuación y que se evidencian en la figura 1: primero, las organizaciones de dirección y coordinación; segundo, las organizaciones e instituciones comunitarias; y finalmente, las instancias de participación de la sociedad civil (Comunidad Andina, s.f.b; Contipelli, 2016).



**Figura 1. Estructura de la CAN**



Fuente: Comunidad Andina (s.f.b).

**Organizaciones de dirección y coordinación:** en este grupo se encuentran las tres instancias de mayor peso político del organismo y aquellas que han marcado el rumbo desde que fueron incluidas en la estructura en el Protocolo de Trujillo. Así pues, se encuentra en primer lugar el Consejo Presidencial Andino, considerado como el máximo órgano del SAI y compuesto por los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; dentro de sus funciones se encuentran dirigir las políticas de integración andina e impulsar las acciones en asuntos de interés de la subregión mediante directrices y mandatos. En segundo lugar, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE), está compuesto por los cancilleres de los países miembros y se encarga de la elaboración de la política exterior de los miembros mediante posiciones comunes y la suscripción de acuerdos con terceros a través de decisiones (vinculantes) y declaraciones. Finalmente, la Comisión de la CAN está constituida por un representante plenipotenciario de cada uno de los gobiernos de los países miembros y se encarga de formular, ejecutar y evaluar la política comercial y de inversiones del bloque; junto con el CAMRE, representa los órganos legislativos de la Comunidad, ya que son los encargados de expedir las decisiones o leyes andinas (Comunidad Andina, s.f.b).

**Organizaciones e instituciones comunitarias:** este conjunto de instituciones se caracteriza por ser el medio por el cual se cumplen los objetivos del proceso de integración. Algunas de las instituciones presentes son: el Tribunal de Justicia de la CAN, que interpreta las normas para controlar la legalidad de los actos y omisiones de los miembros mediante sentencias vinculantes; el Parlamento Andino, que genera sugerencias a los órganos del SAI y actúa en la verificación del cumplimiento de los objetivos de integración; y asimismo, la Secretaría General, que acumula funciones de apoyo técnico, y el Fondo Latinoamericano de Reservas, encargado de apoyar la balanza de pagos de los miembros para mejorar sus condiciones de inversión (Contipelli, 2016).

**Instancias de participación de la sociedad civil:** finalmente, la CAN ha dispuesto de diferentes instancias para que los ciudadanos andinos participen de manera activa en el proceso de integración y, de esta manera, definir los asuntos de interés de los diferentes gremios y poblaciones que deben tener en cuenta los órganos de la Comunidad. Por mencionar dos ejemplos, el Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas constituyen instancias consultivas que dan a conocer sus puntos de vista frente a los procesos del bloque, mediante la expedición de opiniones no vinculantes ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión Andina y la Secretaría General, y la participación con derecho a voz en las reuniones del CAMRE y la Comisión (Comunidad Andina, s.f.a).

## /// CAN: mecanismos de gestión ambiental para el cumplimiento de los ODS

Desde la perspectiva de la tercera ola del regionalismo en América Latina puede explicarse que, con la aparición de nuevos actores políticos a partir del año 2006, no solo se intensificó el debate sobre la forma de integración andina, sino de los espacios que debían generarse para poner en el mismo nivel de importancia y jerarquía las agendas económica, social, política y ambiental, basadas en la construcción de acuerdos y el respeto por la autonomía. Esta óptica centrada en la búsqueda del desarrollo sostenible y equitativo, en armonía con la naturaleza y la diversidad, impulsó que la CAN durante el periodo 2010-2011 planteara como principal meta fortalecer e impulsar temas de común interés para las naciones que conforman la subregión por medio del Plan de Implementación de la Agenda Estratégica Andina (Comunidad Andina, 2011).

Este documento, respaldado por los países miembros de la CAN, el CAMRE y la Comisión Andina, también puso de manifiesto la importancia del fortalecimiento de la participación de las organizaciones de la población en el SAI, a través de la creación de organizaciones sociales, herramientas contribuyentes a la transparencia de la información y la implementación de programas como el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas (CCPICAN), el Programa de Derechos y Promoción de la Mujer y Familia Indígena, el Programa de Derechos de los Pueblos, el Programa Andino de los Pueblos Afrodescendientes 2011-2015 y el Directorio de los Pueblos Indígenas (Comunidad Andina, 2011). Para los instrumentos de cooperación de la CAN este elemento tuvo importancia porque, además de fomentar la protección de derechos de los habitantes en el proceso de formulación de políticas, amplió la escena geográfica para el reconocimiento de los territorios y la tierra desde la visión de las comunidades.

Con este referente, a partir del año 2011 los temas ambientales comenzaron a tener predominancia en la agenda de la CAN como un asunto de atención conjunta. Se puede traer a colación que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que se llevó a cabo en Lima en agosto de 2011, agregó al principio de *Cooperación Internacional para el Desarrollo*, en el segmento de *Cooperación Sur-Sur*, el impulso a la transferencia de conocimientos y el intercambio de prácticas y lecciones aprendidas en diferentes ámbitos, como el ambiental, con alcance transversal. La transversalidad del medio ambiente en un organismo supranacional como la Comunidad Andina puede percibirse desde dos aristas: 1) el carácter colectivo de los retos ecológicos se debe a que sobrepasan las fronteras de los países, por esto son objeto de debate, protección y legislación en cada uno de ellos; 2) se comporta como un asunto de tratamiento interdisciplinario, pues se extiende y afecta a todos los sectores que generan estabilidad nacional y regional (Guzmán, 9 de junio de 2021).

El Plan de Implementación de la Agenda Estratégica Andina 2012-2011 enmarcó en la Agenda Estratégica Andina, la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino y la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres, las principales líneas de acción de la CAN con relación a la puesta en marcha de acciones ligadas a la protección del ecosistema como se describirá a continuación en la tabla 2.

