



**UNODC**

Oficina de las Naciones Unidas  
contra la Droga y el Delito

# BOLETÍN DE ESTUPEFACIENTES

Volumen LXI, 2017

**Desarrollo alternativo:  
prácticas y reflexiones**



OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO  
Viena

# BOLETÍN DE ESTUPEFACIENTES

Volumen LXI, 2017

**Desarrollo alternativo:  
prácticas y reflexiones**



NACIONES UNIDAS  
Viena, 2018

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS  
eISBN 978-92-1-363303-8  
ISSN 0251-7086

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito  
Vienna International Centre  
P.O. Box 500  
1400 Vienna, Austria  
Teléfono: (+43-1) 26060-0  
Fax: (+43-1) 26060-5866

El Boletín puede consultarse en la siguiente dirección de Internet:  
<https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/index.html>

El 1 de octubre de 2002, la Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito pasó a ser la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, que comprende el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas.

Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de sus autores y no reflejan necesariamente las opiniones de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican juicio alguno por parte de la Secretaría sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona, o sus autoridades, o sobre el trazado de sus fronteras o límites.

Producción editorial: Sección de Servicios en Inglés, Publicaciones y Biblioteca,  
Oficina de las Naciones Unidas en Viena.

## PREFACIO

El *Boletín de Estupefacientes* es una publicación de las Naciones Unidas que se emite continuamente desde 1949. Se imprime en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas: árabe, chino, español, francés, inglés y ruso.

El *Boletín* proporciona información sobre las novedades en materia de fiscalización de drogas en los planos local, nacional, regional e internacional que puede ser de interés para la comunidad internacional.

Este número del *Boletín* (vol. LXI, 2017), cuyo editor invitado es Jorrit Kamminga, Investigador Superior del Instituto Clingendael de Relaciones Internacionales de los Países Bajos y Asesor de Políticas Estratégicas para el Afganistán de Oxfam Novib, se centra en el desarrollo alternativo. Se compone de cinco artículos que aportan perspectivas y experiencias importantes relativas al estado actual y las direcciones futuras de esta estrategia de fiscalización de drogas basada en el desarrollo.

## POLÍTICA EDITORIAL Y DIRECTRICES DE PUBLICACIÓN

La Directora de Edición invita a particulares y organizaciones a que aporten artículos al *Boletín* acerca de políticas, criterios, medidas y novedades (teóricas o prácticas) en relación con los diversos aspectos de las actividades internacionales de fiscalización de drogas. De particular interés son los resultados de investigaciones, estudios y experiencias prácticas que puedan constituir información útil para los encargados de formular políticas, especialistas y expertos, así como para la población en general.

Todos los manuscritos presentados para su publicación en el *Boletín* deben ser obras académicas y originales que no hayan sido publicadas en ninguna otra parte o que no se presenten simultáneamente para su publicación en otra parte. La obra debe ser de una calidad profesional relativamente alta, acorde con los requisitos de una publicación técnica de las Naciones Unidas. Se ruega a quienes contribuyan con artículos que observen discreción en cuanto a su contenido, a fin de excluir todo juicio crítico de una situación nacional o regional determinada.

El formato preferido para la transmisión de los manuscritos es Word (.doc). Cada manuscrito debe presentarse en una copia impresa original y una versión electrónica en cualquiera de los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas (árabe, chino, español, francés, inglés y ruso). Excel se utilizará para las figuras y los cuadros. El manuscrito debe ir acompañado de un resumen de aproximadamente 200 palabras, un conjunto completo de referencias numeradas en el orden en que aparecen en el texto y una lista de palabras clave. El manuscrito no debe tener una extensión superior a 6.000 palabras. Los cuadros no deben necesitar más explicación y deben complementar, no duplicar, la información suministrada en el texto.

Los manuscritos, junto con breves currículos de sus autores, se deben enviar a la Directora de Edición, *Boletín de Estupefacientes*, bien por correo postal (Research and Trend Analysis Branch, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna International Centre, P.O. Box 500, 1400 Vienna, Austria), o por correo electrónico (research@unodc.org). En la carta de envío se debe designar a un autor como corresponsal e incluir su dirección completa, número de teléfono y dirección de correo electrónico. Los manuscritos que no se publiquen se devolverán a los autores; no obstante, las Naciones Unidas no pueden asumir responsabilidad alguna en caso de que se pierdan.

Las opiniones expresadas en los artículos firmados que se publican en el *Boletín* son las de sus autores y no reflejan necesariamente las opiniones de la Secretaría de las Naciones Unidas. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican juicio alguno por parte de la Secretaría sobre la condición jurídica de cualquier país, territorio, ciudad o zona, o sus autoridades, o sobre el trazado de sus fronteras o límites.

El material publicado en el *Boletín* es propiedad de las Naciones Unidas y está amparado por el régimen de propiedad intelectual conforme a las disposiciones del Protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derechos de Autor, relativo a la aplicación de esa Convención a las obras de ciertas organizaciones internacionales.

### *Reimpresiones, compra y suscripciones*

Todos los números del *Boletín* (del vol. I, núm. 1 (1949), al presente número) están disponibles en el sitio web de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (<https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/index.html>).

Los siguientes números especiales del *Boletín* también están disponibles como publicaciones de las Naciones Unidas:

1993

Cuestiones de política relacionadas con el uso indebido de drogas y el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) (vol. XLV, núm. 1)

Detección de drogas en el lugar de trabajo (vol. XLV, núm. 2)

1994

La familia y el uso indebido de drogas (vol. XLVI, núm. 1); Número general sobre el uso indebido de drogas (vol. XLVI, núm. 2)

1995

Número especial sobre el género y el uso indebido de drogas (vol. XLVII, núms. 1 y 2)

1996

Número especial sobre la evaluación rápida del uso indebido de drogas (vol. XLVIII, núms. 1 y 2)

1997 y 1998

Doble número sobre la cannabis: novedades recientes (vol. XLIX, núms. 1 y 2, y vol. L, núms. 1 y 2)

1999

Monografías (vol. LI, núms. 1 y 2)

2000

Costos económicos y sociales del uso indebido de sustancias (vol. LII, núms. 1 y 2)

2001

Política dinámica de drogas: comprensión y control de las epidemias de drogas (vol. LIII, núms. 1 y 2)

2002

La ciencia de la epidemiología del uso indebido de drogas (vol. LIV, núms. 1 y 2)

2003

La práctica de la epidemiología del uso indebido de drogas (vol. LV, núms. 1 y 2)

2004

Los mercados de las drogas ilícitas (vol. LVI, núms. 1 y 2)

2005

La ciencia y la fiscalización de drogas: función de los laboratorios y conocimientos científicos especializados (vol. LVII, núms. 1 y 2)

2006

Examen de la situación mundial del cannabis (vol. LVIII, núms. 1 y 2)

2007

Un siglo de fiscalización internacional de drogas (vol. LIX, núms. 1 y 2)

2008

Cuestiones relativas a la medición en el análisis de la política sobre droga (vol. LX, núms. 1 y 2)

Para reproducir artículos firmados debe solicitarse autorización a la Secretaría de la Junta de Publicaciones, Naciones Unidas, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos de América. Para comprar números del *Boletín* o para suscribirse a él, se ruega escribir a una de las siguientes direcciones:

América del Norte, América del Sur, Asia y Oceanía:

The Chief

Sales and Marketing Office in New York  
United Nations Publications  
United Nations Headquarters  
New York, NY 10017  
Estados Unidos de América

África, Europa y el Oriente Medio:

The Chief

Sales and Marketing Office in Geneva  
United Nations Publications  
United Nations Office at Geneva  
Palais des Nations  
CH-1211 Geneva 10  
Suiza



## ÍNDICE

Prefacio .....	iii
Editorial: el camino a seguir con respecto al desarrollo alternativo <i>Por A. Me y J. Kamminga</i> .....	1
El mismo argumento, distinta obra: las dificultades conceptuales en torno al desarrollo alternativo y sus repercusiones en las políticas <i>Por D. Alimi</i> .....	17
Corresponsabilidad frente al desarrollo alternativo, un desafío ético <i>Por C. Zorro-Sánchez y J. Kamminga</i> .....	55
El nexo entre la tierra y la droga: relación entre el cultivo ilícito para la producción de drogas y el acceso a la tierra <i>Por K. Grimmelmann, J. Espinoza, J. Arnold y N. Arning</i> .....	83
Aumento de la resiliencia al cultivo de adormidera mediante el fortalecimiento del diseño de las intervenciones de desarrollo alternativo: datos del Afganistán <i>Por J. García-Yi</i> .....	117
Desarrollo integrado con coca en el Estado Plurinacional de Bolivia: de la erradicación a la mitigación de la pobreza <i>Por T. Grisaffi, L. Farthing y K. Ledebur</i> .....	145



## Editorial: el camino a seguir en el desarrollo alternativo

---

**Angela Me**

*Jefa de la Subdivisión de Investigación y Análisis de Tendencias  
(Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)*

**Jorrit Kamminga**

*Investigador Superior del Instituto Clingendael de Relaciones Internacionales  
de los Países Bajos y Asesor de Políticas Estratégicas para el Afganistán de  
Oxfam Novib*

---

### Introducción

Nos complace presentar este número especial del *Boletín de Estupefacientes*, dedicado al tema del desarrollo alternativo. Además de la presente introducción, consta de cinco artículos académicos que aportan perspectivas y experiencias importantes relativas al estado actual y las direcciones futuras de esta estrategia basada en el desarrollo. Los artículos se seleccionaron mediante una convocatoria anunciada en diciembre de 2015. Algunos de ellos ofrecen un punto de vista programático a partir de enseñanzas y mejores prácticas extraídas de los proyectos y programas ejecutados en diversos países y contextos. Otros presentan una visión analítica más general y examinan algunos de los principios y fundamentos teóricos del desarrollo alternativo.

Este número especial es parte de un proceso más amplio que la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha emprendido a fin de crear una esfera temática de investigación dedicada al desarrollo alternativo. En su publicación *Informe Mundial sobre las Drogas 2015*, la UNODC incluyó un capítulo temático sobre desarrollo alternativo<sup>1</sup>, que tenía por objeto examinar los datos empíricos reunidos mediante la ejecución de proyectos y programas en países donde se cultivaban ilícitamente grandes cantidades de droga y analizar la aplicación del enfoque del desarrollo alternativo en diferentes contextos. El *Informe Mundial sobre las Drogas 2015* demuestra que el desarrollo alternativo está en constante evolución y que es, actualmente, mucho más que lo que el artículo de Alimi que figura

---

<sup>1</sup>*Informe Mundial sobre las Drogas 2015* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.15.XL.6), cap. II.

en el presente número describe como proyectos basados en “esquemas monocausales de análisis del contexto” y “un criterio universal”.

El *Informe Mundial sobre las Drogas 2015* documentó la manera en que las intervenciones de desarrollo alternativo habían evolucionado con los años hasta alcanzar un enfoque multidimensional, más allá de centrarse solo en la reducción del cultivo ilícito para la producción de drogas, y al mismo tiempo reconoció que una financiación y un apoyo político adecuados traían consigo el desarrollo socioeconómico y ambiental a largo plazo necesarios para mantener la reducción de los ingresos procedentes de cultivos ilícitos. El éxito del desarrollo alternativo obedece cada vez más al ensayo de enfoques nuevos, y a menudo más sofisticados, por parte de los Gobiernos y otros agentes que participan en su aplicación.

El presente número especial del *Boletín de Estupefacientes* se propone profundizar en ese capítulo temático del *Informe Mundial sobre las Drogas 2015*, y para ello proporciona información más detallada sobre el cambiante debate en torno al desarrollo alternativo y las nuevas maneras en que este se aplica en la práctica.

### *Esfuerzos continuos por intercambiar mejores prácticas y enseñanzas extraídas*

Especialmente en los últimos años, ha habido un empeño constante en los planos nacional e internacional por evaluar programas e intercambiar mejores prácticas y enseñanzas extraídas durante los cursos prácticos y reuniones internacionales de grupos de expertos<sup>2</sup>. En 2002 la Conferencia Internacional sobre el Papel del Desarrollo Alternativo en la Fiscalización de Estupefacientes y la Cooperación para el Desarrollo, celebrada en Feldafing (Alemania), imprimió un impulso importante a este proceso. Las Conferencias Internacionales sobre Desarrollo Alternativo, que tuvieron lugar más recientemente, en 2012 y 2015, han actuado como una plataforma técnica de carácter práctico para examinar diferentes situaciones y resolver algunos de los desafíos conceptuales que se abordan en el presente número del *Boletín*. Aún más recientemente, las deliberaciones durante el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas, celebrado en 2016, dieron lugar a recomendaciones operacionales sobre desarrollo alternativo<sup>3</sup>. En el cuadro que figura a continuación se resumen los principales encuentros en materia de desarrollo alternativo que han tenido lugar desde 2002.

---

<sup>2</sup>Véase UNODC, “Alternative Development Annex”, *Informe Mundial sobre las Drogas 2015*. Puede consultarse en: [www.unodc.org/wdr2015](http://www.unodc.org/wdr2015).

<sup>3</sup>Documento final del trigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, titulado “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas” (resolución S-30/1 de la Asamblea General, anexo).

### Algunos encuentros internacionales en materia de desarrollo alternativo que han tenido lugar desde 2002

<i>Encuentro</i>	<i>Lugar</i>	<i>Fecha</i>
Conferencia Internacional sobre el Papel del Desarrollo Alternativo en la Fiscalización de Estupefacientes y la Cooperación para el Desarrollo	Feldafing (Alemania)	7 a 12 de enero de 2002
Curso práctico internacional sobre desarrollo en un entorno marcado por las drogas y otras cuestiones más allá del desarrollo alternativo	Berlín	29 de mayo a 1 de junio de 2006
Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos de Composición Abierta sobre Cooperación Internacional en la Erradicación de los Cultivos Ilícitos para la Producción de Drogas y el Desarrollo Alternativo	Viena	2 a 4 de julio de 2008
Seminario regional de la Alianza Mundial de Desarrollo Alternativo: Mantenimiento de la Reducción del Opio en Asia Sudoriental e Intercambio de Experiencias sobre Desarrollo Alternativo y Otras Cuestiones	Chiang Mai (Tailandia)	15 a 17 de diciembre de 2008
Seminario-Curso Práctico Internacional sobre el Desarrollo Alternativo Sostenible	Chiang Rai y Chiang Mai (Tailandia)	6 a 12 de noviembre de 2011
Conferencia Internacional de Alto Nivel sobre Desarrollo Alternativo	Lima	14 a 16 de noviembre de 2012
Cuarto Diálogo Oficioso sobre Política en materia de Drogas para Asia Sudoriental entre el Ministerio Federal Alemán para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Transnational Institute (TNI), relativo al futuro del desarrollo alternativo en Asia sudoriental	Bangkok	18 y 19 de diciembre de 2012
Reunión del grupo mixto de expertos de la UNODC y el Ministerio Federal Alemán para la Cooperación y el Desarrollo Económico sobre las actividades de divulgación para nuevos interesados en el ámbito del desarrollo alternativo	Berlín	11 y 12 de noviembre de 2013
Segunda reunión de expertos en el marco de la presidencia de la Federación de Rusia del Grupo de los Ocho, relativa al desarrollo alternativo en las regiones productoras de drogas	Moscú	25 de marzo de 2014
Conferencia conjunta del Ministerio Federal Alemán para la Cooperación y el Desarrollo Económico y Fundaciones de la Sociedad Abierta sobre la exploración del nexo entre la tierra y las drogas	Nueva York	19 a 21 de octubre de 2014
Reunión de consulta de un grupo de expertos sobre el capítulo del Informe Mundial sobre las Drogas dedicado el desarrollo alternativo	Berlín	18 de noviembre de 2014

<i>Encuentro</i>	<i>Lugar</i>	<i>Fecha</i>
Reunión del grupo mixto de expertos de la UNODC, el Ministerio Federal Alemán para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional sobre desarrollo alternativo en el marco de los preparativos del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en 2016 y el debate posterior a los Objetivos de Desarrollo del Milenio	Berlín	19 y 20 de noviembre de 2014
Segunda Conferencia Internacional de Alto Nivel sobre Desarrollo Alternativo	Bangkok	19 a 24 de noviembre de 2015
Reunión del grupo mixto de expertos de la UNODC, el Ministerio Federal Alemán para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la Agencia Alemana de Cooperación Internacional y la Fundación Mae Fah Luang sobre la importancia de tomar en serio el desarrollo y sobre el desarrollo alternativo en el proceso del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en 2016	Bangkok	25 a 27 de noviembre de 2015
Reunión de expertos del Grupo Roma-Lyon (Grupo de los Siete) sobre el desarrollo alternativo en el marco del nexo entre la seguridad y el desarrollo	Berlín	25 de junio de 2015
Mesa redonda de alto nivel sobre el desarrollo alternativo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible	Nueva York	20 de abril de 2016
Nuevos enfoques y elementos clave respecto del desarrollo sostenible para el marco posterior al período extraordinario de sesiones de la Asamblea General	Nueva York	20 de abril de 2016
Mesa redonda sobre desarrollo alternativo; cooperación regional, interregional e internacional para lograr una política de fiscalización de drogas equilibrada y orientada al desarrollo; y medidas para hacer frente a las cuestiones socioeconómicas	Nueva York	21 de abril de 2016
Reunión del grupo de expertos de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas sobre el desarrollo alternativo integral y sostenible	Lima	18 y 19 de mayo de 2016
Mesa redonda de alto nivel, celebrada durante el 60° período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, sobre seguridad humana y el estado de derecho y sobre la contribución del desarrollo alternativo a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	Viena	14 de marzo de 2017

Uno de los resultados más importantes de estos esfuerzos han sido los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo, aprobados por la Comisión de Estupefacientes en marzo de 2013 y por la

Asamblea General en diciembre de 2013<sup>4</sup>. Los Principios Rectores representaron un paso hacia delante, pues se fundamentan en un proceso participativo amplio y en decenios de experiencia y aprendizaje. Asimismo, conceptualizan el desarrollo alternativo de forma más equilibrada, al sintetizar ideas y trabajar por un consenso conceptual mediante deliberaciones y evaluaciones. Como señala Alimi en el presente número, el hecho de que los Principios Rectores fueran aprobados por la Asamblea General es importante, puesto que les confiere mayor legitimidad política.

La sección dedicada al desarrollo alternativo dentro del documento final del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General ha impulsado aún más el enfoque multidimensional del desarrollo alternativo, al reconocer el valor de aplicar “estrategias (...) destinadas a aliviar la pobreza y fortalecer el estado de derecho y las instituciones, servicios públicos y marcos institucionales responsables, eficaces e inclusivos” para hacer frente al cultivo y la producción ilícitos de drogas<sup>5</sup>. La Asamblea también reforzó un enfoque de desarrollo sostenible con base empírica al reconocer la importancia de investigar para “comprender mejor los factores que contribuyen al cultivo ilícito” y de apoyar los programas mediante evaluaciones del impacto<sup>6</sup>.

Estos documentos de políticas fijan las normas de desarrollo alternativo y orientan las amplias políticas nacionales al respecto. Un programa de investigación como el que se desprende del *Informe Mundial sobre las Drogas 2015* puede guiar las estrategias operacionales mediante la determinación de enfoques satisfactorios con respecto, por ejemplo, al aumento de la seguridad alimentaria, el fortalecimiento de las cooperativas, el desarrollo de cadenas de valor sostenibles, la promoción de la agroindustria, la comercialización de productos alternativos o el aumento del acceso a la tierra.

## El tamaño y alcance limitados del desarrollo alternativo

Pese a los datos empíricos que demuestran los éxitos del desarrollo alternativo<sup>7</sup>, en este ámbito la labor combinada en todo el mundo aún constituye un porcentaje muy pequeño de la asistencia total para el desarrollo. Entre 2002 y 2013, los desembolsos de los países pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en concepto de desarrollo alternativo ascendieron a 245 millones de dólares anuales, lo que equivale solo al 0,2% de la asistencia mundial para el desarrollo. En 2013 la

---

<sup>4</sup>Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo (resolución 68/196 de la Asamblea General, anexo).

<sup>5</sup>Resolución S-30/1 de la Asamblea General, anexo, párr. 7 a).

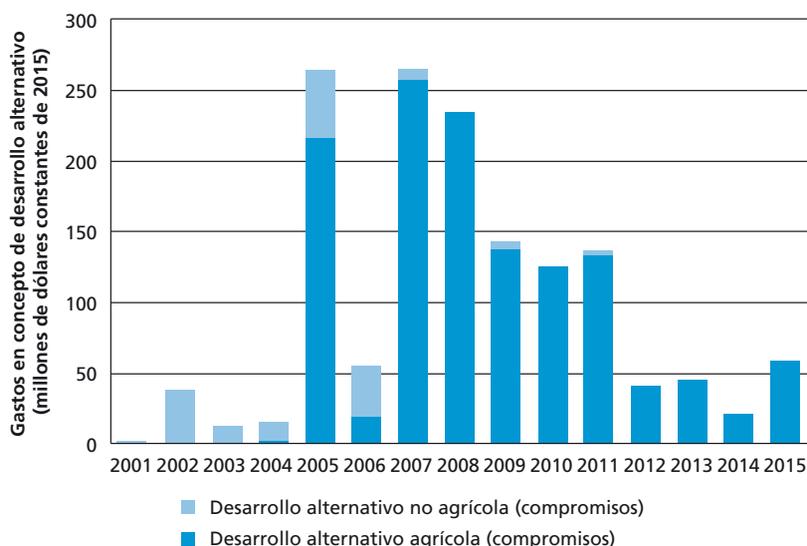
<sup>6</sup>*Ibid.*, párr. 7 g).

<sup>7</sup>Véase el *Informe Mundial sobre las Drogas 2015*, cap. II.

asistencia para el desarrollo alternativo disminuyó a su nivel anterior del 0,1% del total de la asistencia para el desarrollo<sup>8</sup>. Desde la aprobación en 2009 de la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, los compromisos de los países de la OCDE se han reducido un 71%<sup>9</sup>. Esto parece indicar que el ímpetu político que impulsa los intercambios técnicos de mejores prácticas y enseñanzas extraídas ha ido acompañado de un estímulo financiero.

Si bien el *Informe Mundial sobre las Drogas 2015* mostró claramente que el apoyo internacional experimentaba una tendencia global a la baja, esa abstracción se vuelve una realidad más concreta al ejecutarse proyectos de desarrollo alternativo en los contextos locales de países y regiones. En consecuencia, resulta útil examinar con mayor detalle el ejemplo de un único país. Las dos figuras que aparecen a continuación describen la situación en el Afganistán y muestran los compromisos contraídos y los desembolsos realizados en todo el mundo entre 2001 y 2015 en relación con el desarrollo alternativo.

**Figura I. Compromisos mundiales en relación con el desarrollo alternativo en el Afganistán contraídos por los países donantes pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2001-2015**

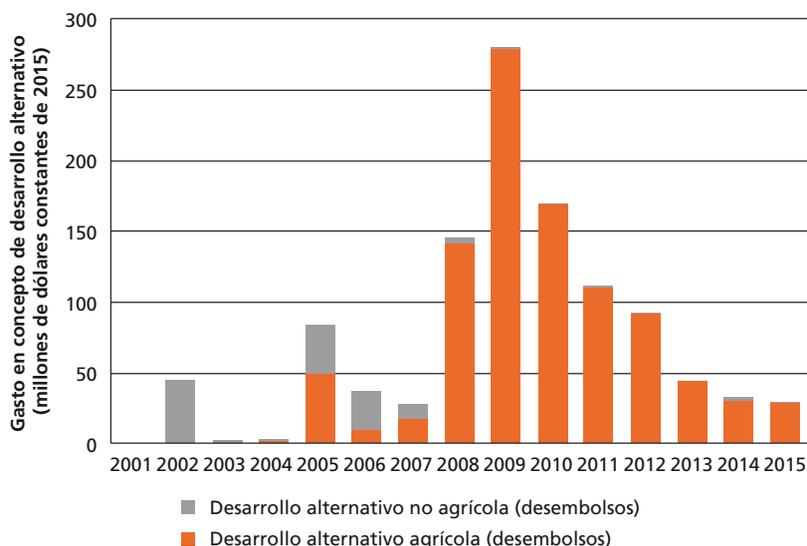


Nota: Datos extraídos el 3 de mayo de 2017.

<sup>8</sup>*Informe Mundial sobre las Drogas 2015*, pág. 198.

<sup>9</sup>*Ibid.*, pág. 250.

**Figura II. Desembolsos mundiales en relación con el desarrollo alternativo en el Afganistán realizados por los países donantes que integran la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2001-2015**



Nota: Datos extraídos el 3 de mayo de 2017.

Además de la tendencia descendente registrada a partir de 2007 (con respecto a los compromisos) y a partir de 2009 (con respecto a los desembolsos), en las figuras se pueden apreciar otros dos puntos interesantes. En primer lugar, la comunidad internacional no empezó por lo menos hasta 2005 a ofrecer una financiación sustancial para el desarrollo alternativo en el Afganistán, cuatro años después de la Conferencia de Bonn de 2001, que señaló el punto de partida de las labores de reconstrucción después del conflicto. En segundo lugar, parece haber un desfase considerable entre los primeros compromisos serios (2005) y el primer incremento sustancial en los desembolsos (2008). Esa demora es aún más notable si se tiene en cuenta que el Gobierno del Afganistán había puesto en marcha su primera Estrategia Nacional de Fiscalización de Drogas en mayo de 2003.

La tendencia global a la baja que se viene registrando en los últimos años respecto de la asistencia para el desarrollo alternativo discurre paralelamente a un patrón más generalizado de desvinculación internacional respecto del Afganistán, marcado sobre todo por un proceso de transición en materia de seguridad (2011-2014) y el fin de la misión de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en 2014. Es difícil, no obstante, equiparar esta desvinculación a la fatiga de los donantes. En la Conferencia de Bruselas sobre el Afganistán celebrada en octubre de 2016, los donantes internacionales prometieron aportar 15.200 millones de

dólares para prestar asistencia al Afganistán hasta 2020<sup>10</sup>. Sin embargo, no queda claro qué proporción de esos fondos se destinará a programas de desarrollo alternativo. Algunos proyectos en curso proseguirán durante los próximos años, por ejemplo, los componentes de desarrollo alternativo del programa Zona de Producción de Alimentos de Kandahar, un proyecto quinquenal por valor de 45,4 millones de dólares a cargo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que continuará hasta finales de agosto de 2018, y el Programa de Desarrollo Agrícola Regional dirigido por la USAID, que consta de proyectos quinquenales regionales con un presupuesto total de más de 300 millones de dólares, centrados en incrementar la seguridad alimentaria y económica de los agricultores mediante el fortalecimiento de las cadenas de valor<sup>11</sup>.

Si bien el rápido descenso de los compromisos financieros con el desarrollo alternativo no es un buen augurio para los desembolsos futuros, el Afganistán, que recibió un apoyo internacional sin precedentes en un espacio de tiempo más bien corto, ha logrado resultados relativamente positivos en comparación con otros países. Pero incluso en ese país el apoyo prestado al desarrollo alternativo ha sido escaso si se compara con otros tipos de asistencia para la lucha contra los estupefacientes. Los donantes internacionales se comprometieron a aportar, de media, 64 millones de dólares por año para el desarrollo alternativo agrícola en el período 1998-2008 y 85 millones de dólares por año en el período 2009-2013<sup>12</sup>. Aunque puede que esas cifras no incluyan una cantidad considerable de los gastos en desarrollo alternativo no registrados ni de la financiación procedente de países no pertenecientes a la OCDE, siguen siendo muy inferiores al gasto total anual en programas de lucha contra los estupefacientes, que solo en los Estados Unidos de América ascendió a unos 566 millones de dólares anuales entre 2002 y 2016<sup>13</sup>.

## Crear expectativas realistas

Los ciclos de los proyectos de desarrollo alternativo suelen ser cortos, mientras que los desafíos que se derivan de los fundamentos de las economías de

---

<sup>10</sup>BBC News, "Afghanistan aid: donors promise \$15.2bn in Brussels", 5 de octubre de 2016. El artículo puede consultarse (en inglés) en la siguiente dirección web: [www.bbc.com/news/world-asia-37560704](http://www.bbc.com/news/world-asia-37560704).

<sup>11</sup>Estados Unidos de América, Inspector General Especial para la Reconstrucción del Afganistán, *Quarterly Report to the United States Congress* (30 de octubre de 2016), págs. 139 a 141.

<sup>12</sup>*Informe Mundial sobre las Drogas 2015*, pág. 202.

<sup>13</sup>Al 31 de diciembre de 2016, el gasto total que los Estados Unidos de América habían efectuado desde 2002 en actividades de lucha contra los estupefacientes en el Afganistán ascendía a 8.500 millones, equivalentes a unos 566 millones al año. La cifra total se ha extraído del *Quarterly Report to the United States Congress* de 30 de enero de 2017 (véase la pág. 186), a cargo del Inspector General Especial para la Reconstrucción del Afganistán.

las drogas ilícitas requieren soluciones a largo plazo. Los logros de cada proyecto de desarrollo alternativo dependen del tamaño y el alcance de la inversión. La mayoría de los datos empíricos reunidos para el *Informe Mundial sobre las Drogas 2015* documentan los beneficios de las intervenciones locales para las comunidades rurales, pero también muestran cómo las inversiones nacionales para el desarrollo a gran escala hacen frente, en última instancia, al cultivo ilícito de forma más estructural (por ejemplo, en Tailandia). Al buscar maneras de hacer que las inversiones para el desarrollo alternativo sean más eficaces y tengan mayor repercusión, es importante considerar el desarrollo alternativo como parte de un conjunto más amplio de iniciativas para el desarrollo y la buena gobernanza que, con el tiempo, pueden reducir la dependencia de los cultivos ilícitos.

En lo que respecta a la medición del progreso, los documentos de políticas y la ejecución de proyectos sobre el terreno dejan claro que las repercusiones del desarrollo alternativo ya no se evalúan únicamente sobre la base de indicadores de fiscalización de drogas<sup>14</sup>. No obstante, al incluirse otros indicadores importantes, como los relacionados con el desarrollo o la seguridad humanos, se plantean nuevos desafíos para el desarrollo alternativo, no solo en el diseño y la ejecución de proyectos, sino también en la vigilancia y la evaluación. Dado que el desarrollo alternativo es solo una de las estrategias nacionales que se aplican dentro un marco de políticas más amplio, que contiene elementos que van desde la erradicación, la solución de conflictos y el fortalecimiento del estado de derecho hasta el desarrollo socioeconómico general, puede que sea difícil aislar la contribución exacta al desarrollo alternativo o sus efectos directos, por ejemplo, en la calidad de vida de las comunidades rurales de una determinada zona.

## Vincular las drogas a las políticas de desarrollo

La investigación realizada para el *Informe Mundial sobre las Drogas 2016* exploró los vínculos entre el problema de las drogas, las políticas sobre drogas y el desarrollo sostenible<sup>15</sup>. Se llegó a la conclusión de que hacía falta un doble enfoque, es decir, una sinergia entre las intervenciones especializadas en materia de drogas y las inversiones generales para el desarrollo. Esta doble vía ha tenido una buena acogida dentro del planteamiento del desarrollo alternativo. Incorporar el desarrollo alternativo a un desarrollo más amplio (por ejemplo, en las zonas rurales) tiene ventajas evidentes, aunque cuanto más integrado esté en enfoques y estrategias más generales, habrá más posibilidades de que se pierda la especificidad de las labores de desarrollo que se

---

<sup>14</sup> *Informe Mundial sobre las Drogas 2015*, cap. II, secc. G, págs. 236 a 244.

<sup>15</sup> *Informe Mundial sobre las Drogas 2016* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.16.XI.6).

requieren en las zonas de cultivo ilícito para la producción de drogas o de riesgo de él. En el *Informe Mundial sobre las Drogas 2016* se ofrecen ejemplos de políticas sobre drogas y desarrollo que tuvieron efectos contraproducentes inesperados porque se diseñaron y ejecutaron de forma aislada.

Lo que el desarrollo alternativo ofrece a las estrategias de desarrollo es un conjunto de intervenciones operacionales y temáticas especializadas para el desarrollo que estén en simbiosis con el objetivo de hacer frente a los diversos desafíos, no solo asociados a la dependencia de los cultivos ilícitos, sino también a la economía ilícita, como la violencia, la inseguridad y la presencia de organizaciones delictivas o grupos armados ilegales. El denominador común de esos problemas es que a menudo resulta esencial ganarse la confianza de las comunidades locales para que las intervenciones basadas en el desarrollo sean sostenibles.

En su artículo contenido en el presente *Boletín*, Alimi explora el concepto del desarrollo alternativo como un punto de entrada viable para que las políticas lleven opciones de desarrollo sostenible hasta las zonas afectadas por el cultivo ilícito para la producción de drogas. Su artículo pone especialmente de relieve la línea divisoria entre lo que ella llama agentes de las políticas sobre drogas y agentes de las políticas de desarrollo. Señala que, si bien el concepto de desarrollo alternativo requiere intrínsecamente una cooperación estrecha por diversas razones, la brecha entre esas dos comunidades no se ha salvado nunca. Como resultado, parece que no ha habido un debate constructivo sobre cómo el desarrollo alternativo puede alcanzar su máxima eficacia como un instrumento complementario dentro de unas labores de desarrollo más amplias. Sin embargo, puede que la situación esté cambiando, pues, como también señala Alimi, los acontecimientos recientes, sobre todo las deliberaciones que dieron lugar al período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en 2016 y la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, podrían ayudar a conectar mejor las políticas sobre drogas y sobre desarrollo en el establecimiento de políticas comunes.

