

# Desarrollo Alternativo: Hacia la Aplicación

## Documento de antecedentes

---

### 1. Introducción: El proceso ICAD

La historia de Desarrollo Alternativo (DA) se remonta a varias décadas y ha pasado por varias etapas de mejoras tanto conceptuales como técnicas. El concepto de DA ha evolucionado desde un enfoque en la ejecución de proyectos de sustitución de cultivos hacia una comprensión más amplia del DA como un concepto integral que se ocupa de las causas fundamentales de los cultivos ilícitos y como un programa que forma parte de un plan nacional de desarrollo<sup>1</sup>. Hoy en día, el DA se entiende generalmente como una tarea "de desarrollo rural en un entorno de drogas". Mientras que los primeros proyectos de desarrollo de sustitución de cultivos se remontan a la década de 1970 en Tailandia, el desarrollo alternativo solo quedó plenamente reconocido como un pilar importante de la política mundial de drogas en la Asamblea General de la ONU sobre el problema mundial de las drogas (UNGASS) de 1998, donde se definió el DA como "un proceso para prevenir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contengan estupefacientes y sustancias psicotrópicas a través de medidas de desarrollo rural diseñados específicamente en un contexto de crecimiento económico nacional sostenido y los esfuerzos de desarrollo sostenible en los países que toman medidas contra las drogas, reconociendo las características socio-culturales particulares de las comunidades y de los grupos destinatarios, en el marco de una solución global y permanente al problema de las drogas ilícitas".<sup>2</sup>

Con el fin de compartir las lecciones aprendidas de la aplicación del DA durante más de cuatro décadas y para promover debates estratégicos sobre el camino a seguir para el DA, los gobiernos de Tailandia y Perú, junto con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) celebraron el Taller y Conferencia Internacional sobre Desarrollo Alternativo (ICAD-1) en noviembre de 2011 en Tailandia<sup>3</sup>. El ICAD 1 reunió a más de 100 responsables políticos, expertos, profesionales y miembros de organizaciones internacionales y de la sociedad civil de todos los continentes para intercambiar buenas prácticas en DA con el objetivo de abordar el problema del cultivo ilícito de plantas utilizadas para la producción de estupefacientes<sup>4</sup> a través de la erradicación de la pobreza y asegurando ofrecer oportunidades de medios de vida sostenibles alternativos. Los asistentes llevaron a cabo visitas de campo a proyectos de DA en las provincias de Chiang Rai y Chiang Mai, otrora principales zonas productoras de opio de Tailandia y parte del infame 'Triángulo de Oro'

---

<sup>1</sup> Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), *Rethinking the Approach of Alternative Development, Principles and Standards of Development in a Drugs Environment*, Sector Programme Development-Oriented Drug Policy, Eschborn 2011.

<sup>2</sup> A/RES/S-20/4, *Action Plan on International Cooperation on the Eradication of Illicit Drug Crops and on Alternative Development*, United Nations General Assembly, 8 September 1998.

<https://www.unodc.org/documents/alternative-development/UNGASSActionPlanAD.pdf>

<sup>3</sup> Commission on Narcotic Drugs (CND) resolutions 52/6 of 20 March 2009; 53/6 of 12 March 2010; 54/4 of 25 March 2011; and 55/4 of 16 March 2012.

<sup>4</sup> The 1998 Action Plan referred to "illicit cultivation of plants containing narcotic drugs and psychotropic substances" and the 2009 Political Declaration used the terminology of "illicit cultivation of crops used for the production of narcotic drugs and psychotropic substances". However, contrary to the control logic applied in the 1961 Single Convention, plants containing psychotropic substances are not placed under control by the 1971 Convention. Therefore, this paper only refers to "illicit cultivation of crops used for the production of narcotic drugs" or "cultivation of crops with illicit uses" or "illicit cultivation of opium poppy, coca and cannabis", deliberately leaving out any references to psychotropic substances.

y participaron en talleres para intercambiar experiencias y desarrollar recomendaciones para la futura dirección del DA.

El resultado del último taller colaboró en la elaboración de los Principios Rectores Internacionales sobre Desarrollo Alternativo, que fueron aprobados en la Conferencia Internacional de Alto Nivel sobre Desarrollo Alternativo en Lima, Perú, en noviembre de 2012, al que asistieron principalmente representantes del gobierno y responsables políticos. Más tarde, la Comisión de Estupefacientes (CND), en su 56° período de sesiones en marzo de 2013, aprobó los Principios Rectores Internacionales sobre Desarrollo Alternativo, que posteriormente fueron adoptados como Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el DA por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 68° sesión en diciembre de 2013<sup>5</sup>. Los Principios Rectores se basan en años de buenas prácticas y el conocimiento acumulado sobre el desarrollo alternativo en varias regiones. Su objetivo es servir como una serie de directrices que los Estados miembros interesados puedan adoptar y modificar según las características específicas de cada país. Se espera que las directrices, junto con los renovados compromisos de los gobiernos y de otras partes interesadas, se traducirán en programas más eficaces y sostenibles de DA en el futuro.

Con el fin de promover la aplicación de los Principios Rectores de la ONU para el DA, el Gobierno de Tailandia, el Gobierno alemán y la UNODC han decidido organizar un segundo Taller y Conferencia Internacional sobre Desarrollo Alternativo (ICAD 2) en Tailandia del 19 al 24 de noviembre de 2015. ICAD 2 tiene la intención de insistir en la necesidad de integrar las actuaciones de DA en un programa nacional de desarrollo rural más grande y de vincular los Principios Rectores de la ONU sobre el DA con debates más amplios en torno al programa de desarrollo post-2015, así como la próxima Sesión Especial de la Asamblea general de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre el Problema Mundial de Drogas del 19 al 21 de abril de 2016. ICAD-2 espera además contribuir a un mayor apoyo político y financiero destinado a los programas de AD mediante el fortalecimiento de las alianzas globales entre (potenciales) donantes internacionales y los países que aplican programas de DA.

Este documento de referencia para el ICAD 2 destaca tres puntos principales:

En primer lugar, el debate sobre DA en la última década ha dado lugar a una gran cantidad de trabajo y de conocimientos que contienen importantes lecciones aprendidas y principios fundamentales. Varios de estos documentos sirvieron como contribuciones para la redacción de los Principios Rectores de la ONU sobre el DA y siguen siendo una parte esencial de las discusiones que guían las políticas y prácticas de DA hoy. Estos incluyen, por ejemplo, la Evaluación Temática del DA de UNODC de 2005<sup>6</sup>, el informe de 2008 del grupo de trabajo intergubernamental abierto de expertos sobre DA<sup>7</sup>, el informe de 2008 "Desarrollo de un Enfoque Estratégico para el Desarrollo Alternativo"<sup>8</sup>, el artículo de CND de 2010 sobre el intercambio de mejores prácticas<sup>9</sup>, y

---

<sup>5</sup> A/RES/68/196, UN General Assembly, International drug control, Report of the Third Committee, Sixty-eighth session, Agenda item 109, 5 December 2013.

<sup>6</sup> UNODC, *Thematic Evaluation of UNODC Alternative Development Initiatives*, Independent Evaluation Unit, November 2005.

<sup>7</sup> UNODC/CND/2008/WG.3/2, *Open-ended intergovernmental expert working group on international cooperation on the eradication of illicit drug crops and on alternative development (Vienna 10-14 March 2008)*, Commission on Narcotic Drugs, 7 March 2008.

<sup>8</sup> E/CN.7/2008/CRP.11, *Developing a Strategic Approach to Alternative Development, Summary Report of the second Global Workshop*, European Commission, FAO, UNODC and GTZ, 27 February 2008.

<sup>9</sup> E/CN.7/2010/7, *Promoting best practices and lessons learned for the sustainability and integrity of alternative development programmes*, Commission on Narcotic Drugs, 13 January 2010.

el informe del taller de ICAD 1<sup>10</sup>. Hay recientes novedades importantes en la colección de materiales clave como el informe de la Reunión del Grupo de Expertos de UNODC-GIZ dirigida a los nuevos

grupos de interés en el campo de desarrollo alternativo, en noviembre de 2013 en Berlín<sup>11</sup>, y un capítulo sustancial dedicado a DA en el Informe Mundial sobre las Drogas de 2015 de la UNODC<sup>12</sup>.

En segundo lugar, como se ha señalado en algunos de estos documentos clave, hasta ahora la aplicación de programas de DA tenía limitaciones en términos de cobertura, financiación y aplicación adecuada según recomendaban los Principios Rectores de la ONU sobre DA. Para muchas comunidades involucradas en el cultivo ilícito de opio y de coca, el DA sigue siendo difícil de alcanzar. Brillan por su ausencia los programas de apoyo de DA a hogares involucrados en el cultivo ilícito de cannabis. Como se indica en este documento, los niveles de financiación inadecuados representan uno de los principales obstáculos para los programas de DA. Otro obstáculo clave es que en muchos países las lecciones aprendidas y los principios descritos en este documento simplemente no se aplican sobre el terreno. En muchos lugares, la secuenciación inadecuada ha llevado a la erradicación forzosa de los cultivos de opio y de coca de los pequeños agricultores que no disponen de otros medios para asegurar su subsistencia.