**Tabla 2. Acciones de la CAN en protección del ecosistema**

Línea de acción	Avances
Cambio climático	<p>Estudios de vulnerabilidad e impacto del cambio climático en los sistemas productivos.</p> <p>Taller de Monitoreo de los Impactos del Cambio Climático en la Biodiversidad de los países de la Región Andina, base para el análisis de escenarios del impacto de este fenómeno en la biodiversidad de alta montaña.</p> <p>Creación del Programa Regional de Adaptación al Cambio Climático (énfasis en el sector agropecuario).</p> <p>Conformación del sector de intervención ANDESCLIMA (cambio climático y medio ambiente en el sector de cohesión económica y social).</p> <p>Proyecto Adaptación al Impacto del Acelerado Retroceso Glaciar de los Andes Tropicales (PRAA), financiado por el Banco Mundial.</p>
Biodiversidad	<p>Segunda fase del Programa de Biodiversidad para la Región Amazónica de los Países de la Comunidad Andina (BioCAN) y creación de su Unidad de Coordinación y plan operativo anual.</p> <p>Fortalecimiento de la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino y reforzamiento de programas incluidos en la Agenda Estratégica Andina.</p> <p>Programa sobre uso y conservación de la biodiversidad en los paisajes naturales y culturales asociados a caminos ancestrales andinos.</p>
Recursos hídricos	<p>Implementación de la Estrategia Andina para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH).</p> <p>XVI Reunión del Comité Andino para la Prevención de Atención de Desastres (CAPRADE) en agosto de 2010, en La Paz.</p>
Sistemas de información	<p>Primera reunión del Comité Técnico sobre Sistemas de Información, cuyo propósito fue definir acciones con relación a la implementación de la Plataforma de Información Regional para la Amazonía Andina (PIRAA).</p>

Fuente: elaboración de autores con base en el Plan de Implementación de la Agenda Estratégica Andina (Comunidad Andina, 2011, pp. 65-68).

Ahora, aun cuando en el segundo apartado se puso en evidencia que la Comunidad Andina para su conformación se basó en el modelo que propone el regionalismo abierto, el interés común de encaminar la agenda con un punto de vista global y transversal de los desafíos de la región ha permitido poner sobre la mesa debates que se entrelazan con los

principios propuestos por la tercera ola regionalista, cuyo propósito fue dejar de lado los temas comerciales como foco principal y priorizar la coordinación política, la infraestructura, la agenda social y la seguridad. Es así como avanzar en la construcción de programas ambientales propios de la CAN, a partir de 2011, resultó pertinente para un organismo que en sus inicios se concentró en las áreas de comercio, servicios, inversiones, transporte e identidad. Además, porque su localización geográfica la hace un área que alberga gran diversidad de climas, hábitats y especies que se asocian con las actividades socioeconómicas de su población y determinan las condiciones de uso del territorio (Guzmán, 9 de junio de 2021).

Con este antecedente, se resalta que dos de los instrumentos más importantes en el proceso de afianzar los planes de cooperación de la CAN en materia ambiental hasta la fecha son: 1) la Carta Andina Ambiental de la Comunidad Andina de 2020; 2) la ejecución de sistemas de información ambiental (SIA) para la elaboración de estudios regionales sobre la naturaleza. Los dos se vinculan a los propósitos de cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y de combatir el cambio climático y sus efectos negativos sobre la biósfera. Si bien a esto se hará referencia después, ambos instrumentos se identifican como los más sólidos en torno a estrategias de sustentabilidad específicamente, pero su progreso no ha mostrado mayores avances.

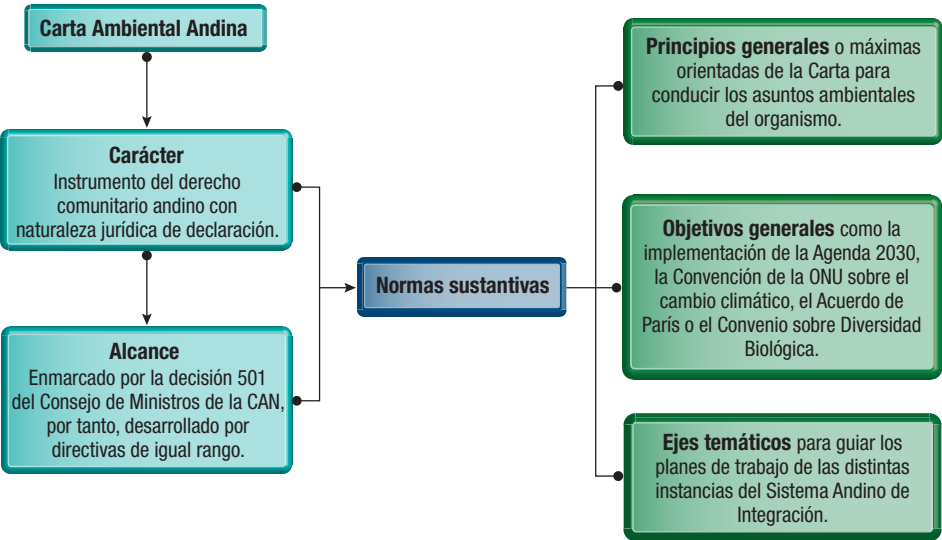
Teniendo en cuenta lo anterior, con la realización de la XXV Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en Cartagena, Colombia (2020), se adoptó la Carta Ambiental Andina como herramienta subregional para ejecutar la Agenda 2030, recuperar el conocimiento de los pueblos indígenas, afrodescendientes y saberes ancestrales para el cuidado de la tierra y promocionar la ciencia desde un enfoque holístico con el fin de armonizar las acciones humanas con la naturaleza (Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, 1º de diciembre de 2020). A su vez, la Carta pactó a nivel integral la conservación de la biodiversidad y los océanos mediante una recuperación pospandemia más verde e inclusiva. Este encuentro, entre otras cosas, también dio paso a avanzar en los compromisos internacionales del Convenio de Minamata o el Acuerdo para la Transparencia y el Escrutinio de la Información Ambiental.

Para el cumplimiento de principios, ejes temáticos y metas, se determinó conformar un grupo de trabajo integrado por las cancillerías de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, los ministerios de Ambiente y el apoyo

de la Secretaría General. Los miembros concertaron un plazo de 120 días para presentar el esquema general de la Carta Ambiental y sus mecanismos de aplicación en los escenarios nacionales y regional. Asimismo, se aprobó una norma orientada a impulsar la Universidad Andina Simón Bolívar como institución educativa perteneciente al Sistema Andino de Integración (Comunidad Andina, 1º de septiembre de 2020).