Según Alimi, el concepto de desarrollo alternativo, que con frecuencia ha sido criticado y a veces incluso deslegitimado, se encuentra en una encrucijada. Los esfuerzos recientes que se han observado podrían tener repercusiones críticas que llevarían a reforzar la base probatoria y a determinar claramente las aspiraciones y las limitaciones del desarrollo alternativo como un elemento de un enfoque de desarrollo más amplio. Esas perspectivas futuras del desarrollo alternativo exigen, sin embargo, una reflexión global y con la participación de múltiples interesados sobre la manera en que un enfoque de desarrollo respecto de las drogas podría ser el camino a seguir. Esto entraña una comprensión común de las causas fundamentales y los factores determinantes del cultivo ilícito para la producción de drogas y las posibles soluciones al respecto, por parte de todos los organismos que

trabajan en contextos de desarrollo sostenible donde el cultivo, la producción o el comercio ilícitos de drogas cumplen una función. Juntos, han de trabajar para alcanzar el mismo objetivo último: contribuir a un entorno propicio en el que el desarrollo económico y social puedan crear condiciones en las que, con el tiempo, se reduzca de manera sostenible la dependencia de los cultivos ilícitos para la producción de drogas. Según Alimi, parecen haberse renovado las esperanzas de sentar unas bases normativas comunes que permitan integrar mejor el desarrollo alternativo en un enfoque de desarrollo sostenible destinado a solucionar el problema mundial de las drogas.

### **La aplicación práctica del principio de responsabilidad compartida**

Los modelos amplios de colaboración necesarios para que el desarrollo alternativo contribuya eficazmente a ese entorno propicio están basados en el principio de responsabilidad compartida para ayudar a abordar algunos de los factores impulsores de las economías ilícitas, como la falta de infraestructura relacionada con la producción, servicios sociales básicos, conocimientos especializados en materia de agricultura y mercados.

En el presente *Boletín*, Kamminga y Zorro-Sánchez abordan el principio de responsabilidad compartida desde dos perspectivas: en primer lugar, como un enfoque ético de los desafíos relacionados con el problema mundial de las drogas; y, en segundo lugar, como un compromiso más práctico que una amplia gama de agentes debe demostrar como parte de su responsabilidad social. Si bien la primera perspectiva explica por qué la responsabilidad compartida es tan importante, la segunda ayuda a comprender mejor lo que significa realmente en la práctica. En el artículo se analizan las formas prácticas de colaboración que el principio de responsabilidad compartida podría adoptar para ayudar a crear el entorno propicio mencionado, a fin de reducir la dependencia de los cultivos ilícitos para la producción de drogas.

Kamminga y Zorro-Sánchez destacan especialmente la necesidad de que un gran número de alianzas entre distintos agentes y a diferentes niveles asuman compromisos concretos. Es sobre todo en esas alianzas (por ejemplo, entre organizaciones de productores y el sector privado) donde se incorpora la responsabilidad compartida en arreglos prácticos y significativos, como los que vinculan a las asociaciones locales de agricultores con las empresas y mercados internacionales. Si el principio de responsabilidad compartida no se lleva a la práctica, no se reducirá la distancia que separa el plano internacional (en el que, en foros como la Comisión de Estupefacientes y la Asamblea General, el principio se destaca constantemente como base de toda cooperación internacional) del plano nacional (en el que tienen lugar las intervenciones de desarrollo alternativo).

Sin embargo, por el momento, la incorporación de la responsabilidad compartida en los arreglos prácticos sigue siendo muy limitada. Un claro ejemplo de ello es el acceso a los mercados nacionales e internacionales. Según explican Kamminga y Zorro-Sánchez, hasta la fecha, ni el libre comercio ni el comercio preferencial han logrado reforzar la comercialización de los productos del desarrollo alternativo. Sostienen que debería entablarse un diálogo de amplia base con el sector privado, en el que participaran los Gobiernos y las instituciones internacionales, como la Organización Mundial del Comercio, que influyen en el acceso a los mercados y la reglamentación de los regímenes comerciales internacionales. Mientras los productos del desarrollo alternativo se comercialicen raramente en el plano internacional, seguirá siendo difícil crear un movimiento internacional en torno al desarrollo alternativo parecido al que existe en torno al comercio justo y la producción orgánica.

### Vincular el desarrollo alternativo a la tierra

El artículo del *Boletín* que suscriben Grimmelmann, Espinoza, Arnold y Arning examina posteriormente el vínculo entre el cultivo ilícito para la producción de drogas y los derechos sobre la tierra. Basado parcialmente en una investigación preliminar anterior<sup>16</sup> con estudios monográficos del Afganistán, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Myanmar y el Perú, el artículo explora en mayor detalle la propiedad de la tierra y el acceso a esta como factores determinantes clave en lo que se refiere a los medios de subsistencia de los pequeños agricultores y sus decisiones de dedicarse a determinados cultivos o invertir en sus tierras. El artículo muestra cómo la contribución satisfactoria de las intervenciones de desarrollo alternativo podría depender no solo de los componentes relacionados con los proyectos, sino también de que se den unas condiciones propicias de carácter más estructural.

Si bien es necesario investigar más, los autores sostienen que, a fin de que los programas de desarrollo alternativo sean satisfactorios y sostenibles, estos han de responder adecuadamente a las cuestiones relacionadas con la tierra e incorporarse o conectarse a las políticas territoriales y a la promoción del acceso a la tierra mediante la planificación del uso de la tierra, el registro de tierras y un sistema catastral que funcione bien. Esto también está en consonancia con los Principios Rectores sobre el Desarrollo Alternativo, en los que se recomendó que los países “tuvieran en cuenta los derechos de propiedad de la tierra y otros recursos conexos de ordenación

---

<sup>16</sup>Nike Affeld, “The nexus between drug crop cultivation and access to land: insights from case studies from Afghanistan, Bolivia, Colombia, Myanmar and Peru” (Eschborn, Agencia Alemana de Cooperación Internacional, septiembre de 2014).

territorial al diseñar, ejecutar, vigilar y evaluar los programas de desarrollo alternativo, incluidos los de los pueblos indígenas y las comunidades locales, de conformidad con los marcos jurídicos nacionales”<sup>17</sup>. Los autores concluyen que el desarrollo alternativo podría beneficiarse de las directrices existentes en materia de gobernanza de la tierra y títulos de propiedad de la tierra, entre ellas las *Directrices Voluntarias de la Organización para la Alimentación y la Agricultura sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional*<sup>18</sup>.

### Estudios por países: Afganistán y Bolivia (Estado Plurinacional de)

A continuación de esos tres artículos temáticos, el Boletín concluye con dos artículos dedicados, cada uno, a un país en concreto. En primer lugar, García-Yi explora el caso del Afganistán. A partir de una investigación sobre el terreno, evalúa las características de los agricultores y de la comunidad que promueven la resiliencia al cultivo de adormidera en el Afganistán. Un aspecto de esa investigación que cabe destacar especialmente es que los datos de estudios a gran escala realizados sobre el terreno en diferentes regiones del Afganistán son evaluados mediante el uso de técnicas cuantitativas. Los resultados analíticos del artículo aportan nuevos datos que corroboran en gran medida las conclusiones cualitativas y narrativas anteriores sobre los factores determinantes del cultivo ilícito, muchas de las cuales han sido criticadas por su alcance limitado (por ejemplo, por haberse realizado pocas entrevistas y haberse centrado solo en unas pocas regiones).

En este sentido, los resultados son un agregado importante al conjunto de pruebas independientes que se requiere para la adopción de decisiones acertadas. El artículo de García-Yi aborda las tensiones entre las inversiones asociadas al desarrollo alternativo, que suelen ser a corto plazo, y el apoyo a largo plazo que se necesita para lograr una transición permanente del cultivo ilícito para la producción de drogas a medios de subsistencia más diversos. Habida cuenta de ello, solo puede desarrollarse una verdadera resiliencia al cultivo de adormidera en el Afganistán si los agricultores son capaces de soportar las presiones y conmociones sin recurrir al cultivo ilícito. Por ahora, muchas comunidades agrícolas que participan en proyectos de desarrollo alternativo siguen “estando al borde del precipicio”, es decir, un empujón relativamente pequeño podría hacerlas volver al cultivo ilícito.

<sup>17</sup>Resolución 68/196 de la Asamblea General, anexo, apéndice, párr. 18 kk).

<sup>18</sup>Organización para la Alimentación y la Agricultura y Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, *Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional* (Roma, 2012).

Otro aspecto importante del análisis de García-Yi es que la autora enmarca las actividades de desarrollo alternativo como intervenciones basadas en la resiliencia adecuadas para contextos de crisis prolongada. Esto supone integrar las estrategias, las vulnerabilidades y la incertidumbre de los medios de subsistencia de los agricultores en el desarrollo rural de amplia base para lograr una reducción sostenible del cultivo de adormidera. El elemento clave de estas estrategias es crear confianza y velar por que los agricultores puedan mantenerse a sí mismos pese a las recurrentes conmociones externas. Pero de su análisis también se desprende con igual claridad que el desarrollo alternativo por sí solo no puede crear ese entorno propicio en que los agricultores se vuelven resilientes. Los datos empíricos de su investigación parecen asimismo indicar que hacen falta mejoras en los servicios públicos y la gobernabilidad para que las comunidades dedicadas a la adormidera dejen, con el tiempo, de cultivarla, así como para mantenerlas libres de adormidera durante períodos de tiempo más largos.

Grisaffi, Farthing y Ledebur exploran el caso del Estado Plurinacional de Bolivia. Argumentan que la política nacional de “Coca sí, cocaína no” aporta un valioso estudio de los beneficios de un enfoque de medios de subsistencia sostenibles para reducir la demanda sin obligar previamente a erradicar los cultivos dedicados a la producción de drogas. Al tiempo que se reconocen las inevitables limitaciones de esa política, la atención especial que esta presta al bienestar social, los derechos humanos y la estabilidad económica de las familias cocaleras ha demostrado ser eficaz y sostenible para diversificar la economía y fomentar la estabilidad política y económica. En este caso, los factores de éxito claves han sido unas organizaciones sociales sólidas y la participación directa y significativa de las comunidades y las organizaciones comunitarias, como las uniones de cocaleros, para encontrar enfoques más eficaces y sostenibles en materia de fiscalización de las drogas.

La estrategia comunitaria de fiscalización de la coca parte de factores que son exclusivos del Estado Plurinacional de Bolivia, como las sólidas uniones agrícolas presentes en las regiones donde se cultiva coca y el largo historial de uso tradicional de coca en esta nación. Sin embargo, algunos elementos clave del programa, como la fiscalización popular, la falta de condicionalidades para prestar asistencia y el hincapié en el desarrollo humano, brindan valiosas lecciones que podrían aplicarse en otros lugares. En términos más generales, los autores argumentan que los agricultores solo pueden reducir su dependencia de la plantación de coca y otros cultivos destinados a fines ilícitos si su seguridad económica se trata con carácter prioritario.

Los casos de ambos países confirman que todavía se sabe poco sobre los principales factores que impulsan el cultivo ilícito para la producción de drogas dentro del contexto más amplio del desarrollo socioeconómico, la

gobernanza y el conflicto. Hacen falta muchas más investigaciones, evaluaciones de proyectos y aprendizaje, no solo para encontrar maneras de mejorar la eficacia de los proyectos de desarrollo alternativo, sino también para garantizar que esas intervenciones no sean perjudiciales. Como explica García-Yi en su artículo, este último aspecto se ha soslayado en general hasta la fecha, aunque guarda relación con una comprensión imperfecta de las causalidades. Si las intervenciones de desarrollo alternativo atribuyen erróneamente causas y motivaciones al cultivo de coca o adormidera, podrían llegar incluso a contribuir a aumentar el cultivo ilícito. De manera análoga, las soluciones rápidas o a corto plazo podrían incrementar en última instancia las vulnerabilidades de los agricultores y podrían también hacer que se prolongara o incluso que se expandiera el cultivo ilícito. Por último, aunque las intervenciones de desarrollo alternativo han de diseñarse con un sólido entendimiento de las condiciones locales, también han de ser flexibles para poder adaptarse fácilmente a contextos cambiantes.

## Conclusión

Los estudios por países que figuran en el presente número especial muestran que hay oportunidades para mejorar el desarrollo alternativo y proponer soluciones más sostenibles y con mayor repercusión, pero también ponen de relieve lo complejos que pueden ser los contextos locales en las esferas donde se aplica el desarrollo alternativo. Esa exigente realidad hace que no pueda haber un plan único de intervenciones de desarrollo alternativo satisfactorias y sostenibles. Sin embargo, tal vez se puedan encontrar elementos comunes en muchos proyectos de desarrollo alternativo, por ejemplo, la participación comunitaria, las asociaciones de productores o cooperativas, el desarrollo de las cadenas de valor y la agroindustria. El *Informe Mundial sobre las Drogas 2015* agrupó esos elementos estratégicos comunes en seis categorías: *a)* componentes económicos e infraestructurales; *b)* componentes políticos; *c)* componentes organizativos; *d)* componentes sociales; *e)* componentes ambientales; y *f)* énfasis en las mujeres<sup>19</sup>.

Sin embargo, la manera en que esos elementos comunes se aúnan para producir resultados provechosos y sostenibles a menudo diferirá entre comunidades, regiones y países. Esto exige investigaciones específicas y a fondo en esferas en las que se tiene previsto ejecutar proyectos de desarrollo alternativo, pero también pone de relieve el valor de intercambiar mejores prácticas y enseñanzas extraídas. Un “programa de investigación técnica” para el desarrollo alternativo requiere muchas más investigaciones y mucha más interacción entre los profesionales y expertos de diversos ámbitos, como el desarrollo, las políticas sobre drogas, la gobernanza, los derechos humanos,

---

<sup>19</sup> *Informe Mundial sobre las Drogas 2015*, cap. II, secc. F, págs. 217 a 235.

la seguridad, el comercio y el medio ambiente. Esta es la única manera de salvar la brecha en materia de conocimientos y conceptos que sigue impidiendo que las intervenciones de desarrollo alternativo alcancen todo su potencial.

El presente *Boletín de Estupefacientes* temático tiene por objeto hacer una contribución pequeña pero sustancial al debate en curso sobre el desarrollo alternativo y las deliberaciones conexas, centradas, por ejemplo, en la responsabilidad compartida, la gobernanza de la tierra o los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Dentro del marco más general de los cursos prácticos y reuniones internacionales de grupos de expertos sobre el desarrollo sostenible, se propone estimular aún más la investigación académica y los debates fundamentados sobre cómo el desarrollo alternativo puede actuar de la manera más eficaz, integrarse mejor en la labor más amplia de desarrollo y gobernanza y vincularse más estrechamente a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

# El mismo argumento, distinta obra: las dificultades conceptuales en torno al desarrollo alternativo y sus repercusiones en las políticas

---

**Deborah Alimi**

*Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de París 1*

*Panthéon-Sorbonne*

*Centro Europeo de Sociología y Ciencias Políticas*

## RESUMEN

*El concepto de desarrollo alternativo se ha visto perjudicado por su carácter difuso y heterogéneo. No solo ha sido interpretado de distintas formas, sino que también ha sido objeto de diversas readaptaciones y se ha topado con una firme resistencia, lo que ha dificultado su evolución para dejar de ser un mero instrumento aislado de las intervenciones en el marco de las políticas sobre drogas, escasamente conectado al ámbito de la cooperación para el desarrollo y con una trayectoria muy desigual en materia de resultados. El difícil equilibrio entre la reducción a corto plazo del cultivo ilícito y los plazos más largos que requiere una acción de desarrollo sostenida ha limitado la capacidad del desarrollo alternativo para servir como punto de partida conceptual desde el que vincular las políticas en materia de drogas con una lógica de desarrollo. Sin embargo, las dinámicas recientes sugieren que el concepto de desarrollo alternativo ha adquirido cierto impulso político como componente central de “políticas [y programas] de fiscalización de drogas (...) orientados al desarrollo sostenible y equilibrados” [1]. Con todo, a pesar del renovado interés por la cuestión de las drogas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, el desarrollo alternativo sigue sin mencionarse apenas en los debates sobre políticas. Aplicando los conceptos de la transferencia de políticas y el establecimiento de agendas, en el presente artículo se examina la trayectoria que ha seguido el concepto de desarrollo alternativo con el fin de comprender mejor por qué, aunque en teoría es el punto de conexión entre las políticas sobre drogas y las políticas de desarrollo, tiene dificultades para ser aceptado en el plano internacional e integrado en un enfoque de desarrollo amplio respecto de la cuestión de las drogas.*

*Palabras clave:* cambios en las políticas en materia de drogas, conocimientos transnacionales, definición de desarrollo alternativo, desarrollo sostenible, empresarios de las políticas.

---

## INTRODUCCIÓN

El concepto de “desarrollo alternativo” surgió como opción híbrida de la política operacional, situada a medio camino entre las políticas en materia de fiscalización de drogas y las políticas de desarrollo. A pesar de que hace ya 40 años que vienen ejecutándose programas y del establecimiento de una definición comúnmente acordada por la Asamblea General en 1998 [2], el desarrollo alternativo nunca ha sido un concepto de política evidente y se ha visto perjudicado por su carácter difuso y heterogéneo. Sometido a distintas interpretaciones de política, el concepto ha sido readaptado de diversas maneras y su traducción a la práctica se ha enfrentado a una firme resistencia. Para la mayoría de los beneficiarios, así como para los expertos, el desarrollo alternativo se convirtió en una etiqueta engañosa en la que la parte del “desarrollo” solía pasarse por alto [3 a 5]. Limitado tanto en su tamaño como en su alcance, el desarrollo alternativo ha pasado rápidamente a constituir un instrumento especializado de intervención de las políticas en materia de drogas que está escasamente conectado con los marcos y la financiación de las políticas de desarrollo. La ejecución de programas se ha concentrado tradicionalmente en seis países en los que se produce coca y adormidera (Afganistán, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Myanmar, Perú y Tailandia), y la mayor parte del apoyo financiero ha procedido de los Estados Unidos de América.

En las resoluciones de la Comisión de Estupefacientes sobre desarrollo alternativo aprobadas en la década de 2000, los Objetivos de Desarrollo del Milenio muchas veces no pasaban de ser algo que había que “recordar”. En términos más generales, los agentes de la cooperación para el desarrollo nunca han entendido del todo el desarrollo alternativo como una categoría de políticas pertinentes, y mucho menos lo han integrado en sus prioridades o sus programas [6]. Para muchos, el difícil equilibrio entre los objetivos a corto plazo de la reducción del cultivo ilícito y los enfoques a más largo plazo que requieren las acciones sostenidas en pro del desarrollo ha puesto en duda la pertinencia e incluso la legitimidad de las políticas de desarrollo alternativo. El constante cambio de etiquetas, la variabilidad de los componentes de los programas, y la falta de estudios y de evaluaciones del impacto han puesto aún más en entredicho la credibilidad de este enfoque.

En los últimos años, el desarrollo alternativo ha adquirido cierto impulso político. En las actividades de seguimiento del Plan de Acción de 2008 sobre Cooperación Internacional en favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, el concepto no ha dejado de debatirse y ha sido enlazado nuevamente con su componente de desarrollo. La aprobación por la Asamblea General de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo en 2013 puso de manifiesto una renovada reflexión e interés a este respecto. El concepto de

desarrollo alternativo ha pasado de ser un enfoque estrictamente centrado en proyectos de sustitución de cultivos a convertirse en un concepto de política más amplio y holístico que se ocupa de las causas profundas del cultivo de drogas ilícitas y, cuando está debidamente diseñado y aplicado, en un posible impulsor del desarrollo sostenible. En medio del debate internacional sobre políticas de drogas más eficaces que desembocó en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas, celebrado en abril de 2016, una comunidad heterogénea de agentes contribuyó activamente a enriquecer el concepto y a consolidarlo en una lógica más amplia orientada al desarrollo. Algunas partes interesadas apoyan la afirmación de que la aplicación del desarrollo alternativo “puede contribuir a las condiciones propicias para el logro de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y crearlas” [7, párr. 37]. En el período comprendido entre 2010 y 2013, 23 países informan de que aplicaron medidas de desarrollo alternativo a nivel nacional, al tiempo que nuevos donantes han hecho inversiones considerables en el desarrollo alternativo y ha comenzado a surgir la financiación nacional [8]. El ideal plasmado en el documento final del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en 2016 incluye pues una orientación más clara hacia las dimensiones socioeconómicas del cultivo ilícito de plantas de las que se extraen estupefacientes y hace del desarrollo alternativo un componente central de las políticas de fiscalización de drogas orientadas al desarrollo sostenible y equilibradas [1, párr. 7].

Actualmente, a pesar del evidente reequilibrio normativo y del amplio respaldo político que ha recibido el desarrollo alternativo en la comunidad encargada de las políticas sobre drogas, la idea tiene dificultades para ir más allá de esa comunidad y atraer más apoyo y recursos. Al parecer, sigue faltando un eslabón. Mientras se daba forma a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, distintos agentes de la cooperación para el desarrollo reconocieron la necesidad de hacer frente a los problemas relacionados con las drogas para poder alcanzar los objetivos fijados. Sin embargo, la aplicación de un enfoque orientado al desarrollo al problema mundial de las drogas apenas se está esbozando, y el concepto de desarrollo alternativo ha estado relativamente ausente del debate. Apenas se ha tenido en cuenta el desarrollo alternativo como posible instrumento para los enfoques respecto de la delincuencia organizada basados en el desarrollo, ni hay una idea clara de la forma en que las intervenciones de desarrollo alternativo podrían integrarse en una lógica amplia de desarrollo sostenible [9 a 12].

En otras palabras, enfrentados al mismo problema, a saber, el nexo entre las drogas y el desarrollo, los agentes de las comunidades encargados de la fiscalización de drogas y del desarrollo parecen estar abordándolo desde diferentes perspectivas de política. ¿Cómo puede explicarse esta configuración normativa? ¿Qué lugar ocupa hoy en día el concepto de desarrollo alternativo y qué consecuencias tienen las medidas adoptadas recientemente

para incorporar el desarrollo alternativo a los marcos generales de las políticas de desarrollo? En el presente artículo<sup>1</sup> se examina en primer lugar la trayectoria del concepto en un intento de comprender por qué el desarrollo alternativo, concebido en teoría para vincular las políticas de desarrollo y de fiscalización de drogas, tiene dificultades para ser utilizado como categoría de políticas aceptada internacionalmente y bien integrada en un enfoque amplio de desarrollo respecto de la cuestión de las drogas. Se afirma que la manera en que el concepto de desarrollo alternativo ha surgido y ha sido adaptado por los diversos agentes ha formado parte de una dinámica de fragmentación conceptual y pérdida de oportunidades que *a)* ha tenido repercusiones críticas en la coherencia de las políticas sobre drogas y sobre desarrollo, y *b)* puede explicar por qué el desarrollo alternativo ha quedado como un mero instrumento especializado de las intervenciones de fiscalización de drogas, débilmente ligado a la creación de un enfoque de desarrollo más amplio respecto del problema de las drogas.

Aplicando los conceptos de la transferencia de políticas y el establecimiento de agendas [13 a 15], el presente artículo pasa a estudiar la dinámica reciente y, en particular, la movilización de un grupo heterogéneo de expertos y profesionales para reactivar y perpetuar el interés por el desarrollo alternativo. Con el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en 2016, que abrió una oportunidad, y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que creó condiciones propicias para una mayor coherencia de las políticas internacionales, los primeros indicios muestran que el concepto de desarrollo alternativo se encuentra en una encrucijada. Las partes interesadas parecen estar participando en un proceso de “asimilación de ideas” [14], gracias al cual el concepto se está revitalizando y equilibrando. Como se destacará más adelante, lo que parece estar en juego es la difusión del desarrollo alternativo como punto de entrada de políticas viables para llevar opciones de desarrollo sostenible a zonas afectadas por el cultivo de drogas ilícitas. Después se examinarán las consecuencias de esas nuevas relaciones para la naturaleza del desarrollo alternativo y el posible alcance de su cartera.

---

<sup>1</sup>El presente artículo se basa en entrevistas con representantes de organizaciones internacionales y de gobiernos nacionales especializados en desarrollo alternativo, política en materia de drogas y cooperación para el desarrollo, y otros agentes pertinentes (cultivadores de plantas ilícitas, expertos, entre otros), así como en la participación en calidad de observador en reuniones internacionales sobre desarrollo alternativo, drogas y desarrollo, y programas conexos entre 2012 y 2015. Por motivos de confidencialidad, todas las fuentes de las entrevistas se han mantenido en el anonimato. La autora expresa su particular agradecimiento a todos los entrevistados que accedieron a proporcionar información. También manifiesta su enorme gratitud a las personas que revisaron el manuscrito por sus excelentes observaciones y sugerencias, que contribuyeron a la mejora del texto. Un agradecimiento especial a WMA, WHR y DMA.

## **Perspectivas diferentes: la trayectoria desigual del concepto de desarrollo alternativo**

La aparición de conceptos de política a menudo sigue caminos tortuosos. En el caso del desarrollo alternativo, ha sido difícil “normalizar” la idea de ofrecer a los productores de plantas de las que se extraen estupefacientes soluciones alternativas que les permitan abandonar la economía ilícita del narcotráfico<sup>2</sup> [14]. Sin duda, el desarrollo alternativo se considera una “categoría aceptada para la elaboración de políticas” [14, pág. 216] que se utiliza en documentos de referencia relacionados con la política en materia de drogas, y se lleva a la práctica en los instrumentos técnicos desplegados en zonas donde se producen drogas ilícitas. Sin embargo, su fragmentación en muchas denominaciones distintas sugiere que la cuestión de cómo definir el concepto aún no está resuelta.

La terminología del desarrollo alternativo se utiliza desde hace 40 años para referirse a los proyectos de fiscalización de drogas basados en la premisa teórica de que la reducción de los cultivos de drogas ilícitas está supe-  
ditada a la mejora del entorno socioeconómico de las zonas de producción. La Convención de 1988 contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas ya preveía “soluciones sustitutivas del cultivo ilícito que sean económicamente viables” como una forma de cooperación “para aumentar la eficacia de los esfuerzos de erradicación” (art. 14, párr. 3 a)). Pero no fue hasta 1998 que el desarrollo alternativo quedó formalizado como “un proceso destinado a impedir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contienen estupefacientes y sustancias sicotrópicas mediante la adopción de medidas de desarrollo rural formuladas específicamente con esa finalidad en el contexto de las iniciativas de crecimiento económico nacional sostenido y desarrollo sostenible que llevan a cabo los países que luchan contra la droga, y reconociendo las características socioculturales propias de las comunidades y grupos destinatarios, en el marco de la búsqueda de una solución global y permanente del problema de las drogas ilícitas”. En esta definición, el desarrollo alternativo parece estar confusamente entrelazado con la lucha contra los estupefacientes y las actividades de desarrollo sostenible. Sin embargo, no ofrece un marco explícito para definir el papel de las “comunidades destinatarias”, los elementos de una “solución permanente”

---

<sup>2</sup>En su análisis de la trayectoria del concepto de Estado frágil, Olivier Nay propone tres procesos normativos que afectan a la producción de conocimientos transnacionales y la forma en que los conceptos se convierten en categorías de política internacionalmente aceptadas y utilizadas en la mayoría de las doctrinas de un sector determinado: la “normalización”, un proceso en el que una idea aproximada es aceptada como “norma” transnacional sobre la base de los conocimientos especializados, una definición detallada y actividades estadísticas; la “fragmentación”, un concepto sometido a diversas interpretaciones mientras se difunde entre un número heterogéneo de agentes; y la “asimilación”, un proceso de adaptación y enriquecimiento del concepto general que lo estabiliza y lo protege de discrepancias críticas profundas a lo largo del tiempo, y lo fija como categoría de políticas relativamente estable [14, pág. 212].

al problema de las drogas, o las iniciativas de desarrollo y los plazos y modalidades del proceso necesarios para obtener buenos resultados. Sí cabe decir que deja margen suficiente para una amplia variedad de interpretaciones. Como se afirmaba en el *Informe Mundial sobre las Drogas 2015*, el desarrollo alternativo es un concepto “en constante cambio”, cuya esencia aún resulta difícil de determinar: “proceso”, “método”, “política”, “actividades”, “componente de actividades de desarrollo multidimensionales”, “medidas específicamente diseñadas” [8, anexo]: el desarrollo alternativo sigue teniendo un carácter multifacético y depende en gran medida de cómo decidan utilizarlo los agentes de las políticas. Se ha aplicado bajo otras denominaciones, como “medios de subsistencia alternativos” en el Afganistán<sup>3</sup> o, más recientemente, se ha “ampliado” a políticas más generales, como la “consolidación territorial” en Colombia o la “economía suficiente” en Tailandia. En otras palabras, el concepto de desarrollo alternativo se aplica de diferentes formas en el nivel nacional, lo que hace más difícil compartir modelos o enseñanzas extraídas entre países.

El panorama fragmentado del desarrollo alternativo guarda estrecha relación con la trayectoria que ha seguido el concepto. Introducido en los documentos sobre políticas internacionales en materia de drogas a finales de los años ochenta, la conceptualización del desarrollo alternativo sigue un camino irregular a base de retazos operacionales. Ante la creciente reubicación de las zonas de cultivos ilícitos, los gobiernos llegaron a un consenso en el ámbito de las Naciones Unidas, en particular entre los donantes que participaban en la lucha internacional contra las drogas, consistente en utilizar una estrategia “basada en un desarrollo rural masivo como medio para alcanzar, en última instancia, el grado de desarrollo necesario para poner fin a la producción de drogas ilícitas” [16, pág. 13]. En teoría, el concepto se fundaba en el supuesto de que las alternativas agrícolas que se ofrecían a los productores de plantas ilícitas con el tiempo podrían generar ingresos suficientes que facilitarían su abandono de las actividades ilícitas y les permitirían vivir una vida digna. En la práctica, sin embargo, las interpretaciones heterogéneas de ese supuesto influyeron en gran medida en la construcción a nivel internacional del concepto de desarrollo alternativo que ha acabado por ser comúnmente aceptado.

Desde principios de los años setenta hasta el decenio de 2000, se desplegaron en todo el mundo iniciativas paralelas de desarrollo alternativo como

---

<sup>3</sup>En teoría, los programas de medios de subsistencia alternativos pretenden incorporar los objetivos de lucha contra los estupefacientes en las estrategias de desarrollo nacionales y abordar los factores de los cultivos ilícitos para la producción de drogas, mientras que los programas de desarrollo alternativo se consideran carentes de coherencia estratégica y reducidos a proyectos aislados en zonas concretas. Los estudios ponen de manifiesto, no obstante, las similitudes en cuanto a su aplicación y los resultados ocultos tras las etiquetas bien diferenciadas de “desarrollo alternativo” y “medios de subsistencia alternativos” [5].

parte de una estrategia global para reducir la oferta de drogas ilícitas, que abarcaban intervenciones exploratorias de “sustitución de cultivos” y de “desarrollo rural integrado”, principalmente en zonas de producción ilícita de coca y adormidera en Asia Sudoriental y América Latina. En esas iniciativas participaba un número relativamente reducido de agentes. Sin embargo, las discrepancias en los objetivos e instrumentos de política, así como los diferentes niveles de compromiso y de movilización de recursos entre los agentes, dieron lugar a múltiples adaptaciones de la idea del “desarrollo alternativo” y a un gran desequilibrio en la forma en que siguió forjándose el concepto.

Por conducto de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), los Estados Unidos pronto alentaron la adopción de iniciativas de desarrollo alternativo en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú<sup>4</sup>, y después utilizaron la experiencia adquirida en Colombia, a principios del decenio de 2000<sup>5</sup>. En el marco de esos programas, el Gobierno de los Estados Unidos pretendía proporcionar asistencia técnica, jurídica y normativa, formación y personal de apoyo, realizar investigaciones de mercado y tender puentes con el sector privado<sup>6</sup> para apoyar la transición desde una economía “dirigida por las drogas” a una economía “con una base estable, legítima y diversificada” [17, pág. 12]; [18, pág. 3]. Sin embargo, aunque el objetivo de los programas de desarrollo alternativo era sustituir gradualmente los cultivos de coca por otros cultivos económicamente viables, los objetivos políticos de la lucha contra los estupefacientes de los Estados Unidos en aquel momento — lograr resultados rápidos y visibles en la reducción de la oferta — a menudo eclipsaron las medidas de desarrollo, que necesitaban más tiempo para ejecutarse y para obtener resultados.

---

<sup>4</sup>El Gobierno de los Estados Unidos ha venido financiando proyectos de “desarrollo alternativo” en Bolivia (Estado Plurinacional de) desde 1975 y en el Perú desde 1981. En el Estado Plurinacional de Bolivia, los esfuerzos se concentraron primero en la región del Chapare; entre 1983 y 2002 la USAID financió cuatro proyectos de desarrollo alternativo. Los Estados Unidos incluso apoyaron un programa del Gobierno boliviano que pagaba a los agricultores para que no cultivaran coca. En el Perú, el primer proyecto de desarrollo alternativo financiado por la USAID (1981-1994) tenía por objeto aumentar y diversificar la producción agrícola mediante la “asistencia agrícola para cultivos lícitos alternativos y la mejora de las carreteras y de los servicios de salud y comunitarios”. Se determinó que la grave falta de seguridad y otros problemas limitaron drásticamente los logros de los programas [17].

<sup>5</sup>El Gobierno se centró en las zonas de cultivo de adormidera de Colombia en 2000 y amplió los programas para incluir las zonas de cultivo de coca en 2001, pero inició actividades en 2002 en el marco del Plan Colombia.

<sup>6</sup>La expresión “desarrollo alternativo” se ha utilizado para referirse a las actividades que desde principios de los años setenta “ayudan a los agricultores de cultivos ilícitos a encontrar medios legales de ganarse la vida” y “entrañan una amplia gama de iniciativas de desarrollo encaminadas a generar alternativas de empleo legal, aliviar la pobreza y estimular la inversión y el crecimiento económico. Esas actividades a menudo incluyen la sustitución de cultivos ilícitos por cultivos lícitos” [17, pág. 1].

