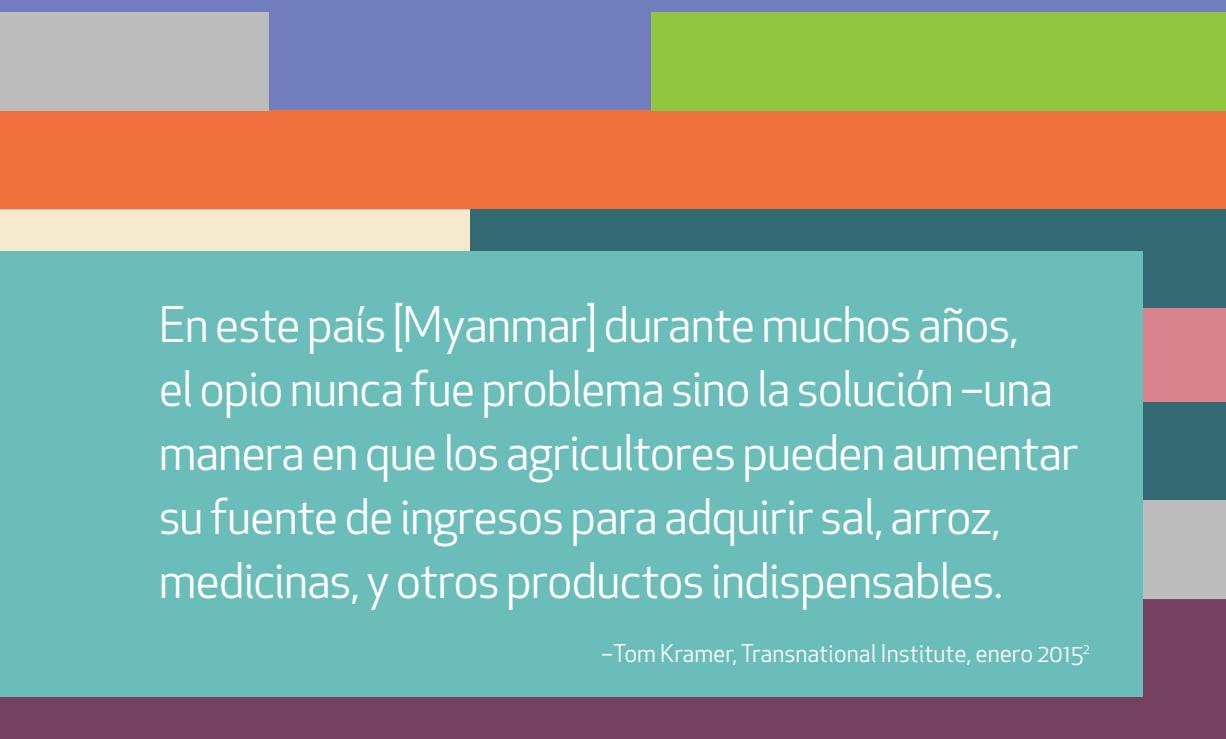


PRODUCCIÓN DE DROGAS POBREZA Y DESARROLLO



Julia Buxton¹



En este país [Myanmar] durante muchos años, el opio nunca fue problema sino la solución –una manera en que los agricultores pueden aumentar su fuente de ingresos para adquirir sal, arroz, medicinas, y otros productos indispensables.

–Tom Kramer, Transnational Institute, enero 2015²

02 INTRODUCCIÓN

04 DIRECTRICES, DECLARATORIAS POR LA ONU Y OTRAS INSTANCIAS MULTILATERALES

07 LAS EXPERIENCIAS CON LOS PROGRAMAS DEL DESARROLLO ALTERNATIVO

Conforme los miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) evalúan el sistema de control de drogas, han emergido numerosos debates entre los gobiernos respecto a cómo equilibrar leyes internacionales sobre drogas con los derechos humanos, la salud pública, alternativas a la pena de encarcelamiento y la experimentación con la normatividad.

Esta serie editorial tiene el objetivo de ofrecer una guía para entender por qué los gobiernos no deben obviar la procuración de los derechos humanos y los impactos en salud pública bajo las políticas actuales relativas a las drogas.



PRODUCCIÓN DE DROGAS POBREZA Y DESARROLLO

Hay millones de personas, sobre todo en el hemisferio sur del planeta, que participan en el cultivo de plantíos como insumo básico en la manufactura de psicotrópicos: coca, opio, y cannabis.

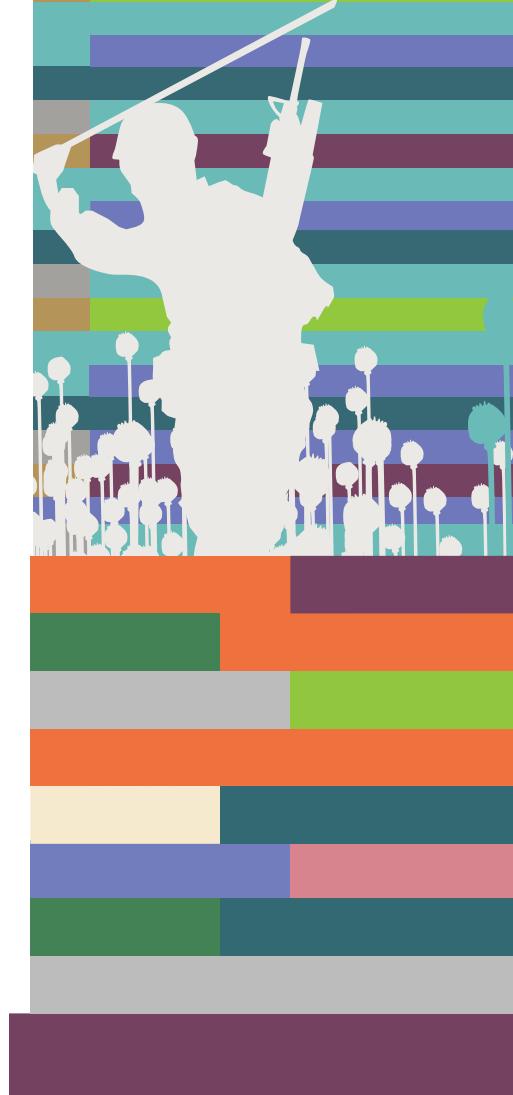
1 Este trabajo tiene sólido sustento en una publicación anterior –J Buxton. Drugs and development: the great disconnect [Narcóticos y desarrollo: la gran desconexión] Swansea: Global Drug Policy Observatory, 2015 [Observatorio Mundial para Narcóticos, 2015] <http://www.swansea.ac.uk/media/The%20Great%20Disconnect.pdf>

2 Citado en T Fuller, "Myanmar returns to what sells: heroin" [Myanmar de regreso a lo que se vende: heroína] *New York Times*, 4 enero 2015.

INTRODUCCIÓN

Hay millones de personas, sobre todo en el hemisferio sur del planeta, que participan en el cultivo de plantíos como insumo básico en la manufactura de psicotrópicos: coca, opio, y cannabis. La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, la primera de las tres convenciones sobre estupefacientes y la que más influencia ha tenido de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que obliga a los países miembro ratificados a arrancar de raíz y destruir todos los cultivos, no relacionados ni con usos medicinales ni científicos, de coca, opio y cannabis. Es el instrumento mediante el cual a los países miembro se les exige que el cultivo para la producción de estupefacientes ilícitos (en adelante 'producción de estupefacientes') se condene penalmente "con la pena de cárcel u otras penas de reclusión" dentro del marco jurídico nacional de cada país (Artículo 36).

A pesar de esta onerosa prohibición reflejada legalmente en los códigos penales de cada uno de los países miembro, la "producción cero" continua siendo un reto inalcanzable. El *Informe sobre Estupefacientes* de 2014, de la Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito (UNODC) pone de relieve el área total global sembrada con plantíos de opio en el 2013 de 296,720 hectáreas, "que es la superficie registrada más extensa desde 1998, cuando se comenzaron a hacer disponibles los registros"³. La superficie de plantíos de opio afganos tuvo un incremento de 36 por ciento, entre 2012 y 2013, ascendiendo a 209 mil hectáreas. A lo largo de los años, la superficie por plantíos de coca en el Perú, Colombia y Bolivia tuvo altibajos aunque, hasta 2012, siguió ocupando 133,700 hectáreas⁴.