Esta unión ambientalista estableció seis ejes temáticos principales: gestión integral de los recursos hídricos; conservación y usos sostenible de la biodiversidad; prevención y atención de desastres, incluyendo el manejo integral del fuego y los incendios forestales; lucha contra la minería ilegal y sus delitos conexos; promoción de la economía circular y reforzamiento de la gestión ambientalmente racional de sustancias químicas y desechos durante su ciclo de vida (Comunidad Andina, 1º de septiembre de 2020). Si bien algunos de estos asuntos se encuentran presentes en el mencionado Plan de Implementación de la Agenda Estratégica Andina, la suscripción de este mecanismo se catalogó como un hecho sin antecedentes similares ya que abrió la puerta a proyectos como la Plataforma Tecnológica Ambiental Andina, adecuada para centralizar indicadores ambientales dispuestos a los países de la CAN como un centro de alertas tempranas para el control de las diferentes amenazas que enfrenta la biósfera (Comunidad Andina, 1º de septiembre de 2020).

Figura 2. Carta Ambiental Andina, síntesis



Fuente: elaboración de autores con base en el análisis de Guzmán (9 de junio de 2021).

El anterior diagrama tiene intención explicativa del alcance y funcionamiento de este instrumento de cooperación para los asuntos ambientales de la CAN, destacando que se desprende del quinto principio de la Estrategia Andina, enfocado en concertación, diálogo y consenso entre los diferentes actores involucrados.

Por su parte, los sistemas de información ambiental (SIA) son elementos conformados por actores, políticas y tecnologías que interactúan entre sí para generar los insumos que apoyan la toma de decisiones en diferentes ámbitos relacionados con la protección del ecosistema. Sus funciones básicas son la entrada, el almacenamiento y el procesamiento de datos, y la publicación de información para dar visibilidad a eventos de interés común, incluidos los de la sociedad civil. Las instituciones responsables de la gestión geográfica y ecológica no solo han contribuido a su crecimiento y expansión, sino que se han beneficiado en el camino para la formulación de estrategias. Cabe mencionar que han ocupado un lugar importante en la evolución de la agenda ambiental de la CAN, ya que su puesta en marcha comenzó a mediados de la década de los noventa con la meta de facilitar la implementación y el monitoreo de políticas en el contexto nacional y regional, de la mano con los avances en tecnologías de la información y comunicación (TIC) (Vargas, 2012).

Algunos momentos importantes para el progreso de los SIA en el contexto específico de la CAN han sido: 1) Decisión 523 de julio de 2002: aprobó la *Estrategia Regional de Biodiversidad (ERB)* y señaló que los sistemas de información debían ser el camino para apoyar la ERB en tanto que pueden potenciar los niveles de divulgación, documentación y propiedad intelectual de los estudios focalizados en la biodiversidad; 2) activación de SIA propios de cada país: Sistema Nacional de Información Ambiental (SNIA) en Bolivia, Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), Sistema de Indicadores Ambientales (SIAMBIENTE) en Ecuador y Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) en Perú. Adicional a esto, gran cantidad de portales departamentales e integrados a los niveles nacionales. Por ejemplo: en Perú, el SINIA y los sistemas de información ambiental regional (SIAR); en Colombia, el SIAC y los sistemas de información ambiental territorial (SIAT); y el SIAMBIENTE alimentado por el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) (Vargas, 2012).

Es relevante resaltar que a pesar de que los SIA en cada territorio han tenido diferentes rutas y procedimientos, en general se han orientado a

proveer métodos para catalogar, buscar, visualizar, monitorear y apoyar procesos de gestión de la información acerca de los recursos ambientales (por ejemplo, trámites y estado de licencias). Sus alcances varían en los niveles de tecnificación y alianzas a nivel local, así como en los vínculos que establezcan con sujetos de sectores como academia, empresas privadas, grupos de la sociedad civil, internacionales, entre otros. Pese a que los esfuerzos nacionales han tenido incidencia en la formación de iniciativas como el Sistema Andino de Información Ambiental (SANIA), el portal del Sistema de Información Andino para la Prevención y Atención de Desastres (SIAPAD) y la Plataforma de Información Regional Andino Amazónica (PIRAA), prevista en el marco del Programa Regional de Biodiversidad de las Regiones Andino Amazónicas de la CAN (Vargas, 2012), aún continúa siendo un área en expansión que requiere mejoramiento y que no evidencia mayores avances, como se hará visible en el siguiente apartado.

## /// Desarrollo e implementación de los mecanismos de protección ambiental

Tras comprender las características de los mecanismos ambientales más relevantes de la CAN, el siguiente paso es analizar cuáles han sido los mayores logros y retrocesos hasta la actualidad, en especial de la Carta Ambiental Andina, que después de haber sido firmada a finales de 2020, fue recibida con optimismo por parte de la Comunidad en su inauguración y, en 2021, durante su primer año de implementación, mostró interesantes resultados. Entre estos se cuentan las jornadas de socialización del proyecto "Fortalecimiento de la integración ambiental andina de la CAN" que buscaba elaborar un diagnóstico ambiental de la región para identificar el estado en el que se encuentran los miembros frente a producción y fuentes de información del medio ambiente, como indicadores, políticas públicas y programas de desarrollo (Comunidad Andina, 29 de septiembre de 2021).

Para cumplir con este objetivo, la CAN realizó un acuerdo de cooperación con la Agencia Espacial Colombiana (AEC) que le permitiría unificar la información de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en materia de estudios especializados ambientales y proyectos efectuados, y que permitiría ver el nivel de avance del bloque y las maneras como pudieran seguir avanzando como bloque. Por tal motivo, la AEC, junto con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC),



desarrollaron diversas actividades como el concurso de buenas prácticas ambientales y el foro de alto nivel de la CAN, cuyos resultados más importantes fueron las discusiones frente a las políticas de sostenibilidad a nivel internacional, la transferencia de información y la armonización de indicadores (Comunidad Andina, 16 de diciembre de 2021).

Ya en 2022, se realizó el Foro Regional Andino del Agua en la ciudad de Lima, donde se abordó la evolución, la situación actual y las proyecciones de la gestión de los recursos hídricos en la región. En este foro se reunieron los representantes de los cuatro países durante dos días, en los que se desarrollaron paneles por parte de autoridades gubernamentales y se fomentó el diálogo con autores locales y regionales vinculados al manejo y cuidado del agua. Por otro lado, en el marco del desarrollo de la Carta, se hizo la presentación de la Plataforma Tecnológica Ambiental Andina que corresponde a la segunda etapa del proyecto "Fortalecimiento de la integración ambiental andina de la CAN", mediante el cual se brindan, a los habitantes de los países miembros, datos geospaciales de la región, indicadores ambientales y programas de desarrollo ambiental que faciliten la toma de decisiones en el bloque (Comunidad Andina, 3 de marzo de 2022 y 24 de octubre de 2022).