Como se subraya en diversos documentos de política de los Estados Unidos de ese período, los esfuerzos de desarrollo alternativo “satisfactorios” requerían “el mantenimiento del control y la seguridad por parte del Gobierno anfitrión en las zonas del proyecto; operaciones de interdicción efectiva; una coordinación cuidadosa de la erradicación y la interdicción”; y módulos de asistencia económica prolongada. Por ejemplo, en 1991, mientras se elaboraba la estrategia de desarrollo alternativo de la USAID en el Estado Plurinacional de Bolivia, la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos concedió la exención de derechos a los productos procedentes de todos los países de la región con el objetivo de apoyar las actividades económicas legítimas y así reducir la dependencia de la economía de las drogas ilícitas, objetivo que fue renovado un decenio más tarde con la firma de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga. Las intervenciones de desarrollo alternativo en el micronivel se combinaron con una ayuda económica más general destinada a asegurar un mayor acceso de las exportaciones de los países andinos al mercado de los Estados Unidos [19], pero como las disposiciones afectaban a todas las formas de productos agrícolas de la región, resulta difícil evaluar la proporción de productos alternativos y los beneficios para las comunidades que corresponden a estos [8, 20 y 21].

En este contexto, el desarrollo alternativo es no solo un instrumento para alentar el abandono de los cultivos ilícitos en los lugares donde la ayuda para el desarrollo ha tendido a quedar englobada en la “asistencia para la lucha contra los estupefacientes”, sino también una forma de indemnización por los daños y las pérdidas económicas debidos a la aplicación de un criterio de tolerancia cero respecto del cultivo ilícito de drogas. La oferta de alternativas económicas viables al cultivo ilícito se entiende como un subcomponente de un conjunto de políticas de reducción de la oferta que se corresponde con el fundamento político de las iniciativas de lucha contra los estupefacientes de los Estados Unidos en ese momento; esta conceptualización del desarrollo alternativo llevó a “agendas superpuestas” [22] que no habían sido correctamente equilibradas. Al estar impulsadas desde el exterior, las iniciativas de desarrollo alternativo se aplicaron en unas circunstancias de confusión fundamental entre los objetivos y los medios de las políticas: la erradicación de los cultivos ilícitos en el corto plazo y la transición hacia el desarrollo sostenible. El papel de la erradicación (forzada o voluntaria) y la condicionalidad de la asistencia para el desarrollo a las actividades de erradicación plasma esa dualidad [23 a 25]. Debido al equilibrio de poder histórico en el ámbito de la política sobre drogas, esa perspectiva dominó los debates internacionales sobre el desarrollo alternativo durante mucho tiempo. Como se subraya en las entrevistas con algunos de los agentes más comprometidos con el desarrollo alternativo hoy en día, “los Estados Unidos tenían el interés, los recursos y la influencia” para actuar con arreglo a esta agenda a escala

internacional y desarrollaron una perspectiva que “tendió a eclipsar otras interpretaciones del desarrollo alternativo”.

En diferentes lugares y diferentes momentos, el desarrollo alternativo se ha interpretado y aplicado de manera diferente. El equilibrio entre las iniciativas de desarrollo y las de seguridad fue lo que sentó las bases para las divergencias. Tailandia, por ejemplo, que fue declarada libre de adormidera en 2002, es conocida hoy en día por su enfoque holístico del concepto de desarrollo alternativo. Sin embargo, su interpretación actual surgió de un proceso bastante complejo de equilibrio. Desde el primer Proyecto Real de 1969, iniciado por el Rey Bhumibol Adulyadej en la aldea de montaña de DoiPui, la interpretación de Tailandia de un desarrollo alternativo “centrado en las personas” ha evolucionado a lo largo de 40 años tras los reconocidos fracasos de las medidas de represión dirigidas en las primeras etapas por el Gobierno y la apreciación de que las medidas de sustitución de cultivos por sí solas no serían suficientes para que los agricultores pudieran hacer una transición efectiva y sostenible hacia actividades agrícolas lícitas [26]. Gradualmente, el acceso a los mercados, el aplazamiento de la erradicación (entre seis y ocho años después del inicio de las actividades de desarrollo) y la integración en el conjunto de la sociedad pasaron a ser centrales. El papel político decisivo desempeñado por el Rey y el apoyo sostenido de los donantes, por ejemplo en el Programa Germano-Tailandés de Desarrollo de las Tierras Altas (1981-1998), contribuyeron a hacer del modelo de Tailandia el tipo ideal de desarrollo alternativo centrado en el desarrollo [20, pág. 30].

Al margen de las experiencias de Tailandia y los Estados Unidos, el establecimiento de una vía integrada para el concepto de desarrollo alternativo llegó tarde, como parte de la dinámica más amplia de los ciclos de las agendas: por una parte, la consolidación de la agenda europea en relación con las drogas que lentamente surgió a mediados de los años ochenta tras el espectacular aumento de la epidemia de VIH/sida en el continente [27 y 28], y por otra, la promoción del principio de la responsabilidad compartida por los países de la región de América Latina. A finales de los años noventa y durante los primeros años del decenio de 2000, los debates sobre políticas en materia de drogas en Alemania, la Unión Europea y la Organización de los Estados Americanos convergieron hacia el reconocimiento de que el concepto de desarrollo alternativo debía ser situado de forma deliberada a medio camino entre las políticas sobre drogas y las políticas de desarrollo. En esta interpretación, el desarrollo alternativo es uno de los muchos componentes que la asistencia para el desarrollo podría aportar a la fiscalización de drogas, en paralelo a las respuestas en relación con la demanda y las intervenciones sanitarias. Sobre la base de la experiencia de Alemania, en particular en proyectos ejecutados en el Perú y Tailandia, el desarrollo alternativo se considera uno de “los más importantes instrumentos” y una de las “oportunidades” de la cooperación para el desarrollo en la esfera de la fiscalización de drogas,

así como una opción viable para contribuir por igual “al control de las drogas y también al desarrollo humano sostenible en conjunto” [29, pág. 9]; [30]. En la región de América Latina, el desarrollo alternativo se concibe como un “componente de importancia para generar (...) opciones económicas sostenibles que posibiliten la superación de los factores que condicionan el fenómeno [de las drogas]” [31, párr. 22]; [32], en el marco de una estrategia regional que destaca los principios de la soberanía nacional y la responsabilidad compartida. Las intervenciones de desarrollo transversales y adaptadas al contexto particular, como la resolución de conflictos, el apoyo a la infraestructura, la prestación de servicios sociales, la participación de grupos específicos y el fortalecimiento de las instituciones se consideran necesarias para lograr que las comunidades abandonen la economía ilícita y opten por el desarrollo sostenible.

En un proceso de ensayo y error, el concepto de desarrollo alternativo ha seguido múltiples vías de conceptualización, interpretación y aplicación que no pueden dissociarse de la experimentación sobre el terreno. En todo el mundo, el desarrollo alternativo ha dependido en gran medida de las prioridades políticas de los agentes participantes y de los recursos financieros disponibles. Los primeros esfuerzos por normalizar el desarrollo alternativo en los primeros instrumentos internacionales de política sobre drogas se hacían eco con firmeza de estos ajustes experimentales. Por ejemplo, en un documento de información técnica del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) de 1993 se definía la expresión “desarrollo alternativo” como “instrumento para la fiscalización de drogas”, condensando en una expresión general dos decenios de experiencia en la erradicación de cultivos y el desarrollo rural integrado [16, pág. 2]. Además, el enfoque centrado en proyectos que se adoptó con el tiempo y las asimétricas relaciones de poder que organizan el ámbito de la política sobre drogas precipitaron la imposición de una visión dominante del desarrollo alternativo en lugar de la constitución de una “disciplina” propiamente dicha.

A pesar de la definición de 1998, hubo numerosos casos de adaptación que desvirtuaron la idea inicial, dando lugar a un panorama de conceptualización sumamente fragmentado: “se observan al menos cuatro puntos de vista: que el desarrollo alternativo es un enfoque estratégico (o sistémico) multidimensional respecto de un problema; que el desarrollo alternativo es un elemento más, que se suma a la erradicación, la interdicción, la vigilancia policial y la educación; que el desarrollo alternativo es una serie de proyectos independientes (o proyectos experimentales), y que el desarrollo alternativo es equivalente a la sustitución de cultivos” [33, págs. 5 a 8]. El proceso de conceptualización del desarrollo alternativo resulta ser una reformulación pragmática de las líneas estratégicas de la política en materia de drogas, donde las consideraciones políticas a menudo prevalecen sobre las

orientaciones compartidas. Este proceso desigual acabó dando lugar a un concepto hecho a base de retazos que resulta difícil de homogeneizar y es vulnerable a las críticas.

Como se verá en la próxima sección, la dificultad de crear una base de conocimientos para el desarrollo alternativo y la utilización confusa de medidas de lucha contra los estupefacientes y actividades de desarrollo puso en duda la credibilidad del concepto. Esos elementos contribuyeron a desencadenar nuevas pugnas conceptuales y a limitar la influencia de agentes no relacionados con las políticas sobre drogas cuyos recursos humanos y financieros y cuyos conocimientos especializados podrían haber sido importantes para inclinar la balanza.

### **El mismo argumento, un acto menos: la oportunidad perdida de incorporar el desarrollo**

Para que una idea se convierta en una categoría de políticas aceptadas internacionalmente e integrada en la agenda de un sector, debe haber algo que le permita afanzarse y crecer<sup>7</sup>. En la teoría del ciclo de las normas y la formulación de políticas, los agentes movilizan recursos (humanos, financieros, de conocimientos) para promover sus ideas como la mejor solución a un problema observado, y participan en “plataformas institucionales” establecidas específicamente con ese fin o utilizan las existentes con otras agendas [34]. En este último caso, se da por sentado que los agentes utilizan debidamente sus conocimientos, recursos y capacidad de influencia para promover una posición concreta a cambio de beneficios previstos en el futuro (beneficios materiales, el logro de objetivos concretos, entre otros) y para persuadir a otros agentes de las políticas de que adopten esa posición.

En el contexto del desarrollo alternativo, cabría haber esperado que la idea de ofrecer alternativas agrícolas a los productores de cultivos ilícitos serviría como punto de partida conceptual para vincular la política sobre drogas a un enfoque amplio del desarrollo y, por consiguiente, a los recursos específicos de los agentes de las políticas de desarrollo. Sin embargo, además de su fragmentada trayectoria de conceptualización, el desarrollo alternativo

---

<sup>7</sup>En la teoría de las agendas de política, Kingdon (1984) describe las “múltiples corrientes” que afectan al ámbito de las políticas: la corriente de problemas – cuando surge o se detecta un problema; la corriente de políticas – cuando se genera una política para contribuir a resolver los problemas detectados; y la corriente política – los acontecimientos o fuerzas que influyen en la forma en que se gestionan los problemas. En este modelo, se abren oportunidades debido a los cambios en la corriente de las políticas (cambio en el reparto de poder o en el ambiente) o a que los agentes implicados han reconocido un nuevo problema o lo han definido como tal. Los agentes de las políticas desempeñan un papel decisivo, en el sentido de que pueden generar las condiciones necesarias para que se abra una oportunidad normativa, y aprovechar la oportunidad para anclar sus intereses y soluciones a ese problema o contexto concretos.

se ha convertido rápidamente en un instrumento aislado de intervención de política en la que participa una pequeña comunidad de profesionales, que cuenta con medios financieros limitados y está mal conectado a la esfera de la cooperación para el desarrollo. Como se destaca en esta sección, a pesar de las posibilidades teóricas de acercamiento entre las políticas sobre drogas y las políticas de desarrollo, no se daban las condiciones necesarias para que la idea del desarrollo alternativo arraigase como política compartida por las comunidades dedicadas a las políticas de desarrollo y las políticas sobre drogas. Faltaban elementos fundamentales: en primer lugar, una base de conocimientos sólida materializada por medio de datos estadísticos sistemáticos, indicadores y sistemas de evaluación del impacto. La fragilidad de la base impidió que la incipiente etiqueta de la política de desarrollo alternativo se convirtiera en una “realidad cognitiva” [14, pág. 217] sobre la que construir una idea común de lo que era preciso hacer. En segundo lugar, y de forma correlativa, la organización de un foro de políticas específicamente dedicado a sentar las bases de esa política con todos los interesados y agentes pertinentes ha sido una ardua tarea.

El desarrollo alternativo surgió como un instrumento de política concebido para utilizarse en una corriente de problemas específica y localizada, pero con la dificultad de combinar agendas. Se partió del supuesto de que los agentes de las políticas sobre drogas se dirigirían a los agentes externos que contaban con los recursos necesarios para apoyar las iniciativas de desarrollo, pero ese proceso no llegó a completarse ni a dar frutos. Para la aplicación de nuevas “soluciones” de desarrollo alternativo, se supuso que la comunidad de desarrollo en conjunto, especialmente los donantes, estaría sumamente comprometida<sup>8</sup>, y aportaría más recursos financieros, conocimientos especializados, instrumentos y capacidad para ampliar las iniciativas de desarrollo en diversas esferas, supuestamente incluidas las zonas de producción de drogas.

Desde 1979 hasta principios de los años noventa, los Estados Unidos participaron en el denominado club de donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), inicialmente en un intento de convencer a los donantes para que apoyasen la política estadounidense de lucha contra los estupefacientes y coordinar el control de la oferta de drogas ilícitas. Poco a poco la cuestión fue ganando terreno; fue presentada por primera vez por las delegaciones de los Estados Unidos en reuniones de expertos y más adelante

---

<sup>8</sup>Por ejemplo, en su “Estrategia de desarrollo alternativo” para el Estado Plurinacional de Bolivia de 1991, la USAID dedicó una sección a la función de otros donantes, observando que “la función de la comunidad de donantes es fundamental para el éxito de la aplicación de la estrategia de desarrollo alternativo del Gobierno de ese país”, y afirmando que “la misión del Gobierno de los Estados Unidos en el Estado Plurinacional de Bolivia buscaría apoyo activamente (...) entre los principales donantes multilaterales y bilaterales” [18, pág. 6].

apareció en el programa de consultas especiales y reuniones de alto nivel del Comité de Asistencia para el Desarrollo. Los Estados Unidos argumentaron que el impacto de las drogas ilícitas crecía de forma alarmante en las economías de la OCDE y que el problema estaba aumentando en zonas de cooperación para el desarrollo, en particular en América Latina. Durante esas deliberaciones, se afirmó que las poblaciones productoras de cultivos de estupefacientes normalmente pertenecían a los grupos más pobres del mundo en desarrollo y que, por esa razón, merecían recibir asistencia económica. La superioridad de la producción de cultivos de estupefacientes para generar efectivo se consideraba ilusoria y los agricultores pasarían fácilmente a otros cultivos si se les ofrecían alternativas realistas [6].

En lugar de promover un escenario de políticas comunes, el discurso sobre el desarrollo alternativo en el foro de donantes acabó por convertirse en una mera fachada retórica. Además, parece que en ocasiones se ha utilizado para justificar usos no convencionales de la asistencia para el desarrollo. Es discutible si las actividades de “fiscalización de estupefacientes” o “desarrollo alternativo” sufragadas con fondos de asistencia cumplían los criterios de la asistencia oficial para el desarrollo<sup>9</sup> y solo representaban gastos de desarrollo<sup>10</sup>. Desde la perspectiva del país beneficiario, la condicionalidad de la asistencia para el desarrollo a la eliminación de los cultivos ilícitos era insatisfactoria y se percibía como inapropiada. Se informó de que algunos países han intentado dar la vuelta a este argumento, exigiendo que los donantes pagasen por las pérdidas económicas que sufrió el país cuando abandonó la producción de cultivos ilícitos [16, pág. 13].

La utilización de un argumento de desarrollo alternativo en un foro de asistencia para el desarrollo resultó contraproducente y reavivó las pugnas conceptuales en torno al desarrollo alternativo dentro de la comunidad de desarrollo en general. Hasta los años noventa, no se llegó a ningún acuerdo. Surgieron preocupaciones por la “peligrosa” asociación de la asistencia

---

<sup>9</sup>Al final de la guerra fría, la definición de asistencia oficial para el desarrollo fue reconceptualizada para darle una dimensión global, centrándose en requisitos de ayuda que daban máxima importancia a la seguridad, además de al desarrollo económico y el bienestar, al tiempo que se abordaban los casos humanitarios. Se convino en que la asistencia debía utilizarse para hacer frente a los problemas que no podían resolverse sin un esfuerzo conjunto de los países desarrollados y en desarrollo, como la lucha contra los estupefacientes. La sustitución de cultivos, el apoyo a los sistemas judiciales, la aplicación de la ley y la mejora de la salud se incluyeron después en el nuevo marco de la asistencia oficial para el desarrollo. En cambio, la participación directa de las fuerzas militares o paramilitares quedó excluida. Esta enmienda sirvió como incentivo para que los donantes orientasen su apoyo hacia el programa de lucha contra las drogas [35 y 36].

<sup>10</sup>En conversaciones oficiosas, un antiguo representante de los Estados Unidos ante el Comité de Asistencia para el Desarrollo dijo que los proyectos que se financiaban con asistencia oficial para el desarrollo contenían referencias expresas a actividades de interdicción, lo cual ponía aún más en entredicho la afirmación de que los gastos estaban orientados principalmente al desarrollo. Según nuestro interlocutor, algunos gastos no deberían haberse contabilizado como asistencia oficial para el desarrollo.

para el desarrollo a actividades de aplicación de la ley como la represión. El problema de las drogas no tenía el mismo grado de prioridad entre todos los miembros de la comunidad de donantes, y la receptividad de los donantes respecto de la solución del desarrollo alternativo era bastante limitada, especialmente entre los que consideraban que la reducción de la demanda en los principales países consumidores era la clave para resolver el problema mundial de las drogas [36]. Algunos factores estructurales de la cooperación internacional también desempeñaron un papel importante. No solo el alcance del desarrollo alternativo se reducía a las zonas en las que algunas organizaciones ya participaban en programas contra las drogas, sino que el tamaño de los proyectos de desarrollo alternativo representaba una parte demasiado pequeña de la cooperación internacional como para albergar la esperanza de poder arrastrar a la maquinaria de la cooperación para el desarrollo, y para justificar la intervención del Comité de Asistencia para el Desarrollo o cualquier otra organización de cooperación para el desarrollo en términos de mandato, ventaja comparativa y división de la labor internacional.

¿Qué razón puede haber para que resulte tan difícil encontrar un terreno común? Una posible explicación sería que en el período pertinente, los intentos de los Estados Unidos por animar a la comunidad de desarrollo a asumir un papel más importante en la lucha contra los estupefacientes con asistencia financiera no estaban respaldados por pruebas de que la solución propuesta sería técnicamente factible, efectivamente viable y coherente desde el punto de vista del diseño de las políticas. En el plano de la ejecución, los principales agentes del desarrollo alternativo evaluaban los efectos de sus iniciativas en relación con el logro de los objetivos de erradicación: las evaluaciones generales y del impacto utilizaban la reducción de la superficie ocupada por cultivos ilícitos como principal criterio de medición, lo que daba escasa visibilidad a los logros en materia de desarrollo [37 y 38]. Como demuestran los estudios e incluso algunas evaluaciones gubernamentales, las iniciativas de erradicación y de vigilancia policial a menudo dejaban atrás a la asistencia para el desarrollo y apenas se tenía en cuenta a los expertos en desarrollo [17, 33 y 39 a 43].

Como después documentaron los expertos, los proyectos de desarrollo alternativo estaban en su mayoría diseñados desde el exterior, dirigidos por los donantes [44] y coordinados por organismos nacionales de fiscalización de drogas o por oficinas regionales de asistencia exterior cuyo personal local tenía pocos conocimientos sobre el apoyo al desarrollo o la dinámica del comercio de drogas [33]. Concebidos a menudo con arreglo a un modelo único, los proyectos de desarrollo alternativo solían estar basados en esquemas monocausales de análisis del contexto en los que los lugares de intervención se reducían a las zonas de producción, y se financiaban dando por supuesto que los productores de cultivos de estupefacientes constituían

grupos homogéneos [45 y 46]. Los analistas y las organizaciones de la sociedad civil han demostrado además que algunos proyectos que llevaban la etiqueta de “desarrollo alternativo” participaban en cierta medida en una dinámica de “instrumentalización” o incluso de “securitización” de la asistencia para el desarrollo con el fin de cumplir objetivos de aplicación de la ley y no para dar a los productores de plantas ilícitas una salida sostenible de la economía de las drogas [47 a 51].

Por falta de un conjunto diversificado de datos e indicadores, solo se tenía una imagen parcial de la realidad de los logros en materia de desarrollo alternativo, así como de las condiciones socioeconómicas necesarias para lograr el desarrollo sostenible. Ello hacía además que otros agentes externos que habrían podido enriquecer y apoyar el concepto con recursos añadidos no contaran con la base necesaria que les permitiera imaginar su posible papel. La falta de conocimientos y la “trampa métrica” [52] limitaron la forma en que los agentes externos podían participar en los debates sobre políticas. A su vez, este conocimiento parcial contribuyó además a inclinar la balanza conceptual del desarrollo alternativo hacia sus componentes de política sobre drogas, haciéndolo menos creíble para los agentes de desarrollo en cuanto al mandato y a la lógica de intervención.

Además, parece haber sido difícil establecer una plataforma institucional específica dedicada a analizar un escenario de políticas sobre drogas y desarrollo y a resolver las dificultades conceptuales. Sin duda, el inicio de los debates a nivel mundial sobre “seguridad humana” y “reducción de la pobreza” proporcionó el contexto propicio para la elaboración en 1994 de una histórica publicación del PNUFID titulada *Drugs and Development*. En ese momento, la UNODC defendía la idea de que los vínculos entre la fiscalización de drogas y el desarrollo humano “son evidentes” y que “comparten intereses y problemas comunes”. Se examinaban posibles soluciones e instrumentos comunes, como los servicios educativos, la generación de ingresos y la creación de capacidad institucional o mejoras de la infraestructura. Sin embargo, ya se señalaba que los malentendidos conceptuales podían ser la causa de que no se aprovecharan las posibilidades de mayor interacción operacional entre los órganos de fiscalización de drogas y los de desarrollo [53, págs. 14 a 17].

Si realmente los vínculos entre la fiscalización de drogas y el desarrollo humano son obvios y hay intereses comunes y coincidentes, existe la posibilidad de importar una perspectiva de desarrollo más amplia a todos los aspectos de la fiscalización de drogas (incluidos también el estado de derecho y la salud, entre otros). La falta de una plataforma institucional específica para debatir un escenario de políticas sobre drogas y desarrollo y para resolver las dificultades conceptuales puede haber frenado la evolución del

concepto de desarrollo alternativo hacia una interpretación acordada, y a su vez su promoción como punto de partida para una política en materia de drogas orientada al desarrollo.

Sea por falta de voluntad política o por los riesgos normativos, los llamamientos de carácter exploratorio en favor de una mayor cooperación interinstitucional no tuvieron una respuesta positiva. Aunque el objetivo principal de los programas de desarrollo alternativo consiste en reducir la producción de drogas, la posibilidad teórica de que la idea del desarrollo alternativo pueda transformarse en un punto de partida conceptual para fusionar los enfoques de las políticas sobre drogas y sobre desarrollo resulta ser un espejismo. En un importante informe de evaluación temática, la UNODC dio a entender que la falta de liderazgo había lastrado la cuestión en el pasado<sup>11</sup>. Por lo tanto, el nicho del desarrollo alternativo ofrecía un espacio limitado para reunir a las dos comunidades de políticas que difieren en tamaño, objetivos y planteamientos. Además, las plataformas como el Comité de Asistencia para el Desarrollo se caracterizaban por la divergencia de las consideraciones estratégicas tanto en lo que atañe al papel del desarrollo alternativo como sobre la prioridad que los donantes podían dar al problema de la producción de drogas, y por la limitada capacidad estructural para participar en una nueva agenda de políticas. Estos factores contribuyeron por último a reducir la receptividad de los agentes del desarrollo y limitaron las posibilidades de que se abriera realmente una oportunidad para un escenario de políticas comunes. El desajuste de las corrientes de las políticas y de los problemas en la esfera de la cooperación internacional acabó contribuyendo a una dinámica de oportunidades perdidas de “incorporar el desarrollo”.

### **Los mismos intereses, diferentes personajes: aprovechar las nuevas oportunidades del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de 2016 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**

Las dificultades conceptuales no resueltas, las variaciones en la aplicación y la limitada superposición de las políticas restringieron el uso de un

---

<sup>11</sup>“Bajo el liderazgo de la UNODC, el desarrollo alternativo podría evolucionar desde su posición actual de red de protección social con un apoyo marginal y escaso reconocimiento hasta convertirse en un programa de desarrollo económico progresivo con resultados mensurables, positivos y eficaces en relación con el costo. Esa reactivación depende de la voluntad de los administradores, el personal y la comunidad de donantes de la UNODC de centrar la atención en el desarrollo alternativo como un proceso integral y no como un rosario de “proyectos piloto” separados. La UNODC necesita adoptar un enfoque sistemático y estratégico respecto del desarrollo alternativo, un plan de ejecución amplio y coherente, y un compromiso con la excelencia en los procedimientos que garanticen que la Oficina consiga hacer realidad todo el potencial del desarrollo alternativo” [33, pág. iii].

discurso basado en el desarrollo alternativo como punto de partida para un enfoque común respecto de las drogas y el desarrollo. No cabe duda de que algunos programas de desarrollo alternativo han obtenido buenos resultados y algunos beneficiarios, como la región de San Martín en el Perú [54], incluso han sido presentados como modelos de mejora de las condiciones socioeconómicas en un entorno afectado por las drogas. Sin embargo, las experiencias de desarrollo alternativo y las valoraciones correspondientes son desiguales. De hecho, el inestable equilibrio entre los objetivos de la fiscalización de drogas y los del apoyo socioeconómico ha desencadenado cierta resistencia entre los interesados tanto reales como potenciales, algunos de los cuales ponen en duda la validez conceptual y operacional del desarrollo alternativo, mientras que otros, en ocasiones, adoptan posiciones extremas en cuanto a la legitimidad de ese enfoque. Por ejemplo, en 2016 algunos productores de cultivos ilícitos se reunieron en el Foro Mundial de Productores de Plantas Prohibidas, apoyados por organizaciones de la sociedad civil, y manifestaron graves preocupaciones en relación con los programas de desarrollo alternativo.

Aunque reconocían que una correcta secuenciación de las actividades de control de cultivos ilícitos puede ayudar a los productores en su transición hacia fuentes de ingresos lícitas, los participantes en el Foro lamentaron la preponderancia de la erradicación frente a otras alternativas sostenibles [55] y denunciaron los efectos negativos del denominado desarrollo alternativo en esas condiciones (violación de derechos humanos, contaminación del suelo y el agua, desplazamientos forzosos, deuda, inseguridad alimentaria). La mayoría de los participantes entrevistados durante ese Foro siguen oponiéndose firmemente al desarrollo alternativo; algunos creen incluso que ha arruinado la vida de sus familias. En lo que se refiere a las políticas, algunos entrevistados reconocen que “los programas mal diseñados resultaron ser más dañinos que beneficiosos en algunas zonas” y que el desarrollo alternativo, tal y como se ha aplicado hasta la fecha, “ha tenido poco que ver con el desarrollo”. Así pues, existen aún graves malentendidos y percepciones divergentes sobre qué es o debería ser el desarrollo alternativo, lo que puede dar lugar a graves desacuerdos en cuanto a su legitimidad.

A pesar de las tensiones que existen desde hace tiempo en torno al concepto de desarrollo alternativo, la dinámica reciente sugiere que su marco conceptual se está revitalizando. La presente sección se centra en la forma en que se están cuestionando las opiniones tradicionales acerca del desarrollo alternativo, y examina las repercusiones de esa dinámica en la actual cartera de proyectos de desarrollo alternativo. Cabe señalar que el entorno político propicio ha acelerado un proceso en virtud del cual las partes interesadas están trabajando para lograr una mayor convergencia de ideas acerca del desarrollo alternativo. Los llamamientos en favor de un debate mundial

sobre la política en materia de drogas, que culminaron en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en 2016<sup>12</sup>, parecen haber precipitado la aparición de una nueva oportunidad para las partes interesadas en el desarrollo alternativo en la que captar opiniones divergentes y movilizar más recursos para elaborar y promover soluciones comunes para la futura agenda de políticas sobre drogas. Además, los debates celebrados en paralelo sobre una nueva agenda mundial para el desarrollo sostenible dieron cierto margen normativo que permitía adoptar nuevas perspectivas sobre el problema mundial de las drogas y el fundamento de política para abordarlo. En ese contexto, parece haberse renovado la aspiración de dar al desarrollo alternativo una base normativa común y sólida que le permita ser algo más que una herramienta de un conjunto de políticas sobre fiscalización de drogas e integrarse mejor en un enfoque de desarrollo sostenible aplicado al problema mundial de las drogas.

Desde el comienzo del milenio, un grupo heterogéneo de profesionales y expertos ha iniciado nuevas reflexiones, tratando de colmar las lagunas de conocimientos y de medición que existen en relación con el desarrollo alternativo. Los principales agentes de la política internacional sobre drogas tomaron posiciones, sin que inicialmente se formara una coalición clara, para revitalizar el concepto teniendo en cuenta las mejores prácticas y la experiencia adquirida. Sin embargo, cabe observar que el deseo de lograr una reformulación normativa del desarrollo alternativo responde a motivaciones más complejas. En el seguimiento del Plan de Acción sobre Cooperación Internacional para la Erradicación de los Cultivos Ilícitos para la Producción de Drogas y Desarrollo Alternativo de 1988, los encargados de aplicar el desarrollo alternativo y los analistas de políticas participaron en procesos simultáneos de revisión de los aspectos que funcionan y los que no funcionan en los proyectos de desarrollo alternativo<sup>13</sup>. Por iniciativa de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, la Agencia Alemana de Cooperación Internacional y el PNUFID, en 2002 se celebró en Feldafing (Alemania) la Conferencia Internacional sobre el Papel del Desarrollo

---

<sup>12</sup>A pesar de los vastos esfuerzos de fiscalización de drogas del último siglo, la persistencia del problema mundial de las drogas ha generado un clima de frustración política en los últimos años. En 2012, en respuesta a llamamientos urgentes de los Gobiernos de Colombia, México y Guatemala que se hacían eco de los debates celebrados en la Sexta Cumbre de las Américas, la Asamblea General, en su resolución 67/193, decidió modificar su calendario de evaluación y convocar a comienzos de 2016, además de la fecha inicialmente prevista de 2019, un período extraordinario de sesiones sobre el problema mundial de las drogas (para evaluar los progresos hacia el logro de los objetivos establecidos en la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, y para ajustar el enfoque de las políticas pertinentes y las medidas que se deben adoptar).

<sup>13</sup>En particular, el personal técnico de las oficinas extrasede de la UNODC, las oficinas regionales y las oficinas en los países de USAID (en particular en el Afganistán, Colombia y el Perú) y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional, y representantes de fundaciones y organismos gubernamentales de Tailandia y de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas del Perú. Véanse, por ejemplo, las evaluaciones y los informes de auditoría [33 y 56 a 60].

Alternativo en la Fiscalización de Drogas y la Cooperación para el Desarrollo, atendiendo a la preocupación común por que “los resultados del desarrollo alternativo pudieran mejorarse” y sobre la idea de que un mayor diálogo ayudaría a “sentar las bases para actualizar el concepto existente de desarrollo alternativo y [establecer] alianzas estratégicas”<sup>14</sup> [61, págs. 2 a 4]. La Conferencia, descrita por algunos profesionales como uno de los eventos internacionales cruciales en materia de desarrollo alternativo [8, anexo], marcó el comienzo de una serie de actividades en las que los agentes encargados de las políticas trabajaron para forjar una base común de conocimientos sobre el desarrollo alternativo.

El examen de los progresos realizados hacia el logro de los objetivos establecidos en el Plan de Acción de 1998 y la renovación de los compromisos internacionales en 2009 crearon las condiciones propicias para que los agentes pudieran determinar las enseñanzas derivadas de los programas y las políticas, y elaborar nuevos conocimientos especializados en materia de desarrollo alternativo. Entre esas dos fechas, también se efectuaron evaluaciones regionales de gran importancia [62 y 63], que se sumaron a los debates de expertos internacionales y a un análisis internacional sin precedentes sobre el desarrollo alternativo. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, por ejemplo, a menudo presentada como estricto guardián de los tratados de fiscalización de drogas, abordó la cuestión de si la actual percepción del desarrollo alternativo era adecuada para hacer frente a los nuevos desafíos. En su informe anual correspondiente a 2005, manifestándose en contra de la obsoleta distinción entre la oferta y la demanda a la hora de analizar el problema de las drogas, la Junta abogó por ampliar el alcance del desarrollo alternativo y reconocer sus limitaciones, en particular el enfoque por proyectos separados y la ausencia de programas de ese tipo en las zonas de producción de cannabis, sobre todo en las zonas más pobres de África afectadas por las drogas. Al tiempo que reafirmaba la necesidad de

---

<sup>14</sup>La conferencia reunió a expertos de organismos de desarrollo de los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos, y representantes del Banco Mundial, organismos de las Naciones Unidas, la Comisión Europea, la Organización de los Estados Americanos y organizaciones no gubernamentales. También se organizaron seminarios regionales en ese marco. La conferencia se celebró en un contexto (después del 11 de septiembre de 2001) en el que los fuertes vínculos entre el tráfico de drogas, la inestabilidad política y la pobreza ocupaban un lugar destacado en el discurso público.

una conceptualización equilibrada del desarrollo alternativo<sup>15</sup>, también pidió que se tuviese en cuenta una “definición más amplia” y se prestase más atención “a las comunidades rurales, urbanas y periurbanas en lo que respecta a las necesidades en materia de fiscalización de drogas orientada al desarrollo” [64, párr. 40].