Un tercer reto para ICAD 2 es remodelar el programa de DA y la aplicación de los Principios Rectores de la ONU sobre DA con el fin de utilizarlos como parte de un programa de desarrollo más amplio. Esto implica ir más allá de reconfirmar los Principios Rectores de la ONU sobre el DA y discutir su aplicación práctica. También requiere revisar un debate fundamental sobre varios temas aún no resueltos que han surgido en la discusión sobre DA y la práctica con el tiempo, especialmente en el nuevo contexto del programa de desarrollo post-2015 y los recientes cambios en el panorama internacional de políticas antidrogas.

Este documento de referencia esbozará los elementos clave de los Principios Rectores de los DA, seguido de una discusión sobre la diversidad de las políticas de DA actuales y prácticas de todo el mundo y una revisión del actual apoyo de los donantes y el panorama de financiación. A continuación, se discutirá sobre DA como parte del programa más amplio de desarrollo sostenible en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la relevancia del DA en el orden del día de la próxima UNGASS 2016.

## **2. Principios rectores de la ONU sobre Desarrollo Alternativo**

Los Principios Rectores de los DA son una herramienta importante para guiar a la comunidad internacional para hacer frente a los problemas relacionados con el cultivo ilícito de opio, coca y cannabis. El informe del ICAD 1 define el DA así: "la tarea del desarrollo rural en zonas de cultivo de opio y coca debe suponer un enfoque integral para la mejora de las opciones de vida de la comunidad que trate todos los factores que llevan al cultivo de opio y de coca. La experiencia demuestra que el DA es más eficaz y más sostenible cuando se integra en un esquema de desarrollo más amplio que tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales marginales. Mediante la consolidación de otras opciones de sustento lícitas, el DA también tiene como objetivo reducir el cultivo de plantas utilizadas para la producción de estupefacientes". A continuación se presentan algunas de las principales lecciones aprendidas en DA que forman la base de los Principios Rectores de la ONU sobre DA.

<sup>10</sup> International Workshop and Conference on Alternative Development (ICAD), Report from the Workshop portion of the International Workshop and Conference on Alternative Development (ICAD), Chiang Rai and Chiang Mai Provinces, Thailand, 6-11 November 2011.

<sup>11</sup> E/CN.7/2014/CRP.7, *Outreach to new Stakeholders in the Field of Alternative Development, UNODC-GIZ Expert Group Meeting*, 11-12 November 2013, Berlin, Germany, Commission on Narcotic Drugs, Fifty-seventh session, Vienna, 13-21 March 2014.

<sup>12</sup> UNODC, *World Drug Report 2015*, United Nations publication, Sales No. E.15.XI.6, 26 June 2015, pp. 77-118.

Hay una clara correlación entre la pobreza y el cultivo ilícito de opio, la coca y el cannabis. Las personas involucradas en el cultivo ilícito son agricultores de subsistencia en su mayoría pobres que cultivan opio, coca o cannabis como cultivos comerciales con el fin de comprar comida, ropa y pagar su acceso a la salud y a la educación. El opio, la coca y el cannabis también tienen una larga historia de usos tradicionales en áreas con poco o ningún acceso a atención médica o a medicamentos esenciales. Estas plantas se utilizan a menudo para tratar dolencias diversas. Los pueblos andinos, por ejemplo, consumen hoja de coca desde hace muchos siglos. La coca de mascar es una parte integral de ceremonias culturales y religiosas indígenas y tiene muchos atributos beneficiosos, y también ayudar a paliar los efectos de la altitud, el frío y el hambre. Del mismo modo, el opio es utilizado por comunidades en Asia como analgésico y para tratar enfermedades gastrointestinales y otras, y también se ofrece a los invitados en bodas y funerales y se utiliza en ceremonias espirituales. También hay usos medicinales antiguos y usos religiosos generalizados de cannabis en ceremonias y tradiciones hindúes, sufíes y Rastafari en la India, Pakistán, Oriente Medio, África del Norte y Jamaica. Para muchas comunidades en estas regiones el opio, la coca y el cannabis tienen connotaciones positivas.

El apoyo político a un enfoque dirigido al desarrollo para abordar los problemas relacionados con el cultivo de opio y coca (aunque menos en el caso del cannabis) ha crecido en la última década. El debate se ha centrado mucho en el logro de resultados más sostenibles centrados en un enfoque integral de desarrollo. El taller ICAD 1 concluyó que: "En resumen, la pobreza sigue siendo uno de los factores clave que impulsan el cultivo de opio y de coca. El enfoque de los programas de desarrollo alternativo debe estar orientado a abordar las causas subyacentes de la pobreza y a mejorar las condiciones socioeconómicas de estas comunidades. El cultivo ilícito por lo tanto debe ser tratado principalmente como un problema de desarrollo"<sup>13</sup>. Esto fue reafirmado en una reunión de expertos GIZ-UNODC sobre DA en Berlín, donde los participantes llegaron a la conclusión de que "la pobreza es uno de los principales factores impulsores de los cultivos ilícitos. Los agricultores de subsistencia a pequeña escala en América del Sur y Asia a menudo cultivan coca y opio como cultivo comercial para hacer frente a la escasez de alimentos"<sup>14</sup>.

La pobreza no se define simplemente en función de ingresos, sino en un sentido más amplio, que incluye toda una serie de factores relacionados con el sustento, socioeconómicos y de seguridad que definen la capacidad de las personas para vivir una vida digna. El Comité de Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha definido la pobreza como "una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, las capacidades, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales"<sup>15</sup>. Del mismo modo, según un informe del PNUD sobre Desarrollo Humano Nacional en Afganistán, "la pobreza humana es un problema multidimensional que incluye las desigualdades en el acceso a los bienes de producción y a los servicios sociales: salud, educación y alimentación precaria, sistemas de protección social débiles, riesgos de vulnerabilidad a todos los niveles, desplazamiento humano, desigualdades de género y marginación política"<sup>16</sup>.

Además de la pobreza puede haber condiciones comunes adicionales que fomenten el cultivo ilícito como la violencia, los sistemas políticos y judiciales débiles, la ausencia de instituciones públicas

---

<sup>13</sup> ICAD 2011, op. cit.

<sup>14</sup> E/CN.7/2014/CRP.7, op. cit.

<sup>15</sup> United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2001), *Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 10 May 2001, E/C.12/2001/10.

<sup>16</sup> UNDP (2004), *Afghanistan, National Human Development Report 2004: Security with a Human Face: Challenges and Responsibilities*.

y de infraestructura, el control por parte de grupos armados no estatales y la presencia de redes criminales. Si el cultivo ilícito llega a ser cultivado debido a la debilidad del estado de derecho y la falta de seguridad, puede ser necesario considerar mecanismos adecuados para fortalecer el estado de derecho y la seguridad en el diseño y la aplicación de programas de desarrollo alternativo con las estrategias nacionales de desarrollo. Una gobernanza débil puede socavar los esfuerzos de los países asolados por la producción de cultivos ilícitos de drogas para lograr el desarrollo alternativo sostenible, privando así a la gente de sus derechos legales y de las oportunidades para el progreso socio-económico. Por lo tanto, para hacer frente a la pobreza humana, también puede ser necesario el fortalecimiento del estado de derecho. Esto se puede hacer mediante la promoción del respeto a los derechos humanos, la igualdad, la inclusión, la rendición de cuentas y la justicia para todos; mediante la mejora de los marcos legales de las leyes y políticas justas, y mediante el fortalecimiento de la capacidad institucional, proporcionando empoderamiento legal a las poblaciones afectadas.

Como el taller ICAD 1 concluyó: "[Los pilares más importantes] de una política exitosa deben incluir el reconocimiento de que la pobreza es un problema multidimensional que requiere un enfoque multidimensional. También deben incluir el papel del uso y la gestión sostenible de los recursos, la prestación de servicios sociales, y abordar los problemas de conflictos, crisis, la falta de gobernabilidad, la violencia, el Estado de derecho y la seguridad que caracteriza a gran parte de las zonas en las que se cultiva el opio y la coca."