Ahora bien, en lo corrido del presente año 2023, las actividades que se pueden enmarcar dentro de los objetivos de la Carta Ambiental Andina han sido casi nulas, pues ni siquiera en la página oficial de la CAN se encontraron mayores eventos o proyectos que dieran fe del avance de los países en este tema. Solamente se destaca la XXVIII reunión del CAMRE, en la que los ministros acordaron la importancia de reactivar el Comité Andino de Autoridades Ambientales y el Consejo Andino de Ministros del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, pero no se establecieron rutas concretas ni se abordaron los proyectos para cumplir con los objetivos de la Carta, lo que visualiza cómo ha dejado de ser progresivamente una prioridad para el bloque, según será expuesto a continuación.

En primer lugar, la CAN fue creada originalmente para posicionar al bloque a nivel exclusivamente comercial ante los nuevos retos del sistema internacional, por lo que se esperaba que existiera una armonía significativa en sus bases fundacionales para asumir nuevos compromisos como la protección ambiental. Sin embargo, ese no el caso ya que, tal como se venía abordando en el acápite del recuento histórico, el desempeño de la Comunidad siempre ha dependido de la alineación político-ideológica de los mandatarios. Y esta dependencia ha impactado incluso en los episodios de mayor optimismo del bloque, como fue la

negociación de un tratado de libre comercio entre la Unión Europea (UE) y el bloque andino, ya que durante los años 2007 y 2008 se realizaron tres rondas de negociación, pero no se llegó a ningún acuerdo por las diferentes visiones de los países. Esto finalmente derivó en que la UE firmara un acuerdo comercial multipartes de manera individual con Colombia, Perú y Ecuador, y se debilitara el proceso integrador comercial de la CAN (Quispe-Remón, 2020).

Aunado a lo anterior, Morales (2020) afirma que uno de los mayores obstáculos para el progreso de la organización ha sido la carencia de un *paymaster* o *primus inter pares* que asuma compromisos especiales y lidere el proceso de integración. Esto quiere decir que existe una coincidencia relativa en la jerarquía de poder entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, que se traduce en la confrontación en todo momento de los proyectos andinos que dependen de los intereses nacionales de cada país. Así, la falta de una potencia regional que posea la capacidad económica y política, así como la disposición de asumir el liderato, ha operado negativamente en la proyección de la CAN. Lo que se evidencia en que, a pesar de ser uno de los procesos de integración más antiguos del continente, actualmente se encuentre prácticamente inactiva y desdibujada y los nuevos desafíos que vaya adquiriendo, como la Carta, tengan efectos superficiales y efímeros.

Un ejemplo de esta inestabilidad se evidencia en el Sistema de Información del Medio Ambiente de la CAN descrito anteriormente, pues se plantea como un gran mecanismo de armonización de información estadística entre los cuatro países e inicialmente recibió recursos financieros por parte del Centro Interamericano para el Desarrollo Integral de la Organización de los Estados Americanos (CIDI/OEA) y de la Unión Europea para su implementación (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2008). Sin embargo, la euforia duró poco y el desarrollo de este proyecto se fue estancando paulatinamente, por lo que se le fue dando cada vez menos protagonismo y mucho menos tras las crisis políticas y diplomáticas que vivió el bloque en 2008, a tal punto que al consultar la página oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), el ente encargado de recopilar la información ambiental en Colombia, aparece: "el Sistema de Información del Medio Ambiente SIMA no se encuentra en vigencia actualmente" (DANE, s.f., párr. 1).

Otro punto importante que se debe mencionar como obstáculo para el cumplimiento de las metas ambientales de la CAN es la falta de una clara distinción entre los objetivos de los diversos actores regionales y

subregionales. Así, por ejemplo, la Carta Ambiental Andina se suscribió en el corazón del Amazonas colombiano, en Leticia, como un autoproclamado logro del entonces presidente Iván Duque en su periodo como presidente *pro tempore* de la Comunidad Andina, quien en la triple frontera amazónica presentó este nuevo mecanismo que protegería la biodiversidad del territorio donde se encontraba (*El Tiempo*, 1º de diciembre de 2020). No obstante, los objetivos que se plantean hacen recordar al Tratado de Cooperación Amazónica, suscrito a finales de los setenta, y la posterior Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), creada en los noventa, de la que los cuatro países andinos son miembros y que tiene como objetivo principal la preservación del medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales de la región (OTCA, s.f.).

Por ende, a pesar de que la Carta Andina busca proteger la multiplicidad de ecosistemas que poseen los países miembros, se le ha hecho especial énfasis a la protección amazónica y ahí se empiezan a cruzar los objetivos de la Carta con los de la OTCA. Por tanto, el liderazgo que la CAN pretendió alcanzar en la protección de la biodiversidad del Amazonas no tuvo mayor impacto. Al contrario, un esfuerzo mancomunado por parte de los países andinos en reactivar la OTCA sería mucho más acertado para el manejo de este bioma, ya que incluye todos los países amazónicos, entre ellos, Brasil, que posee gran parte de esta selva, y por ende, se requiere mayor coordinación entre las organizaciones ya existentes para evitar este tipo de solapamiento. A continuación, se expondrán algunas fortalezas y debilidades que se presentan en el ciclo político actual para la cooperación ambiental dentro de la Comunidad.

## Contexto actual de la CAN en mecanismos de cooperación ambiental

En primer lugar, a nivel latinoamericano se está viviendo una segunda 'ola progresista' que comenzó con la llegada de Andrés López Obrador a la presidencia mexicana y siguió con Panamá, República Dominicana, Chile y Honduras. En la región andina, la izquierda también llegó al poder en Bolivia, Perú y, por primera vez en su historia, en Colombia, por lo que se reconfiguraron las dinámicas políticas en América Latina y el Caribe que permitieron la inclusión de nuevas formaciones y sectores emergentes. Asimismo, este cambio de ciclo ha generado un renovado interés de los gobiernos por reactivar los procesos de integración regionales y subregionales que respondan a las dinámicas geopolíticas actuales,

como la reconstitución de los BRICS, el auge de China y el declive de Estados Unidos y el panamericanismo. Así, el Sur global ha encontrado en esta coyuntura una posibilidad de consolidarse como un actor influyente en las organizaciones internacionales, potencializar las instituciones regionales y determinar los principales temas de la agenda, como el cambio climático, la inclusión y la diversidad (Arrellano, 2022; Rocha, 2023).