La Junta sugirió además que se considerase el desarrollo alternativo no solo como instrumento de una combinación de políticas sobre drogas, sino también como cuestión transversal y punto de entrada para un enfoque más amplio y orientado al desarrollo respecto del problema de las drogas en conjunto: “lo que se necesita en las zonas más gravemente afectadas por los problemas relacionados con las drogas y en los países dominados por la economía de las drogas ilícitas son enfoques de desarrollo globales que tengan plenamente en cuenta esos problemas. En otras palabras, es necesario aplicar enfoques generales de desarrollo que integren plenamente en la corriente principal los principios y prácticas del desarrollo alternativo, incluida la coordinación con los organismos de aplicación de la ley, tanto en el contexto rural como en el urbano” [64, párr. 41]. Desde esa perspectiva, las mejores prácticas en materia de desarrollo alternativo estaban vinculadas a “sólidos principios de desarrollo” [64, párr. 22], y se recomendó que el enfoque se integrara en una política de desarrollo amplia y sostenida, incluso en el nivel de los organismos de cooperación para el desarrollo como el Banco Mundial [64, párr. 48.b]. Se propuso una serie de principios básicos [64, párr. 23]<sup>16</sup>. Aunque es difícil evaluar la repercusión que tuvo ese informe en la práctica, no cabe duda de que contribuyó a allanar el camino para llegar a una dinámica más amplia de convergencia conceptual en torno al desarrollo alternativo.

El reciente cambio en la corriente política inducido por los llamamientos apremiantes, en particular de gobiernos de América Latina, para que se

---

<sup>15</sup>“El desarrollo alternativo (...) es un concepto relacionado con el desarrollo integrado que se ha aplicado en las zonas rurales de los países en desarrollo en los que se cultivan [esas] plantas [de forma ilícita]. La decisión de cultivar plantas que sirven para la producción de drogas ilícitas es el resultado de muchos factores complejos e interdependientes. El enfoque más satisfactorio (...) supone una combinación de factores disuasivos e incentivos. Por lo tanto, las medidas de represión y la amenaza de la aplicación de penas y/o la erradicación forzosa, combinadas con la perspectiva de medios de vida alternativos legítimos y una asistencia económica amplia y sostenible (...) pueden constituir una solución. (...) Un enfoque verdaderamente amplio del desarrollo alternativo incluiría no solo la plantación de cultivos alternativos, sino también el desarrollo de la infraestructura, el suministro de medios viables para transportar los productos lícitos a los mercados y la prestación de asistencia en las esferas de la educación y la atención de la salud. Además, los programas de desarrollo alternativo solo pueden ejecutarse cuando se puede garantizar una seguridad y estabilidad adecuadas” [64, párrs. 1 y 9].

<sup>16</sup>Incluidos los requisitos de la voluntad política, la financiación y el compromiso a largo plazo, la coherencia de las políticas de desarrollo alternativo con las políticas de desarrollo, el examen de la complejidad de la función que desempeñan los cultivos ilícitos en la vida de los agricultores, la plena participación de los agricultores en la elaboración y aplicación de estrategias de desarrollo alternativo, y la atención particular de las medidas represivas en las zonas de cultivos ilícitos al tráfico de drogas y las organizaciones delictivas.

debatiera el enfoque aplicado al persistente “problema mundial de las drogas” aceleró esa dinámica. En poco tiempo se han movilizado importantes recursos, tanto financieros como de generación de conocimientos y de liderazgo político. Se organizaron talleres internacionales, diálogos oficiosos sobre políticas en materia de drogas, grupos de trabajo de expertos intergubernamentales de composición abierta, seminarios regionales y conferencias internacionales de alto nivel sobre desarrollo alternativo con el fin de compartir experiencias, generar conocimientos especializados y formular recomendaciones técnicas<sup>17</sup>. Estas iniciativas favorecieron el diálogo entre interesados heterogéneos, promovieron el desarrollo alternativo en un nivel normativo más alto y contribuyeron a la elaboración de un conjunto común de principios fundamentales, para que el desarrollo alternativo pudiera promoverse como una categoría internacionalmente aceptable e integrarse en doctrinas normativas más amplias, sin el riesgo de discrepancias fundamentales sobre la legitimidad de la opción del desarrollo alternativo [14].

Algunos agentes nuevos, que se presentan a sí mismos como ejemplos de éxito en el desarrollo alternativo, están comprometiendo recursos para establecer redes de conocimientos. Se organizan actividades en las que se examinan las diversas interpretaciones de los interesados respecto de la idea del desarrollo alternativo. Los eventos paralelos sobre desarrollo alternativo programados durante los períodos ordinarios de sesiones de la Comisión de Estupeficientes<sup>18</sup> se multiplicaron, al tiempo que la Comisión aprobaba una serie de resoluciones entre 2009 y 2012<sup>19</sup> para “promover las mejores prácticas y la experiencia adquirida para fortalecer la sostenibilidad y el carácter integral” del desarrollo alternativo [65]. En esta dinámica, el Perú y Tailandia actuaron como facilitadores experimentados del diálogo, y se ofrecieron para acoger conferencias internacionales de alto nivel sobre el desarrollo alternativo en las que se examinó por primera vez la necesidad de formular principios rectores internacionales<sup>20</sup> sobre la aplicación del desarrollo alternativo y se reconocieron las controvertidas dificultades para equilibrar “el doble objetivo que tiene el desarrollo alternativo de (...) reducir los cultivos ilícitos, y (...) promover procesos de desarrollo sostenible y reducción de la

---

<sup>17</sup>El *Informe Mundial sobre las Drogas 2015* enumera en su anexo algunas actividades de desarrollo alternativo desde 2001, entre ellas la Conferencia Internacional sobre el Papel del Desarrollo Alternativo en la Fiscalización de Drogas y la Cooperación para el Desarrollo, celebrada en Feldafing (Alemania) del 7 al 12 de enero de 2002, el primer Curso Práctico y Conferencia Internacionales sobre el Desarrollo Alternativo y varias reuniones de grupos de expertos, lo que puso de manifiesto la voluntad de las partes interesadas en el desarrollo alternativo de aportar pruebas de la labor realizada y las diferentes etapas de la reflexión.

<sup>18</sup>Entre 2012 y 2016, se duplicó el número de eventos paralelos y exposiciones sobre desarrollo alternativo durante el período de sesiones de la Comisión de Estupeficientes.

<sup>19</sup>Resoluciones de la Comisión de Estupeficientes 52/6, 53/6, 54/4, 55/4, 57/1 y 58/4. En su resolución 68/196, la Asamblea General aprobó los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo.

<sup>20</sup>En su resolución 2008/26, el Consejo Económico y Social alentó a los Estados Miembros a que considerasen la posibilidad de elaborar principios rectores sobre el desarrollo alternativo.

pobreza” [66, párr. 17]. Esos debates llevaron a la formulación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo, que, aunque fueron objeto de críticas [67] y estaban más bien alineados con una lógica de reducción de la oferta de drogas, contribuyen a resolver las dificultades normativas en torno a la idea del desarrollo alternativo. Curiosamente, el dilema del doble objetivo no ha desaparecido y el desarrollo alternativo se describe claramente como complemento de las medidas de aplicación de la ley en las estrategias de control de cultivos. Con todo, los Principios Rectores ofrecen una conceptualización más equilibrada del desarrollo alternativo, sintetizando ideas contrapuestas y críticas señaladas durante los debates y las evaluaciones de expertos [33 y 66].

Los Principios Rectores hacen hincapié en la importancia de una secuenciación correcta de las intervenciones de desarrollo y en el potencial del desarrollo alternativo para convertirse en “un componente fundamental de la estrategia de desarrollo general” [68, párrs. 9 y 16]. Abordan también el reto de los conocimientos, subrayando la importancia de la evaluación de los resultados [68, párr. 18 *w*)] y de un sistema de medición equilibrado que integre indicadores del desarrollo humano y de la reducción de cultivos [68, párr. 17]. Además, a pesar de que no se han resuelto algunas discrepancias importantes, como la cuestión de la condicionalidad, los Principios Rectores reconocen la importancia central de la participación de múltiples interesados y de una mayor implicación en las actividades del desarrollo alternativo [68, párr. 18 *b*)], en tanto que conecta las intervenciones de desarrollo alternativo más estrechamente a consideraciones del nivel más general como el fortalecimiento del estado de derecho [68, párr. 10], la protección del medio ambiente [68, párr. 11] y los enfoques adaptados y centrados en la dinámica del mercado [68, párr. 18 *gg*)].

Además de trabajar para lograr una mayor convergencia de ideas, las partes interesadas están invirtiendo en los foros transnacionales sobre políticas y creando nuevas plataformas para enmarcar el debate sobre desarrollo alternativo y, en un sentido más general, para promoverlo como opción en la agenda política internacional. Van surgiendo nuevas “incubadoras de conocimientos” [14, pág. 224] mientras los Estados Unidos, que tradicionalmente han dominado la agenda, tienen un papel menos prominente al estarse formando una nueva coalición de agentes con ideas afines en torno a un concepto básico readaptado de desarrollo alternativo. Se han hecho esfuerzos para ampliar la base de apoyo para lograr que el desarrollo alternativo sea considerado una “opción importante, viable y sostenible” [68, párr. 2]. Desde esa perspectiva, es importante la opción de elaborar un instrumento de política como los Principios Rectores para someterlo a la aprobación de la Asamblea General, ya que confiere legitimidad política y credibilidad. Internacionalizar los debates internos sobre las políticas de desarrollo alternativo de la comunidad de partes interesadas y llevarlos a un

entorno más flexible de grupos de trabajo organizados conforme a la regla de confidencialidad de Chatham House hace posible una mayor libertad de expresión. También puede haber contribuido a que se disipe la resistencia de los posibles “nuevos interesados”<sup>21</sup>, como los representantes de China, Egipto, Guatemala, la India, el Japón, Marruecos o la Federación de Rusia, a participar en esos debates junto con representantes de organizaciones de la sociedad civil y el mundo académico.

Los participantes en el grupo de expertos sobre desarrollo alternativo se aseguraron de transmitir sus ideas directamente a los ámbitos de formulación de políticas de alto nivel<sup>22</sup> y de velar por que el desarrollo alternativo estuviera bien situado en el programa del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. En 2014 se organizaron cuatro reuniones diferentes sobre el tema; algunos países, como Colombia, Alemania, el Perú y Tailandia defendieron con firmeza la inclusión de una mesa redonda temática sobre el desarrollo alternativo en el programa; se elaboraron documentos de posición y publicaciones de gran resonancia como el *Informe Mundial sobre las Drogas* con el apoyo de la UNODC a fin de informar los debates en la Comisión de Estupefacientes y el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. A lo largo de todo ese proceso, se redoblaron los esfuerzos por vincular los debates del desarrollo alternativo a la agenda más amplia sobre desarrollo. Así, la reunión del grupo de expertos celebrada por la UNODC y el Ministerio Federal Alemán para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (BMZ) en noviembre de 2014 debatió sobre el desarrollo alternativo en el marco de los preparativos para el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y el debate posterior a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), en nombre del BMZ, estableció una alianza mundial sin precedentes en materia de políticas sobre drogas y desarrollo con el fin de mejorar los enfoques de la política sobre drogas basados en pruebas y orientados al desarrollo, y de fomentar el diálogo intergubernamental sobre políticas en materia de drogas.

Dicho de otro modo, gracias a diversas formas de movilización, las opiniones discrepantes sobre el desarrollo alternativo fueron escuchadas, examinadas y debatidas, y algunas fueron finalmente seleccionadas para incorporarlas a un concepto de desarrollo alternativo enriquecido y readaptado que primero se plasmó en una herramienta normativa – los Principios Rectores – y luego en un documento político – el documento final del trigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Las

---

<sup>21</sup>Por ejemplo, la Segunda Conferencia Internacional sobre el Desarrollo Alternativo reunió a más de 100 participantes de 28 países y 11 organizaciones para las visitas sobre el terreno y a más de 240 participantes de 44 países y 18 organizaciones para la Conferencia de alto nivel.

<sup>22</sup>De las reuniones surgieron documentos finales que luego se presentaron a la Comisión de Estupefacientes para que los examinase.

dimensiones socioeconómicas del cultivo ilícito de plantas de las que se extraen estupefacientes quedaron más claramente de manifiesto, al tiempo que el desarrollo alternativo quedó políticamente posicionado como componente central de “políticas [y programas] de fiscalización de drogas (...) orientados al desarrollo sostenible y equilibrados”, que han de ser incorporados a las estrategias de desarrollo en múltiples niveles [1, párr. 7)]. Un grupo heterogéneo de agentes integrado por organismos de desarrollo, expertos e instituciones del Estado de países en los que se aplicaban programas de desarrollo alternativo reforzaron sus recursos internos para captar nuevas ideas y mejoraron su capacidad de demostrar que “otro modelo de desarrollo alternativo era posible” y podía enmarcarse en el debate más amplio de la política en materia de drogas como “solución viable y equilibrada”. El “impulso político” había sido renovado en torno a un concepto que pretendía ir más allá de una lectura estricta en clave de política de fiscalización de drogas.

Así pues, hay indicios de que el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General proporcionó un entorno propicio para iniciar un “proceso de asimilación”<sup>23</sup>, mientras las partes interesadas trabajan en el establecimiento de un nuevo marco normativo para el desarrollo alternativo. Los Principios Rectores y los compromisos negociados aprobados por la Asamblea en su período extraordinario de sesiones han fijado con mayor claridad los componentes y las limitaciones fundamentales del concepto, de modo que opiniones radicalmente distintas son absorbidas en una apreciación conceptual común y la expresión “desarrollo alternativo” ya no puede descartarse como una etiqueta vacía de contenido, como tal vez sucedió en el pasado. Lo que ahora parece estar en juego es la consolidación y la perpetuación del desarrollo alternativo como una categoría política creíble, definida en torno a principios básicos comunes. Ahora la cuestión no es proteger el desarrollo alternativo de toda crítica, sino más bien consolidar un concepto que no sin grandes dificultades ha podido ser integrado en un marco común.

La tendencia actual consiste en utilizar el concepto de desarrollo alternativo, que en otros tiempos era un instrumento más dentro de una combinación de políticas de fiscalización de drogas, como punto de entrada para un enfoque de las políticas sobre drogas orientado al desarrollo. Las partes interesadas en el desarrollo alternativo están probando diferentes estrategias para vincular más estrechamente las intervenciones de desarrollo alternativo a un amplio enfoque de desarrollo sostenible respecto del problema de las

---

<sup>23</sup>Es decir, un proceso por el cual las partes interesadas “revisan gradualmente, enriquecen y perpetúan conceptos hegemónicos mediante la constante incorporación de nuevas ideas y perspectivas críticas en el paradigma predominante” [14, pág. 215]. El resultado es una adaptación y un enriquecimiento del concepto general que acaba por estabilizarse en torno a los principios y valores compartidos y está protegido frente a discrepancias fundamentales críticas con el tiempo.

drogas y se crean nuevas plataformas para que surjan oportunidades. Por ejemplo, la Alianza Mundial sobre Políticas relativas a las Drogas y el Desarrollo y el centro de estudios de la Escuela de Economía de Londres<sup>24</sup> han puesto en marcha laboratorios de innovación, con el objeto de establecer alianzas intelectuales entre profesionales de los organismos oficiales de fiscalización de drogas, académicos y expertos en cooperación para el desarrollo de organizaciones multilaterales y no gubernamentales con miras a aprovechar en la práctica los vínculos entre las políticas sobre drogas y las políticas de desarrollo. Se están elaborando nuevas ideas sobre la manera de ampliar el concepto de desarrollo alternativo a otras esferas de aplicación, por ejemplo los entornos urbanos, como señalaron los participantes en la mesa redonda sobre el desarrollo alternativo durante el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. La Alianza Mundial también participa en el fortalecimiento de la base empírica y científica para una política internacional sobre drogas centrada en el desarrollo, replanteando los vínculos entre los cultivos ilícitos y los retos para el desarrollo (como el cambio climático), y el potencial de los planes de recursos para esas nuevas carteras. La UNODC también ha demostrado su capacidad para asimilar las ideas que van surgiendo. Está desempeñando un papel rector en la reactivación de las opiniones más ortodoxas sobre la política en materia de drogas, y en el *Informe Mundial sobre las Drogas* se ha ocupado en repetidas ocasiones de los vínculos entre el problema mundial de las drogas y el desarrollo sostenible.

Sin embargo, hay pocas pruebas de que esta visión del desarrollo alternativo como posible punto de entrada para políticas sobre drogas más amplias y orientadas al desarrollo sea compartida fuera de ese grupo de agentes con ideas afines. Ahí radica el problema. Algunos entrevistados subrayan que la comunidad dedicada a las políticas sobre drogas “no ha hecho lo suficiente para ponerse en contacto con los especialistas en desarrollo” y “ha tardado en contribuir al debate sobre la agenda posterior a 2015”. En el marco de los debates sobre la agenda después de 2015, el problema de las drogas fue relativamente bien incluido en los documentos de política fundamentales que sirvieron de marco para los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>25</sup>, pero la falta de participación cruzada quedó reflejada en la visión sobre las drogas que plasman los Objetivos. La forma en que se integra la cuestión en

---

<sup>24</sup>En octubre de 2016 y febrero de 2017 se organizaron dos laboratorios de innovación experimental, en un intento por traducir en ideas operacionales los resultados del trigésimo período extraordinario de sesiones. En esos laboratorios se pretendía ensayar en la práctica las ideas elaboradas de manera colectiva e incorporarlas al discurso internacional de las políticas sobre drogas en diversos foros.

<sup>25</sup>Por ejemplo, en el informe del Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo Después de 2015 titulado “El futuro que queremos para todos”, en el que se reorganizan los Objetivos de Desarrollo del Milenio a lo largo de cuatro dimensiones (desarrollo social inclusivo; desarrollo económico inclusivo; sostenibilidad del medio ambiente, y paz y seguridad), se reconoce que la delincuencia relacionada con las drogas debe ocupar el lugar central en la agenda.

el marco del Objetivo 3 (“Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades”), la meta 3.5 (“Fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol”), e indirectamente en el Objetivo 16 (“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible”) y la meta 16.4 (“De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada”), refleja una interpretación anticuada y dualista (seguridad y salud, o bien oferta y demanda), en lugar de una clara consideración del carácter multidimensional de las drogas, que sí está mejor reconocido en el documento final de siete capítulos del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General<sup>26</sup>.

Aunque el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible coincidieron de manera oportuna, los contactos entre los agentes de las políticas de desarrollo alternativo y las políticas de desarrollo han sido más bien limitados. Algunos entrevistados lamentan el hecho de que las tensiones internas de las Naciones Unidas contaminen el debate sobre políticas, pero también que las críticas se hayan vuelto demasiado fáciles en relación con el desarrollo alternativo, y que sus detractores no tienen debidamente en cuenta las peculiaridades de las intervenciones en las zonas afectadas. No cabe duda de que ambas partes han hecho importantes esfuerzos por mejorar los intercambios. Además de las actividades organizadas en la comunidad dedicada a las políticas sobre drogas antes indicadas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por ejemplo, ha entrado en la cuestión, participando en los dos últimos períodos de sesiones de la Comisión de Estupefacientes y contribuyendo a los resultados del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General [10], al tiempo que las organizaciones de la sociedad civil han sido bien integradas en los grupos de trabajo intercomunitarios. En cambio, los foros y redes de conocimientos existentes no han participado plenamente<sup>27</sup>. Aunque hay indicios de un interés renovado por el problema de las drogas en la comunidad del desarrollo, pocos agentes se adhieren por completo a la idea del desarrollo alternativo como punto de entrada preferido.

---

<sup>26</sup>El documento final rompe de manera decidida con la lectura binaria del problema mundial de las drogas (en términos de oferta y demanda) y detalla en siete capítulos sus diferentes facetas y sus correspondientes consecuencias normativas.

<sup>27</sup>Por ejemplo, pocas organizaciones que trabajan en la vertiente de desarrollo, en particular organizaciones de la sociedad civil que elaboran conocimientos especializados sobre la cuestión, han asistido a eventos sobre desarrollo alternativo o de la Comisión de Estupefacientes. Además, en conversaciones oficiosas con agentes de la comunidad de desarrollo alternativo se ha puesto de manifiesto que no estaban realmente al corriente de los estudios sobre las drogas y el desarrollo realizados fuera de su comunidad de prácticas.

Lo que sí puede observarse es que, de forma tímida pero efectiva, se está comenzando a adoptar una visión más amplia de un enfoque de desarrollo aplicado al problema mundial de las drogas. Además de una larga serie de debates internacionales de alto nivel<sup>28</sup> que situaron el problema de las drogas en el centro de los intereses de la cooperación para el desarrollo, un nuevo grupo de agentes de la comunidad para el desarrollo, en particular representantes del PNUD, personas que participan en foros de políticas de la OCDE, académicos [70 a 72] y expertos de organizaciones de la sociedad civil como las Fundaciones de la Sociedad Abierta [73], Christian Aid [74], Health Poverty Action [75] y la Global Initiative against Transnational Organized Crime [76], han estado estudiando el impacto de las drogas ilícitas en el desarrollo, cómo “hacer frente a las dimensiones de desarrollo de la política sobre drogas” [77] y los fenómenos de la delincuencia organizada, y cómo elaborar sistemas de medición más apropiados<sup>29</sup>. Se han propuesto varias formas de poner en práctica los vínculos entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la política sobre drogas, entre ellas abordar las causas profundas de la economía de las drogas ilícitas (a menudo ligada a la pobreza y la falta de oportunidades), basar las políticas sobre drogas en enfoques adaptados al contexto, centrados en las personas y basados en los derechos humanos, y comprometerse a consolidar la buena gobernanza y el estado de derecho en pro del desarrollo. Esas soluciones pretenden facilitar “la futura definición de estructuras de coordinación interinstitucional más equilibradas y adecuadas al objetivo para las cuestiones relacionadas con las drogas dentro de las Naciones Unidas, y una respuesta amplia y coherente a nivel de todo el sistema” [77].

Si ambas comunidades de prácticas están pensando en hipótesis relacionadas, no parecen estar redactándolas en la misma página. Antes bien, se observan algunas dinámicas entrelazadas, pero en su mayoría corren paralelas. Mientras que el concepto de desarrollo alternativo se ha reformulado de manera más equilibrada y se ha considerado un componente clave de un enfoque de desarrollo más amplio respecto de la política sobre drogas, persiste una incertidumbre considerable, a pesar de las claras oportunidades que existen, sobre la medida en que será integrado en una agenda de desarrollo en materia de drogas. Por una parte, habida cuenta de la

---

<sup>28</sup>Cuando empezaba a debatirse sobre el futuro de la agenda para el desarrollo después de 2015, varios dirigentes de las Naciones Unidas subrayaron la importancia de examinar la cuestión de las drogas como parte de una agenda amplia de desarrollo. Por ejemplo, el Secretario General Ban Ki-moon declaró que “los esfuerzos encaminados a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la lucha contra las drogas deben ir de la mano” [69]. En 2012, la Asamblea General celebró un debate temático sobre el tema “Las drogas y el delito como amenaza para el desarrollo”.

<sup>29</sup>Por ejemplo, el Equipo de Tareas de Lucha contra la Corrupción de la Red sobre Gobernanza del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE abordó la cuestión de las drogas en varias de sus reuniones ordinarias entre 2013 y 2015. Distintos donantes y expertos de la sociedad civil, en particular de Christian Aid y la Global Initiative against Transnational Organized Crime, expusieron sus puntos de vista y evaluaciones sobre la cuestión.

fragmentación que caracteriza a las políticas sobre drogas, no es seguro que la elaboración de una agenda sobre drogas orientada al desarrollo sea la vía que se negocie para avanzar. Por otra parte, sigue siendo dudoso que exista voluntad política y capacidad en ambas comunidades para elaborar un programa común, y mucho menos para designar el concepto de desarrollo alternativo como punto de entrada preferido para ese fin. Teniendo en cuenta las disparidades de las dos comunidades en lo que atañe a su mandato, sus recursos y su alcance, y teniendo en cuenta la gran complejidad y especificidad de sus respectivos ámbitos de trabajo, se abre ahora al debate la cuestión de lo que significan esas dinámicas para la orientación que siga en adelante el ámbito del desarrollo alternativo.

### **Conclusiones: hacia el desarrollo alternativo como instrumento de un enfoque de desarrollo aplicado al problema de las drogas**

El presente artículo ha pretendido poner en perspectiva las dificultades conceptuales en torno al desarrollo alternativo y, con ello, definir cuáles serán las oportunidades y las vulnerabilidades del desarrollo alternativo en el período posterior a 2015 y al trigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. En su aparición, el concepto de desarrollo alternativo ha seguido un camino tortuoso y desigual, estrechamente relacionado con la manera en que los agentes de las políticas han interpretado el equilibrio entre las actividades de desarrollo y de seguridad enraizado en las bases teóricas del desarrollo alternativo. La construcción a base de retazos operacionales que convirtió la actividad temprana de normalización del desarrollo alternativo en un concepto mosaico hizo que las partes interesadas tuvieran más dificultades para homogeneizarlo en torno a los conocimientos comunes y consiguió que el concepto fuera aún más vulnerable a las críticas. A pesar de las posibilidades teóricas y de los tímidos llamamientos en favor de un acercamiento entre las políticas de desarrollo y las políticas sobre drogas, el concepto de desarrollo alternativo tardó mucho tiempo en ser aceptado como terreno común de las comunidades dedicadas a las políticas sobre drogas y a la cooperación para el desarrollo. Su frágil base de conocimientos y la falta de las debidas plataformas de organización fueron factores añadidos que contribuyeron a que se perdieran oportunidades de “incorporar el desarrollo”.

A pesar de todo, la actual configuración de las políticas en torno al desarrollo alternativo demuestra una renovación de ideas e iniciativas. En el entorno propicio generado por los ambiciosos debates sobre política que tuvieron lugar en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ha surgido un nuevo liderazgo en relación con el desarrollo alternativo, que ha invertido recursos políticos y técnicos para animar a un grupo heterogéneo de partes

interesadas a manifestar sus puntos de vista y sus diferencias. Se ha podido observar un proceso de convergencia y asimilación de ideas, gracias al cual el concepto de desarrollo alternativo se ha visto revitalizado. Aunque siguen existiendo algunas divergencias, el concepto ha adquirido mayor equilibrio gracias al establecimiento de un nuevo marco normativo de principios y valores comunes que reducen los riesgos de discrepancia sobre cuestiones fundamentales con el tiempo.

El concepto de desarrollo alternativo se encuentra hoy en una encrucijada. Ha quedado bastante claro que existe margen de maniobra política para ampliar el panorama de las políticas sobre drogas. Se ha renovado la aspiración de que el concepto de desarrollo alternativo se desprenda de su antigua imagen de mosaico de medidas de fiscalización de drogas y pase a ser, además de una de las herramientas de un conjunto de políticas de fiscalización de drogas, un punto viable de entrada de políticas para hacer llegar fórmulas de desarrollo sostenible a zonas afectadas por las drogas. Inclinar la balanza hacia los componentes de desarrollo sostenible del concepto tiene repercusiones críticas que no es posible pasar por alto. En primer lugar, hacer del desarrollo alternativo una categoría de política aceptada internacionalmente que ha de integrarse en un amplio enfoque de desarrollo respecto de las drogas no es lo mismo que transformar el concepto en una solución comodín para integrar el desarrollo en las políticas sobre drogas. Si el desarrollo alternativo es demasiado ambicioso, el resultado puede ser que el concepto se desvirtúe o se diluya. Teniendo en cuenta los entornos sumamente complejos en que se ejecutan, así como el alcance y la financiación relativamente limitados de la cartera, afirmar que los programas de desarrollo alternativo podrían alcanzar los mismos objetivos que la cooperación para el desarrollo sería poco realista, como han demostrado otros intentos anteriores.

El período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, a pesar de algunas limitaciones, tuvo el mérito de inaugurar un nuevo ciclo de mejora e innovación en materia de políticas. De nuevo parece estar al alcance de la mano la oportunidad de que el concepto de desarrollo alternativo encuentre un nuevo lugar, a medio camino entre las políticas de fiscalización de drogas y las políticas de desarrollo. Ahora bien, para que sirva al objetivo superando las limitaciones de un instrumento aislado de la política de fiscalización de drogas, siendo más bien parte de un enfoque de desarrollo más amplio respecto de las drogas, es preciso asimilar los errores pasados y trazar nuevas líneas operacionales de modo que los programas, en lugar de superponerse, converjan en una estrategia común orientada al desarrollo para las zonas afectadas por las drogas. Esa estrategia podría diseñarse de modo que desbordase los límites del desarrollo alternativo, y aplicase respuestas de desarrollo integrales a todos los ámbitos de intervención de las políticas sobre drogas, incluido el consumo de drogas (por ejemplo, intervenciones basadas

en los derechos humanos para mejorar el acceso al tratamiento y la prevención) y el tráfico de drogas (por ejemplo, oportunidades económicas y educación). Por el momento, es posible que esa idea no sea más que pura fantasía. Con todo, si el concepto de desarrollo alternativo puede ahora ser aceptado como un componente esencial de unas políticas de fiscalización de drogas orientadas al desarrollo sostenible y equilibradas, las siguientes observaciones pueden servir como un intento de iniciar un debate sobre el camino que puede seguirse en adelante:

1. Seguir subsanando las carencias de conocimientos sobre desarrollo alternativo contribuiría a aumentar la credibilidad del concepto. Mediante sistemas de medición multidimensional, estudios innovadores y evaluaciones sistémicas e independientes de las intervenciones de desarrollo alternativo se podría determinar hasta qué punto el nuevo concepto puede llevarse a la práctica y aplicarse de manera adecuada, coordinando los objetivos de la fiscalización de drogas con los objetivos de desarrollo generales. El marco de supervisión de la Agenda de Desarrollo Sostenible ofrece una buena oportunidad para establecer un sistema de indicadores más equilibrado que permitan valorar el éxito de las intervenciones de desarrollo alternativo e incorporar estas en una lógica más orientada al desarrollo.
2. Crear una “plataforma organizativa” específica en relación con las drogas y el desarrollo en forma de un grupo de trabajo de composición abierta o un grupo de expertos independientes que reúna a expertos y profesionales de todas las ramas relacionadas con las drogas y el desarrollo facilitaría el diálogo y ofrecería un ambiente propicio para conciliar opiniones encontradas sobre el desarrollo alternativo y los vínculos entre las drogas, el desarrollo y el desarrollo alternativo. Las principales organizaciones multilaterales especializadas en las cuestiones de las drogas y del desarrollo podrían desempeñar funciones centrales (entre otras cosas, proporcionando entornos institucionales, actuando como foros sobre políticas, coordinando la puesta en práctica de ideas compartidas o manteniéndose activas).
3. El desarrollo y el fortalecimiento de alianzas intelectuales entre las comunidades que se dedican a las cuestiones de las drogas y del desarrollo, en particular entre las organizaciones multilaterales, los organismos de ayuda para el desarrollo y de fiscalización de drogas y otros expertos interesados, parece indispensable para fomentar un mayor conocimiento y desarrollar un entorno común de política con una base empírica. El deterioro de las situaciones sobre el terreno y el compromiso político respecto del logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible deben ser importantes incentivos para lograr ese objetivo. El aumento de los intercambios también ayudaría a

mejorar la coherencia de las políticas y a racionalizar los mecanismos de financiación y los escasos recursos.

4. Estudiar la posibilidad de aclarar o actualizar la definición del desarrollo alternativo podría complementar la dinámica seguida hasta la fecha. Aunque llevaría tiempo y entrañaría el riesgo de airear las divergencias aún no resueltas, ese proceso normalizaría el concepto tal y como se ha reformulado en los últimos años. También proporcionaría a la comunidad dedicada al desarrollo alternativo una referencia común que podría movilizarse y tener eco en la comunidad de desarrollo. Sin duda, los aspectos prácticos de la aplicación podían ser diferentes sobre el terreno, pero el énfasis y los valores esenciales del desarrollo alternativo podrían ser formalmente reafirmados con el fin de consolidarlo como posible punto de partida para hacer llegar soluciones de desarrollo sostenible a zonas afectadas por las drogas. Sería imperativo que el “nuevo” desarrollo alternativo se aplicara con arreglo a principios y valores acordados, y armonizar las opiniones discrepantes en el tiempo. El proceso de examen que se abre en 2019 podría ofrecer una oportunidad a ese respecto.
5. También sigue siendo fundamental mantener la claridad y el realismo en cuanto al potencial del desarrollo alternativo. El desarrollo alternativo no puede ser un sustituto de una posible agenda de desarrollo en materia de drogas. Dicho sin rodeos, el “desarrollo alternativo” no puede ser “desarrollo” si no tiene presente la complejidad de las políticas de desarrollo sostenible. Toda la experiencia y todos los conocimientos especializados son valiosos y pueden complementarse, pero sustituir una agenda por otra sería contraproducente. En última instancia, el desarrollo alternativo no trata solo sobre conceptos y definiciones: se trata principalmente de una actividad de programación relacionada con el desarrollo en entornos difíciles, lo que significa que cuando existe superposición, también debe haber suficiente capacidad, conocimientos especializados y recursos procedentes de ambas comunidades que respalden la ejecución de los proyectos y programas. Desde esa perspectiva, el desarrollo alternativo puede concebirse como un elemento o una secuencia de una estrategia de desarrollo más amplia en materia de drogas (con metodología, instrumentos de evaluación, orientación de proyectos y partidas presupuestarias específicas), que proporciona la base para las actividades de desarrollo sostenible. Aunque ello haría necesario establecer un enfoque de desarrollo más amplio respecto de las drogas que el esbozado hasta la fecha, ello no significaría que el desarrollo alternativo pueda ampliarse de manera ilimitada. Sí brindaría, en cambio, nuevas oportunidades para obtener conocimientos especializados y articular políticas, así como mecanismos de financiación innovadores, y en especial oportunidades para aprovechar la cartera de proyectos de

cooperación para el desarrollo. Por otra parte, ello no reduciría la importancia o la calidad del desarrollo alternativo, pero serviría para dar un punto de partida basado en pruebas empíricas y para poner fin a las pugnas conceptuales de las que ha sido objeto durante mucho tiempo.