3 Oficina de Naciones Unidas sobre Drogas y Delincuencia. World Drug Report 2014. [Informe Mundial sobre las Drogas] Viena, 2014
En: https://www.unodc.org/documents/wdr2014/World_Drug_Report_2014_web.pdf

4 La ONUCCD informó un descenso de 14porciento en las cifras por cultivos ilícitos de coca desde las estimaciones del año 2011.

“...no se ha alcanzado un consenso acerca de cómo (si fuese el caso) compensar a los países productores del hemisferio sur por las pérdidas asociadas con la erradicación de cultivos que han formado la base de sus economías desde hace siglos.”

La persistencia de la producción de drogas se pueden explicar por distintos factores, a pesar de que los productores se vean posiblemente sancionados penalmente. Los agricultores razonan entre las distintas alternativas para obtener el sustento de la vida y, a pesar de que el riesgo es elevado, la producción de drogas es el cultivo que ofrece mayor estabilidad económica. (Ver ejemplos en parte III, más adelante). Además, el reto es la erradicación de producción cuando se reubican los cultivos más allá de las fronteras geográficas. Los sistemas de la fuerza pública operan bajo el supuesto de las demarcaciones claras entre nación-Estado y su integridad territorial, presencia del Estado y su capacidad para prevenir la reubicación de plantíos. En la práctica, este supuesto no es lo que ha prevalecido, sobretodo en áreas fronterizas alejadas con población itinerante.⁵ Además, no se ha alcanzado un consenso acerca de cómo (si fuese

el caso) compensar a los países productores del hemisferio sur por las pérdidas asociadas con la erradicación de cultivos que han formado la base de sus economías desde hace siglos. Por lo general, y como se ha discutido anteriormente, han sido infructuosos los esfuerzos de sustitución de cultivos con otras actividades de subsistencia. La militarización con fines de erradicación, es aún mejor ejemplo — como lo ilustra la operación por parte de Estados Unidos para erradicar cultivos de hoja de coca andina — de los métodos con costos elevados y que sólo provocaron desplazamiento y fragmentación de cultivos.

Este documento informativo destaca varios de los asuntos relevantes en el debate de la Asamblea General de la ONU (UNGASS, por sus siglas en inglés) sobre drogas, enfocándose en las estrategias para atender la producción de drogas ilícitas como una problemática de desarrollo.

5 Ver H Donnan, T Wilson. *Borders: Frontiers of Identity, Nation and State*. [Límites: Fronteras de identidad, nación y estado], Londres: Bloomsbury Academic, 1999; J Sturgeon. "Border practices, boundaries, and the control of resource access: A case from China, Thailand and Burma" ["Prácticas en fronteras, límites y el control del acceso a los recursos: Casos China, Tailandia, Burma"], *Development and Change* 35(3):463-484, 2004; J Goodhand, "Frontiers and wars: the opium economy in Afghanistan" ["Fronteras y guerras: la economía del opio de Afganistán"] *Journal of Agrarian Change*. 5(2):191-216, 2005, p 200; International Crisis Group, *Corridor of Violence: The Guatemala Honduras Border* [El Corredor de violencia: La frontera Guatemala Honduras], Cd. Guatemala/Bogotá/Bruselas, 2014. <http://www.crisisgroup.org/-/media/Files/latin-america/Guatemala/052-corridor-of-violence-the-guatemala-honduras-border.pdf>

DIRECTRICES, DECLARATORIAS POR LA ONU Y OTRAS INSTANCIAS MULTILATERALES

Desde la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague en 1995 y el establecimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio del 2000, se enmarcaron las discusiones sobre desarrollo, usando un vocabulario propio de las perspectivas de los derechos y la participación, que hicieron énfasis en la apropiación local de la agenda, y el involucramiento de los afectados. Las estrategias de desarrollo alternativo, esto es, identificando y poniendo en práctica las subsistencias sustentables justas para la sustitución de los cultivos de estupefacientes, cuya perspectiva es medular en la ONU por lo que refiere al cultivo de drogas ilícitas que, cuando menos a nivel retórico, reflejan el lenguaje del desarrollo sustentable participativo. Como punto nodal, el “Plan de Acción para la Cooperación Internacional en la Erradicación de Estupefacientes Ilícitos y para el desarrollo alternativo” de la UNODC, que en 1998 define como elemento clave del desarrollo alternativo el “reconocimiento de rasgos socio-culturales de las comunidades señaladas”.

El desarrollo alternativo relacionado con la producción de drogas ilícitas es la problemática en numerosas resoluciones y directrices. Refiriéndose específicamente a las Metas sobre Desarrollo del Milenio, la Comisión de Estupefacientes de la ONU en 2005 hace un llamado a los países miembro a que aumenten su apoyo al tipo de programas de desarrollo alternativo “para ofrecerles empoderamiento a comunidades y a las autoridades locales con proyectos en las áreas del desarrollo alternativo e intensificar la apropiación de las riendas sobre medidas de desarrollo que emprendan”...⁶ La misma resolución respaldó la integración del desarrollo alternativo en esfuerzos de desarrollo para la aplicación de conservación ambiental y reforestación, micro-crédito, y la normatividad de tenencia de la tierra. (Párrafo 4).

En 2003, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) solicitó vehementemente a los países miembro priorizar el desarrollo alternativo como parte de la asistencia económica para el desarrollo, retomando la necesidad de alentar a los mercados con aquellos productos resultantes de proyectos de desarrollo alternativo.⁷ En 2006, la ECOSOC hizo énfasis en la importancia del “desarrollo alternativo preventivo” —en otras palabras, dar soporte a la subsistencia en comunidades susceptibles de producir

6 UN Commission on Narcotic Drugs, “Strengthening alternative development as an important drug control strategy and establishing alternative development as a cross-cutting issue,” [“Reforzando el desarrollo alternativo como estrategia importante de control antinarcoóticos estableciendo un desarrollo alternativo como un asunto de transversalidad”], Resolución 48/9, marzo 2005. En: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug_Resolutions/2000-2009/2005/CND_Res-2005-48-9.pdf

7 Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, “Strengthening alternative development through trade and socio-environmental preservation” [“Reforzando el desarrollo alternativo como estrategia importante de control antinarcoóticos estableciendo un desarrollo alternativo como un asunto de transversalidad”] Resolución 2003/37.

“La meta de esta consulta de revisiones fue la de finalizar el borrador de las directrices para su aprobación en la Asamblea General de la ONU; aunque los elementos acordados en Tailandia se perdieron en el camino”

drogas ilegales— clamando a los Estados miembro por mayores recursos económicos para los esfuerzos del desarrollo alternativo.⁸ Una resolución del 2008 en el ECOSOC hizo un llamado a la Asamblea General para desarrollar directrices de programas de desarrollo alternativo.⁹

El desarrollo de esas directrices ilustra algo de la lucha política y conceptual entorno al desarrollo alternativo. La primera consulta formal para la elaboración de las directrices sobre desarrollo alternativo de la ONU se dio en Tailandia en noviembre del 2011, en la que participaron expertos de la sociedad civil y los gobiernos. Con el borrador para la elaboración de las directrices, se hizo énfasis en principios sobre: (1) la importancia de la consecución de actos: viabilidad de actividades de subsistencia puestas en práctica antes de la reducción y erradicación esperada de la producción de drogas ilícitas; (2) la asistencia económica para el desarrollo alternativo no puede quedar condicionada a una previa reducción de cultivos; y (3) el desarrollo alternativo no deberá ser un complemento a la ejecución disposiciones de la fuerza pública, sino más bien, un elemento central y muy integrador de las estrategias de desarrollo nacional holista y ‘humano-centrista’.¹⁰