Por ejemplo, el caso de Colombia con la llegada de Gustavo Petro a la Casa de Nariño ha puesto sobre la mesa diversos temas que habían sido abordados por las administraciones anteriores, pero que no se priorizaban de la manera como el gobierno actual ha implementado. De ahí que Petro priorice la transformación del país desde los territorios en los cuales se transformen las estructuras productivas y se fomenten la inclusión y la equidad de las poblaciones relegadas en el progreso de la nación. Además, en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, la hoja de ruta de su gobierno, hace un fuerte énfasis en la protección al medio ambiente a través de la contención de la deforestación, la restauración de los ecosistemas afectados por la intervención humana y la implementación de lo que denomina 'justicia ambiental' y 'gobernanza inclusiva' en el país (Gobierno de Colombia, 2023).

Por tal motivo, en este documento se reconoce a la Comunidad Andina como una de las organizaciones que el país deberá priorizar durante los siguientes años para alcanzar las metas relacionadas con el desarrollo sostenible y el aumento de su competitividad, puesto que, para el gobierno Petro, la CAN permitirá fortalecer los vínculos comerciales y las inversiones sostenibles que conlleven a la integración de cadenas regionales y globales de valor. Esta orientación busca consolidar una relación prioritaria con los países de la región y deja en un segundo plano a los aliados tradicionales de Colombia, como la Unión Europea y Estados Unidos, con el fin de transitar hacia una economía basada en el respeto a la naturaleza y la descarbonización. Entonces, la Comunidad ofrece los mecanismos y oportunidades necesarios para que Colombia se proyecte como líder ambiental en la región, tal como ha pretendido el Presidente dentro y fuera de Latinoamérica, y articule las estrategias locales y nacionales en políticas como proyectos andinos comunes (Gobierno de Colombia, 2023).

Sin embargo, durante los diez meses que el mandatario colombiano lleva en el poder se han presentado diversos escándalos que han dificultado la consolidación de sus ambiciosas metas dentro y fuera del país. Así, los proyectos económicos que ha planteado como objetivos de

su gobierno no solamente han sido cuestionados por su viabilidad, sino que también han sido manchados por hechos como los despilfarros por parte de la Presidencia y la Vicepresidencia, las treguas dudosas con actores armados del país, como el ELN y las disidencias de las FARC, y las interceptaciones ilegales en contra de la exniñera de la jefa de gabinete, Laura Sarabia. Estos hechos han llevado a que los primeros diez meses del periodo de Petro hayan sido turbulentos y se evidencien rupturas en la solidez del gobierno que, a la postre, dificultan la implementación de las políticas y los compromisos a nivel nacional y regional como la desintegración de su coalición de gobierno, los remezones ministeriales que ha hecho y los constantes roces con el fiscal general de la nación, Francisco Barbosa (Castillo, 7 de junio de 2023).

Por otro lado, el presidente boliviano Luis Arce, que comenzó su mandato en 2020, afirmó su compromiso con la Comunidad como mecanismo que impulsa la competitividad de la región y permite la coordinación de políticas ambientales. No obstante, el tiempo que ha llevado en el poder se ha caracterizado por un aislamiento a nivel internacional y regional que ha incluido menor participación en la CAN por hacer frente a la coyuntura que vive el país plurinacional. Bolivia se encuentra en una crisis económica que ha agravado la división del partido del mandatario, Movimiento al Socialismo (MAS), entre los seguidores del expresidente Evo Morales, quien pretende ser reelegido en las elecciones de 2025, y la corriente del actual mandatario, quien también plantea la posibilidad de quedarse cinco años más en el Ejecutivo. Por tanto, se ha evidenciado una disminución en el apoyo al MAS debido a los diversos hechos de corrupción y empiezan a llegar vientos de renovación política ante el estancamiento de la administración actual (Molina, diciembre de 2021; Molina, 5 de junio de 2023).

En el caso del Ecuador, el gobierno de Guillermo Lasso también se ha caracterizado por fuertes tensiones entre el Ejecutivo, miembros de la oposición y actores de la sociedad civil. Este hecho ha obstaculizado los diversos compromisos que el mandatario asumió a nivel bilateral con Colombia y también en el seno de la CAN en materia de conservación ambiental, puesto que las dificultades en la gobernabilidad llevaron a que Lasso decretara la denominada 'muerte cruzada', es decir que se adelantaron las elecciones legislativas y presidenciales un año antes de la fecha prevista, para detener el juicio político que se llevaba en contra del Presidente por corrupción en diversas empresas públicas ecuatorianas (*El País*, 18 de mayo de 2023). Ello se traduce en una fuerte inestabilidad

política hasta el final de la administración actual y un futuro incierto para las dinámicas del Ecuador, ya que no se visualiza un posible candidato que logre sacar al país de la incertidumbre y la polarización que se vive en las calles.

Finalmente, Perú no es la excepción de la inestabilidad que se describió en los demás países andinos, puesto que en los últimos cuatro años ha tenido seis presidentes en el Palacio de Gobierno. Esto como evidencia de la grave crisis política y social que ha afectado al país por escándalos como la destitución del presidente Pedro Castillo, los casos de corrupción y la fuerte polarización en el Legislativo. Asimismo, se han llevado a cabo multitudinarias protestas en todo el país por las situaciones mencionadas anteriormente, las cuales han sido respondidas con el uso desproporcionado de la fuerza por parte de la fuerza pública, a tal punto que actores como la Unión Europea y los miembros de la CAN han mostrado su preocupación por la crisis de gobernabilidad que vive el país y que ha terminado con la vida de varios manifestantes en las marchas fruto del descontento (Delegación de la Unión Europea en Perú, 10 de enero de 2023; *Europa Press*, 19 de abril de 2023).