### Referencias (en el orden en que figuran en el texto)

1. Documento final del trigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, titulado “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas” (Resolución S-30/1 de la Asamblea General, anexo).
2. Plan de Acción sobre Cooperación Internacional para la Erradicación de los Cultivos Ilícitos para la Producción de Drogas y Desarrollo Alternativo (resolución S-20/4 E de la Asamblea General).
3. Vanda Felbab-Brown, “Counterinsurgency, counternarcotics, and illicit economies in Afghanistan: lessons for state-building”, en *Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization*, Michael Miklaucic y Jacqueline Brewer, eds. (Washington D.C., National Defense University Press, 2013), págs. 189 a 208.
4. Ricardo Vargas, *Desarrollo alternativo en Colombia y participación social: propuestas hacia un cambio de estrategia* (Bogotá, DIAL, 2010).
5. David Mansfield y Adam Pain, “Alternative livelihoods: substance or slogan?”, Briefing Paper Series (Kabul, Dependencia de Investigación y Evaluación del Afganistán, octubre de 2005).
6. William Hynes y Deborah Alimi, “Why illicit drugs cannot be ignored in the post-2015 development agenda”, en *Proceedings of the Eighth Annual Conference of the International Society for the Study of Drug Policy*, Carla Rossi, ed. (Roma, Universitalia, 2014), págs. 7 a 39.
7. Resultados del seminario-curso práctico internacional sobre la aplicación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo y la Segunda Conferencia Internacional sobre Desarrollo Alternativo (E/CN.7/2016/13, anexo).
8. *Informe Mundial sobre las Drogas 2015* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.15.XI.6).
9. LSE Ideas, “After the drug wars: report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy”, (LSE, London, 2016).
10. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Reflections on drug policy and its impact on human development: innovative approaches” (Nueva York, 2016).

11. Global Initiative against Transnational Organized Crime, “Ignoring or interfering? Development approaches to transnational organized crime” (Ginebra, 2015).
12. Global Initiative against Transnational Organized Crime, “Development responses to organized crime: new agendas, new opportunities — conference report” (Ginebra, noviembre de 2015).
13. Olivier Nay, “How Do Policy Ideas Spread Among International Administrations? Policy entrepreneurs and bureaucratic influence in the UN response to AIDS”, *Journal of Public Policy*, vol. 32, núm. 1 (2012), págs. 53 a 76.
14. Olivier Nay, “International organisations and the production of hegemonic knowledge: how the World Bank and the OECD helped invent the fragile state concept”, *Third World Quarterly*, vol. 35, núm. 2 (2014), págs. 210 a 231.
15. John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies* (Boston, Massachusetts, Little, Brown and Company, 1984).
16. Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, “Alternative development as an instrument of drug abuse control”, Technical Information Paper, núm. 5, 1993.
17. Estados Unidos, Government Accountability Office, *Drug Control: Efforts to Develop Alternatives to Cultivating Illicit Crops in Colombia Have Made Little Progress and Face Serious Obstacles*, Report to Congressional Requesters GAO-02-291 (Washington D.C., febrero de 2002).
18. USAID/Estado Plurinacional de Bolivia, “Alternative development strategy”, 1991.
19. Juan G. Tokatlian, *La guerra contra las drogas en el mundo andino: hacia un cambio de paradigma* (Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2009).
20. Julia Buxton, *Drugs and Development: The Great Disconnect*, Policy Report No. 2 (Swansea, Reino Unido, Global Drug Policy Observatory, Swansea University, enero de 2015).
21. M. Ángeles Villarreal, “ATPA Renewal: background and issues” (Washington D.C., Congressional Research Service, 2011).
22. David Mansfield, “Development in a drugs environment: a strategic approach to ‘alternative development’” (Eschborn, Alemania, Agencia Alemana de Cooperación Internacional, 2006).
23. Transnational Institute, “Alternative development and eradication: a failed balance”, *Drugs and Conflict Debate Papers*, núm. 4, TNI Briefing Series (Ámsterdam, marzo de 2002).
24. David Mansfield, “Alternative Development in Afghanistan: the failure of quid pro quo”, documento preparado para la Conferencia

- Internacional sobre el Papel del Desarrollo Alternativo en la Fiscalización de Drogas y la Cooperación para el Desarrollo, celebrada en Feldafing (Alemania) del 7 al 12 de enero de 2002.
25. Development Associates, Inc., “Rapid field review of alternative development activities in Yungas and Chapare” (2004).
  26. Ronald D. Renard, *Opium Reduction in Thailand 1970-2000: a Thirty-year Journey* (Chiang Mai, Tailandia, Silkworm Books, 2001), págs. 69 a 80.
  27. George Estievenart, “La stratégie européenne de lutte contre les stupéfiants dans le contexte global: ambitions et limites”, *Sécurité Globale*, núm. 13 (2010), págs. 43 a 64.
  28. Raymond Césaire, “L’impulsion française à l’origine du rôle de l’Union européenne dans la lutte contre les stupéfiants”, *Sécurité Globale*, núm. 13 (2010), págs. 65 a 76.
  29. Agencia Alemana de Cooperación Internacional y el Ministerio Federal de Cooperación Económica de Alemania, “Drugs and development, policies, strategies and experience in drug control within the framework of development cooperation” (Bonn, 2010).
  30. Agencia Alemana de Cooperación Internacional, “Rethinking the approach of alternative development: principles and standards of rural development in drug producing areas, 2ª ed. (Eschborn, Alemania, 2013).
  31. Organización de los Estados Americanos, “Estrategia Antidrogas en el Hemisferio” [aprobada por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas en su 20º período ordinario de sesiones, celebrado en Buenos Aires en octubre de 1996, y firmada en Montevideo en diciembre de 1996].
  32. Organización de los Estados Americanos, *El Problema de las Drogas en las Américas* (OEA/Ser.D/XXV.4).
  33. UNODC, “Thematic evaluation of UNODC alternative development initiatives” (Viena, Dependencia de Evaluación Independiente, 2005).
  34. Martha Finnemore y Kathryn Sikkink, “International norm dynamics and political change”, *International Organization*, vol. 52, núm. 4 (1998), págs. 887 a 917.
  35. B. Stein, “Changes to DAC reporting norms”, nota para H. Fuhrer, 8 de diciembre de 1992 (París, archivos de la OCDE).
  36. OCDE, “Comments made by participants: a possible role for the DAC”, nota de la Secretaría de 14 de noviembre de 1991 (París, archivos de la OCDE).

37. Ricardo Vargas, "USAID's Alternative Development Policy in Colombia: a critical analysis", Drug Policy Briefing, núm. 38 (Ámsterdam, Transnational Institute, octubre de 2011).
38. Markus Schultze-Kraft y Barbara Befani, "Getting high on impact: the challenge of evaluating drug policy", Policy Briefing núm. 3 (Swansea, Reino Unido, Global Drug Policy Observatory, Swansea University, junio de 2014).
39. Graham Farrell, "A global empirical review of drug crop eradication and United Nations' crop substitution and alternative development strategies", Journal of Drug Issues, vol. 28, núm. 2 (1998), págs. 395 a 436.
40. Connie Veillete, "Andean counterdrug initiative and related funding programs: FY 2006 assistance" (Washington D.C., Congressional Research Service, 2006).
41. Estados Unidos, Government Accountability Office, *Plan Colombia: Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance*, GAO report GAO-09-71 (Washington D.C., octubre de 2008).
42. Estados Unidos, Government Accountability Office, *Counternarcotics Assistance: U.S. Agencies Have Allotted Billions in Andean Countries, but DOD Should Improve Its Reporting of Results*, GAO report GAO-12-824 (Washington D.C., julio de 2012).
43. Departamento de Estado de los Estados Unidos, Oficina de Asuntos Internacionales de Estupefacientes y Aplicación de la Ley, *International Narcotics Control Strategy Report: 2009*, vol. I (Washington D.C., marzo de 2005).
44. Elena Álvarez, "Reflexiones sobre desarrollo rural y alternativo en los Andes", *Debate Agrario*, núm. 38 (2005), págs. 1 a 18.
45. Pierre-Arnaud Chouvy, *Opium: Uncovering the Politics of the Poppy* (Londres, Tauris, 2009).
46. David Mansfield, "Desarrollo alternativo: contenido moderno de la política centrada en la oferta", *Boletín de Estupefacientes*, vol. LI, núms. 1 y 2 (1999), págs. 19 a 45.
47. Transnational Institute, "Alternative development or business as usual? China's opium substitution policy in Burma and Laos", Drug Policy Briefing núm. 33 (Ámsterdam, noviembre de 2010).
48. David Mansfield, *"From Bad They Made It Worse": The Concentration of Opium Poppy in Areas of Conflict in the Provinces of Helmand and Nangarhar* (Kabul, Dependencia de Investigación y Evaluación del Afganistán, 2014).

49. Pierre-Arnaud Chouvy, "A typology of the unintended consequences of drug crop reduction", *Journal of Drug Issues*, vol. 43, núm. 2 (2013), págs. 216 a 130.
50. Coletta A. Youngers y John M. Walsh, *Development First: A More Humane and Promising Approach to Reducing Cultivation of Crops for Illicit Markets* (Washington D.C., Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, 2010).
51. Susana Ojeda, "Alternative development from the perspective of Colombian farmers", *Drug Policy Briefing*, núm. 36 (Ámsterdam, Transnational Institute, mayo de 2011).
52. Dave Bewley-Taylor, "Towards metrics that measure outcomes that matter", *Policy Brief* núm. 10 (Swansea, Reino Unido, Global Drug Policy Observatory, Swansea University, 2016).
53. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, "Drugs and Development" (1994). Puede consultarse en [www.unodc.org/](http://www.unodc.org/).
54. UNODC, *El Modelo de Desarrollo Alternativo de la Región San Martín: Un Estudio de Caso de Desarrollo Económico Local* (Lima, 2012).
55. Transnational Institute, "Heemskerkerport" (2016).
56. UNODC, "Desarrollo alternativo en el área andina: guía técnica" (Viena, 2010).
57. UNODC, *Mainstreaming Alternative Development in Thailand, Lao PDR and Myanmar: A Process of Learning* (Viena, 2010).
58. GIZ, "Reformulando el enfoque de desarrollo alternativo: principios y estándares de desarrollo rural en zonas de cultivo de drogas" (Eschborn, Alemania, 2011).
59. Oficina del Inspector General de USAID, "Audit of USAID/ Colombia's alternative development program", *Audit Report* núm. 1-514-07-009-P (San Salvador, 2007).
60. Oficina del Inspector General de USAID, "Audit of USAID/ Afghanistan's alternative development program expansion: South West", *Audit Report* núm. 5-306-10-011-P (Manila, 2010).
61. *The Role of Alternative Development in Drug Control and Development Cooperation: International Conference*, 7 a 12 de enero de 2002, Feldafing, Alemania (Ministerio Federal Alemán para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Agencia Alemana de Cooperación Internacional y Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, 2002).
62. PNUFID, *Alternative Development in the Andean Area: the UNDCP Experience*, edición revisada (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.01.XI.40).

63. PNUFID, *Alternative Development: Sharing Good Practices*, Facing Common Problems: Alternative Development Cooperation in East Asia (Bangkok, PNUFID, Centro Regional para Asia Oriental y el Pacífico, 2001).
64. *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2005* (E/INCB/2005/1).
65. Promoción de las mejores prácticas y de la experiencia adquirida para fortalecer la sostenibilidad y el carácter integral de los programas de desarrollo alternativo (resolución 52/6 de la Comisión de Estupefacientes).
66. Curso práctico y conferencia internacionales sobre el desarrollo alternativo en Chiang Rai y Chiang Mai (Tailandia), 6 a 11 de noviembre de 2011 (E/CN.7/2012/CRP.3).
67. Coletta A. Youngers, “UN International Guiding Principles on Alternatives Development: opportunity lost”, 23 de noviembre de 2012.
68. Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo (resolución 68/196 de la Asamblea General, anexo).
69. Ban Ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas, mensaje para el Día Internacional de la Lucha Contra el Uso Indevido y el Tráfico Ilícito de Drogas, Nueva York, 22 de junio de 2010.
70. David Mansfield y Paul Fishstein, *Time to Move on: Developing an Informed Development Response to Opium Poppy Cultivation in Afghanistan* (Kabul, Dependencia de Investigación y Evaluación del Afganistán, octubre de 2016).
71. Dan Werb y otros, “A call for a reprioritization of metrics to evaluate illicit drug policy”, 21 de enero de 2016. Puede consultarse en <http://www.icsdp.org>.
72. Dave Bewley-Taylor y Christian Schneider, “Can sustainable development goals help to improve international drug control?”, GDPO Working Paper Series, núm. 2 (Swansea, Reino Unido, Global Drug Policy Observatory, Swansea University, septiembre de 2016).
73. Fundaciones de la Sociedad Abierta, “Drug crop production, poverty, and development” (Nueva York, 2015).
74. Christian Aid, *Drugs and Illicit Practices: Assessing their Impact on Development and Governance*, Christian Aid Occasional Paper Series (Londres, octubre de 2015).
75. Catherine Martin, “Casualties of war: how the war on drugs is harming the world’s poorest” (Londres, Health Poverty Action, 2015).
76. Global Initiative against Transnational Organized Crime, “Development responses to organised crime: an analysis and programme framework” (Ginebra, 2016), abril.

77. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Addressing the development dimensions of drug control policy” (junio de 2015).

# Corresponsabilidad frente al desarrollo alternativo, un desafío ético

---

**C. Zorro-Sánchez**

*Profesor Asociado, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo,  
Universidad de los Andes*

**J. Kamminga**

*Senior Fellow, Instituto Neerlandés de Relaciones Internacionales Clingendael  
y Asesor sobre Políticas Estratégicas en el Afganistán, Oxfam Novib*

## RESUMEN

*Focalizándose en los vínculos entre la ética y el problema de las drogas ilícitas, Zorro-Sánchez y Kamminga exploran el concepto de corresponsabilidad en el contexto del desarrollo alternativo. Ellos abordan la noción de corresponsabilidad desde dos perspectivas: en primer lugar, como respuesta ética frente al desafío generado por el problema mundial de la droga y, en segundo lugar, como compromiso que a partir de la aplicación de criterios éticamente valiosos debe asumir, como parte de su responsabilidad social, un amplio abanico de actores nacionales e internacionales en diferentes esferas. Los autores luego articulan ambas perspectivas, destacando cómo el ejercicio de esa responsabilidad tendría que conducir hoy a forjar alianzas entre distintos actores y en diversas escalas. Para que el desarrollo alternativo sea eficaz, es preciso que esos actores establezcan entre ellos compromisos específicos que vayan más allá de la cadena productiva de los cultivos que sustituyan a los ilícitos, y que, además, aborden la perspectiva del desarrollo humano de quienes se han visto inmersos en la dinámica de los cultivos ilícitos y que dependen directamente o indirectamente del ejercicio real y eficaz de la corresponsabilidad.*

*Palabras clave:* corresponsabilidad, desarrollo alternativo, desarrollo humano, ética, responsabilidad social.

---

## Introducción

Este artículo tiene un doble objetivo, en primer lugar, mostrar que el desarrollo alternativo, como proceso dirigido a brindar oportunidades a algunos de los grupos y comunidades más pobres y vulnerables afectados por el problema mundial de drogas, implica un compromiso ético que convoca la responsabilidad social de los restantes actores nacionales e internacionales,

públicos y privados, que tienen o deberían tener presencia en los territorios donde existen cultivos ilícitos y, en segundo lugar, presentar algunas formas de hacer operativo el ejercicio de esta corresponsabilidad.

Para tal efecto, el artículo se ha estructurado en tres secciones: la primera se ocupa de presentar los vínculos entre la responsabilidad social, como expresión ética, y el desarrollo alternativo; la segunda revisa los principales enunciados de organismos internacionales sobre el ejercicio de la corresponsabilidad de los actores sociales frente al problema de las drogas ilícitas; y la tercera reafirma la necesidad de un compromiso ético de tales actores frente a este desarrollo, desde la lógica de la corresponsabilidad expresada, por ejemplo, mediante alianzas público-privadas que generen compromisos reales de diversos actores dentro y fuera de la cadena productiva. El artículo concluye proponiendo algunas sugerencias para fortalecer el ejercicio de esta corresponsabilidad.

## **Ética, corresponsabilidad y desarrollo alternativo**

### *La responsabilidad social, expresión ética de los comportamientos humanos*

La ética, como guía de las acciones humanas, exige que toda persona, natural o jurídica, responda frente a los demás por las acciones que realice o que deje de realizar y que puedan afectarlos positiva o negativamente. En esto consiste la responsabilidad social –muchas veces entendida de manera superficial como la realización de acciones filantrópicas– que es tanto mayor cuanto más desventajosa sea la situación de los afectados y mayor sea la capacidad de las personas o entidades que realicen u omitan las acciones respectivas. Cuando las decisiones o las acciones sean adoptadas o ejecutadas por varios actores, cada uno de ellos está llamado a asumir la responsabilidad que le corresponda, de acuerdo con su función y con la magnitud del impacto generado por su intervención. En estos casos se está frente a una responsabilidad compartida o corresponsabilidad de todos esos actores.

El concepto de responsabilidad social, entendido como el compromiso de cada persona frente a sus semejantes, tiene raíces antiguas y muy profundas en el pensamiento ético “occidental”, anclado en el pensamiento de los antiguos filósofos griegos y en la tradición judeo-cristiana. No obstante, solo hacia mediados del siglo XIX, la idea de que los seres humanos tienen una responsabilidad hacia los demás comienza a ser asociada de manera sistemática a otras nociones que, aunque compatibles con la anterior, tienen fundamentos distintos [1].

Estas nuevas aproximaciones a las reglas de carácter ético que deben orientar el comportamiento de cada ser humano frente a los demás, fueron paulatinamente dando forma a diversas concepciones de lo que en el lenguaje contemporáneo se ha denominado “responsabilidad social”, cuyo común denominador es una forma de actuar que busca no solo contribuir a que los demás seres humanos “estén mejor” sino, en términos de la teoría del desarrollo humano, brindándoles las oportunidades para que “lleguen a ser más”. El ejercicio de esta responsabilidad tiende a extenderse no solo a los individuos sino a las organizaciones en cuanto personas jurídicas. No obstante, lejos de haberse logrado un consenso sobre la naturaleza, necesidad, alcance y gestión de esa responsabilidad, ha surgido en torno a ella un fuerte debate, por ejemplo cuando busca aplicarse al caso de las empresas capitalistas cuyo móvil principal es la maximización de su rentabilidad, debate que incluye la negativa de autores influyentes<sup>1</sup> a aceptar que esta responsabilidad vaya más allá del cumplimiento estricto de las leyes del mercado.

Si se acepta que toda decisión humana implica un cierto grado de libertad, si se reconoce que el mercado falla con frecuencia y se observa la situación deplorable en que vive gran parte de la humanidad, está claro, como lo muestran Amartya Sen [2 y 3] y Martha Nussbaum [4], que el ejercicio de esa responsabilidad exige trascender las referidas leyes. La responsabilidad social –independientemente del contenido que se le dé a esta expresión– es algo aplicable también a los individuos, a las organizaciones sin ánimo de lucro y a los mismos Estados.

Se desprende de lo anterior que la responsabilidad social de los distintos actores se deriva directamente de la ética: un actor es socialmente responsable en la medida en que sus valores, actitudes y comportamientos contribuyan a su propio perfeccionamiento y a que aquellos que con él se relacionen sean y estén mejor. Para hacer operativo el concepto, siguiendo una propuesta de la Comisión Europea [5], se acepta que en la práctica la responsabilidad social implica: *a)* evitar, mitigar y corregir los efectos eventualmente negativos de las acciones, y *b)* promover y potenciar los efectos positivos de estas.

El debate sobre el alcance de la responsabilidad de los actores sociales se ha extendido al ámbito geopolítico. Desde mediados del siglo XX, autores y gobernantes han planteado la necesidad de que esa responsabilidad se proyecte hacia personas que, aunque residan fuera de la jurisdicción de un determinado Estado, en ocasiones afrontan situaciones de extrema necesidad que no pueden ser resueltas por sí mismas ni por los Estados de los que

---

<sup>1</sup>Entre los cuales, probablemente el más explícito desde la perspectiva de la responsabilidad social es Milton Friedman [6].

forman parte, pero que sí pueden serlo con la cooperación de otros Estados, dotados de recursos suficientes, o de actores privados de tales Estados. Tiende a aceptarse así una corresponsabilidad, que va más allá de las fronteras nacionales, para enfrentar situaciones que en último término afectan a grupos humanos, independientemente de su localización geográfica y de su adscripción a un determinado Estado, lo que sería, por ejemplo, el caso de las personas adictas al consumo de estupefacientes.

Esta posición no ha sido unánime por razones teóricas y prácticas. Desde la teoría es cuestionada tanto por autores como el ya citado Milton Friedman, para quienes, desde una perspectiva individualista corresponde a cada quien resolver sus problemas en el marco de un Estado limitado a proteger la vida, la seguridad física y la propiedad de sus habitantes, como, desde perspectivas distintas, por pensadores como John Rawls quien, en su *Teoría de la Justicia* [7] considera que esta debe imperar en ámbitos nacionales pero no en el internacional al que se aplica el valor de la solidaridad. Desde la práctica, la corresponsabilidad ha sido puesta en tela de juicio, bien sea porque algunos Estados han pretendido hacer de la cooperación un instrumento para intervenir en los asuntos internos de otros, o por el hecho de que algunos receptores de la ayuda tienden a trasladar a los cooperantes la responsabilidad que les corresponde, comportamientos ambos contrarios a los valores éticos que deben presidir el ejercicio de la responsabilidad social en el plano internacional.

En su referida obra sobre la justicia [3], criticando a Rawls, Sen sostiene que el apoyo a la mejora de las condiciones de desarrollo humano de los habitantes de los diversos Estados no es una simple cuestión de solidaridad que ubica en planos desiguales a las distintas sociedades, sino una cuestión de justicia que pone en un mismo nivel a todos los seres humanos, en virtud de la dignidad que les es propia, y que compromete a las sociedades y a los Gobiernos de los Estados que se dicen desarrollados. En estos términos, ellos son corresponsables, junto con otros actores nacionales, internacionales y transnacionales, de la dotación de oportunidades que faciliten la formación de capacidades en la población de los países que disponen de menores recursos. En un mundo global como el que existe actualmente, cobran plena validez las palabras de Edgar Morin, para quien la comunidad de destino de la especie humana frente a problemas vitales y mortales comunes exige una política de la humanidad, y a ella debe apuntarse en el futuro [8, pág. 47]. En tal virtud, la corresponsabilidad en el ámbito internacional es un corolario inevitable del concepto de responsabilidad social ligado a la ética.

## Responsabilidad social frente al desarrollo alternativo

El proceso que ha venido conociéndose como “lucha contra la oferta de drogas ilícitas”<sup>2</sup>, al igual que todas las actividades humanas, tiene implicaciones éticas que en este enfrentamiento son particularmente delicadas. No solo está llegando a destruir la vida de muchos individuos, sino a poner en cuestión el futuro de algunas comunidades y, aún, en ciertos casos, a obstruir gravemente los procesos de desarrollo de una sociedad. Esto lleva a preguntarse hasta qué punto el propósito teleológico de llegar a una sociedad en que se haya superado el flagelo de las drogas adictivas justifica el uso de ciertos medios altamente represivos, como la fumigación de cultivos que afecta a la salud, el medio ambiente y la economía lícita de grupos campesinos<sup>3</sup>, medidas que, con frecuencia, tienden a golpear a sectores altamente desfavorecidos de la sociedad.

El tema de la responsabilidad compartida o corresponsabilidad en las decisiones que se adoptan y en las acciones que se realizan para abordar el problema mundial de las drogas es particularmente relevante por la multitud de actores que intervienen en ellas. Los hay de carácter internacional como la Organización de las Naciones Unidas y, en particular, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) y la Comisión de Estupefacientes; de carácter transnacional como ciertas organizaciones no gubernamentales (ONG); de alcance nacional como los Estados afectados por la producción o el consumo de drogas ilícitas y, dentro de ellos, las dependencias específicas que tienen a su cargo la dirección y ejecución de la estrategia antidrogas; los responsables regionales de tales Estados; las autoridades locales de las áreas afectadas por la producción o el consumo de drogas ilícitas; los cultivadores y distribuidores de insumos necesarios para producirlas; los productores o consumidores de estas y, obviamente, la población de las comunidades afectadas por esta actividad.

Este artículo no pretende dar respuesta al interrogante de fondo sobre el conflicto entre los fines últimos de la lucha contra la droga y la injusticia

---

<sup>2</sup>Denominación esta que debería replantearse para reflejar el paso de una posición destructiva, como la que ha prevalecido hasta ahora, a una posición constructiva en la que se pretende no “luchar contra la droga *per se*”, sino brindar a quienes por una u otra razón, voluntaria o involuntariamente, se han visto involucrados en el tráfico o en el consumo de sustancias narcóticas, instrumentos que les brinden oportunidades para romper este vínculo y evitar que este constituya una fuente de alienación individual y perturbación social. Por esta razón, en este artículo, cuando se mire hacia el futuro, no se hará referencia a la “lucha contra la droga” ni “contra los cultivos ilícitos”, sino a la búsqueda de un mundo libre de la drogadicción o, simplemente, al desarrollo alternativo, según el caso.

<sup>3</sup>Véase, por ejemplo el informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 2015, hecho público el 19 de marzo de 2015 por medio del Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer, con respecto a los efectos nocivos del glifosato [9] usado para la fumigación de cultivos de coca en países como Colombia.

de ciertas acciones que afectan a algunos de los grupos más desfavorecidos de la sociedad, cuestión esta que actualmente es objeto de estudio en distintos ámbitos<sup>4</sup>. Lo que sí se pretende es llamar la atención acerca de la responsabilidad que tienen todos los actores en las decisiones que adopten en el marco de estas políticas y de la necesidad de que asuman esta responsabilidad de manera efectiva y concertada. En otros términos, es importante que ellos reconozcan que son corresponsables de tales decisiones y que asuman, en la medida en que a cada uno compete, las consecuencias de estas, guiados por criterios éticamente valiosos, o sea que conduzcan a una sociedad mejor.

Entre las herramientas que se han utilizado para enfrentar en su fuente la expansión de la producción y distribución de las drogas ilegales, se encuentra la estrategia de “desarrollo alternativo” que, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, es “un proceso destinado a impedir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contengan estupefacientes y sustancias sicotrópicas mediante la adopción de medidas de desarrollo rural específicamente concebidas para ello” [10]. Desde una perspectiva ética, su propósito no puede ser simplemente erradicar o sustituir la producción de las drogas, sino promover el desarrollo humano de la población afectada. Esto implica darle a esta población no solo la oportunidad y la capacidad de obtener los medios necesarios para una subsistencia digna en un ámbito de libertad, sino la de recuperar una cultura de la legalidad de la que se ha visto excluida muchas veces por razones ajenas a su voluntad. Este énfasis figura, por ejemplo, entre los principales objetivos del Programa Familias Guardabosques de Colombia. En consecuencia, los programas de desarrollo alternativo no pueden valorarse exclusivamente por su eficiencia de corto plazo en la lucha antidroga, sino por la importancia de su contribución a la solución de un problema humano que sería injusto abordar únicamente por la fuerza. En este sentido, es perfectamente válida la tendencia a medir el impacto de los programas de desarrollo alternativo mediante indicadores de desarrollo humano [11, pág. 237].

La mayor parte de los referidos cultivos en los países productores está en manos de pequeños agricultores que los tienen como única alternativa para su subsistencia en la región de donde son originarios. Es por esto que la estrategia en cuestión va más allá de la simple sustitución de unas plantas por otras: lo que importa, ante todo, es ofrecer a estos agricultores medios de subsistencia digna diferentes a los que se desprenden de cultivos utilizados para la producción de narcóticos.

---

<sup>4</sup>Diferentes instancias públicas y privadas, como la Organización de los Estados Americanos y la Comisión Global de Políticas de Drogas, están examinando el tema y cuestionando la pertinencia y eficacia de las políticas que han venido orientando la lucha contra las drogas ilícitas.

Desde esta lógica, no se puede ignorar que los agricultores en cuestión constituyen el eslabón más débil de la cadena de producción y distribución de droga, y que por sus condiciones particularmente vulnerables solo pueden abandonar esta actividad si cuentan con programas que les permitan sustituir, de manera sostenible, los cultivos en cuestión, por otras actividades económicamente remunerativas. Esta constatación fue reiterada una vez más en la segunda Conferencia Internacional sobre Desarrollo Alternativo (ICAD) realizada en Bangkok, como parte de la preparación del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas celebrado en 2016, en la que participaron autoridades de alto nivel. Allí se consignó que cuando los agricultores se dedican a los cultivos ilícitos o el tráfico de drogas, con frecuencia lo hacen debido a la pobreza y la necesidad de satisfacer las necesidades básicas. Muchas veces, es la ausencia de oportunidades de ingresos legales y sostenibles lo que los obliga a cultivar drogas ilegales [12]. Sin embargo, es importante resaltar que la pobreza no es la única motivación de los campesinos involucrados [13, pág. 42].

En la reunión en Tailandia, el Director Ejecutivo de la UNODC, Yury Fedotov, envió un videomensaje que reafirmó el “inmenso potencial del desarrollo alternativo y cómo puede mejorar radicalmente la vida de la gente”. El Director Ejecutivo Adjunto de la UNODC destacó que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son una plataforma ideal para que el desarrollo alternativo sea eficaz en ámbitos como la reducción de la pobreza, la agricultura sostenible, la protección del medio ambiente y la promoción de comunidades pacíficas e inclusivas. Finalmente, en esa reunión se destacó la necesidad de que esta estrategia se convierta en un pilar de la política internacional contra los estupefacientes, financiado de forma adecuada e implementado de forma sostenible, que incluya desde los más altos niveles políticos, hasta las personas de la comunidad<sup>5</sup>.

Resulta importante señalar que, a diferencia de otros componentes de lo que hasta ahora ha sido la “lucha contra la droga”, como, por ejemplo, la fumigación de los cultivos ilícitos, el desarrollo alternativo no suscita objeciones de carácter ético, sino que, por el contrario, reúne un consenso que lo considera como una de las pocas estrategias que, bajo ciertas condiciones económicas, técnicas y de gestión, no causan daño en el camino dirigido a

---

<sup>5</sup>A este respecto resulta pertinente señalar que los representantes de los gobiernos de Alemania, Colombia y Tailandia, conjuntamente con la UNODC, en una reunión realizada en Viena en marzo de 2016, previa al mencionado período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas insistieron en que “(...) los programas de desarrollo alternativo, cuando se construyen con las poblaciones beneficiarias, atienden sus necesidades y se implementan en el marco de estrategias más amplias de desarrollo y fortalecimiento de la presencia estatal, tienden a dar resultados sostenibles en el tiempo con impactos positivos en materia de cohesión social, promoción de la legalidad e integración con los territorios y economías nacionales” [14].

buscar un mundo en que los estupefacientes no constituyan un lastre para el desarrollo individual y social.

Siendo el consumo de estupefacientes uno de los temas que se encuentran en el primer rango de las preocupaciones en el ámbito global, es indudable que todos los actores sociales directa o indirectamente involucrados en la búsqueda de soluciones a su producción, distribución y consumo en los distintos niveles, transnacional, internacional, nacional y local, deben reconocer su responsabilidad en la estrategia de desarrollo alternativo y asumirla de manera decidida. Y se insiste, además, en que la cuestión de los pequeños agricultores, dedicados por necesidad o por presiones prácticamente irresistibles de narcotraficantes o grupos armados ilegales a esta actividad, constituye, ante todo, un problema humano cuya solución pone en juego esta responsabilidad de los referidos actores en todos los niveles, del local al global.

Este reconocimiento exige además, como corolario, que todas las personas y organizaciones involucradas en la toma de decisiones que puedan tener un impacto sobre los procesos de desarrollo de las regiones afectadas por los cultivos ilícitos, coordinen sus esfuerzos en pro de ese desarrollo. De esta manera, el concepto de responsabilidad social compartida o corresponsabilidad, arriba mencionado, pasa a un primer plano como condición para el éxito de los programas de desarrollo alternativo; en otras palabras, todas estas personas y organizaciones son corresponsables, cada cual en el ámbito de su competencia, frente a las personas cuyo futuro depende en gran medida de los referidos programas. En tal virtud, quienes no reconozcan y asuman en la medida de sus posibilidades su responsabilidad en este campo tan sensible para gran parte de la población mundial están incurriendo en un comportamiento éticamente repudiable.

### **Los enunciados internacionales sobre la corresponsabilidad frente al desarrollo alternativo en el ámbito global**

El concepto de responsabilidad compartida ha evolucionado en paralelo a los esfuerzos internacionales para controlar las drogas ilícitas desde fines del siglo XIX [15, págs. 1 a 4]. En su esencia, el problema mundial de las drogas ha sido cada vez más percibido como un problema de gobernanza global, un verdadero desafío que no puede ser resuelto por los Estados individualmente. No obstante, hasta mediados de los años 90, el principio de responsabilidad compartida se basó al menos parcialmente en una división del mundo, actualmente percibida como descontextualizada, entre los así llamados países productores y los países consumidores (*ibid.*) en la que el mayor peso de esa responsabilidad, con frecuencia, correspondía a los primeros, como “culpables” de la expansión de las drogas ilícitas en el mundo.