Hay un creciente número de investigaciones y pruebas que sugieren que a largo plazo el DA puede ayudar a lograr los objetivos tanto de control de drogas como de desarrollo en determinadas zonas geográficas, siempre que las actuaciones se adhieran a una serie de principios fundamentales y de mejores prácticas<sup>17</sup>. Las lecciones más importantes aprendidas en el campo del DA incluyen la necesidad de una secuencia apropiada de las intervenciones políticas y la no condicionalidad de la ayuda. En 2008, el grupo intergubernamental de expertos establecido por la Comisión de Estupefacientes recomendó asegurarse de "que la erradicación no se consigue hasta que los pequeños agricultores han adoptado medios de vida viables y sostenibles y que las intervenciones estén debidamente secuenciadas" y "no hacer que la ayuda al desarrollo esté condicionada a las reducciones en el cultivo ilícito"<sup>18</sup>. Además, según el informe, "la asociación de la erradicación con las actuaciones de desarrollo dirigidas a la reducción del cultivo ilícito aleja a una comunidad de un desarrollo más amplio".

Los Principios Rectores de la ONU sobre DA señalan que el documento final de la ICAD 1 y la Declaración Política y el Plan de Acción de 2009 "representan un avance significativo, ya que promueven el desarrollo alternativo en el marco de un desarrollo rural nacional amplio, hacen hincapié en la necesidad de abordar la pobreza, entre otras cosas, como motor de los cultivos ilícitos y sugieren el acoplamiento de los indicadores tanto de desarrollo humano como de reducción de cultivos para medir el éxito de los esfuerzos de desarrollo alternativo".

En relación con esto, los Principios Rectores de la ONU sobre DA ratifican la necesidad de una secuencia apropiada de las actuaciones, en particular establecen que no debe darse la erradicación del opio, la coca y el cannabis a menos que los pequeños agricultores tengan acceso a medios de vida alternativos. Ellos piden a los gobiernos "que garanticen, al considerar las medidas de control de los cultivos, que los pequeños agricultores tienen acceso a medios de vida lícitos viables y sostenibles para que las medidas se puedan secuenciar adecuadamente de manera sostenible y coordinada".

### **Parte de una estrategia de desarrollo nacional con una visión a largo plazo**

<sup>17</sup> Mansfield, David, *Development in a Drugs Environment: A Strategic Approach to Alternative Development*, a Discussion Paper by the Development-oriented Drug Control Programme, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Eschborn, 2006.

<sup>18</sup> UNODC/CND/2008/WG.3/2, op. cit.

Mientras que en el pasado el DA a veces fue entendido únicamente como una estrategia de reducción de cultivos, hoy se define como un enfoque integral y programático para abordar las causas de los cultivos ilícitos. Los programas de DA deben integrarse en estrategias de desarrollo nacional más amplio, con la participación de todos los interesados, incluidas las comunidades locales, las organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de desarrollo, los donantes y las agencias gubernamentales<sup>19</sup>.

Los Principios Rectores de la ONU sobre DA afirman que es "vital proporcionar, dentro de un enfoque global de desarrollo, los servicios básicos esenciales y oportunidades de sustento legal a las comunidades afectadas o en algunos casos vulnerables a los cultivos ilícitos. Reconocer que el desarrollo alternativo incluye el desarrollo alternativo preventivo, y que requiere la aplicación de acciones articuladas a corto, medio y largo plazo de todas las partes interesadas para promover cambios socioeconómicos positivos y sostenibles entre los afectados y, en algunos casos, a zonas vulnerables".

En relación a esto está la importancia de la cooperación internacional y un compromiso a largo plazo de los Estados Miembros y los donantes internacionales para apoyar las intervenciones de DA. Para que las estrategias de DA logren mayor impacto y los resultados sean sostenibles, es vital que las intervenciones vayan más allá de los proyectos de sustitución de cultivos ilícitos a corto plazo y pongan mayor énfasis en los programas y estrategias de desarrollo rurales más amplios y a largo plazo. El informe final de una reunión de expertos organizada por GIZ-UNODC sobre DA en Berlín también reconoció que no se debe esperar que el DA tenga un impacto significativo en todos los cultivos ilícitos a corto plazo. Los participantes coincidieron en que "el desarrollo rural y agrícola requiere tiempos prolongados de proyectos operacionales y un continuo apoyo humano y financiero, y estas consideraciones deben ser incorporadas en el programa en la etapa de diseño"<sup>20</sup>.

Los Principios Rectores de la ONU sobre DA hacen una llamada a los Estados miembros para que "se comprometan a aumentar la inversión a largo plazo en las estrategias sostenibles de control de cultivos destinados al cultivo ilícito, en coordinación con otras medidas de desarrollo, con el fin de contribuir a la sostenibilidad del desarrollo económico y social y a la erradicación de la pobreza", y reconoce que "la cooperación a largo plazo, la coordinación y el compromiso de todos los actores de varios niveles y multisectoriales son esenciales para un enfoque integral y global de la eficacia y la sostenibilidad de los programas de desarrollo alternativo".

### **Indicadores de Desarrollo Humano (IDH)**

Los mercados mundiales de drogas ilícitas han demostrado una considerable capacidad de adaptación a cualquier intervención relacionada con la oferta, la erradicación, la prohibición o el desarrollo alternativo. Las reducciones en el cultivo ilícito de coca o de opio locales y nacionales a menudo resultaron ser de corta duración y no sostenibles, con las fuerzas globales de oferta y demanda activando la reanudación del cultivo o su desplazamiento a otras zonas. Las discusiones sobre lo que el DA puede lograr de manera realista se han centrado en otros indicadores de éxito, yendo más allá de las reducciones a corto plazo en los cultivos ilícitos y teniendo en cuenta otros resultados de desarrollo a largo plazo, lo que, a la larga, también contribuye a la disminución de los niveles de cultivo.

De acuerdo con un informe sobre progreso de la UNODC de 2008, "hay pocas pruebas de que las erradicaciones reduzcan los cultivos ilícitos a largo plazo, ya que los cultivos se trasladan a otro lugar"<sup>21</sup>. El informe también

---

<sup>19</sup> E/CN.7/2014/CRP.7, op. cit.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> E/CN.7/2008/2/Add.2, *The World Drugs Problem, Fifth Report of the Executive Director, Thematic debate on the follow-up to the twentieth special session of the General Assembly: general overview and progress achieved by Governments in meeting the goals and targets for the years 2003 and 2008 set out in the Political Declaration adopted by the Assembly at its twentieth special session; Addendum - Action Plan on International Cooperation on the Eradication of Illicit Drug Crops and on Alternative Development*, Commission on Narcotic Drugs, Fifty-first session, Vienna, 10-14 March 2008.

llega a la conclusión de que "el desarrollo alternativo debe ser evaluado a través de los indicadores de desarrollo humano y no técnicamente en función de las estadísticas de producción ilícitas". Como los participantes del taller ICAD 1 en Tailandia afirmaron: "Mientras que las reducciones en el cultivo y la medición del impacto sobre la base de ese objetivo no suponen un cálculo adecuado del progreso real o del impacto a largo plazo en el control de drogas, existe una relación directa entre la mejora social y las condiciones económicas de un área y la reducción sostenida de los cultivos ilícitos."<sup>22</sup>

El taller ICAD 1 también concluyó que "el control de los cultivos ilícitos debe basarse en un enfoque de desarrollo humano centrado en abordar las causas subyacentes y las inseguridades que permiten y fomentan el cultivo, y la necesidad de ser diferente de (aunque coordinado con) la aplicación de la ley. Bajo este enfoque, la medición del impacto de los programas de DA debe tener en cuenta los indicadores de desarrollo humano, además de las estimaciones del cultivo de coca y opio". La Declaración de Lima destacó que la evaluación de los impactos cuantitativos y cualitativos de los programas de desarrollo alternativo debe reflejar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), un grupo de ocho objetivos establecidos por la comunidad internacional en 2001 con un enfoque en la reducción de la pobreza mundial para el año 2015.

Los Principios Rectores de la ONU sobre el DA afirman que es importante "aplicar, además de las estimaciones de los cultivos ilícitos y otras actividades ilícitas relacionadas con el problema mundial de las drogas, los indicadores relacionados con el desarrollo humano, las condiciones socioeconómicas, el desarrollo rural y la erradicación de la pobreza, así como los indicadores institucionales y ambientales, al evaluar programas de desarrollo alternativo con el fin de asegurar que los resultados están en línea con los objetivos nacionales e internacionales de desarrollo, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y que reflejan el uso responsable de los fondos de los donantes y verdaderamente benefician a las comunidades afectadas".

Como seguimiento de los ODM, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), un nuevo conjunto de 17 objetivos y 169 metas fueron acordados por la comunidad internacional en 2015 para orientar las políticas y los programas de desarrollo para los próximos quince años. Los ODS son más amplios que los ODM e incluyen, entre otros, los objetivos específicos para lograr la igualdad de género, promover los derechos humanos, y subrayan la necesidad de un desarrollo integral. Entre los 17 objetivos y las 169 metas, varios son de gran importancia para el DA: acabar con la pobreza en todas sus formas y en todas partes (Objetivo 1). Acabar con el hambre, lograr la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible (Objetivo 2). Promover el acceso a una salud (Objetivo 3) y educación (Objetivo 4) de calidad. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible de agua y recogida de basuras para todos (Objetivo 6). Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles (Objetivo 16). Otros objetivos son relevantes para los debates sobre DA y es importante que tanto los programas y las estrategias de DA como los indicadores de éxito estén vinculados a los ODS.