En breve, la coyuntura sociopolítica de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú se caracteriza por una fuerte inestabilidad en múltiples niveles que ha empeorado el precario desarrollo de la CAN. En especial se pudo evidenciar cómo a nivel discursivo los cuatro países se encuentran comprometidos con los proyectos de protección ambiental mencionados, como la Carta Andina y el Sistema de Información del Medio Ambiente Andino. Sin embargo, a la hora de llevar a cabo los proyectos orientados a cumplir los objetivos planteados, los mandatarios no tienen la capacidad de maniobrar por la polarización entre los diferentes partidos y la desconexión entre la sociedad y aquellos que se encuentran en el poder. Ni siquiera en el caso de Colombia, que es el país más estable de la región en estos momentos, el Ejecutivo cuenta con el poder necesario para consolidar el liderazgo, ya que Gustavo Petro pretende ejercer un liderazgo a nivel regional en materia de protección ambiental. No obstante, esto lo llevará a una hiperexpansión de la agenda con objetivos excesivos de la política exterior, en la que se altera la ecuación que involucra medios y fines por no contar con las capacidades que se requieren para cumplir el potencial de proyección que se tiene del país (Kitchen, 2010).

## /// Conclusiones

A modo de cierre, al analizar las diferentes olas de la integración latinoamericana se puede dar cuenta de la manera en que la CAN ha evolucionado para hacer frente a las dinámicas que se presentan a nivel local, regional y global, algo que le ha permitido que hoy siga funcionando y se consolide como uno de los organismos de mayor duración en el continente. En principio se centró en un regionalismo abierto preocupado exclusivamente en la proyección del bloque como un actor de mayor valor en la economía global. Sin embargo, con los cambios del sistema internacional y el surgimiento de emergencias propias de la región, su proceso de transformación abrió la puerta a la tercera ola regionalista, enfocada en una integración que abarca asuntos sociales, culturales y ambientales que permitieran mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos en su entorno.

No obstante, sería erróneo afirmar que el recorrido de la CAN se encuentra caracterizado por la gloria y los éxitos comunitarios, ya que se han experimentado largos episodios de estancamiento con breves y efímeros destellos de logros cumplidos en toda su historia. Característica que, tal como se pudo evidenciar a lo largo del texto, se debe a la estructura y la delegación de funciones que la proyectan como un ente supranacional, pero que depende de la coordinación política de los presidentes andinos para los asuntos estratégicos que marcan el rumbo de la organización. En tal sentido, se evidencia una incongruencia entre el carácter intergubernamental y la búsqueda de intereses nacionales con los órganos de la Comunidad que buscan establecer identidades y medidas en común.

Lo anterior se puede evidenciar en el desarrollo de sistemas de información ambiental con ámbito regional en tanto que, por ejemplo: 1) ocurre con frecuencia que los estudios ambientales que responden a demandas de un programa de cooperación específico no tienen continuidad una vez finalizados, por esto los proyectos en su mayoría no favorecen la institucionalización de los SIA; 2) los esfuerzos nacionales para fortalecer los procesos de gestión de información sobre biodiversidad y medio ambiente no solo cuentan con baja difusión para mostrar su funcionalidad sino con espacios limitados para su réplica, por esto los avances nacionales y regionales no son interdependientes; 3) las estrategias y herramientas tecnológicas para la difusión de la información ambiental varían de acuerdo a las realidades y los intereses de cada país, algo que provoca progresos autónomos mas no de gobernanza

común. Estos elementos han generado lento progreso en los SIA, como se puso en evidencia a lo largo del quinto apartado del texto.

En general, la evolución de los mecanismos de protección ambiental en la CAN es muestra de la superficialidad de los compromisos adquiridos por los países andinos, ya que se han tomado decisiones al respecto cuando existe convergencia política entre las administraciones y se celebran como hitos que cambiarán el rumbo de la región, como fue el caso de la firma de la Carta Ambiental Andina en Leticia. Sin embargo, el impacto de estos mecanismos a nivel local ha sido casi nulo y se prioriza la cooperación con otros actores antes que seguir un camino común que determine una identidad común como líder en materia de protección de la riqueza de los biomas. De esa manera, la diversidad de proyectos y mecanismos explicados en el artículo dan fe de la riqueza que posee la región, no solamente en cuanto a la fauna y flora de sus ecosistemas, sino también de la calidad de las iniciativas que surgen de los cuatro países para hacerle frente a estos desafíos de manera comunitaria.

Por consiguiente, el futuro de la CAN ya sea enmarcado en la reactivación de sus órganos, la perpetuación del estancamiento o el eventual desmantelamiento, dependerá de las tendencias políticas de los presidentes andinos y la importancia que le otorguen a la Comunidad. En especial, la coyuntura actual se ve enmarcada por diversos cambios o crisis al interior del bloque, como la inestabilidad política en Perú y Ecuador, y también a nivel externo, como la reelección de Lula en Brasil y la intensificación de la presencia de actores extrarregionales que llevarán a cuestionar el rol del bloque en la política exterior de cada país. Así, se debe seguir investigando la evolución de este bloque, ya que cuenta con mecanismos e iniciativas importantes para hacer frente a la crisis climática, pero dependen del surgimiento de un líder que tome las riendas por los cuatro países miembros y lidere los compromisos ambientales necesarios para garantizar un ambiente sano y la supervivencia de las sociedades andinas en el siglo XXI.

## /// Recomendaciones

Al Consejo Presidencial Andino, es menester evaluar el estancamiento de la CAN, cuya estructura dificulta el cumplimiento de las metas que se plantean como bloque. Por tanto, se deben tomar medidas extraordinarias que terminen con la dualidad que en la actualidad presenta la Comunidad entre lo supranacional y lo intergubernamental. En caso



de priorizar la connotación inicial supranacional de la CAN, se deben replantear órganos, como el Parlamento Andino, que en la actualidad carecen de un peso normativo y cuentan con el potencial para otorgar mayor protagonismo a la ciudadanía de los cuatro países para conocer y hacer parte del proceso de integración. En caso contrario, se debe poner sobre la mesa la reestructuración de la organización y sus objetivos a fin de responder a las relaciones andinas de los últimos años. De esta manera, se mermarían los costos de mantener una estructura tan compleja como la actual y se reduciría el sistema jurídico comunitario, al punto que podría poner en riesgo los avances que durante décadas se han alcanzado. Lo anterior frenaría la continuidad de los acuerdos que actualmente abordan temas como las políticas sociales y ambientales de interés común.