Un borrador de las directrices se sometió a revisiones ante las misiones diplomáticas en la ONU en Viena —aquellas que generalmente estuvieron representadas en la Comisión de Estupefacientes (CND, por sus siglas en inglés)— como preparativo a una segunda ronda de consultas que sostuvieron los gobiernos en Lima, en 2012. La meta de esta consulta de revisiones fue la de finalizar el borrador de las directrices para su aprobación en la Asamblea General de la ONU; aunque los elementos acordados en Tailandia se perdieron en el camino. A pesar de ello, los elementos de directrices acordados en Lima preservaron el reconocimiento de la importancia de una buena consecución, aunque sin llegar al nivel de detalle del borrador de Tailandia; además, quedaron rechazados otros dos principios y el desarrollo alternativo quedó enmarcado como un complemento al uso de la fuerza policiaca.¹¹ Sobre los principios de las directrices, los expertos de la sociedad civil pusieron de relieve que la responsabilidad con el desarrollo alternativo bajo la UNODC, la CND, y el Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) fue colocada sin corresponder con el papel de agencias de la ONU, tal como el Programa de

8 Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, “Strengthening international cooperation for alternative development, including preventive alternative development, with due regard for environmental protection” [“Reforzando la cooperación internacional por el desarrollo alternativo, incluyendo desarrollo preventivo alternativo, con puntual atención a la protección ambiental], Resolución 2006/33

9 Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, “Promoting sustainability and integrity in alternative development as an important part of drug control strategy in States where illicit crops are grown to produce drugs” [“Promoviendo la sustentabilidad e integralidad del desarrollo alternativo como parte importante de la estrategia de control contra narcóticos en Estados donde los cultivos se siembran para cosechar narcóticos ilícitos”] Resolución 2008/26

10 C Youngers. UN International Guiding Principles on Alternatives Development: An opportunity lost? (parts I and II) [Principios rectores internacionales en desarrollo alternativo de las Naciones Unidas: Una oportunidad perdida (Partes I y II)] Washington Office on Latin America, 2012. En: http://www.wola.org/commentary/un_international_guiding_principles_on_alternative_development; M van Dun, HC Cubas, P Metaal, Between reality and abstraction: Guiding Principles and developing alternatives for illicit crop producing regions in Peru (Briefing paper 39) [Principios rectores y desarrollo de alternativas en regiones de cultivos ilícitos en Perú (Documento informativo 39)] Amsterdam: Transnational Institute, 2013. En: http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/brief39_0.pdf

11 Ibid.

Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).¹² Un grupo que representaba los intereses de los agricultores en la producción de drogas ilícitas, también pusieron de relieve la ausencia de una inclusión de los usos tradicionales de la hoja de coca reconocidos en las directrices¹³ (Bolivia se retiró, pero luego volvió a suscribirse a la Convención Única en el 2012, argumentando que un gran número de usos tradicionales sí justificaban un cierto grado de cultivo legal de la hoja de coca. Ver más adelante, Sección III).

En 2013, la Asamblea General de la ONU aprobó, en concordancia con la propuesta de Lima, el documento “Principios Guía Internacionales de las Naciones Unidas sobre desarrollo alternativo de Naciones Unidas”.¹⁴ Este documento enmarca el desarrollo alternativo como un “elemento integral” para el control de la producción de estupefacientes el cual, debe tomar en cuenta “las vulnerabilidades y necesidades específicas de las comunidades y grupos al ser afectados por los cultivos ilícitos de la producción de estupefacientes (...)” (Párrafos 2, 4). A los países se les exige entender que debe establecerse un “compromiso de largo plazo” con el desarrollo alternativo que deberá ser “complementario en los esfuerzos económicos en la lucha contra la pobreza” (Párrafos 13, 16).

Los organismos multilaterales como la Unión Europea (UE), y la Organización de Estados Americanos (OEA) firmemente tomaron posturas a favor del desarrollo alternativo. En 2006, la UE, como parte de una postura adoptada en su declaración, reconoció que los cultivos ilícitos en la producción y “se concentran en zonas donde predominan el conflicto, la inseguridad, y la vulnerabilidad” y que “lo que refleja el escaso nivel educativo, de salud y de infraestructura física y social está encarnado por un bajo nivel de desarrollo que vive la población de estas zonas geográficas”.¹⁵ Esta declaratoria, adoptando el desarrollo alternativo como “una estrategia de largo plazo y con base a una perspectiva integradora, retoma al desarrollo rural con el fin de establecer los cimientos del desarrollo sustentable, e independencia del cultivo ilícito de estupefacientes”, y fincarlos con respeto a los derechos humanos, procesos de empoderamiento, rendición de cuentas, participación y sin discriminación contra grupos vulnerables, todo esto siendo fundamentales para una perspectiva del desarrollo alternativo.¹⁶ El Plan de Acción Hemisférica sobre Drogas 2011-2015, de la OEA, conmina el compromiso de los países a adoptar “medidas amplias, tales como desarrollo alternativo sustentable e integral, y medidas de intervención de la fuerza pública”, para la reducción de estupefacientes de origen vegetal.¹⁷

12 Youngers, *ibid.*

13 Observatorio de Cultivos Declarados como Ilícitos. Valencia Declaration on Alternative Development [Declaración de Valencia sobre desarrollo alternativo], Valencia, España, nov. 2012. En: http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Valencia_Declaration.pdf

14 Asamblea General de las Naciones Unidas, United Nations Guiding Principles on Alternative Development [Principios rectores en desarrollo alternativo de las Naciones Unidas] Resolución del 18 dic 2013, UN doc. no. A/RES/68/196, 11 Feb 2014. En: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug_Resolutions/2010-2019/2013/A_RES_68_197.pdf

15 Consejo de la Unión Europea, Grupo Horizontal “Drogas”, CORDROGUE 44, 18 mayo 2006. En: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209597%202006%20INIT>

16 *Ibid.*

17 UN Commission on Narcotic Drugs, Reforzando el desarrollo alternativo como estrategia importante de control de drogas estableciendo el desarrollo alternativo como un asunto transversal”, Resolución 48/9, marzo 2005. En: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug_Resolutions/2000-2009/2005/CND_Res-2005-48-9.pdf

LAS EXPERIENCIAS CON LOS PROGRAMAS DEL DESARROLLO ALTERNATIVO

A pesar de la proliferación de estas directrices y una cantidad considerable de experiencias en varios países, los programas de desarrollo alternativo han carecido de éxito. Algunas de las fallas para alcanzar su éxito se plantean en adelante.

Entendimiento deficiente sobre el motivo económico tras el cultivo de estupefacientes: El cultivo de opio, cannabis, hoja de coca —de cosecha muy productivas con pocos insumos— practicado en el hemisferio sur por alrededor de 4 millones de personas es racionalmente una opción de subsistencia para aquellos expuestos a la pobreza multidimensional¹⁸ vivida bajo déficits de ciudadanía del acceso a los servicios del Estado, de tenencia de la tierra, infraestructura, mercados y crédito. El cultivo de drogas ilícitas ocurre en sociedades caracterizadas por desigualdad estructural, violencia y el conflicto. Estos cultivos ofrecen la seguridad de una subsistencia y muchas veces la seguridad física, frecuentemente informal, para las comunidades en vulnerabilidad, sobretodo en zona de conflicto afectadas como principales productores de opio y hoja de coca (Afganistán, México, Colombia, Perú, Bolivia, Burma).