Por las razones expuestas en la primera sección de este artículo, los programas de desarrollo alternativo constituyen una herramienta potencialmente fundamental para enfrentar el problema en estos países, pero en la práctica estos siguen teniendo lugar en un número limitado de países, por lo general tradicionalmente productores de drogas ilícitas<sup>6</sup> y la escasez de los recursos que se asignan a estos limita enormemente ese potencial. Resulta al menos preocupante en este sentido que, mientras se entregan grandes sumas para utilizar métodos de destrucción de los cultivos ilícitos, como la fumigación ya mencionada, que en ocasiones destruyen también el futuro de comunidades enteras, se restrinjan los aportes para procesos que, como el desarrollo alternativo, son susceptibles de abrir caminos adecuados para el desarrollo individual y social de los habitantes de las regiones afectadas por los cultivos ilícitos. Basta señalar, por ejemplo, que tal como lo muestra el *Informe Mundial sobre las Drogas 2015*, el total de los desembolsos de los fondos para el desarrollo alternativo de los Estados miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) alcanzó apenas un 0,1% de la asistencia global al desarrollo [11, pág. 198]<sup>7</sup>.

La necesidad, la urgencia y la complejidad del propósito de enfrentar el problema mundial de las drogas, así como la importancia que dentro de este propósito tiene la estrategia de desarrollo alternativo, exigen el compromiso de múltiples actores que desde diferentes niveles están comprometidos con ella y que, en consecuencia, deben aunar esfuerzos para lograrlo. Es preciso recordar que el desafío planteado por esta estrategia no está relacionado únicamente con su eficiencia para limitar la oferta de drogas ilícitas, sino con su eficacia para abrir, de manera sostenible, oportunidades y generar capacidades en comunidades que, en muchos casos, han venido siendo relegadas secularmente en los procesos de desarrollo humano.

La importancia del concepto de responsabilidad compartida ha venido siendo cada vez más reconocida durante los últimos años por los Estados y por las Naciones Unidas, y, paulatinamente, ha venido constituyéndose en

---

<sup>6</sup>Esos países son Alemania, la Arabia Saudita, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Canadá, China, Dinamarca, el Ecuador, los Estados Unidos, Finlandia, el Irán (República Islámica de), Italia, el Japón, Lituania, Nueva Zelandia, los Países Bajos, el Perú, el Reino Unido y Tailandia (según lo reportado por las Naciones Unidas entre 2011 y 2013).

<sup>7</sup>Un ejemplo adicional, referido al caso colombiano, pone de manifiesto que del gasto del Estado dirigido a las seis estrategias reconocidas para enfrentar el problema de las drogas ilícitas en su informe de 2012 [17, pág. 12], la estrategia de reducción de la oferta bajo diversas modalidades de interdicción recibió un 64,2%, seguida por la de fortalecimiento jurídico e institucional (un 25,7%), mientras que la de desarrollo alternativo apenas recibió un 5,5%. Este último porcentaje muestra un descenso en el promedio histórico que había sido de un 7,1% en el período 2003-2008. Por lo demás, la inversión total del Estado colombiano y de la cooperación internacional en desarrollo alternativo en el período 2003-2009 no solo fue altamente fluctuante, sino que apenas representó en promedio un 2,3% del presupuesto anual de inversiones (cifras suministradas por Acción Social, dependencia del Gobierno colombiano, citadas por Zorro-Sánchez [1]).

una de las bases fundamentales de los enunciados de la cooperación internacional en diversos temas, entre ellos el desarrollo alternativo como una de las estrategias para abordar el problema mundial de las drogas.

Especialmente en el contexto de las Naciones Unidas, los Estados han utilizado cada vez más la noción de una responsabilidad común compartida para afrontar el problema mundial de las drogas. En marzo de 2011, el 54° período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes dedicó una mesa redonda a la “(r)evitalización del principio de la responsabilidad conjunta y compartida como pieza central de la cooperación internacional para confrontar los desafíos planteados por el problema mundial de la droga” [16]. Los participantes hicieron énfasis en la necesidad de interiorizar el principio de la responsabilidad compartida, compartiendo experiencias y buenas prácticas entre los países [18, párr. 36].

En marzo de 2012, este mismo tema fue seleccionado para una mesa redonda, con miras a subrayar la necesidad de seguir mejorando la comprensión del principio, de sus implicaciones y de las modalidades de su aplicación y funcionamiento, así como la manera en que los Estados deberían usarlo en sus programas de cooperación internacional para abordar el problema mundial de la droga [19, págs. 41 y 42]. En esa sesión, los participantes destacaron la ausencia tanto de una definición operacional del principio de responsabilidad compartida, como de una definición del alcance de las responsabilidades de cada país y de compromisos en la lucha contra las drogas ilícitas, y se concluyó que el concepto de responsabilidad compartida requería una mayor clarificación [19, págs. 41 y 42].

En el 56° período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, en marzo de 2013, se dedicó una resolución al tema del fortalecimiento de la responsabilidad compartida, redactado por Colombia, El Salvador, México, el Perú y Tailandia [20]. Esta resolución no solo hace énfasis en el hecho de que la responsabilidad compartida debe guiar las acciones individuales y conjuntas de todos los Estados, sino que aboga por una “voluntad política firme, sin diferenciación en las responsabilidades y con cooperación internacional y coordinación entre todos los agentes pertinentes a todos los niveles” [20]. Tal como subrayaba ya en 2012 el informe de la JIFE, este principio puede considerarse como un compromiso conjunto de varios actores: instituciones gubernamentales, sector privado, comunidades locales e individuos [15, pág. 1].

Por último, el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas celebrado en 2016 abordó el tema de la responsabilidad compartida y lo incorporó como uno de los factores fundamentales para la lucha contra las drogas: “Fomentar la corresponsabilidad entre gobierno y sociedad es una tarea esencial para atajar las causas

estructurales de la producción, tráfico y consumo de drogas, contrarrestando así la violencia y los daños sociales” [21].

### *Limitaciones para el apoyo al desarrollo alternativo en el nivel internacional*

Mientras la retórica en torno a la corresponsabilidad parece estar principalmente en el ámbito de la Comisión de Estupefacientes y otros foros internacionales, hay varias limitaciones cuando se trata de implementar este principio en la práctica local, nacional e internacional.

La primera limitación, intrínseca a la legislación internacional, radica en que la corresponsabilidad está restringida por el respeto a la soberanía y la integridad territorial de los Estados y el principio de la no intervención en los asuntos internos de estos. Los tratados y resoluciones internacionales generalmente hacen referencia a su carácter no imperativo y simplemente buscan orientar los compromisos y comportamientos internacionales, pero sin poder suficiente para imponer las normas y reglamentos.

La segunda limitación consiste en que los llamados a apoyar el desarrollo alternativo tienden a expresarse principalmente en términos de recomendaciones generales sin brindar directrices específicas acerca de cómo apoyar esta estrategia. A pesar de los esfuerzos para congregarse el apoyo a los programas respectivos y de la existencia, desde 2013, de unos Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo [22], son en último término los Estados los que deciden si apoyan a otros países en tales programas y cómo hacerlo.

La tercera limitación es que hay relativamente pocos países que apoyen el desarrollo alternativo. A pesar de que 18 países tienen una estrategia de desarrollo alternativo o un plan de acción<sup>8</sup>, el apoyo con frecuencia se limita a un grupo mucho más reducido de países donantes que tradicionalmente han apoyado esta cooperación. Por ejemplo, en Colombia el apoyo para el desarrollo alternativo ha provenido principalmente de los Estados Unidos de América, la Unión Europea y unos pocos Estados europeos como Bélgica, Francia, los Países Bajos y Suecia [23, págs. 266 a 271].

En parte como consecuencia de lo anterior, una cuarta limitación es la ausencia de un movimiento o coalición internacional alrededor del

---

<sup>8</sup>Esos países son Alemania, la Arabia Saudita, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Canadá, China, Dinamarca, el Ecuador, los Estados Unidos de América, Finlandia, el Irán (República Islámica de), Italia, el Japón, Lituania, Nueva Zelandia, los Países Bajos, el Perú, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Tailandia (según lo reportado por las Naciones Unidas entre 2011 y 2013).

desarrollo alternativo. A diferencia de otros desafíos de la gobernanza global, tales como el tráfico de armas, la proliferación de campos minados en zonas de conflicto armado y la “responsabilidad de proteger” a la población civil contra los delitos de lesa humanidad, no hay un compromiso global identificable frente al desarrollo alternativo. Hay algunos eventos relacionados con el comercio justo y simposios entre profesionales, expertos y académicos en ámbitos nacionales e internacionales<sup>9</sup>, pero no hay compromisos estructurales con terceros países, compañías o consumidores internacionales o transnacionales, que son actores esenciales para una comercialización exitosa de la producción resultante de los procesos de desarrollo alternativo.

Por último, una quinta limitación es el hecho de que hay muy poca conexión entre los proyectos de desarrollo alternativo y los mercados internacionales. La investigación previa de Kamminga en la Universidad de Valencia [23, págs. 387 y 388] buscó reunir datos acerca de los canales internacionales de comercialización para los productos del desarrollo alternativo en tres regiones colombianas, datos que podrían considerarse como un indicio de la incorporación del principio de la responsabilidad compartida. Sin embargo, aparte de un número muy limitado de proyectos que recibían apoyo internacional, la investigación halló que muy pocos productos de tales proyectos alcanzaban los mercados internacionales (*ibid.*, págs. 387 y 388).

Corroborando estos hallazgos, el *Informe Mundial sobre las Drogas 2015* indicó que los acuerdos de comercio preferencial dirigidos a apoyar a los países productores no dieron ningún soporte directo a los proyectos de desarrollo alternativo [11, pág. 247]. Además, al debatir sobre algunos ejemplos de buenas prácticas en el ejercicio de la corresponsabilidad, la JIFE menciona únicamente “(...) algunos ejemplos de esfuerzos concertados y colaborativos en programas alternativos de subsistencia”, pero no explica con precisión lo que comprenden [15, párr. 33]<sup>10</sup>.

En conjunto, las limitaciones conducen a dos conclusiones iniciales. Primero, parece existir una brecha considerable entre el nivel internacional que, en distintos momentos e instancias, ha hecho sistemáticamente énfasis en la corresponsabilidad, y los niveles local y nacional donde se

---

<sup>9</sup>El anexo II del *Informe Mundial sobre las Drogas 2015* contiene una lista de eventos internacionales seleccionados de desarrollo alternativo desde 2001.

<sup>10</sup>Lo anterior no obsta para registrar algunos progresos recientes que muestran que el ejercicio de la corresponsabilidad en este campo es perfectamente viable. Tres ejemplos: en primer lugar, las alianzas promovidas por una reconocida cadena sueca de muebles con organizaciones de Tailandia para promover productos alternativos [14]; en segundo lugar, la participación de seis organizaciones de desarrollo alternativo en la feria de negocios Macrorrueda 60 en Colombia, que mostró la posibilidad de establecer un diálogo constructivo a distintos niveles entre los sectores público y privado, nacional e internacional [24]; y en tercer lugar, la colaboración entre un fabricante austriaco de chocolates y la asociación de productores Montebello en el departamento del Chocó en Colombia [25].

implementan los programas de desarrollo alternativo y en los que esta corresponsabilidad parece ser absolutamente limitada en tamaño y alcance. Segundo, las limitaciones en cuestión muestran igualmente que no es suficiente aproximarse a la corresponsabilidad únicamente desde el nivel estatal. La solución del problema de la droga como desafío global debe incluir un amplio rango de actores no estatales en los niveles local, nacional e internacional.

### **Hacia el ejercicio de la corresponsabilidad en los procesos de desarrollo alternativo**

De lo expuesto se desprende que no es extraño que el *Informe Mundial sobre las Drogas 2015* haya concluido que hay una desconexión entre la retórica internacional y el apoyo financiero al desarrollo alternativo [11, pág. 250] y que constata que los desembolsos de recursos para el desarrollo alternativo de los Estados miembros de la OCDE se hayan reducido en un 71% desde 2009.

Las causas de esta tendencia decreciente pueden estar parcialmente relacionadas con la crisis financiera o con la posibilidad de que algunos países no registren por separado tales recursos, sino que los incluyan dentro de categorías más generales de la ayuda al desarrollo. Sin embargo, es indudable que, independientemente de su tamaño exacto, hay, entre la retórica y el apoyo internacional, un abismo real que se extiende en general a todos los ámbitos de la cooperación al desarrollo<sup>11</sup> y que confirma las inquietudes acerca del compromiso que diversos actores tienen para asumir su corresponsabilidad en este campo. Para cruzar este abismo se requiere un nuevo enfoque que garantice que la responsabilidad compartida en materia de desarrollo alternativo no es un envoltorio vacío, sino que debería ser una red activa que tiende a alimentar la acción de múltiples actores públicos y privados, locales, regionales, nacionales, internacionales y globales que entienden, cada cual en su esfera, las realidades contemporáneas y asumen el desafío que frente a ellas les corresponde.

Es indudable que los Estados productores deben seguir jugando un papel fundamental frente a los proyectos de desarrollo alternativo, ya sea financiando programas, brindando asistencia técnica o facilitando los procesos requeridos para su éxito (como el reconocimiento de los derechos sobre la tierra o el acceso a mercados). Sin embargo, otros países y organismos deben también asumir su papel en el ejercicio de la corresponsabilidad que

---

<sup>11</sup> Como lo ponen de manifiesto, por ejemplo, los sucesivos informes sobre cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, producidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

les compete. No obstante, progresivamente el apoyo de estos últimos parece reducirse, lo que tiende a obligar a los países con proyectos de desarrollo alternativo en su territorio a ampliar con sus propios fondos los recursos asignados a estos [11, pág. 199]. Hasta el momento solo un pequeño grupo de otros países, incluyendo Alemania, el Canadá, los Estados Unidos y los Países Bajos, han jugado un papel importante en programas bilaterales de apoyo al desarrollo alternativo (*ibid.*, págs. 199 y 200).

Como resulta improbable que, por ejemplo, los 53 Estados miembros de la Comisión de Estupefacientes comenzaran de repente a brindar apoyo directo a proyectos de desarrollo alternativo en el exterior, cabe preguntar qué podrían hacer estos y otros países en un plano bilateral o multilateral para concretar el ejercicio de su responsabilidad. Al respecto, existe la posibilidad real de que actúen en doble vía: que promuevan, por una parte, la acción en pro del desarrollo alternativo por parte de las compañías más estrechamente vinculadas a sus procesos económicos y que, por otra, ayuden a forjar un entorno que facilite la apertura de sus mercados a los productos del desarrollo alternativo. Sin embargo, esto depende con frecuencia de su voluntad para negociar acuerdos comerciales en un ámbito multilateral. En cualquier caso, estos Estados podrían también jugar un papel directo como compradores de bienes generados en procesos de desarrollo alternativo o como promotores de su producción o comercialización por parte de empresas u organizaciones no gubernamentales de sus países.

A este respecto cabe señalar que los organismos no gubernamentales están llamados no solo a involucrarse en la comercialización de los productos del desarrollo alternativo, sino también, entre otros aspectos, a ayudar a despertar conciencia sobre la pertinencia de los proyectos respectivos, tarea esta que hasta ahora solo unos pocos han realizado. Cabe señalar, por ejemplo, que mientras varias ONG de carácter local, nacional o internacional están comprometidas en la promoción de productos orgánicos o de comercio justo, sus esfuerzos no incluyen productos de desarrollo alternativo. Hay solo unas pocas excepciones en forma de productos de alta calidad procedentes de contados proyectos en el mundo, como el café orgánico de la Red Ecolsierra en Santa Marta, Colombia, o los productos de comercio justo de la Fundación Mae Fah Luang en Tailandia.

Esto mismo ocurre con las compañías nacionales y multinacionales. Aunque los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo han enfatizado el papel crucial del sector privado y la realización de alianzas público-privadas dirigidas a hacer exitoso y sostenible el desarrollo alternativo [22], el número de compañías comprometidas en este apoyo mediante la compra de materias primas o de productos terminados es muy escaso. Existen alianzas público-privadas en algunas regiones productoras de droga, como la promovida en Colombia por la Agencia de los Estados

Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) con Starbucks y varias compañías nacionales [26, pág. 33], y la promovida por la UNODC en Colombia y el Perú con el fabricante austríaco de chocolates Zotter y asociaciones de productores locales [25]. Sin embargo, con frecuencia, estas no están directamente relacionadas con proyectos de desarrollo alternativo, o permanecen limitadas en alcance y duración.

### *Las alianzas público-privadas como forma de ejercer la corresponsabilidad<sup>12</sup>*

Un ejercicio adecuado de la corresponsabilidad exige que haya entre las partes niveles de coordinación que hagan posible una realización armónica de las actividades requeridas para el cumplimiento de sus actividades. Esta coordinación puede ser formal o informal, pero, en la mayor parte de los casos, solamente la primera, concretada en acuerdos que pueden tener modalidades diferentes, ofrece un grado de seguridad suficiente para articular de manera satisfactoria la responsabilidad de los diversos actores. Estos acuerdos deberían ir más allá de la realización de acciones a corto plazo, que establecen compromisos puntuales de las partes, asociados a una determinada infraestructura o proyecto [27 y 28, pág. 4]. Deberían tomar la forma de alianzas que muchas veces dan lugar a coaliciones de base amplia en las que se pueden sumar no solo entidades públicas, sino también líderes comunitarios, empresarios nacionales o internacionales, consultores privados, académicos y organizaciones no gubernamentales [29, pág. 12].

Las alianzas público-privadas potencian la capacidad de los actores para generar un impacto positivo en la sociedad en la que operan. Devlin y Moguillansky [30, pág. 66] sostienen, por ejemplo, que en muchos casos la información de que disponen las empresas privadas con respecto al mercado, aunque sea incompleta, les permite identificar las oportunidades y los obstáculos para abordar con éxito estrategias dirigidas a mejorar las condiciones económicas de ciertos grupos, por ejemplo, de quienes busquen actividades económicas que supongan una alternativa a los cultivos ilícitos. En cambio, las entidades gubernamentales adoptan un enfoque con un objetivo a largo plazo, directrices estratégicas y recursos de diversa índole en relación con las acciones respectivas. De esta manera, cuando ambos sectores trabajan conjuntamente, se incrementa su potencial para identificar y superar las restricciones a las que se enfrenta, por ejemplo, el desarrollo alternativo para promover el crecimiento económico y transformar las condiciones de vida de la población vinculada a los programas de desarrollo alternativo.

---

<sup>12</sup>La estudiante de maestría del CIDER de la Universidad de los Andes en Bogotá, Lucía Torres Alvarado, contribuyó a este análisis con su investigación bibliográfica.

En la literatura especializada tiene un amplio reconocimiento la clasificación que hace el Banco Mundial de los papeles que puede asumir la administración pública para generar un ambiente favorable en torno a la Responsabilidad Social Empresarial (RSE): regulador, facilitador, aliado y promotor. Fox, Ward and Howard [31] detallan las funciones respectivas:

- Regulador, al establecer estándares mínimos en el rendimiento de las empresas mediante la legislación
- Facilitador, al ofrecer estímulos de diferentes tipos para que el sector privado se involucre en el tema
- Aliado, al actuar como socio del sector privado y la sociedad civil, aprovechando las habilidades complementarias de cada uno
- Promotor, al reconocer las buenas prácticas de las organizaciones, apoyando iniciativas socialmente responsables y apoyándolas con su ejemplo.

Ahora bien, estos roles no son incompatibles y es posible que en relación con un tema específico se vea reflejada una combinación de ellos en diferentes acciones.

Por su parte, la resolución 66/288 de la Asamblea General, titulada “El futuro que queremos”, destaca el potencial de aliado que puede desempeñar el sector privado para enfrentar problemas complejos directamente relacionados con el desarrollo sostenible –como los que se presentan en los procesos de desarrollo alternativo– y que, por esa razón, requieren la intervención de diferentes actores sociales. Es pertinente señalar al respecto que, en países como Colombia, donde estos procesos tienen singular importancia, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 establecen que para lograr las metas planteadas “el Gobierno trabajará de la mano con el sector empresarial y los gobiernos locales para desarrollar estrategias públicas y alianzas público-privadas” [32, pág. 63]<sup>13</sup>.

La globalización contemporánea ha hecho cada vez más complejos tanto los procesos de desarrollo local y regional, como las relaciones entre los actores que cooperan para promoverlos. Desde esta perspectiva la contribución al desarrollo se hace cada vez más difícil e ineficaz si depende de la

---

<sup>13</sup>Aunque los problemas de gestión frustraron en gran medida el Instrumento de Capitalización Empresarial (ICE) emprendido en los años 90 en el contexto de la estrategia de desarrollo alternativo del Gobierno colombiano de la época, su concepción constituye de hecho un intento de alianza entre el sector público, la empresa privada y los cultivadores de cultivos ilícitos, cuya experiencia podría eventualmente aprovecharse en el futuro. En efecto, el ICE, ejecutado mediante la Incubadora Empresarial de Producción y Comercialización Agropecuaria, INCUAGRO, buscó capitalizar empresas y proyectos de desarrollo alternativo mediante la conformación de sociedades anónimas que reunieran a organizaciones de productores campesinos y empresas del sector privado interesadas en los programas propuestos [33, pág. 9].

acción de un único actor, cualquiera que sea. Por tal razón el ejercicio de la responsabilidad social exige hoy, cada vez más, la búsqueda de alianzas con otros actores relevantes.

El alcance de esta responsabilidad puede ser muy amplio si, por ejemplo, compromete a todos los actores involucrados en una cadena de valor; en este caso, las cadenas propias de las actividades alternativas a los cultivos ilícitos, desde los insumos hasta la comercialización de los productos respectivos. Autores como Scott (2014), sugieren la conveniencia de construir matrices que permitan identificar los actores involucrados en cada caso, definir las responsabilidades que les corresponden dentro de la cadena y establecer alianzas como forma de potenciar el ejercicio de tales responsabilidades.

### *El contexto internacional como entorno propicio para el ejercicio de la corresponsabilidad*

Aunque el problema mundial de la droga se debate con frecuencia en foros bilaterales o multilaterales, la estrategia de desarrollo alternativo rara vez forma parte de esos debates. Más allá del intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas, casi siempre de carácter técnico y referido a proyectos específicos, poco se debate acerca de lo que hacen y podrían hacer los actores internacionales para apoyar el desarrollo alternativo como parte de su responsabilidad compartida.

Por ejemplo, en muchas de las resoluciones, planes de acción y declaraciones de las Naciones Unidas, se mencionan las instituciones financieras internacionales y los bancos regionales de desarrollo como actores importantes para apoyar o financiar el desarrollo alternativo. Pero, al mismo tiempo, aparentemente, organismos como el Banco Mundial no están comprometidos estructuralmente con este. Se trata de una oportunidad perdida, ya que el Banco Mundial es una institución que, al igual que el Banco Interamericano de Desarrollo, podría lograr que el desarrollo alternativo fuera más allá de los proyectos de escala relativamente pequeña que luchan para tener algún impacto pese al tamaño y alcance de la economía ilícita y la competencia de las industrias legales. Asimismo, con miras a fortalecer las asociaciones de productores, estos organismos podrían proveer recursos para las infraestructuras de producción y comercialización que pudieran elevar la productividad, la calidad y, como consecuencia, el potencial de mercado. Un ejemplo sería el de los fondos requeridos para los procesos de certificación de productos orgánicos o de comercio justo, que con frecuencia son largos y costosos.

No obstante, el apoyo internacional debería ir más allá del soporte financiero y técnico al desarrollo alternativo. Dada la importancia de los mercados

internacionales, los actores internacionales –que con frecuencia son una extensión de los Estados– pueden crear un esquema de comercio internacional en que los productos respectivos puedan promoverse exitosamente. Independientemente de si los intentos recientes de promover una marca global para los productos del desarrollo alternativo son factibles y deseables [23, págs. 300 y 301], está claro que la inmensa mayoría de esos productos no alcanza mercados rentables a escala nacional, internacional o global.

Aunque a primera vista, la tendencia hacia acuerdos de libre comercio, como los suscritos entre la Unión Europea y los países latinoamericanos, parecería que favorecen la creación de un entorno propicio para los productos del desarrollo alternativo, las pobres condiciones de muchos de esos proyectos tienden a hacer de las expectativas una esperanza fallida. Muchos proyectos de desarrollo alternativo producen bienes relativamente caros en volúmenes reducidos, de baja calidad, poca homogeneización y frecuencia irregular, lo que significa que tienen dificultades para competir en los mercados nacionales y mundiales, no solo con las alternativas ilícitas, sino también con la competencia lícita.

Dadas las condiciones adversas de muchas regiones en las que se están implementando proyectos de desarrollo alternativo [11, págs. 207 a 209], se requiere brindar a estos un apoyo permanente tanto para la producción como para la comercialización, así como acuerdos preferenciales de comercio para abrirles espacio de manera más estructural en los mercados internacionales. Acuerdos comerciales anteriores como la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA, por sus siglas en inglés) y su sucesora, la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas (ATPDEA, por sus siglas en inglés), así como el esquema de preferencias generalizadas (GSP, por sus siglas en inglés) de la Unión Europea han favorecido el libre acceso a los productos agrícolas, pero no han buscado específicamente la promoción de los proyectos de desarrollo alternativo [11, págs. 247 y 248].

Hasta ahora, ni el comercio libre ni el comercio preferencial han logrado potenciar la comercialización de los productos de desarrollo alternativo. En este sentido, si la comunidad internacional asumiera con seriedad el principio de la responsabilidad compartida para apoyar el desarrollo alternativo, debería emprenderse un debate que incluyera también a organismos tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otros que tienen influencia directa o indirecta en la regulación de los esquemas del comercio internacional, con miras a definir los mejores mecanismos para apoyar los productos del desarrollo alternativo en el ámbito internacional. Si fuese

imposible un tratamiento preferencial<sup>14</sup>, sería con mayor razón necesaria una mejora de los estándares de producción y comercialización de los productos alternativos. Desde la perspectiva de este grupo de organismos, no puede olvidarse que el desarrollo alternativo es también una fuente de crecimiento —potencial o real— de los flujos comerciales y de la actividad económica tanto de los países que producen los bienes respectivos como de aquellos que los adquieren.

El proceso dirigido a integrar el desarrollo alternativo de manera más sólida en el esquema del comercio internacional puede considerarse como una parte del proceso dirigido a posicionarlo dentro del ámbito más amplio de los esfuerzos para el desarrollo de cada país. El mejor medio para lograrlo parece ser ubicarlo dentro de los recientemente adoptados Objetivos de Desarrollo Sostenible. Al respecto se ha iniciado una investigación dirigida a explorar de qué manera podría encajar este tema dentro de la lógica de los referidos Objetivos [35]; [11, pág. 246], pero aún no está claro cómo podría lograrse. Es preciso llamar la atención sobre el hecho de que la necesaria inserción del apoyo a los programas de desarrollo alternativo dentro de las estrategias nacionales de desarrollo puede hacer más complejo el ejercicio de la corresponsabilidad que deben asumir los distintos actores sociales frente a estos programas, dado que sus papeles y responsabilidades específicas en relación con el desarrollo alternativo podrían complicarse aún más.

Es importante insistir una vez más en que no pueden confundirse los instrumentos dirigidos a la promoción del desarrollo alternativo —recursos financieros y de otra índole— con el objetivo último de este: el aumento de las oportunidades individuales y sociales que permitan a quienes por una u otra razón se han visto involucrados en el cultivo de productos susceptibles de utilizarse en la fabricación de estupefacientes dejar esta actividad de modo sostenible.

## Conclusiones

El problema de los cultivos ilícitos tiene múltiples facetas articuladas entre sí. En primer lugar, estos cultivos se producen con frecuencia en comunidades

---

<sup>14</sup>Como se aclara también en el *Informe Mundial sobre las Drogas 2015*, al que Kamminga contribuyó como investigador y redactor, el trato preferencial puede ser difícil de determinar. Por ejemplo, el Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas de la Unión Europea fue modificado en 2005 después de un caso dirimido por la OMC en 2002. La OMC dictaminó que las ventajas arancelarias recogidas en el régimen especial de apoyo a la lucha contra la producción y el tráfico de drogas eran incompatibles con el artículo I.1 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, en lo que respecta al trato general de la nación más favorecida, lo que hizo que la Unión Europea no pudiera conceder trato preferencial a los países con producción ilícita de drogas, a menos que otorgara el mismo trato a otros beneficiarios del Sistema de Preferencias Arancelarias con “necesidades de desarrollo, financieras y comerciales” similares [34].

que afrontan condiciones de extrema pobreza, inseguridad o presión externa y que carecen de otras oportunidades para superarlas. Por eso es necesario garantizar que van a tener alternativas de subsistencia antes de emprender la erradicación de estos cultivos. Esto exige no solo una identificación y un estudio de la factibilidad social, técnica y económica de tales alternativas, sino, por una parte, la dotación de servicios básicos indispensables para que quienes voluntaria o involuntariamente han estado inmersos en la dinámica de los cultivos ilícitos puedan acceder a una existencia digna en las condiciones propias del mundo contemporáneo y, por otra parte, una aproximación que reintroduzca a los cultivadores en el marco y, sobre todo, en la cultura de la legalidad, de la que han estado excluidos.

A este respecto conviene recordar que una parte importante de esta población ha vivido bajo una institucionalidad definida por actores que actúan fuera del marco de la ley y que tienden a imponer por la fuerza sus decisiones. Lograr que esta población no solo entienda la necesidad de acatar la ley, sino que tenga la posibilidad de hacerlo constituye uno de los grandes desafíos del desarrollo alternativo. Esta convicción y esta posibilidad exigen necesariamente la presencia del Estado, que en la mayor parte de los casos ha estado ausente de las regiones más afectadas por los cultivos ilícitos y, por ello, los programas de desarrollo alternativo no pueden estar simplemente a cargo de un organismo especializado, sino de un conjunto de entidades que, mediante un ejercicio compartido de sus responsabilidades, sean capaces de contribuir, trabajando mano a mano con esa población, a abrir caminos de desarrollo social, político y económico y de inclusión.

Dado que el problema de los narcóticos se percibe como algo realmente importante en el ámbito internacional, la responsabilidad de su solución debe también asumirse a esa escala. Sin embargo, esto no significa que un grupo de países tenga derecho a dictar normas que supuestamente deben acatar todos aquellos que de una u otra forma se ven afectados por la producción o el consumo de estupefacientes. Lo que significa es que es preciso poner en práctica, con la participación de las poblaciones afectadas, estructuras y procesos de corresponsabilidad en los que cada uno de los actores sociales, globales, nacionales o locales asuma parte del coste –no solo financiero– de hacer frente al problema en la medida en que todos en una u otra forma y de mayor o menor medida han contribuido a generarlo.

Por lo demás, es indispensable que los programas de desarrollo alternativo se proyecten con una mirada hacia el futuro. Las experiencias vividas y las enseñanzas que de ellas se desprenden deben tenerse en cuenta para orientar las acciones hacia el futuro, pero estas no pueden frenarse por los fracasos del pasado, claramente atribuibles a la ausencia de un ejercicio

consciente, organizado y eficaz de la corresponsabilidad de los distintos actores llamados a promover ese desarrollo. En otras palabras: el verdadero potencial del desarrollo alternativo todavía no se ha materializado por la falta de una corresponsabilidad real y activa.

Las acciones respectivas deberán ser objeto de alianzas específicas construidas sobre la base de un programa sistemático y un compromiso a largo plazo, para promover el desarrollo alternativo, en el que cada uno de los actores: campesinos cultivadores, autoridades locales y nacionales, empresas, miembros de la comunidad internacional, organizaciones no gubernamentales de alcance local, nacional o global y otras instituciones de diversa naturaleza y alcance operativo, aporten, en la medida de sus posibilidades, sus capacidades –incluyendo su experticia técnica–, su esfuerzo y sus recursos financieros.

La responsabilidad de los actores públicos nacionales e internacionales no se limita a emitir directrices y a adoptar normas de alcance global o nacional para promover el desarrollo alternativo y sustituir por ese medio los cultivos ilícitos. Esta responsabilidad los compromete a que las normas que emitan tengan la flexibilidad suficiente para ser aplicadas de manera versátil por las personas que se encuentran en el territorio. Quienes viven el problema como cultivadores, vecinos o autoridades con jurisdicción en el área respectiva deberían conocer efectivamente las características de esas normas y también que se espera que asuman con responsabilidad el costo de aplicar las soluciones que se adopten.

Sin embargo, la mencionada flexibilidad no se logra y no se puede exigir a estas personas que asuman toda su responsabilidad hasta que no hayan pasado a formar parte del grupo que ha participado en el debate y la adopción de las medidas en cuestión. En otros términos, los cultivadores y, en general, los miembros de las comunidades locales, deben ser parte de las alianzas y no ser vistos como el “objeto” de las mismas. Más aún, los compromisos de apoyo financiero y de otra naturaleza que vinculen a los diferentes actores deberán formalizarse con base a estas alianzas establecidas de este modo.

Por lo demás, en el caso del desarrollo alternativo casi todas las soluciones que se puedan proponer exigen, necesariamente, el compromiso de otros actores privados, ya sea como promotores del desarrollo productivo de las pequeñas fincas que hayan erradicado o que estén en proceso de erradicar los cultivos ilícitos, o como facilitadores de su acceso a los mercados de insumos y productos. La función de promoción puede ir más allá de la simple asesoría o del aporte de recursos financieros y llegar a convertirse, con el acuerdo consciente de los cultivadores, por ejemplo, en una alianza entre empresarios y pequeños productores.

Las alianzas deben forjarse entre diversos grupos compuestos cada uno por actores de distinta procedencia y formación: entidades gubernamentales del orden nacional, regional y local; comunidades de campesinos dispuestos a erradicar los cultivos ilícitos; centros de generación de conocimiento y tecnologías aplicables a los procesos de desarrollo alternativo, agencias de la cooperación internacional; otras organizaciones no gubernamentales interesadas en apoyar los procesos del desarrollo alternativo y organismos multilaterales que pueden crear un entorno propicio para el acceso de productos a mercados internacionales.