### **El acceso a los mercados**

La falta de acceso a los mercados agrícolas en condiciones favorables es uno de los instigadores del cultivo ilícito. Los debates sobre el DA han subrayado la importancia que tiene garantizar el acceso de los productos de DA a los mercados lícitos. Las actuaciones de DA entre otros deben basarse en un cuidadoso examen de las demandas del mercado existentes, explorando opciones de productos de

---

<sup>22</sup> ICAD 2011, op. cit.

alta calidad para los mercados competitivos que se integran en cadenas de valor bien definidas. Además, el DA debe estar firmemente arraigado en el conocimiento local y beneficiarse de las competencias y experiencias de la población local. La creación de vínculos con los mercados internacionales no puede ser el único objetivo de la producción; el potencial de los mercados locales, nacionales y regionales se debe considerar, también para contribuir a la seguridad alimentaria. Deben proporcionarse infraestructuras adecuadas como carreteras, recogida e instalaciones de procesamiento, de lo contrario el costo de llevar los productos al mercado se hará insoportable y la sostenibilidad de las actuaciones se verá reducida. Como la mayor parte del cultivo ilícito de la coca y el cannabis lo hacen pequeños agricultores, también es importante atender sus necesidades específicas y desarrollar un tipo de apoyo que mejore su medio de vida.

El enfoque en los mecanismos de mercado, sin embargo, no exime al estado de sus deberes. Un enfoque basado en la demanda requiere de estudios de mercado, así como de políticas públicas adecuadas, marcos institucionales y apoyo financiero. Es importante proporcionar recursos y asistencia técnica para identificar nichos de mercado, establecer nuevos mercados, facilitar el apoyo financiero y el marketing, y fomentar la participación del sector privado y la sociedad civil. Además, debe reforzarse la posición de los agricultores mediante la estimulación de la propiedad local y la responsabilidad a través de asociaciones y cooperativas y la promoción de las capacidades empresariales de los agricultores. Todos estos son pasos importantes con respecto a la cuestión de cómo medir el éxito del DA.<sup>23</sup>

Los Principios Rectores de la ONU sobre DA hacen una llamada a los estados miembros a "combinar la sabiduría local, los conocimientos indígenas, las asociaciones público-privadas y los recursos disponibles para promover, entre otras cosas, un enfoque de desarrollo de productos orientados al mercado legal cuando proceda, la creación de capacidades, la formación de la población involucrada, la gestión eficaz y el espíritu empresarial con el fin de apoyar la creación de sistemas comerciales internos y sostenibles y una cadena de valor viable a nivel local, en su caso". Esto soluciona el problema común de considerar a los productores simplemente como los proveedores de materias primas y ayuda a la eliminación del "intermediario", garantizando así que los productores reciban una parte equitativa de los ingresos.

Los Principios Rectores de la ONU sobre DA también alientan un "desarrollo alternativo en las asociaciones rurales o cooperativas y apoyar su capacidad de gestión, con el fin de maximizar el valor de la producción primaria y garantizar la integración de las áreas afectadas, o en algunos casos vulnerables al cultivo ilícito en mercados nacionales, regionales y, según el caso, en mercados internacionales". En este contexto, los Principios Rectores de la ONU sobre DA también hacen hincapié en la importancia del papel que tienen los Estados miembros para "promover la apropiación local y la participación de las partes involucradas en el diseño, aplicación, seguimiento y evaluación. de los programas y proyectos de desarrollo alternativo".

### **Acceso a la tierra**

Las comunidades involucradas en el cultivo de coca y de opio se han enfrentado a graves problemas relacionados con el derecho a la tierra y la seguridad de la tenencia de la tierra, agravados por el hecho de que las leyes locales a menudo no los protegen, sino que tienden más bien a beneficiar a "forasteros", ya sea la población de partes centrales del país o a inversores extranjeros. En algunas áreas, las políticas gubernamentales y las inversiones agrícolas han conducido al "acaparamiento de tierras", convirtiendo las comunidades de opio y coca en regiones de trabajadores asalariados sin tierra después de haber perdido sus tierras por un fallo en el pago de la deuda o por acaparamiento de tierras, o que les obliga a encontrar campos remotos para sus cultivos lícitos o ilícitos, dependiendo de las circunstancias.

Cuando la gente ya no puede dedicarse a los cultivos comerciales lícitos porque carecen de acceso a la tierra, pueden recurrir a cultivos comerciales ilícitos en zonas remotas donde se enfrentan a una competencia o presión menos inmediata. Muchos cultivos comerciales alternativos, como el café o el caucho, requieren

---

<sup>23</sup> 2014, E/CN.7/2014/CRP.7, op. cit.

un compromiso a largo plazo de los agricultores, ya que requieren varios años para producir rendimientos. Sin acceso a la tierra, los agricultores no están dispuestos a participar en el cultivo de cultivos comerciales a largo plazo, y la experiencia de campo muestra que hay claramente una mayor prevalencia de cultivos ilícitos por parte de los agricultores sin acceso a la tierra. En su Encuesta sobre Opio en el Sudeste de Asia de 2013, la UNODC subrayó la importancia del acceso a la tierra y el vínculo con el cultivo de opio: "De todos los elementos analizados en la encuesta, la disponibilidad de tierras es posiblemente el factor más importante para que continúe existiendo el cultivo de opio en el país"<sup>24</sup>.

Entre los puntos más destacados que surgieron de las discusiones de ICAD 1 en Tailandia estaban que "la tenencia de la tierra y otras cuestiones de gestión de recursos relacionados también son componentes clave para la construcción de medios de vida lícitos y sostenibles", y que "el monocultivo genera una serie de riesgos para las comunidades locales que incluyen la degradación ambiental, la dependencia de las demandas del mercado y los precios, y la reducción de zonas agrícolas, lo que afecta a la seguridad alimentaria y otros medios de subsistencia". Además, el informe del taller ICAD 1 pidió a las partes interesadas "tener en cuenta los derechos de la tierra y otros recursos de gestión de la tierra relacionados con el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo alternativo, incluyendo los derechos internacionalmente reconocidos de los pueblos indígenas y las comunidades locales"<sup>25</sup>.

Hay varios impactos negativos sociales y económicos de la promoción de monocultivos como un enfoque de DA, ya que a menudo conduce a la desposesión de tierras para granja y pastoreo para las comunidades locales, limita el acceso a espacios comunes como los bosques de la comunidad, tiene un impacto negativo sobre la biodiversidad y los ecosistemas incluyendo la calidad y disponibilidad del agua, y hace que las comunidades agrícolas sean vulnerables a las fluctuaciones de precios y a las enfermedades de las plantas<sup>26</sup>.

La importancia de estas cuestiones también se puso de manifiesto en una reunión del grupo de expertos GIZ-UNODC sobre DA en Berlín, donde los participantes insistieron en que "la tenencia de la tierra y los derechos de propiedad de la tierra son un principio fundamental para el compromiso a largo plazo de la comunidad y el éxito de los programas de DA, especialmente en áreas donde prevalece una agricultura a pequeña escala". El grupo también subrayó que las actuaciones de DA "deben incluir los derechos de tenencia de tierras adecuados y operar dentro de un marco jurídico claro que beneficie y proteja los derechos de los pequeños agricultores", y que las decisiones sobre la asignación, uso y manejo de la tierra "deben contar con la participación y el consentimiento de las comunidades locales"<sup>27</sup>. Un compromiso con la seguridad de los derechos y de la tenencia de la tierra debe priorizar y privilegiar a gente rural pobre y a la seguridad de sus derechos de tenencia de tierras y otros derechos, así como sus aspiraciones para el futuro. Las comunidades no sólo deben tener acceso a la tierra, sino también deben tener el poder de usarla en la forma que estimen conveniente y deben ser asesoradas sobre las responsabilidades de la propiedad de tierras.

Los Principios Rectores de la ONU sobre DA afirman, por tanto, que es importante "tener en cuenta los derechos de la tierra y otros recursos de gestión de la tierra relacionados con el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas de DA, incluyendo los de los pueblos indígenas y las comunidades locales, en conformidad con los marcos legales nacionales".