El opio, la coca, y la cannabis están bien acondicionadas en áreas con adversidades de poblaciones bajo desplazamiento, itinerantes y bajo aislamiento. Son cultivos proliferantes en terrenos marginales, de suelos pobres, a gran altitud, sin ningún sistema de riego, ni sistemas de irrigación sofisticado, ni otros insumos como pesticidas, almacenamiento, crédito, transporte, ni requiere facilidades del mercado por cosechas perecederas. Hasta las cosechas poco productivas de estos suntuosos productos (en términos de razón peso/valor) son un colchón amortiguador para aquellos agricultores en pobreza en términos de tenencia de tierra, de alimento, y de liquidez; con acceso a una distribución en un mercado garantizado de precios estables y pagos en efectivo, y facilidades en obtención de semillas. Estos cultivos permiten por un lado, ingreso para el cultivo, y por otro, derivado del cultivo; mecanismos para créditos informales, mecanismos de aparcería para mediar en la tenencia de la tierra. En el caso de Afganistán: “el opio tiene un papel en ser sujeto de crédito para aquellos en la pobreza. Sin éste, se privarían del acceso a los alimentos básicos, insumos agrícolas y fondos para seguridad médica”.¹⁹

18 Ver sobre pobreza multidimensional, p.ej.: A Cohen. The Multidimensional Poverty Assessment Tool [La herramienta de evaluación de pobreza multidimensional], Rome: IFAD, 2009. <http://www.ifad.org/mpat/resources/book.pdf>

19 D Mansfield, A Pain. *Alternative livelihoods: substance or slogan?* [Subsistencias alternativas: ¿Sustancia o slogan?] Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU) Documento informativo, Oct. 2005, p 3. En: <http://areu.org.af/EditionDetails.aspx?EditionId=187&ContentId=7&ParentId=7&Lang=en-US>

Por ejemplo, la hoja de coca puede cosecharse hasta entre cuatro a seis veces al año durante un periodo de crecimiento de 18 meses, en contraste con los tres años que normalmente se requieren para cosechar un cafetal.

El cultivo de estupefacientes y aquellos procesos de refinación y distribución (pasta de coca, morfina) fueron convertidos en fuentes de empleo importantes durante las condiciones de vulnerabilidad económica. Por ejemplo:

- **En Marruecos participaron 96,000 familias equivalentes a 804,000 habitantes, que a su vez equivale a 6.5 de los hogares del sector agrícola (2.5 por ciento de la población total), que a su base de subsistencia involucraron el cultivo de cannabis durante el ajuste económico de mediados de los años dos mil;**²⁰
- **En Bolivia, la cantidad de empleados del cultivo de la hoja de coca durante el agudo proceso de liberalización del mercado entre los ochenta y los noventa se estimó entre 74,000 a 500,000 empleados (una décima parte del 1.8 millones que representa el total de la población económicamente activa);**²¹
- **En el estado Shan, de Burma, se integraron al cultivo de opio 240,000 hogares a mediados de los años dos mil;**²²
- **En Afganistán, donde la economía del opio forma “un mercado bien conectado en términos de crédito, ventas, transporte, y procesamiento”, la estimación contempla una razón de 5.6 empleos en la economía no-agrícola rural generados por cada hectárea sembrada de opio.**²³

En algunos casos las herencias de una recuperación inadecuada del conflicto que se combinan con liberalización del mercado, escasez de oportunidades convencionales de empleo, bajos niveles de remuneración, movilidad social reducida, y gobernanza opaca —los que entienden ese comercio internacional de estupefacientes optan por una alternativa racional si es que no perfecta perfecta, como medio de subsistencia con valor de \$322 billones anuales. Los programas de desarrollo alternativo esporádicamente toman estos factores en cuenta y, consecuentemente no han ofrecido oportunidades que por su calidad y su escala representen alternativas viables a la gente que toma decisiones por sobrevivencia bajo circunstancias adversas.

20 P-A Chouvy, Morocco said to produce nearly half of the world's hashish supply [“Una mitad de la producción mundial de jashis provendría de Marruecos”] *Jane's Intelligence Review* 17(11):32-35, Nov. 2005.

21 C. Allen. *An industrial geography of cocaine*. [Una geografía industrial de la cocaína] Londres: Routledge, 2009

22 UNODC. *World Drug Report 2005* [Informe mundial sobre estupefacientes de 2005] UNODC: Viena, p. 192.

23 Mansfield y Pain, op.cit., p 3.

24 *The National Security Strategy of the United States of America*. [Estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos de América] Washington DC: Oficina del Presidente, 2002. En: <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>

25 Oxfam. *Whose aid is it anyway? Politicising aid in conflicts and crises* [“La ayuda ¿de quién es? Politizando la ayuda dentro del conflicto y la crisis”]. Oxfam, Documento informativo 145, 2011, En: <http://www.oxfam.org/en/research/whose-aid-it-anyway>; Ver, para detalles de este debate, en: Overseas Development Institute, “Is the UK securitising its development aid?” [¿Está securitizando su ayuda al desarrollo el Reino Unido? (posteo virtual) 2 marzo 2011, En: <http://www.odi.org/opinion/5654-uk-securitising-its-development-aid>; J Harrigan. The political economy of aid flows to North Africa [Economía política en el flujo de la ayuda para África del Norte] UN University-WIDER, Documento de trabajo, 2011.

26 Ver para obtener definiciones Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), “Principles for good international engagement in fragile states” [“Principios para buen desempeño en Estados frágiles”] Development Assistance Committee (DAC), Paris, 2006 – En: <http://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/38368714.pdf>; F Stepputat, L Engberg-Pedersen. “Fragile states: Definitions, measurements and processes” [Estados frágiles: Definiciones, mediciones y procesos], en *Documento de Antecedentes de situaciones frágiles*, Danish Institute for International Studies, Copenhagen, 2008, pp 21-31.

27 Ver p.ej., M Duffield, Social reconstruction and the radicalization of development: Aid as a relation of global liberal governance [Reconstrucción social y radicalización del desarrollo: La ayuda como una relación de gobernanza liberal global], *Development and Change* 33(3): 1049-1071, 2002; J Howell, J Lind, *Changing donor policy and practice on civil society in the post-9/11 aid context* [Cambios en políticas y prácticas en los donantes a la sociedad civil en los contextos de ayuda post 9/11], London School of Economics, Non-Governmental Public Action Programme, Documento de trabajo 25, 2008, En: www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/NGPA/publications/WP25_Donors_HowellLind_Web.pdf

28 M Duffield. *Global governance and the new wars: The merging of development and security* [Gobernanza mundial y las nuevas guerras: Convergencias en el desarrollo y la seguridad], Londres: Zed Books, 2001; M Duffield, *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples* [Desarrollo, seguridad y Guerra subyacente: Gobernar el mundo de pueblos], Cambridge: Polity, 2008; M Duffield. 'The Development-Security Nexus in Historical Perspective' ["El nexo desarrollo-seguridad en su perspectiva histórica"], en J Stilhoff Sorensen (ed.) *Challenging the Aid Paradigm: Western Currents and Asian Alternatives* [Desafiando el paradigma de la ayuda; Tendencias occidentales y alternativas asiáticas], Basingtoke: Palgrave Macmillan, 2010; J. Stilhoff Sorensen. The failure of state-building – Changing biopolitics and the splintering of societies [El fracaso de la fundación de un Estado — Biopolíticas cambiantes y escisiones en sociedades], *Development Dialogue* 58:49-65, 2012

29 Alternative ASEAN Network on Burma (ALTSEAN Burma), *A failing grade: Burma's drug eradication efforts* [El examen con mala nota: Los esfuerzos de la erradicación en Burma] 2004. En: www.altsean.org/Docs/PDF%20Format/Special%20Reports/Failing%20Grade.pdf

30 T Andersson, D Talin, J Stage et al. *Impact assessment of crop eradication in Afghanistan and lessons learned from Latin America and South East Asia* [Evaluación de impactos por erradicación de cultivos en Afganistán y enseñanzas recogidas de Latinoamérica y el Sudeste Asiático], Londres: Akha Foundation/Senlis Council, 2006.

Perspectivas contradictorias e incoherentes: La conceptualización del desarrollo y por ello, las perspectivas de desarrollo alternativo y otros programas presentan diferencias significativas de una región a otra, y entre las potencias mundiales, lo cual resulta en la profusión de programas que se contradicen entre sí.