Los organismos multilaterales y los Gobiernos nacionales tienen un doble papel: dar forma a la normatividad aplicable a los procesos de desarrollo alternativo, cada uno en la esfera de sus competencias, y participar directamente en la ejecución de los programas y proyectos definidos en la alianza. Aunque la composición de las alianzas variaría, siempre deben formar parte de ellas, como protagonistas, los miembros de las comunidades empeñados en sustituir los cultivos ilícitos mediante programas y proyectos de desarrollo alternativo.

Por lo demás, todos estos actores están llamados a jugar un papel importante en la generación de un entorno propicio para el desarrollo alternativo asegurando, por ejemplo, el derecho a la tierra, el respeto a los derechos de grupos indígenas y de otras minorías, la seguridad humana y unas instituciones políticas y financieras estables e inclusivas<sup>15</sup> a nivel local. De ese modo, la corresponsabilidad también se extiende a otros ámbitos que determinan el impacto de los programas de desarrollo alternativo.

El radio de acción de cada uno de estos actores es diferente y por tal razón se encuentran ubicados en escalas jerárquicas distintas. Esto no significa, sin embargo, que las respectivas jerarquías tengan que replicarse en cada una de las alianzas. En estas se propone una estructura no jerárquica, una red organizada en función de las características específicas de cada programa, de las cuales se derive una coordinación que articule las acciones de los diversos autores.

En el mundo contemporáneo, esta articulación no requiere una presencia física y, por esta razón, cobran cada vez más importancia. Además, las redes entre los actores de las alianzas no necesariamente vinculan localizaciones próximas entre sí; algunas de las personas u organismos que forman parte de los distintos grupos de actores pueden estar ubicados en lugares muy distantes no solo de los integrantes de otros grupos sino, inclusive, de los de su mismo grupo. Es importante, en consecuencia, ubicar territorialmente

---

<sup>15</sup> En el sentido de instituciones puestas al servicio de los ciudadanos, conforme a lo planteado por Acemoğlu y Robinson [36].

a cada uno de los miembros de la alianza, entender que cada uno constituye un nodo de la red de apoyo al desarrollo alternativo, y establecer los canales que lo relacionen con los demás y el tipo de flujos que está llamado a generar y a recibir para el desarrollo de la alianza. Se trata, en otras palabras, de traducir esta en una red y “espacializarla” para comprender y orientar de manera más adecuada los procesos que en ella tienen lugar.

Más allá de los intercambios técnicos a diversos niveles, la creación de un movimiento internacional en torno al desarrollo alternativo no ha resultado ser tarea fácil. No obstante, la polifacética red de alianzas locales, nacionales e internacionales que se necesita para que el desarrollo alternativo sea cada vez más eficiente generará por sí misma más vínculos, más cooperación y una mayor percepción entre los diversos actores implicados de estar trabajando en pos de objetivos comunes. Como tal, la corresponsabilidad, si se materializa adecuadamente en acuerdos prácticos, contribuirá a crear y fortalecer un movimiento internacional en torno al desarrollo alternativo, especialmente si cuenta con el respaldo de la visibilidad y el poder de comercialización del sector privado internacional.

El desarrollo alternativo no puede entenderse como una religión con dogmas y prácticas casi inmutables. Las alianzas necesarias para su éxito, lejos de estar sujetas a normas rígidas, deben concebirse como herramientas prácticas, flexibles, eficaces y enfocadas hacia un futuro que convierta en realidad los postulados del desarrollo humano para quienes han vivido en la incertidumbre de la pobreza, la ilegalidad y la inseguridad. La estrategia del desarrollo alternativo requiere el compromiso de múltiples actores y, por tal razón, debe aplicarse con base en el principio de una responsabilidad compartida, claramente establecida para cada uno de tales actores y asumida expresamente por ellos. Esta responsabilidad es parte del compromiso ético que cada persona, cada organización y cada Estado tiene con sus semejantes hoy en día.

## Referencias

1. Carlos Zorro-Sánchez, “Ética y responsabilidad social en el mundo globalizado”, *Ethics and Economics/Ethique Economique*, vol. 8, núm. 1 (2011), págs. 76 a 94.
2. Amartya Sen, *Sobre ética y economía* (Madrid, Alianza Editorial, 2007).
3. Amartya Sen, *La idea de la justicia* (Bogotá, Taurus, 2010). Original en inglés: *The Idea of Justice* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2009).

4. Martha C. Nussbaum, *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership* (Cambridge, Massachusetts, Harvard Press University, 2007). Publicado en español como *Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión* (Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, 2007).
5. Comisión Europea, “Estrategia renovada de la Unión Europea para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas.” (COM(2011) 681).
6. Milton Friedman, “The social responsibility of business is to increase its profits”, in *Ethical Issues in Business: A Philosophical Approach*, 8ª ed., Thomas Donaldson y Patricia H. Werhane, eds. (Nueva Jersey, Pearson Prentice Hall, 2008), págs. 34 a 39.
7. John Rawls, *A Theory of Justice* (Oxford, Oxford University Press, 1971). Publicado en español como John Rawls, *Teoría de la justicia* (México, Fondo de Cultura Económica, 1995); traducido por María D. González.
8. Edgar Morin, *La vía: para el futuro de la humanidad* (Barcelona, Paidós, 2011) Título original: *La Voie*.
9. Organización Mundial de la Salud, *Some Organophosphate Insecticides and Herbicides: IARC Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans*, vol. 112 (Lyon, Francia, Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer, 2015).
10. Plan de Acción sobre Cooperación Internacional para la Erradicación de Cultivos Ilícitos para la Producción de Drogas y Desarrollo Alternativo (resolución S-20/4 E de la Asamblea General).
11. *Informe Mundial sobre las Drogas 2015* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.15.XI.6).
12. UNODC, “Experts in Thailand discuss alternative development approach with eye on UN drugs meeting in 2016”, 23 de noviembre de 2015. Puede consultarse en [www.unodc.org](http://www.unodc.org).
13. David Mansfield, *A State Built on Sand: How Opium Undermined Afghanistan* (Londres, Hurst Publishers, 2016), pág. 42.
14. Embajada de Colombia en Austria, “Desarrollo alternativo, una estrategia centrada en las personas para abordar el problema mundial de las drogas”, 15 de marzo de 2016. Puede consultarse en <http://austria.embajada.gov.co/newsroom/news/2016-03-15/8365>.
15. *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2012* (E/INCB/2012/1), págs. 1 a 4.
16. Revitalización del principio de responsabilidad común y compartida en la lucha contra el problema mundial de las drogas (resolución 54/12 de la Comisión de Estupefacientes).

17. Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho, Departamento Nacional de Planeación, “Gasto del Estado colombiano frente al problema de las drogas 2010” (Bogotá, 2012).
18. *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social*, 2011, Suplemento núm. 8 (E/2011/28), cap. III, párr. 36.
19. *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social*, 2012, Suplemento núm. 8 (E/2012/28), cap. III, págs. 41 y 42.
20. “Fortalecimiento del principio de responsabilidad común y compartida como base para orientar la acción internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas con un enfoque integral y equilibrado” (resolución 56/9 de la Comisión de Estupefacientes).
21. Resumen de la Conferencia Internacional “Previniendo y Revirtiendo las Consecuencias Sociales Negativas del Mercado Ilícito de Drogas: Mejores Prácticas y Lecciones Aprendidas”, Ciudad de México, 17 y 18 de septiembre de 2015.
22. Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo (resolución 68/196 de la Asamblea General, anexo).
23. Jorrit Kamminga, “Towards an international economic security regime for alternative development in illicit drug producing countries: Exploring international support for alternative livelihoods in Colombia”, tesis doctoral, Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Valencia, 2013, págs. 266 a 271.
24. Naciones Unidas, “Productores de desarrollo alternativo a un paso de grandes exportaciones”, 15 de abril de 2016. Puede consultarse en <http://nacionesunidas.org.co>.
25. UNODC, “Alternative development products for a sustainable future”, 11 de marzo de 2015. Puede consultarse en [www.unodc.org](http://www.unodc.org).
26. USAID/Colombia, “Country development cooperation strategy 2014-2018: a path to peace”, pág. 33.
27. Colombia, Departamento Nacional de Planeación, “Abecé: Asociaciones Público Privadas” (Bogotá, 2013).
28. Matías Londoño Vallejo, “Asociaciones público privadas, modelo de desarrollo de infraestructura productiva y social en Colombia y el mundo: marco histórico, conceptual y crítico de la Ley 1508 de 2012”, *Revista de Derecho Público*, núm. 33 (diciembre de 2014).
29. Peter Lund-Thomsen and Adam Lindgreen, “Corporate social responsibility in global value chains: where are we now and where are we going?” *Journal of Business Ethics*, vol. 123, núm. 1 (2014), págs. 11 a 22.

30. Robert Devlin and Graciela Moguillansky, “Public-private alliances for long-term national development strategies”, *CEPAL Review*, núm. 97 (abril de 2009), págs. 95 a 113.
31. Tom Fox, Halina Ward and Bruce Howard, “Public sector roles in strengthening corporate social responsibility: a baseline study”, documento de trabajo núm. 34655 (Washington, D.C., Banco Mundial, octubre de 2002).
32. Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país* (Bogotá, 2015).
33. Colombia, Departamento Nacional de Planeación, “Programa de desarrollo alternativo”, documento núm. 2734 (Bogotá, CONPES, 1994).
34. Organización Mundial del Comercio, Solución de diferencias, “DS246: Comunidades Europeas — Condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo”, 20 de julio de 2005. Puede consultarse en [www.wto.org](http://www.wto.org).
35. William Hynes y Deborah Alimi, “Why illicit drugs cannot be ignored in the post-2015 development agenda”, documento DCD/DAC/GOVNET(2014)7, versión revisada.
36. Daron Acemoğlu y James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (Nueva York, Crown Business, 2012).

## Otras fuentes

Andrew Crane, Dirk Matten y Laura J. Spence, eds. *Corporate Social Responsibility: Readings and Cases in a Global Context*, 2ª edición (Nueva York, Routledge, 2014).

Carlos Zorro-Sánchez, “Políticas de desarrollo alternativo en Colombia”, *Políticas Antidrogas en Colombia: Éxitos, Fracasos y Extravíos*, Alejandro Gaviria y Daniel Mejía, eds. (Bogotá, Universidad de los Andes, 2011, págs. 91 a 119).

\_\_\_\_\_, “Responsabilidad social de la cooperación internacional europea en Colombia”, *Investigación y Desarrollo*, vol. 21, núm. 1 (2013), págs. 74 a 107.

Christian Arnsperger y Philippe Van Parijs, *Ética económica y social: teorías de la sociedad justa* (Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S.A, 2002).

Coletta Youngers, “United Nations International Guiding Principles on Alternative Development: part II”, 20 de noviembre de 2012. Puede consultarse en [www.tni.org](http://www.tni.org).

Colombia, Ley 1508 de Asociaciones Público Privadas, de 10 de enero de 2012.

\_\_\_\_\_, Departamento para la Prosperidad Social, Manual Operativo Alianzas Integrales (2015).

\_\_\_\_\_, Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (2013). Ficha perfil de proyectos para gestión de cooperación internacional e inversión social privada.

Dan I. Sarmes y otros, “Study on public-private partnership and its importance”, *Lucrări Științifice Management Agricol*, vol. 16, núm. 1 (2014), págs. 251 a 256.

Edgar Morin, *Les sept savoirs nécessaires à l'éducation du futur* (París, UNESCO, 1999).

Elisabet Garriga y Domènec Melé, “Corporate social responsibility theories: mapping the territory”, *Journal of Business Ethics*, vol. 53, núms. 1 y 2 (2004), págs. 51 a 71.

Gina M. D'Amato Herrera, “Academic trends in the study of corporate social responsibility and development issues in Latin America, 2000-2010”, *Cuadernos de Administración*, vol. 29, núm. 49 (2013), págs. 85 a 94.

John W. Selsky y Barbara Parker, “Cross-sector partnerships to address social issues: challenges to theory and practice”, *Journal of Management*, vol. 31, núm. 36 (2005).

Leslie Sklair y David Miller, “Capitalist globalization, corporate social responsibility and social policy”, *Critical Social Policy*, vol. 30, núm. 4 (2010), págs. 472 a 495.

Milton Friedman y Rose Friedman, *Libertad de Elegir* (Barcelona, Ediciones Orbis, 1983). Original en inglés: Milton Friedman y Rose Friedman. *Free to Choose: A Personal Statement* (New York: Harvest Book Harcourt, 1980).

Robert Devlin y Graciela Mogueillansky, *Alianzas público-Privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo* (Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2010).

S. S. Aggarwal, “Corporate governance, social responsibility and business ethics”. *Journal of Business and Retail Management Research*, vol. 5, núm. 2 (2011), págs. 142 a 153.



# El nexa entre la tierra y la droga: relación entre el cultivo ilícito para la producción de drogas y el acceso a la tierra

---

**Klaas Grimmelmann**

*Asesor, Proyecto Sectorial sobre Desarrollo Rural, Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), Eschborn (Alemania)*

**Jorge Espinoza**

*Asesor, Proyecto Sectorial de Política y Ordenación de la Tierra, Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), Eschborn (Alemania)*

**Jana Arnold**

*Asesora, Proyecto Sectorial de Política y Ordenación de la Tierra, Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), Eschborn (Alemania)*

**Nike Arning<sup>1</sup>**

*Asesora, Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), Berlín (Alemania)*

## RESUMEN

*El cultivo ilícito para la producción de drogas tiene lugar principalmente en zonas rurales afectadas por la pobreza, la falta de tierras de los campesinos, la inseguridad respecto de los derechos sobre la tierra y los conflictos por los recursos naturales. La tierra es uno de los principales factores de producción en las zonas en las que está presente la economía de las drogas ilícitas. El hecho de que la población rural tenga o no acceso seguro a la tierra influye en su decisión sobre qué cultivar: la falta de seguridad en la tenencia de la tierra lleva a los agricultores a recurrir a los cultivos ilícitos de los que puedan obtener ingresos a corto plazo. La seguridad de los derechos sobre la tierra y del acceso a la misma puede servir de incentivo para las inversiones a largo plazo en tierra cultivable y facilitar el acceso al crédito. En el presente artículo se examina el nexa entre la tierra y la droga, para lo cual se analizan las experiencias de desarrollo alternativo y las conclusiones de investigaciones sobre el terreno en el Afganistán, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Myanmar y el Perú. En el artículo se llega a la conclusión de que los programas de desarrollo alternativo pueden beneficiarse de la gobernanza de la tierra y la conce-*

---

<sup>1</sup>El presente artículo expresa exclusivamente las opiniones de los autores, pero no las de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ) ni las de terceros. Se basa en un estudio documental anterior de la GIZ realizado por Nike Arning (anteriormente Nike Affeld), encargado por la GIZ en nombre del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, titulado “The nexus between drug crop cultivation and access to land: insights from case studies from Afghanistan, Bolivia, Colombia, Myanmar and Peru”.

*sión de títulos de propiedad sobre la tierra. En ese sentido, las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura pueden proporcionar orientaciones importantes.*

*Palabras clave:* acceso a la tierra, desarrollo alternativo, desarrollo rural, gobernanza de la tierra, medios de subsistencia.

---

## Introducción

La pobreza, las infraestructuras deficientes, las instituciones frágiles, la inexistencia del estado de derecho, la debilidad de la gobernanza y la falta de acceso a los mercados son algunos de los principales factores que propician el cultivo ilícito para la producción de drogas. Las poblaciones rurales que viven en zonas de cultivos ilícitos suelen carecer de recursos, de acceso a los servicios públicos y, sobre todo, de otras fuentes de ingresos. El Afganistán, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Myanmar y el Perú comprenden en conjunto una gran parte de la superficie mundial dedicada al cultivo de adormidera y coca. Los cinco países se caracterizan por la inseguridad de los derechos sobre la tierra y la distribución desigual de la tierra, sobre todo en las zonas de cultivos ilícitos, donde los derechos sobre la tierra suelen estar insuficientemente formalizados<sup>2</sup>. En muchas zonas de cultivo, la superficie de tierra de la que disponen los pequeños agricultores a menudo no es suficiente para mantener sus hogares. En el este del Afganistán, por ejemplo, se constató que el cultivo de adormidera predominaba especialmente en las zonas donde los agricultores tenían acceso únicamente a pequeñas superficies de tierra<sup>3</sup>. Mansfield llega a la conclusión de que “la correlación entre las dimensiones de los terrenos y la parte de las tierras dedicada a los cultivos de plantas narcógenas es evidente. Cuando los hogares tienen un acceso limitado a la tierra, el arbusto de coca y la adormidera se cultivan ampliamente”<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup>Nike Affeld, “The nexus between drug crop cultivation and access to land: insights from case studies from Afghanistan, Bolivia, Colombia, Myanmar and Peru” (Eschborn, Agencia Alemana de Cooperación Internacional, 2013), pág. 31.

<sup>3</sup>David Mansfield, *Diversity and Dilemma: Understanding Rural Livelihoods and Addressing the Causes of Opium Poppy Cultivation in Nangarhar and Laghman, Eastern Afghanistan: A Report for the Project for Alternative Livelihoods (PAL) in Eastern Afghanistan*, documento interno núm. 2 del Proyecto de Medios de Subsistencia Alternativos (PAL) (Jajalabad, Afganistán, diciembre de 2004), pág. 61.

<sup>4</sup>David Mansfield, “Desarrollo alternativo: contenido moderno de la política centrada en la oferta”, Boletín de Estupefacientes, vol. LI, núms. 1 y 2 (1999); pág. 33.

En algunos casos, los conflictos por la tierra concurren con la violencia, los desplazamientos y la resiliencia de la economía ilegal<sup>5</sup>. Por ejemplo, el alto grado de desigualdad en la tenencia de la tierra en Colombia (con un coeficiente Gini de tierras de 0,87 en 2011<sup>6</sup>) puede explicarse en parte por el tráfico de drogas y la violencia<sup>7</sup>. En algunos casos, la presencia de grupos armados ilegales obstaculiza el acceso a la tierra de los pequeños agricultores y da lugar a desplazamientos forzosos, lo que intensifica el abandono de las tierras<sup>8</sup>.

Si bien los contextos locales pueden diferir considerablemente en lo que respecta a la infraestructura, el estado de derecho y la gobernanza, la tierra es uno de los factores básicos de la producción en las zonas de cultivos ilícitos destinados a la producción de drogas de origen agrícola. El hecho de que la población rural tenga o no acceso seguro a la tierra influye en su decisión de qué cultivar: como se indica en el *Informe Mundial sobre las Drogas 2015*, en muchas zonas de cultivos ilícitos, el tamaño de las fincas de los agricultores que se dedicaban al cultivo ilícito solía ser menor que el de los agricultores que solo producían cultivos lícitos<sup>9</sup>. Cuando el acceso a la tierra es escaso e impera la inseguridad alimentaria, muchos agricultores optan por cultivos ilícitos como cultivos comerciales que pueden reportar ingresos a corto plazo. En cambio, la seguridad de los derechos sobre la tierra y del acceso a la tierra puede servir de incentivo para las inversiones a largo plazo en tierra cultivable y facilitar el acceso al crédito<sup>10</sup>. De este modo, el nexo entre la tierra y las drogas tiene consecuencias importantes para los proyectos de desarrollo alternativo que intentan abordar las causas fundamentales del cultivo ilícito en las zonas rurales. En ese contexto, la gobernanza de la tierra desempeña un papel fundamental. La facilitación de la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra puede ser un pilar importante para las iniciativas de desarrollo alternativo y contribuir a su sostenibilidad. En ese sentido, las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria

---

<sup>5</sup>Francisco E. Thoumi, *Debates y Paradigmas de las Políticas de Drogas en el Mundo y los Desafíos para Colombia* (Bogotá, Academia Colombiana de Ciencias Económicas, 2015), pág. 436; Ricardo Vargas Meza, “Drugs and the peace process in Colombia”, Centro Noruego de Recursos para la Consolidación de la Paz (NOREF), resumen de políticas (noviembre de 2012), pág. 3.

<sup>6</sup>Instituto Geográfico Agustín Codazzi, *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia* (Bogotá, 2012).

<sup>7</sup>Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Acción Social, “Estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en zonas de influencia de cultivos de coca: regiones de estudio – Pacífico, Meta-Guaviare, Putumayo-Caquetá y Orinoquía” (Bogotá, 2011), pág. 57 y ss.

<sup>8</sup>*Ibid.*

<sup>9</sup>*Informe Mundial sobre las Drogas 2015* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.XI.15.7), pág. 230.

<sup>10</sup>*Ibid.*

Nacional<sup>11</sup> del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) pueden proporcionar orientaciones importantes para las intervenciones presentes y futuras en materia de desarrollo alternativo.

La investigación sobre la correlación entre el acceso a la tierra o la seguridad de los derechos sobre la tierra y los cultivos para la producción de drogas es escasa. Por lo tanto, como primera medida para colmar esa laguna, el presente artículo intenta responder a la pregunta de cómo están interrelacionados el acceso a la tierra y los cultivos para la producción de drogas. Partiendo de un examen de la bibliografía reciente y los informes de organizaciones internacionales, misiones sobre el terreno y evaluaciones de proyectos, el presente artículo se ha basado en debates de fondo con autoridades y expertos que participan en proyectos de desarrollo alternativo, entidades gubernamentales internacionales y organizaciones no gubernamentales y se ha complementado con la información obtenida de ellos.

Tras una breve presentación del marco internacional de políticas en materia de drogas relativo al desarrollo alternativo y de los conceptos pertinentes de la gobernanza de la tierra, el presente artículo expone las conclusiones de cinco de los principales países productores de cultivos destinados a la producción de drogas (Afganistán, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Myanmar y el Perú) y las experiencias extraídas de proyectos de desarrollo alternativo.

## **Políticas internacionales en materia de drogas y gobernanza de la tierra**

El desarrollo alternativo es un enfoque del desarrollo rural que busca reducir de forma sostenible el cultivo ilícito destinado a la producción de drogas abordando sus causas fundamentales, como la pobreza y la falta de acceso a los mercados lícitos<sup>12</sup>. El uso sostenible de los recursos naturales es un elemento esencial del desarrollo alternativo<sup>13</sup>. Sin embargo, hasta la fecha, el marco internacional de políticas en materia de drogas generalmente no ha tenido en cuenta la importancia del acceso a la tierra, los derechos sobre la tierra y la seguridad de la tenencia de la tierra. En la mayoría de las

---

<sup>11</sup>Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, *Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional* (Roma, 2012).

<sup>12</sup>GIZ, "Rethinking the approach of alternative development: principles and standards of rural development in drug producing areas", segunda edición (2013).

<sup>13</sup>Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo (resolución 68/196 de la Asamblea General, anexo); "Rethinking the approach of alternative development".

estrategias internacionales y regionales contra las drogas y de las políticas de desarrollo alternativo, los derechos sobre la tierra han desempeñado una función marginal. No obstante, la gobernanza de la tierra puede influir considerablemente en las iniciativas de desarrollo en las zonas rurales que se caracterizan por la fragilidad de las instituciones, en particular en los proyectos de desarrollo alternativo en los que se pretende cambiar el uso de la tierra para pasar de fines ilícitos a fines lícitos.

### **Marco internacional de políticas en materia de drogas**

Los documentos fundamentales en lo que concierne al desarrollo alternativo, como el Plan de Acción sobre Cooperación Internacional para la Erradicación de los Cultivos Ilícitos para la Producción de Drogas y Desarrollo Alternativo (resolución S-20/4 E de la Asamblea General), no hacen referencia a los derechos sobre la tierra, el acceso a la tierra o la propiedad en general. Este también es el caso de la Declaración Política y el Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas<sup>14</sup>.

Hubo que esperar hasta 2011 para que la primera Conferencia Internacional sobre Desarrollo Alternativo, celebrada en Chiang Mai y Chiang Rai (Tailandia), sentara las bases para una mayor consideración de las cuestiones relacionadas con la tierra en las políticas internacionales en materia de drogas. La propiedad de la tierra y otras cuestiones relativas a la gestión de los recursos se consideraron importantes para el establecimiento de medios de vida legales y sostenibles, así como para crear incentivos para la transición a las actividades agrícolas legales. En particular, el reconocimiento de los derechos vigentes sobre la tierra se consideró fundamental para reducir la dependencia de los cultivos ilícitos y, por ende, para el éxito de los proyectos de desarrollo alternativo:

El cultivo ilícito tiene lugar principalmente en zonas remotas y poco desarrolladas donde no están claros ni los derechos sobre la tierra de las comunidades ni el uso que hacen de ella. Por consiguiente, para que los programas [de desarrollo alternativo] sean eficaces, estos deberían abordar también los derechos sobre la tierra y la tenencia, a fin de mejorar el acceso a la tierra y su utilización y reducir la vulnerabilidad de las comunidades y su dependencia de los cultivos ilícitos. Debe respetarse la propiedad colectiva y comunitaria. La mejora del acceso a los mercados y de la infraestructura social y productiva que propician los sistemas de

---

<sup>14</sup>Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social*, 2009, Suplemento núm. 8 (E/2009/28), cap. I, secc. C.

valor añadido también es importante para crear alternativas económicamente viables y lícitas<sup>15</sup>.

En la Conferencia Internacional sobre Desarrollo Alternativo, los delegados de los Gobiernos, en consulta con la sociedad civil, formularon lo que luego se convertiría en los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo al ser aprobados por la Comisión de Estupefacientes en 2013. Los Principios Rectores reconocen la protección de los derechos sobre la tierra como un factor importante para el éxito de los programas de desarrollo alternativo:

Para que las estrategias y los programas de desarrollo alternativo sean eficaces, es necesario, según convenga, robustecer las instituciones gubernamentales competentes a nivel nacional, regional y local. En la medida de lo posible, se deben respaldar las políticas públicas, entre otras cosas, fortaleciendo los marcos jurídicos, recabando la participación de las comunidades locales y las organizaciones pertinentes, buscando y proporcionando apoyo económico suficiente, asistencia técnica y más inversiones, y reconociendo y haciendo respetar los derechos de propiedad, incluido el de acceso a la tierra<sup>16</sup>.

En sus actividades y medidas de aplicación, los Principios Rectores tienen en cuenta los derechos sobre la tierra y las cuestiones de ordenación de la tierra al planificar, ejecutar y evaluar los programas de desarrollo alternativo que afectan a los pueblos indígenas.

La importancia del acceso a la tierra no se ha tenido en cuenta de forma destacada hasta fechas recientes: en la segunda Conferencia Internacional sobre Desarrollo Alternativo, celebrada en Chiang Rai y Chiang Mai y Bangkok en 2015, y en el trigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas, celebrado en 2016. En el documento final de la segunda Conferencia Internacional sobre Desarrollo Alternativo<sup>17</sup> se puso de relieve el importante papel que desempeñaban la promoción y la protección del acceso a la tierra y los derechos sobre la tierra en la aplicación de los programas de desarrollo alternativo. La Asamblea General, en su resolución S-30/1, aprobada en su período extraordinario de sesiones sobre el problema mundial de las drogas en 2016, subrayó la importancia de “la concesión de acceso a la tierra y títulos de

---

<sup>15</sup>Curso práctico y conferencia internacionales sobre el desarrollo alternativo en Chiang Rai y Chiang Mai (Tailandia), 6 a 11 de noviembre de 2011 (E/CN.7/2012/CRP.3), párr. 41.

<sup>16</sup>Resultado de la Conferencia Internacional sobre Desarrollo Alternativo: Principios Rectores Internacionales sobre el Desarrollo Alternativo (E/CN.7/2013/8, anexo, apéndice).

<sup>17</sup>Resultados del seminario-curso práctico internacional sobre la aplicación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo y la Segunda Conferencia Internacional sobre Desarrollo Alternativo (E/CN.7/2016/13).

propiedad sobre la tierra a los agricultores y las comunidades locales, lo que también contribuirá a prevenir, reducir o eliminar el cultivo ilícito y otras actividades ilícitas relacionadas con las drogas”. Se espera que este documento sirva de orientación para la política internacional en materia de drogas en los años venideros y que pueda suponer, por lo tanto, un avance importante para incorporar de manera efectiva en el desarrollo alternativo las cuestiones relativas a la tierra.

### Conceptos de gobernanza de la tierra<sup>18</sup>

Las relaciones en torno a la tierra se basan en “las reglas del juego”, en instituciones oficiales y no oficiales<sup>19</sup> y, en particular, en los derechos de propiedad. La gobernanza se refiere a los procesos por los que se confiere autoridad a los diferentes colectivos encargados de la toma de decisiones, como los parlamentos nacionales, la administración a diferentes niveles regionales, los cabezas de familia, los ancianos de las aldeas, los líderes electos de las comunidades o los sistemas y organizaciones internacionales. La gobernanza también se refiere a los procesos mediante los cuales los encargados de la adopción de decisiones diseñan esas normas (por ejemplo, las normas legales del derecho de contratos, las leyes relativas a la propiedad de la tierra, la regulación de los usos de la tierra o las normas y los códigos de conducta informales, a menudo no escritos, que se engloban en el concepto de tenencia consuetudinaria), así como a los procesos por los que se aplican (por ejemplo, por los agentes forestales o los sacerdotes rurales o conforme a las Directrices Voluntarias de la FAO) y modifican esas normas. La modificación puede referirse a nuevas normas sobre la inversión extranjera directa en tierras, la restricción de determinados contratos de alquiler empleados en el pasado, como la aparcería, así como la formulación de principios de reforma agraria (por ejemplo, el criterio de la “compraventa voluntaria”) y de procedimientos para la aplicación de medidas de recuperación en situaciones posteriores a conflictos.

La violencia suele estar vinculada a los conflictos por la tierra, por ejemplo, cuando varios grupos armados y agentes gubernamentales y civiles compiten por el control de la tierra y su explotación<sup>20</sup>. Por lo tanto, es importante tener un conocimiento adecuado de las cuestiones relativas a la

---

<sup>18</sup>El presente capítulo se basa en trabajos anteriores: véase Jorge Espinoza y otros, eds., *Land in German Development Cooperation: Guiding Principles, Challenges and Prospects for the Future* (Eschborn (Alemania), Agencia Alemana de Cooperación Internacional, 2016).

<sup>19</sup>Douglass C. North, “Institutions”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, núm. 1 (invierno de 1991), págs. 97 a 112.

<sup>20</sup>Daniel Mejía y Pascual Restrepo, *Bushes and Bullets: Illegal Cocaine Markets and Violence in Colombia*, Serie Documentos CEDE núm. 2013-53 (Bogotá, Universidad de los Andes-Facultad de Economía-CEDE, 2013), pág. 5.

tenencia de la tierra, por lo menos para evitar causar daños adicionales, pero también para elaborar programas de desarrollo eficaces. A menudo se subestima la importancia de la política territorial y la regularización de la tierra como elementos de la gobernanza de la tierra y la consolidación de la paz, y no se les ha prestado suficiente atención en la cooperación para el desarrollo<sup>21</sup>. Sin embargo, es obvio que la política territorial desempeña un papel fundamental tanto en la recuperación tras un conflicto como en los esfuerzos por evitar que vuelva a surgir otro conflicto<sup>22</sup>.

Teniendo en cuenta la evolución histórica de los sistemas de tenencia de la tierra, no solo en los países en desarrollo, y los conflictos resultantes relativos a las relaciones en torno a la tierra (por ejemplo, como consecuencia de las inversiones en tierras a gran escala), es evidente que las consideraciones sobre la gobernanza y su calidad son la clave para comprender el funcionamiento del régimen actual de tenencia de la tierra y sus deficiencias, así como para formular normas para los futuros sistemas de tenencia de la tierra. En países como Zimbabue, Sudáfrica y algunos países de Centroamérica, la lucha por el acceso a la tierra ha dejado secuelas en forma de violencia y disturbios políticos<sup>23</sup>. En esos contextos, la falta de respeto al estado de derecho no solo ha entorpecido los procesos de reforma agraria y dado lugar a la expropiación de tierras para fines públicos (por ejemplo, grandes proyectos de construcción de presas), sino que también ha dado lugar a la vulneración de los derechos consuetudinarios o secundarios sobre los recursos tradicionales de los pobres de las zonas rurales, especialmente las mujeres<sup>24</sup>. Los principios de rendición de cuentas y de dar voz a las comunidades locales se suelen descuidar cuando se trata de modificar las modalidades de uso de la tierra, por ejemplo, como consecuencia de la deforestación o la inversión directa en grandes extensiones de tierra.

En la mayoría de los países los instrumentos normativos, en el mejor de los casos, se elaboran *de iure* a nivel nacional, mientras que a menudo las normas no se traducen en prácticas viables a nivel del usuario local. Esto se debe en parte a la ineficacia, y en ocasiones corrupción, de los organismos públicos que asignan las tierras, formulan las normas de uso de la tierra o tratan de hacer frente a los conflictos locales por la tierra. Ante esos desafíos, la gobernanza de la tierra se ha vuelto más compleja en los últimos decenios, ya que exige un análisis minucioso y recomendaciones de políticas que se

---

<sup>21</sup> *Land in German Development Cooperation*, pág. 60.

<sup>22</sup> John Bruce and Sally Holt, "Land and conflict prevention", *Conflict Prevention Handbook Series*, núm. 6 (Colchester, Reino Unido, Initiative on Quiet Diplomacy, Universidad de Essex, 2011).

<sup>23</sup> Urmila Bob, "Land-related conflicts in Sub-Saharan Africa", *African Journal on Conflict Resolution*, vol. 10, núm. 2 (octubre de 2010).