Asimismo, las decisiones que sean adoptadas por parte del Consejo deben incluir la opinión de la ciudadanía y no solamente la de los grandes gremios, sino también las de asociaciones campesinas y trabajadoras, defensores ambientales, comunidades étnicas y autoridades territoriales, quienes se han quejado en reiteradas ocasiones por la desconexión que existe entre los órganos de la CAN y las dinámicas que ocurren en las calles de los países andinos. Especialmente en el área de protección ambiental, que fue abordada en el texto, se viven consecuencias muy distintas del cambio climático en los diferentes ecosistemas de los países. Por tal motivo y en aras de la credibilidad, los compromisos ambientales adoptados a nivel local, supranacional y regional deben ser un reflejo de las interdependencias y los vínculos que existen entre comunidades y ecosistemas andinos, no solamente de la afinidad de sus presidentes.

Al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, se le recomienda incrementar el protagonismo de la protección ambiental dentro de las agendas exteriores del bloque, puesto que este asunto comprenderá una de las mayores amenazas para la región en las próximas décadas y requiere de medidas extraordinarias coordinadas entre los diferentes países, dada la alta vulnerabilidad a los efectos del cambio climático que presentan estos territorios. De manera que se debe fomentar el cumplimiento de la Carta Ambiental Andina, la Estrategia Andina para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos y demás mecanismos comunitarios que preparan tanto a las comunidades como a las economías para los cambios drásticos que conllevarán los cambios en el ambiente durante los próximos años.

Finalmente, los mecanismos de gobernanza ambiental propios de la CAN requieren mejorar las redes de gestión de datos para facilitar el proceso de toma de decisiones de protección ambiental a nivel regional; definir responsabilidades institucionales en el desarrollo de programas de cooperación, si bien respetando la autonomía de los países miembros, pero implementando políticas institucionales para su respectivo cumplimiento; sumar esfuerzos para gestionar recursos económicos orientados al desarrollo de infraestructura organizacional y tecnológica; fortalecer las capacidades humanas para la implementación de proyectos de desarrollo sostenible, especialmente en los territorios y las comunidades locales; y poner a disposición pública los SIA, con fácil comprensión y uso, para que a su vez permitan hacer visible la información entre los países miembros.

## /// Referencias

- Álvarez, M. (2022). *La gestión de la pandemia de covid-19 y el regionalismo en América Latina y el Caribe. Aprendizajes y desafíos pendientes*. Fundación Carolina, Documento de trabajo No. 71. [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/07/DT\\_FC\\_71.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/07/DT_FC_71.pdf)
- Arrellano, A. (2022). ¿Una nueva "ola progresista" en América Latina? Aproximaciones conceptuales y coyunturales. *Astrolabio, Revista Internacional de Filosofía*, (25), 73-90. <https://raco.cat/index.php/Astrolabio/article/view/402878/496556>
- Casas, A. (2001). La Comunidad Andina: 30 años en busca del desarrollo. *Revista de Fomento Social*, (56), 65-91. <https://revistadefomentosocial.es/rfs/article/view/2457/1014>
- Castillo, M. A. (7 de junio de 2023). Los 15 mayores escándalos del Gobierno de Gustavo Petro que lo tienen en el ojo del huracán. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2023/06/07/los-15-escandalos-que-marcaron-los-primeros-diez-meses-del-mandato-de-gustavo-petro/>
- CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/22634>
- Comunidad Andina (2011). *Informe de la Presidencia pro tempore del Estado Plurinacional de Bolivia 2010-2011*. [https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/20111019174354informe\\_bolivia\\_2011.pdf](https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/20111019174354informe_bolivia_2011.pdf)
- Comunidad Andina (22 de agosto de 2011). *Decisión 759, estrategia andina para mejorar la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo*. <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC759.pdf>
- Comunidad Andina (1º de septiembre de 2020). *Países de la CAN acuerdan elaborar Carta Ambiental Andina*. <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/paises-de-la-can-acuerdan-elaborar-carta-ambiental-andina/>
- Comunidad Andina (29 de septiembre de 2021). *Se iniciaron jornadas de socialización del proyecto "Fortalecimiento de la integración ambiental de la CAN"*. <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/se-iniciaron-jornadas-de-socializacion-del-proyecto-fortalecimiento-de-la-integracion-ambiental-de-la-can/>

- Comunidad Andina (16 de diciembre de 2021). *Secretaría General de la CAN y Agencia Espacial de Colombia presentaron Diagnóstico Ambiental Andino*. <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/secretaria-general-de-la-can-y-agencia-espacial-de-colombia-presentaron-diagnostico-ambiental-andino/>
- Comunidad Andina (3 de marzo de 2022). Países de la CAN contarán con Plataforma Tecnológica Ambiental Andina. <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/paises-de-la-can-contaran-con-plataforma-tecnologica-ambiental-andina/>
- Comunidad Andina (24 de octubre de 2022). *Este 27 y 28 de octubre se realizará Foro Regional Andino del Agua 2022*. <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/este-27-y-28-de-octubre-se-realizara-foro-regional-andino-del-agua-2022/>
- Comunidad Andina (s.f.a). *Participación social y ciudadanía andina*. <https://www.comunidadandina.org/temas/dg3/participacion-social-y-ciudadania-andina/>
- Comunidad Andina (s.f.b). *Sistema Andino de Integración SAI*. <https://www.comunidadandina.org/quienes-somos/sistema-andino-de-integracion-sai/>
- Contipelli, E. (2016). La comunidad Andina de Naciones y la evolución del proceso de integración socioeconómico en Latinoamérica. *Estudios de Deusto*, 64(1), 261-280.
- DANE (s.f.). *Sistema de información del medio ambiente de los países de la comunidad andina (SIMA)*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/ambientales/indicadores-ambientales-iaiii/iniciativa-sima>
- Delegación de la Unión Europea en Perú (10 de enero de 2023). *Declaración local de la Unión Europea sobre los acontecimientos recientes en el Perú*. [https://www.eeas.europa.eu/delegations/per%C3%BA/declaraci%C3%B3n-local-de-la-uni%C3%B3n-europea-sobre-los-acontecimientos-recientes-en-el\\_es?s=162](https://www.eeas.europa.eu/delegations/per%C3%BA/declaraci%C3%B3n-local-de-la-uni%C3%B3n-europea-sobre-los-acontecimientos-recientes-en-el_es?s=162)
- Durán, L. (2014). El acuerdo de integración subregional: antecedentes, negociaciones y comentarios. *Revista de Derecho Público*, (10), 169-223. <https://doi.org/10.5354/rdpu.v0i10.31958>