Además, durante los años dos mil se dieron cambios en las prácticas de desarrollo.²⁴ Las intervenciones se alejaron de previas metas hacia el desarrollo de países pobres,²⁵ y en cambio, trabajaron a menudo cooperativamente con las fuerzas militares de los países “débiles, fragmentados, y fallidos”,²⁶ mediante misiones con transversalidad entre agencias para evitar “amenazas trasnacionales” al hemisferio norte, incluyendo las drogas ilegales.²⁷ Con los programas de “seguritización del desarrollo”,²⁸ el desarrollo alternativo, el desarrollo en los cultivos de drogas ilícitas está comúnmente relegado bajo estabilizaciones militares y estrategias de consolidación, mientras que con ello a la comunidad del desarrollo se le sujeta a una perspectiva de “amenaza” que enmarca a las drogas como causa y no como síntoma de la pobreza y la exclusión.

De allí que, por ejemplo, la coerción de la erradicación —fumigación aérea o manual— parecería justificable desde el punto de vista de la seguridad pero, desde la perspectiva del desarrollo esto es un desastre. En Burma, en los años dos mil, se estima que 260,000 hogares (1.2 millones de habitantes) sufrieron hambruna y mortalidad causada por enfermedades curables durante las prácticas prohibicionistas y de erradicación de cultivos de opio.²⁹ En Laos fue parecido, las presiones externas para alcanzar metas de cero cultivos produjeron entre 2003-2004 una reducción de hasta 45 por ciento de los cultivo lo que significó una hambruna pandémica.³⁰ En Bolivia, la erradicación forzada de los años dos mil abismó a 50,000 familias a la pobreza, la cual trajo consigo la desnutrición, lo que empujó hacia actividades ilícitas como trabajo sexual y trabajo jornalero de migrante para obtener ingresos —estos efectos se observaron a semejanza en varios países.³¹ De la misma manera, la erradicación coercitiva resulta en el desplazamiento, como fue el caso en Colombia, con estimaciones de cinco millones de habitantes desplazados (15 por ciento de la población); y en Laos con 65,000 habitantes montañeses desplazados.³² La erradicación química sobre plantas de estupefacientes y la reubicación forzada de poblaciones es causa efectos dañinos en ecosistemas y su medio ambiente en general, a la vez que afecta a agricultores alternativos, criaderos, y a la salud humana.³³ Además, cuando el medio de subsistencia de los agricultores se ve abruptamente amenazado, es entonces que se forman alianzas entre los afectados y las insurgencias, los rebeldes o grupos criminales como protección propia.³⁴ La erradicación forzada y las

“Las comunidades rurales itinerantes sin poder acceder a capital, créditos, colaterales, documentos de identificación, ni tenencia de tierra tienen nulo potencial para poder capitalizarse del mercado y sus procesos de liberalización.”

indirecto”³⁶ en la producción de la hoja de coca de Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador. A pesar de presentarse como un elemento en el control de estupefacientes, los acuerdos comerciales y arancelarios han sido más eficientes mostrando mejor eficiencia en sujetar a países productores de materias primas a procesos de reformas de mercado, que a reducir las dependencias en los cultivos de estupefacientes. Las comunidades rurales itinerantes sin poder acceder a capital, créditos, colaterales, documentos de identificación, ni tenencia de tierra tienen nulo potencial para poder capitalizarse del mercado y sus procesos de liberalización.

Deficiente señalamiento de metas: Las intervenciones de los programas de desarrollo alternativo han beneficiado consistentemente a agricultores que son: a) localizables; b) sin subsistencias dependientes de la hoja de coca, o del opio; y c) posicionadas favorablemente para la transición al flujo de ingresos alternativos gracias a ventajas en sus recursos tales como la tenencia de la tierra. Al verse favorecidos los agricultores, esto

prohibiciones de cultivos están asociadas al efecto de burbujas económicas con consecuencias de impactos de la reubicación dentro de países y dentro de ellos, provocando elevación de precios de productos y motivando a nuevos operadores, o diversificación del mercado en nuevos tipos de estupefacientes.³⁵

Las perspectivas con sustento en medidas macro-económicas tales como los acuerdos comerciales y sobre aranceles, aunque tuvieron la meta de estimular el crecimiento económico, generalmente fueron deficientes y comúnmente regresivas respecto con los pobres. La Comisión sobre Comercio Internacional de los Estados Unidos encontró que el Acuerdo Andino sobre Comercio Preferencial de 1991, tuvo un impacto “reducido y más bien

- 31 L. Farthing, B Kohl. Conflicting agendas: the politics of development aid in drug-producing areas [‘Agendas en conflicto: Las políticas de la ayuda para el desarrollo en áreas proveedoras de narcóticos’], *Development Policy Review* 23:2, 2005; Akha Foundation/Senlis Council, *ibid*.
- 32 Ver fuentes en: Akha Foundation/Senlis Council, *ibid*; y en sitio virtual del proyecto Cultural Survival – Laos: Poppy eradication policy displaces thousands [‘Laos: las políticas de erradicación del opio desplazaron a miles’], (sin fecha); www.culturalsurvival.org/news/laos-poppy-eradication-policy-displaces-thousands
- 33 A. Isacson. *Time to abandon coca fumigation in Colombia* (web post) [La hora de descartar la fumigación de la coca en Colombia (posteo en Internet)], Washington, DC: Washington Office on Latin America, 7 octubre 2013. En: www.wola.org/commentary/time_to_abandon_coca_fumigation_in_colombia; Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (2006), *Alternative development strategies in Colombia: The need to move beyond illicit crop spraying*. [Estrategias de alternativas para el desarrollo en Colombia: La necesidad de ir más allá de fumigaciones sobre cultivos de coca], (Resumen Ejecutivo), Oakland, CA, 2006. En: http://www.aida-america.org/sites/default/files/AIDA-EX_SUMM_ALT_DEVT_06-08_0.pdf.
- 34 M Lifsher, “U.S. Drug War Ally Bolivia Loses Ground to Coca Farmers” [‘Aliado estadounidense de la guerra contra narcóticos pierde simpatías del campesinado boliviano’], *Wall Street Journal*, 13 mayo 2003. www.wsj.com/articles/SB105277602959745000; K Ledebur, L Farthing, *To the beat of a different drum: Bolivia’s Community Coca Control* [Al ritmo de un tambor diferente: El control de la coca en Bolivia] Cochabamba: Andean Information Network, 2014. En: ain-bolivia.org/2014/07/to-the-beat-of-a-different-drum-bolivia-community-coca-control/; Programa de Naciones Unidas para Control Antinarcóticos, *Alternative Development in the Andean area: the UNDCP experience* [desarrollo alternativo en la Región Andina: La experiencia del Programa de Naciones Unidas para el Control de Drogas, UNDCP], Viena: Naciones Unidas, 2001 p19. En: www.unodc.org/pdf/publications/alt-development_andean.pdf

35 Ver Transnational Institute [Países Bajos] sobre incrementos de cultivos en Sudeste asiático, *Alternative development or business as usual? China's opium substitution policy in Burma and Laos, [desarrollo alternativo o ¿sigue todo como si nada? La política de sustitución de opiáceos de China en Burma y Laos]*, Documento informativo en *Política Antinarcoóticos* 33, nov. 2010. En: www.tni.org/files/download/brief33.pdf; L Astorga, *Drug trafficking in Mexico: A first general assessment. [Narcotráfico en México: Evaluación preliminar general]* Documento de trabajo en manejo de transformaciones sociales 36. UNESCO, En: www.unesco.org/most/astorga.htm; Witness for Peace. *An exercise in futility: Nine years of fumigation in Colombia. [Un ejercicio infructuoso: Nueve años de fumigación en Colombia]*, Washington, DC, 2009, at: witnessforpeace.org/downloads/An_Exercise_in_Futility.pdf; M Dion, C Russler, *Eradication efforts, the state, displacement and poverty: Explaining coca cultivation in Colombia during Plan Colombia* ["Esfuerzos de la erradicación, el Estado, los desplazados, y la pobreza: Explicando el cultivo de la coca en durante el Plan Colombia"], *Journal of Latin American Studies*. 40:399-421, 2008; D Mansfield, A Pain, *Evidence from the field: Understanding changing levels of opium poppy cultivation in Afghanistan* ["Evidencias de campo: Comprendiendo los niveles de cultivo del opio en Afganistán"] En: J. Buxton (ed.) *The Politics of Narcotic Drugs: A Survey*, [Las políticas sobre drogas narcóticas], Oxford: Routledge, 2011. Ver sobre Perú en: L. Whittington. *The balloon effect, in effect: Humala, Peru and the drug dilemma* [El efecto burbuja efectivamente: Humala, Perú y el dilemma de los narcóticos], Washington, DC: Consejo sobre Asuntos Hemisféricos, 2013. En: www.coha.org/the-balloon-effect-and-displacement-part-2-of-2/; B Bagley, *Drug trafficking and organized crime in the Americas. [El narcotráfico y el crimen organizado en las Américas]*, Actualización del Woodrow Wilson Centre, 2012. En: www.wilsoncenter.org/sites/default/files/BB%20Final.pdf; C Youngers, E Rosin (eds.) *Drugs and democracy in Latin America: The impact of US policy*. Los narcóticos y la democracia en Latinoamérica: Impactos de la política de E.U., Boulder, CO: Lynne Rienner, 2005, p 45.