### **La participación de las comunidades afectadas y la sociedad civil**

Las comunidades involucradas en el cultivo de opio, coca y de cannabis y las organizaciones que los representan a menudo han sido excluidas de los procesos de toma de decisiones sobre las políticas de control de drogas y programas de desarrollo alternativo que tienen un impacto directo en sus vidas y

---

<sup>24</sup> UNODC, *Southeast Asia Opium Survey 2012*, Lao PDR, Myanmar, Vienna, 2012.

[25] ICAD 2011, op. cit.

[26] E/CN.7/2014/CRP.7, op. cit.

[27] *Ibidem*.

medios de subsistencia. Mientras que los consumidores de drogas y las personas que viven con el VIH han conquistado terreno como participantes legítimos en los debates sobre políticas de drogas bajo el lema "nada sobre nosotros sin nosotros", en el lado de la producción, a los agricultores que cultivan el opio, la coca y el cannabis hasta ahora prácticamente no les ha sido ofrecido un espacio para expresar abiertamente sus puntos de vista. Las comunidades locales y organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir de manera significativa en la formulación de programas de desarrollo alternativo eficaces y sostenibles y debe fomentarse su participación activa en todas las fases de los programas de DA con el fin de reflejar realmente las necesidades de las comunidades beneficiarias.

Por lo tanto, los Principios Rectores de la ONU sobre DA hacen una llamada a los Estados Miembros para concentrar sus máximos esfuerzos en "promover la propiedad local y la participación de las partes involucradas en el diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de programas y proyectos de desarrollo alternativo", así como "fomentar el empoderamiento, incluyendo la articulación, la comunicación y la participación de la comunidad y de las autoridades y otras partes interesadas para sostener los logros de los proyectos y programas".

### 3. Políticas y prácticas regionales

Según el Informe Mundial sobre las Drogas de la UNODC de 2015, 23 países informaron a la UNODC del inicio de programas de DA durante el período 2010 - 2013. Entre ellos se incluyen países productores de coca (Bolivia, Colombia y Perú), los principales países productores de opio (Afganistán y Myanmar), países con producción de opio ilícito (incluyendo Egipto, la República Democrática Popular de Laos, Pakistán, Tailandia y Vietnam) y países productores de cannabis (entre ellos Marruecos, Indonesia y Filipinas)<sup>28</sup>.

El número de países que aplican programas de DA incluían países de América del Sur (Ecuador, Venezuela), que informaron sobretodo de "desarrollo alternativo preventivo", Centroamérica (El Salvador, Guatemala), el Caribe (Trinidad y Tobago), Asia (Malasia) y unos pocos países en África. Otros países que planean llevar a cabo actividades de desarrollo alternativo son Albania, Costa de Marfil, India, México y Nigeria<sup>29</sup>.

Las políticas y prácticas de desarrollo alternativo varían considerablemente entre regiones y países. A continuación se muestra una visión general de las políticas y prácticas en diferentes regiones existentes.

#### Europa

Europa es un donante importante para los programas de DA en América Latina y Asia, y el conjunto de principios de políticas de la Unión Europea (UE) puede considerarse como un esbozo para intervenciones exitosas en DA. Alemania ha sido el principal motor en la promoción del desarrollo alternativo como un pilar fundamental para la estrategia contra las drogas de la UE. Un momento importante fue la aprobación en 2006 de una posición común de la UE sobre el desarrollo alternativo.<sup>30</sup> Los principios de políticas de la UE se convirtieron en un punto de referencia importante que condujo a la adopción de la Declaración Política de 2009. En las negociaciones sobre cuestiones como la erradicación, secuenciación adecuada y condicionalidad de la ayuda al DA, la UE adoptó una visión integral insistiendo en que "la ayuda al desarrollo en zonas productoras de cultivos de drogas ilícitas debe llevarse

<sup>28</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, World Drug Report 2015, United Nations publication, Sales No. E.15XI.6, June 2015, p.81.

<sup>29</sup> *ibid.*

<sup>30</sup> Council of the European Union, The EU Approach on Alternative Development, EU Horizontal Working Party on Drugs, 9597/06, Brussels, 18 May 2006.

a cabo en plena conformidad con los objetivos generales de la protección de los derechos humanos, la erradicación de la pobreza, la prevención y resolución de conflictos, la construcción de la paz y la seguridad humana.”<sup>31</sup>

El punto de vista de la UE es que las iniciativas de desarrollo alternativo no se crean para proporcionar alivio a corto plazo a los agricultores o para compensarlos euros por euro por sus pérdidas cuando abandonan el cultivo ilícito. Al contrario, el desarrollo alternativo es una estrategia a largo plazo, basada en un enfoque integral para el desarrollo rural, que tiene por objeto establecer las bases para el desarrollo sostenible y reducir así la dependencia de los cultivos ilícitos a largo plazo. La UE también subraya la importancia del acceso a los mercados como un principio general en la política y las prácticas del DA, y también que los países afectados tomen posesión de enfoques sostenibles y sean capaces de integrar los objetivos de DA en sus programas y políticas nacionales de desarrollo. La política de la UE también hace referencia a nociones fundamentales como el respeto a los derechos humanos, el empoderamiento, la rendición de cuentas, la participación y la no discriminación de los grupos vulnerables como parte integral de su enfoque de DA.

### **Las Américas**

En las Américas, los parámetros políticos de DA han sido tradicionalmente determinados por los Estados Unidos, sobre todo a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Toda la cocaína, la mayor parte de la heroína, y una cantidad decreciente pero no insignificante de cannabis que circula en el mercado de Estados Unidos proviene de América Latina y el Caribe. La mayor parte de la ayuda en DA de los EE.UU. se ha dirigido a la región andina para apoyar los esfuerzos de erradicación e interdicción, y con el objetivo de convertir las reducciones en el cultivo de coca más sostenibles.

Según el Informe Mundial sobre Drogas de la UNODC de 2015, entre los países productores de coca andinos, Bolivia sigue el modelo de DA de reducir gradualmente la dependencia de los cultivos ilícitos mediante el desarrollo rural, en conformidad con la Declaración Política y los Principios Rectores de la ONU de 2009. El contexto de las políticas de drogas en Colombia y Perú actualmente no permite la ejecución de proyectos de DA “adecuadamente secuenciados”. “En las estrategias de Colombia y Perú se especifica que la erradicación previa (voluntaria o forzada) es una condición previa a la participación en los programas de desarrollo alternativo. En la estrategia del Estado Plurinacional de Bolivia se menciona que la erradicación previa o reducción no es necesaria, y que la inversión pública en infraestructura y desarrollo social es lo primero, antes de poner en marcha programas de desarrollo alternativo.”<sup>32</sup>

### **Asia**

En 1998, en la Reunión Ministerial de la ASEAN, la agrupación regional decidió proponerse una ASEAN libre de drogas para el año 2020. Dos años más tarde, en julio de 2000, la fecha límite se adelantó a 2015, y todos los Estados miembros elaboraron planes nacionales para cumplir con el plazo, a pesar de no ponerse de acuerdo en una estrategia común sobre la manera de cómo conseguirlo.<sup>33</sup> Sólo tres Estados miembros de la ASEAN tienen niveles significativos de cultivo ilícito de opio: Myanmar, Laos y Tailandia (a menudo referido como el "Triángulo de Oro"). ASEAN no tiene una estrategia de DA específica, y su enfoque general se centra en un pensamiento basado en establecer plazos. En 2008, el informe de estado de la ASEAN para revisar

---

<sup>31</sup> UNODC/CND/2008/WG.3/CRP.4, *Key points identified by EU experts to be included in the conclusion of the open-ended intergovernmental expert working group on international cooperation on the eradication of illicit drug and on alternative development*, EU Presidency Paper, 4 July 2008.

<sup>32</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, *World Drug Report 2015*, United Nations publication, Sales No. E.15.XI.6, June 2015, p. 103.