El País (18 de mayo de 2023). *Crisis política en Ecuador*. <https://elpais.com/opinion/2023-05-19/crisis-politica-en-ecuador.html>

El Tiempo (1º de diciembre de 2020). *Colombia suscribe nuevo instrumento para proteger el medio ambiente*. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/que-es-la-carta-ambiental-andina-que-colombia-suscribio-552201>

Europa Press (19 de abril de 2023). Alto Representante de la Unión Europea dice que Perú sufre "una grave crisis de gobernabilidad". *La Tercera*. <https://www.latercera.com/mundo/noticia/alto-representante-de-la-union-europea-dice-que-peru-sufre-una-grave-crisis-de-gobernabilidad/7EMIF6KEL5CNZMUE5QOP5UJ4NI/>

Fuentes, J. A. (1994). El regionalismo abierto y la integración económica. *Revista de la CEPAL*, (53), 81-89. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11951/1/053081089\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11951/1/053081089_es.pdf)

Garzón, J. F. (2015). Latin American Regionalism in a Multipolar World. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2015/23. *Papers SSRN*. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2625599](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2625599)

Gobierno de Colombia (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>

Guzmán, L. F. (9 de junio de 2021). Los asuntos ambientales en la región andina. Una mirada a la carta andina ambiental de la Comunidad Andina (CAN) del 2020. *Blog Departamento de Derecho del Medio Ambiente, Universidad Externado de Colombia*. <https://medioambiente.uexternado.edu.co/los-asuntos-ambientales-en-la-region-andina-una-mirada-a-la-carta-andina-ambiental-de-la-comunidad-andina-can-del-2020/>

Kitchen, N. (2010). Systemic pressures and domestic ideas: a neoclassical realist model of grand strategy formation. *Review of International Studies*, 36(1), 117-143.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia (1º de diciembre de 2020). *Cancillería de Bolivia adopta la Carta Ambiental Andina*. <https://www.cancilleria.gob.bo/webmre/node/4101>

- Molina, F. (Diciembre de 2021). Luis Arce y el MAS: gobierno sin hegemonía. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/arce-evo-morales-bolivia/>
- Molina, F. (5 de junio de 2023). La crisis económica en Bolivia pasa la factura al presidente Luis Arce. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2023-06-05/la-tesis-economica-en-bolivia-pasa-la-factura-al-presidente-luis-arce.html>
- Morales, D. (2020). Jerarquía de poder en la Comunidad Andina: un proyecto de integración carente de paymaster. *Tlamelaua: Revista de Ciencias Sociales*, (48), 233-260. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7546136>
- Murgueito, C. (2007). La Comunidad Andina de Naciones, entre el distanciamiento y la fragmentación. Las relaciones colombo-venezolanas. *Revista Sociedad*, (9), 119-163. [https://www.academia.edu/43571754/La\\_comunidad\\_andina\\_de\\_Naciones\\_entre\\_el\\_distanciamiento\\_y\\_la\\_fragmentaci%C3%B3n\\_Las\\_relaciones\\_colombo-venezolanas\\_II\\_parte](https://www.academia.edu/43571754/La_comunidad_andina_de_Naciones_entre_el_distanciamiento_y_la_fragmentaci%C3%B3n_Las_relaciones_colombo-venezolanas_II_parte)
- OTCA (s.f.). *¿Quiénes somos?* <http://otca.org/quienes-somos/>
- Pastrana, E. y Castro, R. (2018). La Alianza del Pacífico: un eje articulador del interregionalismo pos-TPP1. En *Anuario de integración 14* (pp. 71-94). CRIES. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/04/006-Pastrana.pdf>
- Quispe-Remón, F. (2020). Las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones: los tratados de libre comercio. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 9(2), 110-140. [https://doi.org/10.26754/ojs\\_ried/ijds.413](https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.413)
- Ríos, J. (2020). La inexistente respuesta regional a la COVID-19 en América Latina. *Geopolítica(s) revista de estudios sobre espacio y poder*, 11, 209-222. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/71609/>
- Rocha, A. (2023). El reimpulso de la integración de América Latina y el inicio de un nuevo ciclo de gobiernos progresistas. Las VI y VII cumbres de la CELAC. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, 16(29), 151-161. <http://contextlatin.cucsh.udg.mx/index.php/CL/article/view/8016/7729>
- Rodríguez, M. (16 de abril de 2013). *El nuevo regionalismo latinoamericano y la comunidad andina: convergencias y espacios de acción conjunta*.

- Documentos informativos Comunidad Andina. <http://intranet.comunidadandina.org/documentos/DInformativos/SGdi996.pdf>
- Secretaría General de la Comunidad Andina (2008). *Manual de Estadísticas Ambientales Andinas*. [https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/OtrosTemas/MedioAmbiente/Manual\\_estadisticas\\_ambientales.pdf](https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/OtrosTemas/MedioAmbiente/Manual_estadisticas_ambientales.pdf)
- Tello, L. (2006). Retorno de Chile a la Comunidad Andina: ¿quién gana, quién pierde? *Revista Quehacer*, 162. [https://www.academia.edu/4082852/Retorno\\_de\\_Chile\\_a\\_la\\_Comunidad\\_Andina](https://www.academia.edu/4082852/Retorno_de_Chile_a_la_Comunidad_Andina)
- Tello, L. (2014). ¿Reingeniería o extinción de la Comunidad Andina? *Revista Construyendo Nuestra Interculturalidad*, 10(8/9), 1-20. [https://www.academia.edu/9958421/\\_Reingenier%C3%ADa\\_o\\_extinci%C3%B3n\\_de\\_la\\_Comunidad\\_Andina](https://www.academia.edu/9958421/_Reingenier%C3%ADa_o_extinci%C3%B3n_de_la_Comunidad_Andina)
- Vargas, R. D. (2012). Sistema de información ambiental en la Comunidad Andina: una breve reseña. *Revista de la Integración, Gestión Ambiental en los países de la Comunidad Andina*, (9), 48-57. <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/OtrosTemas/MedioAmbiente/revista9.pdf>
- Vélez, J. (2016). Análisis sobre el alcance integracionista en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). *Escenarios: Empresa y Territorio*, 5(6), 113-140.
- Whittingham, M. V. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional*, 2, 219-255. <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/24/26>