les permite reducir los niveles de producción de drogas ilegales y ver resultados de "impacto inmediato", aunque se trata de reducciones que no son sustentables. Éstas aumentan la marginalización de los jornaleros y los sin tierra, en tanto el acceso a apoyo mecánico, agroquímicos, y en infraestructura para los agricultores más privilegiados inflan el valor de la tierra y de los ingresos por hogar. Este sesgo genera o refuerza la desigualdad rural y la exclusión, lo cual luego aumenta la posibilidad de que aquellos ubicados hasta bajo de la cadena de los cultivos se vayan a buscar áreas nuevas a donde sembrar para su subsistencia.³⁷ En Afganistán, por ejemplo, el desarrollo alternativo no tuvo como meta a la población en pobreza de recursos o de tierra, los más dependientes en el cultivo de opio sino que se enfocó en las regiones accesibles con potencial agrícola o por áreas donde el conflicto se había intensificado. En enfoque la tierra de mejor calidad con potencial agrícola fue que se contuvo a los pobres rurales, se aumentó la vulnerabilidad de los agricultores y lo cual incrementó descontento en aquellas áreas donde las oportunidades alternativas de subsistencia fueron escasas.³⁸

En algunos casos, el señalamiento de metas fue determinado más por consideraciones militares que de desarrollo, perjudicando así los resultados en el desarrollo económico. En Colombia, por ejemplo, las actividades de desarrollo alternativo por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) estuvieron enfocadas en sobre áreas de desmovilización paramilitar (Catatumbo, Alto y Medio Atrato, Sierra Nevada de Santa Marta) y no en regiones bajo fumigación aérea de cultivos de estupefacientes en Amazonia y Orinoco.³⁹ La flexibilidad de recursos y estrategias en asociación con las intervenciones combinadas no fueron favorables a la coherencia de los programas de desarrollo alternativo. En Afganistán, según la Comisión Independiente para Ayuda con Impacto del Reino Unido (ICAI, por sus siglas en inglés): "la asistencia económica se usa comúnmente como parte directa de las operaciones militares, particularmente a las intervenciones dirigidas a la reducción de plantíos de opio y a la entrega de proyectos de impacto inmediato con el objetivo de ganarse "los corazones y las mentes" de la población local". La perspectiva con orientación en la seguridad significó que los apoyos económicos para el desarrollo estuvieron dirigidos sobre áreas donde era el conflicto, y no la pobreza, lo que prevalecía y causaba resentimiento considerable en las provincias más pacíficas".⁴⁰

Las mediciones del éxito de programas de desarrollo alternativo son indiferentes al desarrollo humano:

En los programas de desarrollo alternativo el indicador primordial es la reducción de los cultivos de estupefacientes con base en la noción de hacer valer las convenciones sobre estupefacientes de la ONU siendo estas el imperativo institucional de la UNODC. De tal forma, que las evaluaciones sobre las metas están configuradas en torno a cierta mentalidad de corto plazo para emitir el informe a la UNODC y a veces, en torno a Estados Unidos. La producción de informes generan presiones sobre los países por lograr descensos demostrables; respuestas ad hoc forzadas ante niveles ascendentes de cultivos, aún cuando son difíciles de obtener los cálculos confiables de los casos.⁴¹ Aunado a esto, en las mediciones de la UNODC no están incorporados los indicadores o mediciones para progresos socio-económicos, y no dan luz sobre la manera de cómo se llega en los hogares a tomar decisiones sobre cultivos.⁴² Las evaluaciones y los análisis sobre impactos del desarrollo que resultan inadecuadas en su diseño, puesta en práctica, y evaluación de programas de desarrollo alternativo, significa que su potencial para causar daños no es tomado en cuenta. En lugar de mitigar los factores detrás de los cultivos que son la pobreza, la inseguridad y marginalización, con los programas de desarrollo alternativo pueden generar nuevas formas de exclusión y desigualdad.

Afganistán es un ejemplo donde hubo una mínima evaluación sobre la manera en que los agricultores de goma de opio pudieron ser afectados por intervenciones con programas de desarrollo alternativo, o cuales fueron sus respuestas probables ante estos programas de “desarrollo” con financiamiento internacional (reubicación, cultivando nuevamente, etc.). Como resultado de esta deficiencia, no hubo una explicación clara para entender lo que influye sobre los hogares en la toma de decisiones al cambiar del cultivo de subsistencia lícito al ilícito, y cómo esto afecta dependiendo de las diferencias socioeconómicas, por género y por geo-localización.⁴³ La ICAI ha encontrado que desafortunadamente el presupuesto anual de £190 millones de libras para ayuda del Reino Unido destinado a Afganistán se sustentaba con monitoreo deficientemente diseñado e indicadores no apropiados. Los tropiezos en aplicar las actividades emergieron por “falta de consultas directas con los beneficiarios finales y teorías no comprobadas sobre el cambio”, según ICAI.⁴⁴

“En lugar de mitigar los factores detrás de los cultivos que son la pobreza, la inseguridad y marginalización, con los programas de desarrollo alternativo pueden generar nuevas formas de exclusión y desigualdad.”

36 M Villarreal. *ATPA renewal: background and issues*. [Renovación del ATPA: Antecedentes y asuntos], Washington, DC: Congressional Research Service, 2011.

37 M van Dun, H Cabieses Cubas and P Metaal. *Between Reality and Abstraction Guiding Principles and developing alternatives for illicit crop producing regions in Peru* [Entre realidad y abstracción Principios rectores desarrollando alternativas para regiones reouanas de cultivos ilícitos], TNI Drug Policy Briefing Paper 39. Amsterdam: TNI, 2013. En: www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/brief39.pdf; Mansfield and Pain, op.cit.

38 A partir de autores: D Mansfield, *Pariah or Poverty?: The Opium Ban in the Province of Nangarhar in the 2004–05 Growing Season and Its Impact on Rural Livelihood Strategies*, [¿Paria o la pobreza? La prohibición del opio en la provincial de Nangarhar durante temporada de cosechas 2004-05 e impactos en estrategias de subsistencia rurales] de GTZ Project for Alternative Livelihoods in Eastern Afghanistan: Documento Interno No. 11.