<sup>33</sup> *Joint Communique of the 33rd ASEAN Ministerial Meeting Bangkok, Thailand, 24-25 July 2000.*

su estrategia para estar libre de drogas para el año 2015 informó "una tendencia al alza general en el abuso de drogas" y reconoció que "una fecha límite de cero drogas para la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas en la región para el año 2015 es, obviamente, inalcanzable".<sup>[34]</sup> La política de drogas de la ASEAN está siendo revisada actualmente, pero el resultado es todavía incierto. La Reunión de Altos Funcionarios de la ASEAN sobre Drogas (ASOD) es el órgano regional clave de toma de decisiones políticas sobre drogas. Esta agrupación de funcionarios de alto nivel se reúne una vez al año para debatir cuestiones de políticas contra drogas y aprueba los planes y evalúa los progresos realizados. La Secretaría de la ASEAN en Yakarta juega un papel importante en el apoyo a los estados miembros de la ASEAN en sus actividades. Últimamente, durante la ASOD 2015 en Singapur, los miembros de la ASEAN insistieron en que "El Programa de DA se basa en la idea de que la oferta de drogas ilícitas puede tener éxito si los cultivos ilícitos se abordan a través de la reducción de la pobreza en un marco de desarrollo sostenible". Por otra parte, los estados miembros de la ASEAN declararon que "la aplicación del Programa de DA debe insistir en la sostenibilidad, la importancia del compromiso político de alto nivel y la convergencia de todos los estados miembros de la ASEAN."<sup>35</sup>

En la región, Tailandia ha sido el pionero en las políticas y prácticas de DA. Desde 1969, Su Majestad el Rey Bhumibol Adulyadej de Tailandia ha puesto en marcha el Proyecto Real para mejorar el bienestar de las personas de las tribus de las montañas, para disminuir su cultivo de opio y revivir los bosques y los recursos hídricos a través de la sustitución de los cultivos de plantas narcóticas, el refuerzo de la cohesión de los locales y sus respectivas comunidades, y la rehabilitación de los bosques y los recursos hídricos en las zonas altas en Tailandia. Posteriormente, el país ha desarrollado una política y una estrategia clara y ha sido sede de eventos internacionales en programas de DA y ha facilitado programas de intercambio para visitar proyectos de DA en el país. Tailandia ha promovido activamente las buenas prácticas de DA y las lecciones aprendidas a nivel nacional, regional e internacional. Se ha puesto en marcha en el país y promovido en el extranjero una estrategia con preferencia para el desarrollo que evita la erradicación y una estricta aplicación de la ley hasta que los pequeños agricultores han alcanzado los medios de vida sostenibles. La Fundación del Proyecto Real y la Fundación Mae Fah Luang (MFLF) han puesto en marcha programas de DA en el norte del país. La Fundación del Proyecto Real de Tailandia también ha ejecutado programas de DA en la República Democrática Popular de Laos, Myanmar y Bután, mientras que la Fundación MFLF ha llevado a cabo programas en Afganistán, Indonesia y Myanmar.

Myanmar es el mayor productor de opio en la región y sigue siendo el segundo más grande del mundo, después de Afganistán. Sin embargo, el debate sobre el DA ha cobrado impulso recientemente. En 1999, el gobierno de Myanmar adoptó un plan de 15 años para que el país esté libre de drogas para el año 2014. A mediados de 2013 la fecha límite se aplazó hasta 2019 debido a la amenaza planteada por las anfetaminas y el aumento del cultivo de opio en el país desde 2006.<sup>36</sup> Con el fin de cumplir el plazo de 2019, el gobierno de Myanmar lleva a cabo la erradicación de cultivos de adormidera (planta del opio), mientras que hay organizaciones internacionales ejecutando un número de programas de DA. Actualmente sólo unos pocos programas de DA se están llevando a cabo en el país, principalmente gracias a los esfuerzos conjuntos de la UNODC y la Fundación tailandesa Mae Fah Luang, así como el proyecto conjunto de la UNODC y la Fundación del Proyecto Real de Tailandia en Tuanggyi, en el Estado de Shan, debido a la falta de recursos y apoyo internacional, así como por la prolongación del conflicto.

La República Democrática Popular de Laos fue declarada "libre de opio" (definido como menos de 1.500 ha) por el gobierno en 2006, pero el cultivo de opio ha aumentado de nuevo, aunque los niveles siguen siendo muy inferiores a los de Myanmar. El Gobierno de la República Democrática Popular de Laos

---

<sup>34</sup> UNODC, *Drug Free-Free ASEAN 2015: Status and Recommendations*, Bangkok 2008.

<sup>35</sup> *36th ASOD Alternative Development Working Group Report, Singapore, 24-26 August 2015.*

<sup>36</sup> Bangkok Post, *Myanmar delays 'drug-free' target*, 6 May 2013.

también ha utilizado la erradicación y la aplicación estricta de la prohibición del opio con el fin de reducir su cultivo. Varias organizaciones internacionales aplican programas de desarrollo en la zona norte del país, donde se cultiva la mayoría del opio. La Fundación del Proyecto Real de Tailandia y la UNODC también han llevado a cabo de forma colaborativa proyectos de DA en la provincia de Oudomxay. El programa de China de sustitución de opio en Myanmar y Laos consiste principalmente en fomentar que las empresas chinas inviertan en grandes monocultivos en regiones donde antiguamente se plantaba la planta del opio.

Afganistán es, con mucho, el país más grande de cultivo ilícito de opio en el mundo. La comunidad internacional ha jugado un papel importante en la conformación de la estrategia nacional de lucha contra las drogas en Afganistán, y ha puesto una gran presión sobre el gobierno para reducir los altos niveles de cultivo de la adormidera. Sin embargo, ha habido desacuerdo entre la comunidad internacional sobre cuál es la mejor manera para lograrlo. Mientras que los EE.UU. y más recientemente la Federación de Rusia han presionado para aplicar un enfoque dirigido a la erradicación, la mayoría de los países europeos, encabezados por el Reino Unido, han promovido un enfoque con preferencia al desarrollo. Como resultado, se están ejecutando varias estrategias de control de drogas y DA en paralelo en Afganistán. Tanto Europa como los EE.UU. han apoyado programas de DA, así como otros proyectos de desarrollo rural en las regiones de cultivo de opio. La Fundación del Proyecto Real de Tailandia organizaba hace unos años cursos de formación sobre cultivos alternativos para los agricultores de Afganistán. Mientras que se han asignado una cantidad significativa de recursos, el conflicto armado y la inestabilidad han complicado la introducción de los métodos tradicionales de desarrollo tanto rural como alternativo. La economía ilícita de opio se ha convertido no sólo en una fuente de financiación para todas las partes en el conflicto, sino también en un refugio esencial para la supervivencia de muchas personas que no puede ser simplemente suprimido.

### **África y Oriente Medio**

El cultivo ilícito de cannabis está muy extendido en todo el continente de África y Oriente Medio, pero sólo Marruecos logró atraer financiación extranjera para DA. Varios otros países, entre ellos Nigeria, Zambia y Argelia, han pedido asistencia DA en las sesiones de la CND. A pesar de que el Plan de Acción de la Unión Africana para el Control de Drogas (2013-2017) destaca cuatro áreas prioritarias clave como son los mecanismos de gestión, seguimiento y evaluación, actuar ante el impacto sobre la salud y social que supone el consumo de drogas, la reducción de su oferta, la mejora de la investigación y la recopilación de datos, y facilitar el movimiento lícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas para fines médicos y científicos, no hay ninguna referencia específica al desarrollo alternativo.<sup>37</sup>

### **5. Apoyo de los donantes y panorama de financiación**

El actual apoyo mundial para DA es limitado, sobretudo si tenemos en cuenta la magnitud de los problemas que el DA se supone que debe hacer frente. No hay datos exactos de los fondos disponibles para las intervenciones de desarrollo en zonas con cultivos ilícitos. Algunos, o quizás muchos de ellos tampoco constan como actuaciones de DA sino como programas de desarrollo rural. Sin embargo, está claro que la mayoría de los hogares que se dedican a los cultivos ilícitos no reciben ningún tipo de apoyo de los programas de DA. El ICAD 2 pretende contribuir a lograr un mayor apoyo político y financiero para los programas y actuaciones de DA mediante la formación y el fortalecimiento de alianzas globales entre (potenciales) donantes internacionales y los países que aplican programas de DA. Según el Informe Mundial sobre las Drogas de 2015, alrededor del 60% de la ayuda mundial para DA se gastó en América del Sur y menos del 40% en Asia, terminando la mayor parte de los fondos (36%)

---

<sup>37</sup> AU Plan of Action on Drug Control (2013-2017), Submitted for consideration by the 5th Session of the Africa Union Conference of Ministers of Drug Control (CAMDC5), CAMDC/EXP/2(V).

en Afganistán.<sup>38</sup> El apoyo a programas de DA en las principales zonas de cultivo de opio en el sudeste de Asia, Myanmar y Laos por parte de donantes internacionales y gobiernos nacionales ha sido bajo. Tradicionalmente, los principales países receptores de asistencia DA han sido Afganistán, Colombia, Perú y Bolivia. Más recientemente, Colombia y Perú han asignado un importante apoyo para los programas de DA de fondos nacionales. También es importante tener en cuenta que los programas de DA solo reciben una pequeña proporción del gasto mundial de desarrollo. En los cuatro principales países receptores, por ejemplo, los fondos de DA relacionados con la agricultura representaron solo el 3% de toda la ayuda al desarrollo que estos países recibieron.