39 R Vargas Meza. *USAID's Alternative Development Policy in Colombia* [Políticas de desarrollo alternativo de la USAID en Colombia], Amsterdam: Transnational Institute, 2011. En: <http://www.tni.org/briefing/usaids-alternative-development-policy-colombia>

Fallas de incorporación a las buenas prácticas de desarrollo: Aún cuando el consenso internacional ha puesto énfasis en que las buenas prácticas que incluyan la participación de los agricultores afectados en el diseño de las iniciativas de desarrollo y tenencia de propiedad agrícola, la criminalización de los agricultores ejercida a partir de la Convención única de 1961 continúan siendo un impedimento para una participación significativa. Los programas de desarrollo alternativo generalmente excluyen del sus diseños a la población local y su conocimiento en el desarrollo de opciones alternativas, socavan a instituciones municipales, y erosionan la confianza que los agricultores tendrían en sus autoridades nacionales y en las agencias donantes de fondos a nivel internacional.⁴⁵ Además, no se ha hecho suficiente esfuerzo en estandarizar el desarrollo alternativo a los programas nacionales para el desarrollo o los de apoyo por donantes.⁴⁶ Por ejemplo, en Afganistán, la intervención para alternativas de subsistencia para los agricultores de opio no fueron incluidas en las estrategias anti-narcóticos y del “Programa Nacional de Prioridades”, donde se establecían medidas contra la pobreza. Por ello, las medidas respondieron a metas de corto plazo en política sobre seguridad en lugar de hacerse metas integrales de desarrollo de largo plazo.⁴⁷

Las directrices técnicas de buenas prácticas de desarrollo alternativo, incluyendo aquellas de la UNODC y la UE, dictan los impactos negativos de condicionalidades para los programas de asistencia, particularmente cuando en contextos donde los niveles de cultivos no se han determinado con precisión los agricultores se ven sometidos a presiones externas de las que no tienen control alguno. A pesar de esto, la condicionalidad de la asistencia como fundamento en programas de desarrollo alternativo continúa siendo una realidad para algunos donantes, destacadamente para Estados Unidos; una práctica en la que la asistencia económica “es vista más como compensación que como un medio para promover el crecimiento equitativo y el empoderamiento de los pobres”.⁴⁸ La persistencia de esta condicionalidad es evidencia de la falta de consenso entre el régimen del control de estupefacientes, del desacuerdo sobre buenas prácticas, y de las diferencias entre las prioridades de los donantes. La retención reflejada en las condiciones que el desarrollo alternativo le causan al agricultor, perpetúan la desconfianza y los patrones de conflicto y los focos de violencia.

40 UK Independent Commission for Aid Impact. (2014). *DFID's Bilateral Support to Growth and Livelihoods in Afghanistan*, [La ayuda bilateral para el crecimiento y la subsistencia apoyada por DFID para Afganistán] Informe 31 En: <http://ica.i.independent.gov.uk/wp-content/uploads/ICAI-Report-DFIDs-Bilateral-Support-to-Growth-and-Livelihoods-in-Afghanistan.pdf>

41 D Mansfield, Alternative development: The modern thrust of supply side policy. [“desarrollo alternativo: El impulso modern a políticas de contraparte en proveedores”], *Bulletin on Narcotics* LI(1-2), 1999. En: http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin_1999-01-01_1_page004.html; Ver p.ej.: K Ledebur and C Youngers (2012) *Bolivian Drug Control Efforts: Genuine Progress, Daunting Challenges* [Esfuerzos del control antinarcóticos bolivianos: Avances genuinos, Retos desalentadores] Andean Information Network.

42 Mansfield, *Alternative development*, [desarrollo alternativo], ibid.

43 Mansfield, Pain, op.cit. (nota 20).

44 UK Independent Commission for Aid Impact, op.cit.

45 L Farthing, *Rethinking alternative development in Bolivia* [Revisiones en desarrollo alternativo en Bolivia], Andean Information Network, 2004.

46 GTZ, FAO. (2006). *Lessons learned from alternative development in Asia* [Enseñanzas recogidas del desarrollo alternativo en Asia]

47 Mansfield, Pain, op.cit.

48 Ibid.

Rechazo de Bolivia hacia las perspectivas innovadoras: En Bolivia se ha llevado a cabo una experiencia evidentemente exitosa de reducción de cultivos ilícitos de la hoja de coca que merece la atención mundial, aunque se la ha tratado con hostilidad por parte de algunos actores globales. Con el Presidente Evo Morales, un antiguo agricultor de hoja de coca, la política boliviana de “Coca sí; Cocaína no”, reconoce la necesidad de un mercado legal de la hoja de coca para apoyar el uso tradicional y legal de la coca en bebidas, jabones, y otros productos así como el hábito de mascar la hoja como un estimulante moderado. En las zonas de cultivo principales, a algunos agricultores se les otorga el permiso de sembrar hasta cierta cantidad de coca para el mercado legal.⁴⁹ Con este esquema es que se les da apoyo gubernamental, a partir del cual desarrollar oportunidades de subsistencia alternativas agrícolas, así como otras oportunidades de subsistencia para reemplazar la producción ilícita de coca entre los agricultores dispuestos a participar. Conforme se han venido reduciendo los cultivos de hoja de coca ilícita en las áreas de estos programas, ya no existe una obligación por parte de los agricultores hacia una red delincuencia y la violencia que afectaba a sus comunidades se redujo drásticamente⁵⁰ (Ver Artículo Informativo No. 06 sobre Reducción de Daños). A pesar de tales logros, Estados Unidos reaccionó a esta política suspendiendo preferencias arancelarias con Bolivia firmadas por el Acuerdo Andino sobre Preferencias Arancelarias, afectando con ello aproximadamente 25,000 a 50,000 empleos de la industria textil boliviana.⁵¹

49 K Ledebur, CA Youngers. From conflict to collaboration: an innovative approach to reducing coca cultivation in Bolivia [“Del conflicto a la colaboración: una perspectiva a la reducción de cultivos de coca en Bolivia”], *Stability: International Journal of Security and Development* 2(1):9, 2013. DOI:<http://dx.doi.org/10.5334/sta.aw>

50 Ibid.

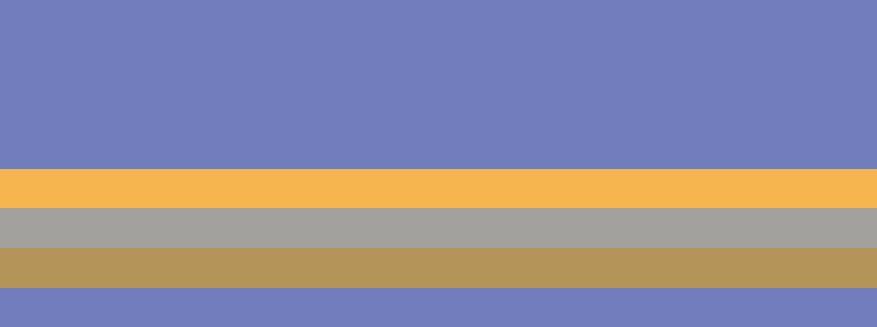
51 A Poe. (2008). *Are thousands of Bolivian jobs at stake?* [En Bolivia son miles los empleos en peligro] Security Assistance Monitor. <http://www.securityassistance.org/blog/are-thousands-bolivian-jobs-stake>

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El cultivo de estupefacientes es una problemática del desarrollo y no una de delincuencia ni de seguridad. Poner atención a los problemas del cultivo de drogas en el hemisferio sur deben incorporarse como parte de, y con miras a, metas sobre el desarrollo sustentable, de fundamento en derechos humanos, que otorgue empoderamiento. Hay una necesidad urgente de que se reflexione sobre las limitaciones de las perspectivas existentes de desarrollo alternativo y sobre la factibilidad de las metas del desarrollo derivadas del marco hacia el control de drogas de corte prohibicionista. La promoción de las perspectivas del desarrollo alternativo actuales parecen aceptar los beneficios al control de drogas —y desarrollo— que simplemente no están comprobadas; a la vez que estas iniciativas de desarrollo alternativo se encuentran codo con codo junto a aspiraciones de “desarrollo sustentable para todos”, más amplias post-2015.

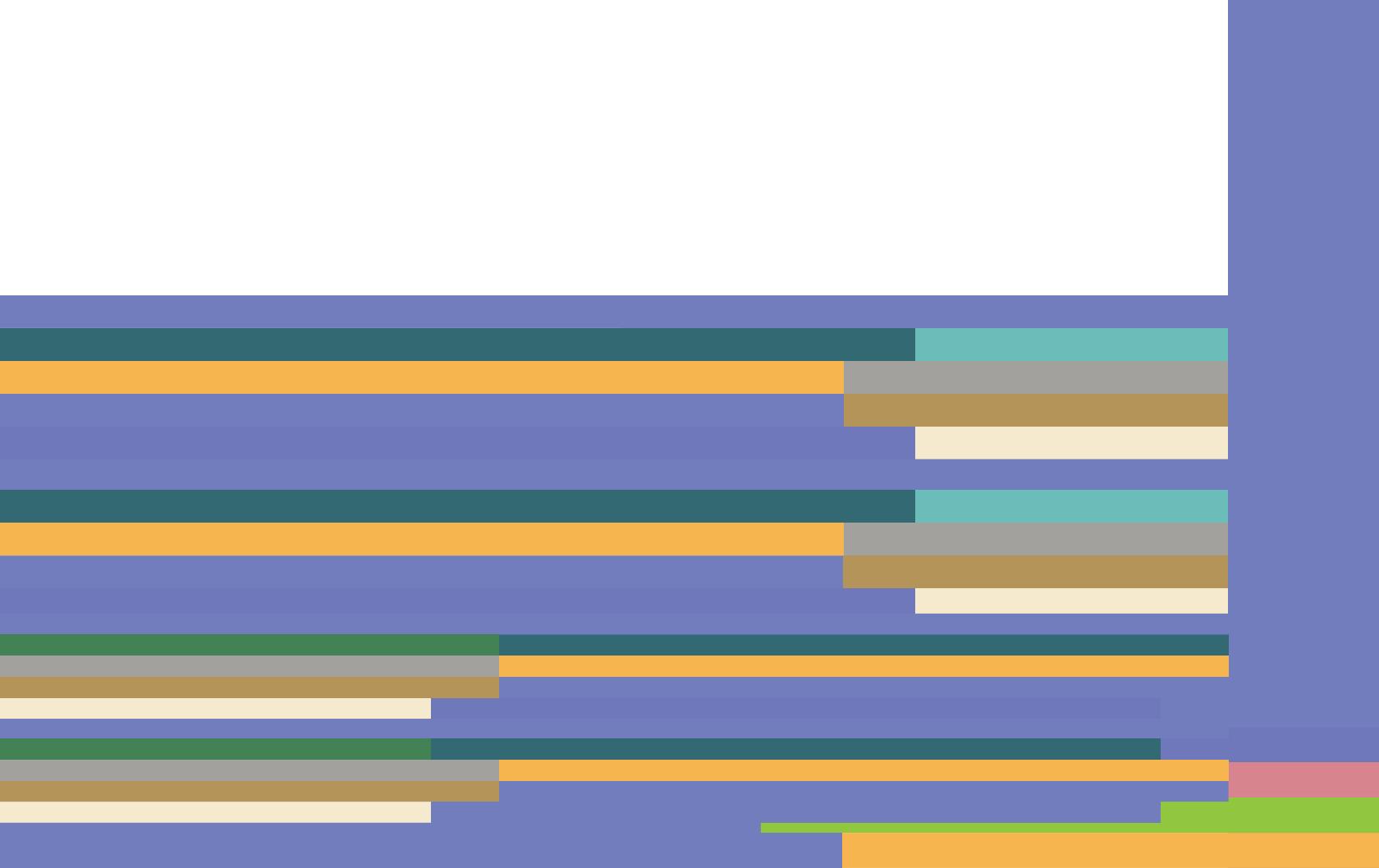
Los programas de desarrollo alternativo actuales son incipientes, fragmentados y posiblemente más dañinos que benéficos. El desarrollo alternativo es una perspectiva anticuada para enfrentar el mercado de drogas que viene utilizándose desde hace más de 30 años, sin que existan evidencias tangibles ni de logros ni de aprendizajes por compartir.

Fundamentalmente, el concepto de desarrollo comprende el compromiso ciudadano y la redistribución del poder económico y político. Estos principios no podrán ser realizables en un contexto macro-político de criminalización, ni reducción de drogas a costa econométrica de cualquier cosa, ni constreñimientos a convenciones de la ONU. La participación nacional y de todos los afectados son cruciales para el logro de las Metas de Desarrollo. Opuestamente, el control de drogas se sustenta en la adhesión de objetivos externos que generalmente son patrullados por las fuerzas militares y, acompañados de la amenaza de sanciones económicas. Con la experiencia boliviana quedó demostrado que existe un margen muy limitado para la innovación y el involucramiento nacional en la problemática de “las drogas y el desarrollo”, la incapacidad del sistema de control —que incluye la Convención Única de 1961— al no distinguir las complejidades y tensiones en los procesos de cambio. Los apoyos ininterrumpidos de los donantes al mosaico de iniciativas de desarrollo alternativo son un desperdicio crónico de recursos; particularmente, en tiempos en los que los países del hemisferio norte están sumergidos en la austeridad presupuestal, y las metas hacia la reducción de la pobreza han quedado lejos de cumplirse en su totalidad.



En la Asamblea General de la ONU de 2016 y hacia el futuro, deben considerarse las siguientes problemáticas en los debates sobre el desarrollo alternativo:

- Existe una profunda necesidad de abrir un debate sobre reducción de daños, con sustentación en perspectivas de derechos humanos y de descriminalización de la oferta de drogas. Lo esencial es atender el vacío de investigación empírica y de discusión sobre desarrollo alternativo y opciones de reformas que la oferta de drogas promueva, incluyendo investigación a gran escala en este campo, a nivel internacional, para hallar políticas con base en evidencia medible y eficiente y prácticas sobre esta problemática.
- Se han tenido discusiones con perspectivas sobre la oferta de drogas, un tema con tropiezos y sensible para el régimen de control de estupefacientes internacional a lo largo de todo un siglo. La Convención Única de 1961 delimita el involucramiento de los países proveedores de drogas y ajusta su marco rígidamente inflexible sobre las respuestas por el lado de la oferta de drogas. Estas restricciones a las políticas modernas, de impulso al desarrollo y con sustentación en perspectivas de derechos humanos, deben ser esclarecidas y mitigadas. Conforme van discutiéndose algunos tratados sobre flexibilizaciones, podría la Asamblea General de la ONU dar pasos firmes que alcancen consensos para que en el siglo XXI las ideas del desarrollo para las comunidades de agricultores productores de drogas no queden impedidos por las Convenciones internacionales de estupefacientes.
- Debido a que la UNODC no está bien posicionada para el liderazgo en las temáticas de “drogas y desarrollo”, lo mejor para este órgano sería ceder la responsabilidad de asuntos en este campo a la Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, y a otros organismos para el desarrollo; o por lo menos, ser más proactivo al buscar acercamiento por parte del sector en la ONU. Si acaso la UNODC continuara activa bajo intervenciones en el desarrollo alternativo, esta agencia debería considerar incrementar sus capacidades para el desarrollo, que incluyera el empleo y formulación de indicadores enfocados más sobre objetivos de largo plazo para el desarrollo que sobre aplicación de la ley mediante uso de la fuerza pública.
- Las intervenciones de desarrollo alternativo, bajo el organismo que sea, tendrían que estar sometidas al escrutinio de evaluaciones por expertos externos con verificabilidad de independencia de organismos encargados de proyectos. Los evaluadores independientes no deberán poner en riesgo o tener faltas de respeto a los habitantes afectados; por el contrario, las evaluaciones deberían planearse y aplicarse con la participación significativa de esta población.
- Los actores, instituciones, y organismos a cargo del control de drogas y el desarrollo tendrían que involucrarse de manera robusta, con base en evidencias, y una forma de pensamiento tipo “no-generalizado”, para los complejos asuntos respecto con la oferta de drogas; incluyendo aquellos en relación con las desigualdades estructurales que generan esa oferta, la construcción de la paz, y reducción de las condiciones de pobreza, y realizado dejando atrás un discurso declarativo sobre “buenas prácticas” de manera que pueda darse soporte significativo a la puesta en práctica. Tanto la UNGASS 2016 como la nueva agenda de desarrollo de la ONU fueron una oportunidad para atender las limitaciones de las perspectivas actuales y abrir paso al pensamiento sobre nuevas estrategias en las necesidades y derechos de millones de personas afectadas por estos desafíos.



Open Society Foundations

224 West 57th Street

New York, NY 10019 USA

+1 212 548 0600

opensocietyfoundations.org