En general, la mayor parte de la financiación para los programas de DA ha provenido de los EE.UU., la Unión Europea y Canadá, seguido por otros estados miembros de la UE de manera individual, especialmente Alemania y los Países Bajos.<sup>39</sup> El Informe Mundial sobre las Drogas 2015 de la UNODC estima que el compromiso para los programas de DA de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) fue de un promedio de 219 millones de dólares al año durante el período de 1998 a 2013. Sin embargo, la financiación mundial para programas de DA disminuyó durante ese período, mientras que los presupuestos nacionales asignados a DA por los países con cultivos ilícitos mismos, en particular Colombia, Perú y Bolivia, aumentó. Además, Tailandia tiene un importante programa de DA nacional y también financia algunos programas de DA en el extranjero, en la vecina Myanmar, en Afganistán y por un breve período en Aceh, Indonesia. La Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (AJCI) apoyó los proyectos de sustitución de cultivos en el norte de Myanmar durante varios años. Entre 2005 y 2008, el gobierno chino gastó más de 175 millones de dólares en su programa de sustitución de opio en Laos y Myanmar. La mayor parte se gastó en la prestación de beneficios y privilegios especiales a 135 empresas chinas para comenzar concesiones agrícolas, en su mayoría plantaciones de monocultivos con caucho. Para el año 2009, el número de empresas participantes había aumentado a 198.<sup>40</sup> Las autoridades chinas han presentado este programa como 'desarrollo alternativo', pero, como se señaló anteriormente, el esquema es controvertido, ya que beneficia principalmente a las autoridades locales y a empresarios chinos en lugar de beneficiar a las comunidades locales que cultivan opio.

Los obstáculos para hacer crecer el apoyo a los programas de DA incluyen el temor entre muchos actores del desarrollo y entre donantes de verse involucrados en discusiones sobre políticas de drogas, y que a menudo son reacios a vincular los programas de desarrollo con los resultados de las políticas contra las drogas. Esta reticencia se da por igual entre donantes, instituciones financieras internacionales y organizaciones no gubernamentales internacionales y locales. Esto ha supuesto que los niveles de interés y el apoyo de los donantes a los programas de DA sean bajos. Los esfuerzos para llegar a la comunidad de desarrollo en general no han tenido hasta hora un éxito significativo, si bien puede haber más interés si el programa de DA, relativamente estrecho, se amplía a una perspectiva de "drogas y desarrollo".<sup>41</sup>

Hay muchas actuaciones de desarrollo a pequeña y gran escala que cuentan con el apoyo de donantes internacionales en zonas de cultivos ilícitos pero que no constan como actuaciones de DA. Varios donantes grandes, como el DFID, USAID, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo tienen una variedad de programas que operan en zonas con cultivos ilícitos, incluyendo grandes programas en Afganistán, que de alguna manera abordan las diferentes causas profundas de los cultivos ilícitos, a veces de forma explícita, a veces implícita. Esta situación ha llevado también que las actuaciones de desarrollo y las estrategias de desarrollo rural que se están aplicando en zonas

---

<sup>38</sup> UNODC, *World Drug Report 2015*, United Nations publication, Sales No. E.15.XI.6, 26 June 2015, pp. 77-118.

<sup>39</sup> *Ibidem.*, p. 85.

<sup>40</sup> TNI 2012, *op. cit.*

<sup>41</sup> See for example: United Nations Development Program, *Perspectives on the Development Dimensions of Drug Control Policy*, UNDP March 2015.

con cultivos ilícitos no tengan en cuenta las condiciones y problemas específicos que estos plantean. También ha limitado las oportunidades de compartir las lecciones aprendidas y los debates sobre cuál debe ser la mejor manera de operar en el futuro en áreas complicadas de este tipo. Como resultado, muchos actores de la comunidad de desarrollo, como los que trabajan en zonas de cultivo de opio en Afganistán, prefieren no hablar en términos de DA. Esto ha contribuido aún más a la falta de claridad acerca de lo que distingue al DA del desarrollo rural regular, y la brecha que hay entre los dos.

Hay pocos datos disponibles sobre qué tipo de programas de DA están siendo apoyados en la actualidad, y en qué medida se están teniendo en cuenta las lecciones aprendidas, las mejores prácticas y los principios reguladores que se han desarrollado en las últimas décadas. Por ejemplo, sería útil recopilar datos acerca de si en los programas de DA actualmente en marcha se está llevando a cabo la erradicación forzosa o no. O si la disposición de fondos está condicionada a la erradicación previa de los cultivos ilícitos. O si se han respetado ciertos usos culturales, religiosos o medicinales tradicionales, y en qué medida las comunidades locales han participado en el desarrollo, aplicación, seguimiento y evaluación de los programas de DA.

## **6. Desarrollo alternativo en la agenda de la UNGNASS 2016**

La UNGASS 2016 ofrece una oportunidad importante para avanzar en una visión coherente de todo el sistema de las Naciones Unidas acerca de las interconexiones entre las drogas y el desarrollo. Esto significaría garantizar que el marco del DA actual es totalmente compatible con los principios de los derechos humanos (incluidos los derechos de los indígenas) y que enlaza los Principios Rectores de la ONU sobre DA con los Objetivos de Desarrollo Sostenible post-2015.

La CND, con su tarea de preparar la UNGASS de 2016, propuso a la Asamblea General organizar su sesión extraordinaria en torno a cinco mesas redondas temáticas paralelas a la sesión plenaria, en las que se harán declaraciones políticas y se adoptará un documento principal. Una de esas mesas redondas se dedicará al "desarrollo alternativo y la cooperación regional, interregional e internacional sobre políticas de control de drogas orientadas hacia el desarrollo equilibrado".<sup>42</sup> Los otros cuatro temas serán: las drogas y la salud, las drogas y la delincuencia, las drogas y derechos humanos, y "temas transversales" como "nuevos desafíos, amenazas y realidades en la prevención y tratamiento del problema mundial de las drogas en cumplimiento del derecho internacional pertinente, incluyendo las tres convenciones de control de drogas".<sup>43</sup>

El Debate Temático de Alto nivel en apoyo del proceso hacia la Sesión Especial de la Asamblea General sobre el Problema Mundial de las Drogas de 2016, celebrada el 7 de mayo de 2015 en Nueva York, hizo hincapié en los vínculos entre las drogas y el desarrollo. El fenómeno socio-económico de las drogas debe abordarse mediante el empoderamiento de las comunidades, reduciendo sus vulnerabilidades e identificando oportunidades de medios de vida alternativos. Se destacó que las medidas del DA abordan las causas que originan el cultivo de drogas. Solo haciendo frente a la pobreza y a la falta de oportunidades se puede abordar este tipo de problemas de una manera sostenible.<sup>44</sup>

El Debate Temático de Alto nivel también pidió el fortalecimiento de la cooperación regional e internacional y la promoción de políticas integrales sobre la base de los compromisos internacionales

---

<sup>42</sup> Commission on Narcotic Drugs, *Special session of the General Assembly on the world drug problem to be held in 2016*, Draft resolution, March 2015.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> [http://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/06/080615\\_Thematic-Debate-on-the-World-Drug-Problem-Summary-by-the-President.pdf](http://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/06/080615_Thematic-Debate-on-the-World-Drug-Problem-Summary-by-the-President.pdf)

de los Estados Miembros. Del mismo modo, se pide una mayor coordinación entre la UNODC y otras entidades de la ONU como el PNUD, UNICEF, la OMS y ONUSIDA.

Según el PNUD, los "vínculos complejos entre el consumo de drogas, la política de control de drogas y el desarrollo, y el impacto de los mercados de drogas en el desarrollo han sido reconocidos y documentados por más de una década. Sin embargo, las instituciones de control de drogas y de desarrollo han tendido a operar en forma aislada y en algunos casos con propósitos cruzados".<sup>45</sup>

El PNUD dice en su contribución que "la UNGASS de 2016 y sus preparativos ofrecen importantes oportunidades para una discusión completa de los éxitos y desafíos en torno a la política de control de drogas. También proporciona una oportunidad para ampliar el debate e incluir a las organizaciones de las Naciones Unidas que abordan cuestiones de drogas y el crimen con enfoques de salud, desarrollo sostenible, derechos humanos y de construcción de paz, y en última instancia, para promover la cohesión en todo el sistema con respecto a las estrategias mundiales de control de drogas".<sup>46</sup>

Uno de los mecanismos establecidos por el Secretario General de la ONU para mejorar un enfoque coordinado de todo el sistema contra las drogas y el crimen es el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Tráfico de Drogas, dirigida conjuntamente por el Departamento de Asuntos Políticos de la ONU (DPA) y la UNODC. Originalmente, el Grupo de Trabajo se creó para mejorar la respuesta global de las Naciones Unidas a las situaciones de crisis con altos niveles de delincuencia y de violencia relacionada con las drogas, y para producir una guía sobre cómo incluir temas de drogas y delincuencia en las estrategias de resolución de conflictos y de desarrollo. Más recientemente, el Grupo de Trabajo también ha recibido el mandato de desarrollar una estrategia para las aportaciones de todos los organismos pertinentes de las Naciones Unidas en el UNGASS 2016.<sup>47</sup>

El UNGASS de 1998 colocó el desarrollo alternativo de manera firme en la agenda de la comunidad internacional, mientras que la Declaración Política y el Plan de Acción de 2009 perfeccionó varios de sus principios. Según el Informe Mundial sobre las Drogas de 2015, los Principios Rectores de la ONU sobre DA "han impulsado la agenda internacional, haciendo hincapié en un enfoque multidimensional y la necesidad de centrarse en mejorar la gobernanza de la tierra, fortaleciendo los sectores de justicia y seguridad, promoviendo el desarrollo humano y protegiendo el medio ambiente". En la era post-2015, continúa el informe, los ODS "podrían proporcionar el marco para el desarrollo de tales iniciativas y dar un nuevo impulso para el desarrollo alternativo, añadiendo elementos de principio de legalidad y gobernanza de los pilares "tradicionales" del desarrollo socioeconómico".<sup>48</sup>

## 7. El camino a seguir

El Secretario General Ban Ki-moon escribió en su Informe de Síntesis sobre la Agenda Post-2015 que el "nuevo marco ofrece una oportunidad muy necesaria para cohesionar el programa más amplio de las Naciones Unidas, con su paz y seguridad estrechamente relacionadas y mutuamente interdependientes, y los objetivos de seguridad, desarrollo y derechos humanos."<sup>49</sup> El UNGASS de 2016 sobre el Problema Mundial de las Drogas es el momento oportuno para tratar de integrar el desarrollo alternativo en esa perspectiva más amplia de la ONU. La tarea de ICAD 2 es remodelar la agenda de DA

---

<sup>45</sup> UNDP 2015, op. cit., p.3.

<sup>46</sup> UNDP 2015, p. 3.

<sup>47</sup> Secretary-General, *Decision No. 2013/3 – Update on Transnational Organized Crime and Drug Trafficking*, 12 February 2013.

<sup>48</sup> UNODC, *World Drug Report 2015*, p. 118.

<sup>49</sup> United Nations Secretary General Ban Ki-moon, *The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet*, Synthesis Report of the Secretary-General on the Post-2015 Agenda.

siguiendo la aplicación de los Principios Rectores de la ONU. Eso requiere ratificar los Principios Rectores de la ONU sobre DA y discutir los detalles técnicos de su aplicación y también revisar algunos de los debates fundamentales que han surgido en el discurso y la práctica de DA a través del tiempo, en el nuevo contexto del programa de desarrollo post-2015 y los cambios recientes en el panorama internacional de la política contra las drogas.

### **La desconexión entre la teoría y la realidad**

El curso que el desarrollo alternativo ha tomado en las últimas décadas, tanto en la teoría como en la práctica, parece haber seguido dos vías diferentes. Por un lado, el discurso de DA ha evolucionado de un modelo demasiado simplista de sustitución de cultivos hacia un modelo más sofisticado de medios de vida alternativos adaptados a las circunstancias locales específicas. El discurso también ha evolucionado de una “curita” (*tirita*), legitimando y suavizando el dolor de la erradicación y la pérdida de ingresos ilícitos, hacia una transición gradual adecuadamente secuenciada y alejada de una dependencia del mercado de drogas ilícitas para la supervivencia hacia un futuro lícito mejor diseñado con la participación de toda la comunidad. Por otro lado, la realidad de la erradicación y la represión de la gran mayoría de los agricultores de subsistencia que participan en el cultivo ilícito siguió siendo la misma y, como se señaló anteriormente, nunca se materializó una financiación importante para el desarrollo alternativo, incluso ha disminuido en los últimos años. Como confirma el Informe Mundial sobre las Drogas, "hay una desconexión entre la teoría internacional y la financiación. El desarrollo alternativo ocupa un lugar destacado en los documentos de la Comisión de Estupefacientes y de las sesiones extraordinarias de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas, pero la financiación para ello se ha reducido considerablemente en los últimos años".<sup>50</sup>

Aunque una multitud de conferencias internacionales y resoluciones de la ONU han creado esperanzas de un enfoque de desarrollo alternativo incluyente y humano, muchos agricultores que participan en el cultivo ilícito de la coca, el opio y el cannabis aún no han recibido ningún beneficio. La desconexión entre la teoría y la realidad no solo existe en términos de financiación, sino también con respecto a la aplicación en la práctica de los principios básicos de DA. Por lo tanto, es imperante la necesidad de una mayor cooperación y apoyo internacional en proyectos de DA, así como del intercambio de buenas prácticas por parte de los países con experiencia en aplicación de programas de DA exitosos de acuerdo a los Principios Rectores de la ONU.

Otro dilema aún no resuelto es el de mejorar el acceso a los mercados internacionales para los productos de DA. El presidente colombiano Virgilio Barco ya señaló en la primera UNGASS sobre drogas en 1990 que tras el colapso de 1989 del Convenio Internacional del Café, muchos pequeños productores de café de Colombia se pasaron al cultivo del opio. "No podemos permitirnos el lujo de hablar de manera idealista sobre la sustitución de cultivos en el caso de la hoja de coca, y por otro lado sabotear el principal cultivo comercial de los agricultores colombianos y el mayor producto exportador del país". Su argumento era en ese entonces que los proyectos de desarrollo alternativo eran, por supuesto, bienvenidos, "pero aún más importante es la adopción de medidas comerciales y mercantiles que permitan a nuestra economía un mayor acceso a los mercados de los países industrializados y precios justos para nuestras exportaciones".<sup>51</sup>

Y la situación en ese sentido no ha mejorado desde entonces. Al contrario, tal y como menciona el Informe Mundial sobre las Drogas de 2015, la OMC ha "limitado aún más las posibilidades de dar un trato especial a su mercado a los países afectados por el cultivo ilícito de drogas". "El acceso a los mercados para los productos del desarrollo alternativo es esencial",

---

<sup>50</sup> UNODC, World Drug Report 2015, p. 118.

<sup>51</sup> A/44/PV.13, Discurso de Virgilio Barco Vargas, Presidente de la República de Colombia, Asamblea General Session 44, Acta literal provisional de la decimotercera reunión, celebrada en la Sede, Nueva York, viernes 29 de septiembre de 1989, a las 3.15 p.m.

según la UNODC, "y los acuerdos de libre comercio puede tener un impacto en la comercialización de los productos de desarrollo alternativo."<sup>52</sup> De hecho, el impacto de los tratados de libre comercio en los pequeños agricultores de los países en desarrollo pueden fácilmente hacer que las cantidades para proyectos de desarrollo alternativo sean casi insignificantes.

### **DA y el cambiante panorama de la política de drogas mundial**

En los últimos años han tenido lugar en las Américas cambios importantes en las políticas antidrogas, y también en Europa, en algunos países africanos y asiáticos, y a nivel de la ONU. En el período previo a la UNGASS de 2016 los cambios hacia un enfoque del control de drogas basado más en la salud, el desarrollo y los derechos humanos cuentan cada vez con más apoyo. En algunos países, la evolución de las políticas parece que ya ha ido más allá de la flexibilidad permitida en virtud de los tratados de fiscalización de drogas de la ONU, especialmente con respecto a la regulación legal de los mercados de coca y cannabis.

### **Conclusión**

Después de décadas de aprendizaje sobre el terreno, los resultados de los debates entorno el DA han producido importantes reflexiones y se han desarrollado principios para guiar a los estados miembros, donantes, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas sobre la mejor manera de poner en práctica las estrategias y programas de DA. Hay una ingente cantidad de estudios y declaraciones que han hecho aportaciones a los Principios Rectores de la ONU sobre DA.

Sin embargo, con el fin de avanzar, tendrán que ponerse a disposición recursos financieros, políticos y sociales acordes para ofrecer alternativas reales a las comunidades involucradas en el cultivo ilícito de opio, coca y cannabis. Pero primero, este tipo de actuaciones deben seguir las numerosas lecciones aprendidas y aplicar los principios rectores básicos desarrollados con el tiempo, y convertir la teoría en realidad sobre el terreno. Hacer caso omiso de las lecciones aprendidas y los principios rectores obstaculizará cualquier progreso en el terreno, no importa cuánto financiamiento se ponga a disposición.

La aplicación de los Principios Rectores de la ONU sobre el DA debe ser incorporada en el programa de desarrollo global más amplio. Para ello será necesario algo más que discutir los detalles prácticos de la aplicación de los Principios Rectores de la ONU sobre DA. Será necesario un debate honesto sobre varios dilemas aún no resueltos que han surgido en el discurso del DA y la práctica con el tiempo. El UNGASS de 2016 ofrece una importante oportunidad para reposicionar el concepto de DA en el contexto del programa de desarrollo post-2015.

-----

---

<sup>52</sup> UNODC, *World Drug Report 2015*, p. 117-118.