<sup>24</sup> Elisa Wiener Bravo, *La concentración de la propiedad de la tierra en América Latina: una aproximación a la problemática actual* (Roma, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, 2011).

basen en un enfoque sistemático y que operen a múltiples niveles. Para resolver los problemas relativos a la tenencia de la tierra y fortalecer la ordenación sostenible de la tierra, se requieren normas y mecanismos de aplicación a distintos niveles administrativos, ya que solo la gobernanza a múltiples niveles y en múltiples dimensiones puede resolver adecuadamente dichos problemas.

La experiencia de los dos últimos decenios ha demostrado que el establecimiento o la reforma de las normas fundamentales, como la promulgación de nuevas leyes relativas a la tierra (como se ha hecho por ejemplo en algunas partes de África o en Camboya) no constituye más que un primer paso a nivel nacional para establecer una gobernanza eficaz<sup>25</sup>. Los mecanismos de supervisión y aplicación de las comunidades locales basados en normas legales y consuetudinarias también deben adecuarse y ajustarse a los mecanismos nacionales<sup>26</sup>. La gobernanza de la tierra es un elemento básico de todos los esfuerzos “que van de lo local a lo mundial” para crear condiciones que propicien el uso sostenible de la tierra y los recursos, posibilitar el cambio y la adaptación a los nuevos desafíos de forma organizada y permitir una amplia participación de los interesados.

Por lo tanto, la gobernanza de la tierra es fundamental para la aplicación efectiva de los proyectos de desarrollo alternativo sostenible<sup>27</sup>. Las zonas de cultivos ilícitos se encuentran generalmente en zonas rurales remotas, que se caracterizan por poseer instituciones frágiles y, en muchos casos, haber sufrido un conflicto. Como han demostrado varios decenios de aplicación del desarrollo alternativo, para lograr la sostenibilidad del desarrollo y de los medios de subsistencia de la población que vive en esas zonas no basta simplemente con sustituir los cultivos ilícitos por alternativas que proporcionen ingresos lícitos: esto debe ir acompañado de la mejora de las condiciones socioeconómicas generales<sup>28</sup>.

Las políticas territoriales son un componente fundamental de las estrategias políticas para alcanzar el desarrollo sostenible. Para promover el desarrollo alternativo, una política territorial debería en primer lugar establecer los objetivos que se han de lograr mediante la aplicación del marco normativo. Los objetivos principales son asegurar los derechos sobre la tierra para todos, mejorar los medios de subsistencia y fomentar el desarrollo socioeconómico y, en general, la ordenación sostenible de la tierra y los recursos conexos a fin de contribuir eficazmente al desarrollo sostenible. Si bien cada país tendrá unas preferencias distintas, basadas en su contexto específico, existen tres grandes principios rectores generales necesarios para lograr la

---

<sup>25</sup> *Land in German Development Cooperation*, pág. 7.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Informe Mundial sobre las Drogas 2015*.

<sup>28</sup> *Ibid.*

racionalidad de la política territorial: a) eficiencia y promoción del desarrollo económico; b) equidad y justicia social; c) rendición de cuentas, con responsabilidades claramente definidas y procesos transparentes<sup>29</sup>.

Los sistemas de administración de la tierra proporcionan la infraestructura necesaria para la aplicación de las políticas de la tierra y fortalecen la gobernanza de la tierra a través de normas e instrumentos y herramientas técnicos para documentar y gestionar los derechos sobre la tierra. También proporcionan la información básica necesaria para llevar a cabo el cambio estructural y los procesos de transformación. Por lo tanto, la creación de una estructura global para la administración eficiente de la tierra se ha convertido en un elemento central de las iniciativas de cooperación para el desarrollo<sup>30</sup>.

A continuación se exponen algunas de las ventajas que comporta la creación sistemática de un registro de tierras para los propietarios particulares y para la comunidad<sup>31</sup>:

- Aumento de la seguridad jurídica respecto de la tierra;
- Creación de incentivos para la inversión y para el uso sostenible de la tierra;
- Mejora del acceso al crédito;
- Seguridad y eficiencia de las operaciones inmobiliarias;
- Reducción al mínimo de los conflictos por la tierra y los gastos asociados a los mismos.

Entre las posibles ventajas para los Gobiernos se encuentran las siguientes:

- Creación de una base eficaz para la recaudación de impuestos sobre la tierra;
- Creación de una base para la adaptación estructural, como la reforma agraria, la redistribución de la tierra y la rehabilitación de las zonas urbanas;
- Control de las operaciones con tierras;
- Creación de una base eficaz para la planificación (planificación del uso de la tierra, procedimientos eficaces de asignación de tierras y autorización para usos específicos de la tierra);
- Gestión eficaz de la información en la administración pública.

---

<sup>29</sup>W. Zimmermann, "Cuestiones relacionadas con la política territorial y la gobernanza", ponencia presentada en el simposio regional "Hacia una ordenación de la tierra eficiente que propicie el desarrollo y el crecimiento económico", celebrado en Kuwait los días 4 y 5 de diciembre de 2013.

<sup>30</sup>*Land in German Development Cooperation*, págs. 14 y 15.

<sup>31</sup>*Ibid.*

Por otra parte, entre las posibles dificultades relacionadas con la creación de sistemas de administración de la tierra se encuentran las siguientes:

- El elevado costo institucional y financiero que suponen la creación y, en especial, el mantenimiento de un registro de tierras;
- El riesgo de que la creación de un registro de tierras pueda modificar o alterar sustancialmente la tenencia de tierras por parte de los indígenas;
- El riesgo de que la creación de un registro de tierras pueda implicar que se individualice la propiedad de la tierra y se ignoren derechos secundarios;
- El riesgo de que el registro de tierras pueda quedarse desactualizado pronto al no inscribirse las modificaciones por diversos motivos, por ejemplo debido a la corrupción, a la inaccesibilidad de los servicios de administración de la tierra y a los elevados costos de transacción.

Las *Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional* establecen normas y prácticas internacionalmente aceptadas para la gobernanza responsable de la tenencia. Establecen expectativas claras que deben cumplir los Gobiernos con el fin de aumentar la seguridad de la tenencia de la tierra, instando a los Estados a que hagan lo siguiente:

- Dar reconocimiento y respetar a todos los titulares legítimos y sus derechos de tenencia. Deberían adoptar medidas razonables para identificar, registrar y respetar a los titulares y sus derechos, independientemente de que estos últimos hayan sido registrados oficialmente o no; abstenerse de vulnerar los derechos de tenencia de otros; y cumplir con los deberes que derivan de tales derechos.
- Salvaguardar los derechos legítimos de tenencia frente a las acciones que puedan amenazarlos y las infracciones. Deberían proteger a los titulares de derechos de tenencia frente a la pérdida arbitraria de los derechos, en particular ante los desalojos forzosos que sean contrarios a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional.
- Promover y facilitar el disfrute de los derechos legítimos de tenencia. Deberían llevar a cabo acciones concretas destinadas a fomentar y facilitar la plena realización de los derechos de tenencia o las transacciones de derechos; por ejemplo, asegurando que los servicios sean accesibles a todos.
- Proporcionar acceso a la justicia para hacer frente a las violaciones de los derechos legítimos de tenencia. Deberían proporcionar a todos, mediante el recurso a las autoridades judiciales o a otros instrumentos, una vía eficaz y accesible para la resolución de los conflictos

sobre los derechos de tenencia, y poner en ejecución las resoluciones en plazos breves y a costes asequibles. Los Estados deberían proporcionar una reparación rápida y justa cuando los derechos de tenencia se expropian por motivos de utilidad pública.

- Prevenir las disputas relacionadas con la tenencia, los conflictos violentos y la corrupción. Deberían tomar medidas activas para evitar que surjan disputas por la tenencia y deriven en conflictos violentos. Deberían tratar de impedir la corrupción en todas sus formas, en todos los niveles y en todos los ámbitos.

### **El vínculo entre el acceso a la tierra y el cultivo para la producción de drogas**

El Afganistán, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Myanmar y el Perú son los principales países de cultivo ilícito de coca y de adormidera (véase el cuadro 1). El Afganistán es, con diferencia, el mayor productor mundial de adormidera ilícita. En ese país, el cultivo ilícito ha experimentado un rápido crecimiento desde 2004. Además, el 90% del cultivo ilícito total tiene lugar en las regiones meridionales y occidentales del país<sup>32</sup>. Después del Afganistán, Myanmar es el país con el segundo mayor volumen de cultivo de adormidera. La mayor parte de la adormidera de Myanmar se cultiva en el estado de Shan, y el resto en el estado de Kachin<sup>33</sup>.

A nivel mundial, el cultivo de arbusto de coca se concentra principalmente en Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y el Perú. En 2014, aumentó la superficie de cultivo en Colombia. Actualmente se cultiva arbusto de coca en 23 de los 32 departamentos<sup>34</sup>. El cultivo de coca disminuyó en el Perú en 2014. Según las estimaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en 2014, la coca se cultivaba en 13 regiones del Perú, y la zona geográfica del VRAEM (valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro) representaba el 43,9% de la superficie<sup>35</sup>. El Estado Plurinacional de Bolivia es el tercer mayor productor de coca, que se cultiva principalmente en los Yungas de La Paz y en el Trópico de Cochabamba<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Ministerio de Lucha contra los Estupefacientes del Afganistán, *Afghanistan Opium Survey 2015: Cultivation and Production* (Kabul, diciembre de 2016).

<sup>33</sup> UNODC, *Southeast Asia Opium Survey 2015: Lao People's Democratic Republic and Myanmar* (Bangkok, 2015).

<sup>34</sup> UNODC y Gobierno de Colombia, *Colombia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2014* (Bogotá, julio de 2015).

<sup>35</sup> UNODC y Gobierno de Perú, *Perú: Monitoreo de Cultivos de Coca 2014* (Lima, julio de 2015).

<sup>36</sup> UNODC y Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, *Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2014* (La Paz, agosto de 2015).

**Cuadro 1. Superficie de cultivo de adormidera (Afganistán, Myanmar) y coca (Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Perú), en hectáreas**

<i>País</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
<i>Arbusto de coca</i>								
Bolivia (Estado Plurinacional de)	30 500	30 900	31 000	27 200	25 300	23 000	20 400	20 200
Colombia	80 953	73 139	61 812	63 762	47 790	48 189	69 132	96 084
Perú	56 100	59 900	61 200	62 500	60 400	49 800	42 900	40 300
<i>Adormidera</i>								
Afganistán	157 000	123 000	123 000	131 000	154 000	209 000	224 000	183 000
Myanmar	28 500	31 700	38 100	43 600	52 000	57 800	57 600	55 500

*Fuente:* monitoreo de cultivos de la UNODC.

Apenas existen datos comparables sobre el acceso a la tierra en los distintos países. La medición de la eficacia de la gobernanza y la administración de la tierra podría servir de indicador de la accesibilidad de la tierra. El proyecto Doing Business, del Grupo del Banco Mundial<sup>37</sup>, que clasifica a los países según la facilidad para hacer negocios en ellos, incluye un indicador relativo a la facilidad para la inscripción registral de los bienes inmuebles. Uno de sus componentes es el índice de calidad de la administración de bienes inmuebles (véase el cuadro 2), que mide la fiabilidad de la infraestructura, la transparencia de la información, la cobertura geográfica y la capacidad de solución de disputas relativas a los derechos de propiedad, sobre la base de un análisis de la ciudad más importante para hacer negocios de cada economía. Esta medida constituye un indicador del sistema general de administración de la tierra. El índice muestra resultados relativamente positivos para el Perú y Colombia, si bien Myanmar y el Afganistán están en el extremo inferior de la clasificación.

**Cuadro 2. Índice de calidad de la administración de bienes inmuebles**

<i>País</i>	<i>Posición en lo que respecta a la inscripción registral de inmuebles</i>	<i>Índice de calidad de la administración de bienes inmuebles (de 0 a 30)</i>
Economías de ingresos altos de la OCDE	—	22,7
Perú	35	17,0
Colombia	54	16,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	143	7,0
Myanmar	145	4,0
Afghanistan	184	3,0

*Fuente:* Datos del Banco Mundial del proyecto Doing Business.

<sup>37</sup>Banco Mundial, datos del proyecto Doing Business. Disponible en línea en [www.doingbusiness.org/](http://www.doingbusiness.org/) (consultado el 7 de abril de 2016).

Sin embargo, el funcionamiento del sistema oficial de administración de la tierra no es una condición suficiente para el acceso a la tierra. Incluso en los casos en que existen instituciones oficiales, la tierra suele estar distribuida de forma desigual, especialmente en las zonas rurales de muchos países en desarrollo: “La calidad normativa en la mayoría de los países, en el mejor de los casos, se logra *de iure* a nivel nacional, pero a menudo las normas no se traducen en prácticas viables a nivel del usuario local”<sup>38</sup>. Por ejemplo, en el *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011* correspondiente a Colombia, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se comparan los coeficientes Gini de concentración de la tierra, que muestran un elevado nivel de concentración en Colombia (0,85) y el Perú (0,86)<sup>39</sup>. Los cultivos ilícitos se concentran principalmente en zonas rurales remotas, que a menudo se caracterizan por la fragilidad de las instituciones del Estado y una reducida observancia del estado de derecho<sup>40</sup>. En la mayoría de los casos, la población de esas zonas se ve afectada no solo por la pobreza, sino también por su falta de tierras o la inseguridad de los derechos sobre la tierra, incluso cuando esos derechos están bien reconocidos a nivel nacional. Este es el caso, por ejemplo, de algunas de las regiones de cultivo más importantes en Colombia. Diez departamentos de Colombia, que en conjunto representan más del 95% del cultivo de coca del país, muestran niveles de desigualdad en la propiedad de la tierra notablemente elevados (véase el cuadro 3).

**Cuadro 3. Coeficiente Gini de tierras en las regiones de cultivo para la producción de drogas en Colombia, en 2009**

Departamento	Coeficiente Gini de tierras, 2009	Cultivo de coca (como porcentaje del nivel de cultivo total nacional en 2009)
Nariño	0,82	25
Putumayo	0,72	20
Norte de Santander	0,73	10
Caquetá	0,64	9
Cauca	0,84	9
Guaviare	0,56	8
Meta	0,86	7
Antioquia	0,91	3

<sup>38</sup> *Land in German Development Cooperation*, pág. 24.

<sup>39</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia Rural: Razones para la Esperanza—Resumen Ejecutivo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 (Bogotá, 2011). Fuente original de los datos: *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*.

<sup>40</sup> *Informe Mundial sobre las Drogas 2015*.

Chocó	0,85	3
Bolívar	0,76	2

*Fuente:* compilación de los autores sobre la base de los datos de vigilancia de los cultivos de la UNODC (Colombia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2014) y el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 del PNUD correspondiente a Colombia (Colombia Rural: Razones para la Esperanza). Puede encontrarse un cuadro similar en una publicación conjunta de la UNODC y del Gobierno de Colombia (“Estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en zonas de influencia de cultivos de coca”).

La tierra es un factor de producción importante en las zonas de cultivos ilícitos<sup>41</sup>. En las zonas en que la tierra cultivable es escasa, las personas suelen depender de los cultivos ilícitos, como el arbusto de coca o la adormidera, que sirven de cultivos comerciales. En la transición hacia actividades alternativas viables que les proporcionen ingresos se enfrentan a problemas como el acceso limitado a los mercados de productos lícitos debido a la falta de carreteras, infraestructuras, información, capacidades y conocimientos necesarios para comercializar eficazmente los productos alternativos<sup>42</sup>.

Especialmente en las zonas de cultivos ilícitos en las que existen conflictos, la tierra puede desempeñar un papel importante para la subsistencia a los agricultores y contribuye en gran medida a su vulnerabilidad. Un estudio sobre la gestión de conflictos en las provincias afganas de Kunar, Laghman y Nangarhar describe un escenario de riesgo habitual: “La dependencia y la vulnerabilidad de los agricultores con poca tierra o sin tierra ha aumentado con el auge de la economía de la adormidera. Las estrategias de subsistencia negativas ante las perturbaciones externas (erradicación, malas cosechas, fluctuación de los precios) se generalizan cada vez más como consecuencia de la dependencia y la vulnerabilidad”<sup>43</sup>.

El acceso seguro a la tierra puede influir en las decisiones sobre el tipo de cultivo por el que optan los agricultores. Los ingresos de los agricultores que cultivan coca o adormidera no son necesariamente más elevados que los ingresos de otros agricultores. Por ejemplo, el estudio sobre el opio en Asia sudoriental correspondiente a 2015 (*Southeast Asia Opium Survey 2015*) indica que, en 2014, los hogares productores de opio en el estado de Shan de Myanmar tuvieron ingresos mayores que los que no producían opio, pero en 2015, sus ingresos fueron menores. En este sentido, los precios son un

<sup>41</sup>“Estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en zonas de influencia de cultivos de coca”.

<sup>42</sup>Noam Lupu, “Towards a new articulation of alternative development: lessons from coca supply reduction in Bolivia”, *Development Policy Review*, vol. 22, núm. 4 (2004), págs. 405 a 421. Esto también se analiza en un gran número de publicaciones sobre desarrollo alternativo, y lo confirman por ejemplo, diferentes análisis socioeconómicos de la UNODC, entre otros el *Afghanistan Opium Survey 2015*.

<sup>43</sup>Jan Koehler, “Conflict processing and the opium economy in Afghanistan”, documento interno núm. 5 del Proyecto de Medios de Subsistencia Alternativos (PAL). (Jalalabad (Afganistán), Proyecto de Medios de Subsistencia Alternativos (PAL), junio de 2005).

factor clave<sup>44</sup>. Con frecuencia, el rendimiento por unidad de tierra del cultivo de coca o adormidera es superior al de otros cultivos, especialmente cuando se carece de conocimientos técnicos para producir otros cultivos comerciales<sup>45</sup>. Por lo tanto, cuando las alternativas lícitas en las parcelas pequeñas no son suficientes como medio de subsistencia, muchos agricultores optan por los cultivos ilícitos. Es más, para pasarse al cultivo lícito como medio de subsistencia no solo se requieren recursos financieros y tierras suficientes, sino también un cierto período de transición. Mientras que la hoja de coca puede cosecharse hasta tres o incluso cuatro veces al año, el café, por ejemplo, necesita varios años para dar los primeros frutos. Por lo tanto, la inseguridad de los derechos sobre la tierra, el acceso limitado a la tierra o el riesgo de conflictos recurrentes provocan a menudo que los agricultores se abstengan de invertir en este tipo de actividades lícitas a largo plazo<sup>46</sup>. En el contexto del Afganistán, Goodhand sostiene que “los agricultores cultivan adormidera en primer lugar por sus ventajas comparativas y su carácter multifuncional en relación con otros cultivos y, en segundo lugar, porque proporciona acceso a la tierra y al crédito”. Asimismo, afirma que “la adormidera se ha convertido en muchos lugares en la principal vía de acceso a la tierra o al empleo estacional”<sup>47</sup>.

### **Relación entre la falta de acceso a la tierra y el cultivo ilícito para la producción de drogas**

El monitoreo sistemático de los cultivos llevado a cabo por la UNODC en varios países productores de drogas ha aportado abundantes pruebas de la importancia de las cuestiones relativas a la tierra a efectos del cultivo para la producción de drogas<sup>48</sup>. Esto también está documentado en varios estudios e informes de evaluación sobre proyectos de desarrollo alternativo<sup>49</sup>. Si bien hay diferentes factores que contribuyen al cultivo para la producción de drogas, esas zonas de cultivo se caracterizan normalmente por su pobreza y sus

---

<sup>44</sup>Jean Friedmann-Rudovsky, “Bolivian buzz: coca farmers switch to coffee beans”, 29 de febrero de 2012, disponible en: <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,2107750,00.html>.

<sup>45</sup>Simeon Tegel, “Coca: the plant that feeds Peru”, *Independent*, 18 de octubre de 2013, disponible en [www.independent.co.uk](http://www.independent.co.uk).

<sup>46</sup>“Estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en zonas de influencia de cultivos de coca”, pág. 59.

<sup>47</sup>Johnathan Goodhand, “Frontiers and wars: the opium economy in Afghanistan”, *Journal of Agrarian Change*, vol. 5, núm. 2 (abril de 2005), págs. 191 a 216.

<sup>48</sup>*Southeast Asia Opium Survey 2012; Southeast Asia Opium Survey 2015*; y “Estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en zonas de influencia de cultivos de coca”.

<sup>49</sup>Por ejemplo, véase Mansfield, *Diversity and Dilemma: Understanding Rural Livelihoods and Addressing the Causes of Opium Poppy Cultivation in Nangarhar and Laghman, Eastern Afghanistan*; *ibid.*, “Responding to the challenge of diversity in opium poppy cultivation in Afghanistan”, in *Afghanistan’s Drug Industry: Structure, Functioning, Dynamics, and Implications for Counter-Narcotics Policy*, Doris Buddenberg and William A. Byrd, eds. (UNODC y Banco Mundial, 2006).

habitantes suelen carecer de acceso a la tierra<sup>50</sup>. En muchas zonas del Afganistán, por ejemplo, existe una estrecha relación entre el cultivo de adormidera y la pobreza rural<sup>51</sup>, que se debe, entre otras cosas, a la falta de tierras de los campesinos y a la inseguridad de los derechos sobre la tierra<sup>52</sup>. Además, los precios de la tierra, los alquileres y los costos de los préstamos dependen cada vez más de la producción de adormidera<sup>53</sup>. Las investigaciones llevadas a cabo en la provincia de Nangarhar han demostrado que el cultivo de adormidera es impulsado no solo por factores como la elevada densidad de población y las escasas oportunidades de generación de ingresos fuera del sector agrícola, sino también por la falta de acceso a tierras de regadío<sup>54</sup>.

En varias zonas del Afganistán donde se cultiva la adormidera, las parcelas accesibles son demasiado pequeñas para que una familia pueda garantizar una fuente de ingresos legales<sup>55</sup>. Debido a su alto rendimiento por hectárea, el cultivo de adormidera es la única opción para muchas familias con pocos recursos (incluida la tierra como recurso) para ganarse la vida con la agricultura. Los hogares aislados sin acceso a los recursos tienen pocas posibilidades de conseguir medios de subsistencia alternativos<sup>56</sup>. En 2012, el 20% de las personas entrevistadas para el estudio *Afghanistan Opium Survey* de la UNODC indicaron que el principal motivo para cultivar adormidera en la temporada de cultivo de 2011/2012 fueron los elevados ingresos que era posible generar en un terreno pequeño<sup>57</sup>. Cuando se realizó el estudio *Afghanistan Opium Survey 2014*, esa fue la cuarta respuesta más frecuente, indicada por el 8% de los agricultores<sup>58</sup>.

La situación en Myanmar es similar. Según el estudio *South-East Asia Opium Survey 2012*, la falta de acceso a la tierra era una de las principales razones de la persistencia del cultivo de adormidera en el país. Si bien las aldeas en las que se cultivaba adormidera y aquellas en las que no se cultivaba tenían muchos elementos comunes, existía una importante diferencia

---

<sup>50</sup> PNUD, *Addressing the Development Dimensions of Drug Policy* (Nueva York, 2015); Mansfield, "Alternative development: the modern thrust of supply-side policy", pág. 26.

<sup>51</sup> Goodhand, "Frontiers and wars: the opium economy in Afghanistan".

<sup>52</sup> Benjamin Schaffner, *Opiumwirtschaft und "hawala" in Afghanistan: Struktur, Einbettung und Entwicklungsfaktoren* (Norderstedt, Alemania, GRIN Verlag, 2006).

<sup>53</sup> Goodhand, "Frontiers and wars: the opium economy in Afghanistan".

<sup>54</sup> Mansfield, "Responding to the challenge of diversity in opium poppy cultivation in Afghanistan", pág. 62.

<sup>55</sup> Alec McEwen and Brendan Witty, "Water management, livestock and the opium economy: land tenure", Case Study Series (Kabul, Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2006); David Mansfield, *A State Built on Sand: How Opium Undermined Afghanistan* (Nueva York, Oxford Press University, 2016), pág. 201.

<sup>56</sup> "Water management, livestock and the opium economy: land tenure".

<sup>57</sup> UNODC y Ministerio de Lucha contra los Estupefacientes del Afganistán, *Afghanistan: Opium Survey 2012* (Kabul, mayo de 2013).

<sup>58</sup> *Ibid.*, *Afghanistan Opium Survey 2014: Cultivation and Production* (Kabul, diciembre de 2014).

entre ellas en lo que respecta a la disponibilidad de tierras para la producción de alimentos. En las aldeas sin campos de cultivo de adormidera, los hogares tenían acceso a parcelas de tierra más grandes y mejor irrigadas. Los hogares tenían acceso, en promedio, a 1,2 hectáreas más de tierra (lo que equivale a un 62% más de tierra que los hogares en las zonas en que se cultivaba adormidera). Los hogares con un acceso limitado a la tierra, por su parte, cultivaban adormidera a fin de comprar alimentos con el producto de la venta.

Según el estudio *South-East Asia Opium Survey 2015*, en 2014 solo el 38% de los hogares de las aldeas en que se cultivaba adormidera poseían arrozales permanentes, frente al 56% de los hogares de las aldeas en las que no se cultivaba adormidera. En 2015, estas cifras se aproximaron, ya que el 48% de los hogares poseían arrozales en las aldeas en las que se cultivaba adormidera, frente al 53% en las aldeas en las que no se cultivaba adormidera. En el informe se concluye que los hogares que cultivan adormidera tienden a invertir sus beneficios en ganado y tierra<sup>59</sup>.

En lo que respecta a Colombia, un estudio de la UNODC de 2010 sobre la estructura económica en cuatro de los principales departamentos productores de cultivos ilícitos puso de manifiesto que gran parte de la población rural no tenía títulos de propiedad sobre la tierra oficiales<sup>60</sup>. En esas regiones, el 46% de los hogares cultivaban las tierras sin títulos de propiedad sobre la tierra. De esos hogares, los ingresos de los que se dedicaban a los cultivos ilícitos para la producción de drogas eran mayores que los de los hogares que no se dedicaban a los cultivos ilícitos. En el estudio se atribuye la ocupación de tierras sin título de propiedad principalmente a la tradición de informalidad imperante entre los pequeños agricultores y la falta de acceso a los procedimientos de formalización<sup>61</sup>. La erradicación también contribuyó al cultivo de coca en parcelas de difícil acceso y ubicadas lejos de los hogares de los agricultores. Especialmente en Meta-Guaviare, se comprobó que los agricultores sembraban cultivos ilícitos en zonas aisladas, lo que dio lugar a un aumento de la tala de bosque<sup>62</sup>. Una observación fundamental de ese estudio es que solo el 7% de los hogares tenían acceso al crédito institucional. Mientras que el 8% de los hogares que no cultivaban coca tenían acceso al crédito, solo el 4% de los hogares que producían coca lo tenían. Los créditos se supeditaban a menudo a la propiedad de la tierra como prenda de garantía para la entidad de crédito. Esto limita la inversión

---

<sup>59</sup> *Southeast Asia Opium Survey 2015*.

<sup>60</sup> En Meta-Guaviare, Putumayo-Caquetá y Orinoquía, el 50%, el 48% y el 79% de los hogares, respectivamente, no tenían títulos de propiedad oficiales. En la región del Pacífico, el 32% de los hogares no tenían tierras inscritas oficialmente en el registro, mientras que la mayor parte de la población que tenía acceso a la tierra disponía de títulos de propiedad comunal.

<sup>61</sup> "Estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en zonas de influencia de cultivos de coca".

<sup>62</sup> *Ibid.*

en medios de producción agrícola, o en la adquisición de nuevas tierras, que podían realizar los hogares sin acceso a la tierra reconocido oficialmente<sup>63</sup>.

### *Aspectos de género*

La falta de acceso a la tierra afecta a menudo de manera desproporcionada a las mujeres en las zonas de cultivos ilícitos (al igual que en otras zonas)<sup>64</sup>. Esto tiene importantes consecuencias cuando el acceso a la tierra determina la capacidad de los pequeños agricultores para adoptar medios de subsistencia ilícitos<sup>65</sup>. Por ejemplo, un estudio sobre un programa de formalización de la titularidad de la tierra en el Trópico de Cochabamba en 2006 reveló que el 47% de los títulos de propiedad sobre la tierra estaban registrados a nombre de un hombre, el 35% a nombre de un hombre y una mujer, y solo el 13% exclusivamente a nombre de una mujer<sup>66</sup>. A menudo, las mujeres solo pueden tener acceso a los títulos legales de propiedad sobre la tierra a través de sus maridos o familiares varones. Esto dificulta su acceso a los sistemas de crédito institucional y en ocasiones también a los programas de desarrollo alternativo. Por lo tanto, la capacidad de toma de decisiones de las mujeres y sus posibilidades de inversión suelen estar fuertemente limitadas, e incluso puede resultarles imposible acceder a la tierra<sup>67</sup>.

Las mujeres, aunque tienen con frecuencia un acceso más reducido a la tierra debido a los papeles asignados habitualmente a cada género en muchas zonas de cultivos ilícitos, suelen tener una visión más amplia sobre cómo asegurar los medios de subsistencia a más largo plazo<sup>68</sup>. La responsabilidad de conseguir alimentos puede llevar a las familias a diversificar la producción agrícola y optar por cultivos alimentarios en lugar de cultivos ilícitos. La participación de la mujer puede ser particularmente propicia para la sostenibilidad del desarrollo alternativo, ya que en muchos casos han demostrado ser más reticentes que los hombres a reducir la producción de subsistencia en favor de la coca)<sup>69</sup>.

En el Afganistán, por ejemplo, los pocos títulos de propiedad sobre la tierra que se han expedido oficialmente están casi exclusivamente en manos

---

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> "Gender and alternative development: experiences gained with participatory project work in the coca-cultivating areas of Peru" (Eschborn, Alemania, Organismo Alemán de Cooperación Técnica, 2000).

<sup>65</sup> Lupu, "Towards a new articulation of alternative development: lessons from coca supply reduction in Bolivia".

<sup>66</sup> USAID/Estado Plurinacional de Bolivia, "Generación de información cuantitativa: encuesta de medio término —proyecto de titulación de tierras en Bolivia— Trópico de Cochabamba" (Cochabamba, 2006). Disponible en [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnadq036.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadq036.pdf).

<sup>67</sup> "Gender and alternative development".

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> *Ibid.*

de hombres<sup>70</sup>. De conformidad con la Constitución, las mujeres tienen derecho a la propiedad de la tierra. Sin embargo, en realidad, las mujeres ceden a menudo sus derechos sobre las tierras a los hombres de su familia. Se estima que menos del 2% de las mujeres afganas poseen tierras<sup>71</sup>. Un estudio sobre el papel de las mujeres en el cultivo de adormidera señaló que solo 3 de las 157 mujeres encuestadas en varias provincias septentrionales y orientales del Afganistán respondieron que participaban en la adopción de decisiones para seleccionar qué cultivarían sus hogares. Esas tres mujeres que indicaron que participaban en la toma de decisiones eran viudas que recurrían a un aparcerero para cultivar la tierra o que adoptaban las decisiones conjuntamente con un hijo varón<sup>72</sup>. Las viudas y las mujeres solteras no suelen tener acceso a la tierra ni a la financiación, lo que las excluye de algunos de los recursos más importantes para asegurar sus medios de subsistencia en las zonas rurales<sup>73</sup>.

Si bien es necesario realizar más investigaciones sobre los papeles de género en el cultivo para la producción de drogas, en el estudio *Afghanistan Opium Survey 2015* de la UNODC ya se señalan algunas ideas importantes acerca de la diversidad de las perspectivas de las mujeres en lo que se refiere al cultivo de la adormidera<sup>74</sup>. Las mujeres tienen un gran potencial para generar más ingresos lícitos. En el estudio se afirma que es evidente que los ingresos adicionales en efectivo procedentes del trabajo de la mujer pueden reducir la presión económica para cultivar adormidera. Eso depende también del acceso de las mujeres a las tierras cultivables. Por ejemplo, el estudio pone de relieve casos en que las mujeres no podían cultivar la tierra porque no se les permitía acceder a la tierra situada lejos de su casa. Además, se llega a la conclusión de que una mayor inclusión de las mujeres en la población activa y el hecho de facilitar a las mujeres oportunidades de generación de ingresos pueden reducir la dependencia de los hogares de los cultivos ilícitos y empoderar a las mujeres para que desempeñen un papel más importante en la toma de decisiones de los hogares. Si bien todavía no se dispone de un conocimiento preciso del poder decisorio de las mujeres respecto del uso de la tierra y la selección de cultivos<sup>75</sup>, debe abordarse la cuestión de cómo puede contribuir la mejora del acceso a la tierra de las mujeres a la sostenibilidad de los medios de subsistencia en las zonas de cultivos ilícitos.

---

<sup>70</sup>USAID, “USAID country profile: property rights and resource governance–Afghanistan” (2010). Disponible en [www.land-links.org](http://www.land-links.org).

<sup>71</sup>*Ibid.*

<sup>72</sup>Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, “Papel de la mujer en el cultivo de adormidera en el Afganistán”, estudio estratégico núm. 6 (Islamabad, 2000); Congreso Nacional de Bolivia, Ley núm. 1008, del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, de 19 de julio de 1988.

<sup>73</sup>“Gender and alternative development”.

<sup>74</sup>UNODC y Ministerio de Lucha contra los Estupefacientes del Afganistán, *Afghanistan Opium Survey 2015: Socio-economic Analysis* (Kabul, marzo de 2016).

<sup>75</sup>*Ibid.*

### *Fragilidad de las instituciones*

Los siguientes ejemplos muestran que el cultivo para la producción de drogas suele estar relacionado con instituciones frágiles (por ejemplo, inseguridad en lo que se refiere a la propiedad y ambigüedad jurídica en lo que respecta al acceso a la tierra), así como con cuestiones como la migración o la seguridad respecto de las cuestiones relacionadas con la tierra. Por ejemplo, la migración hacia las zonas de cultivos ilícitos puede verse desencadenada por la degradación de los suelos, como por ejemplo en la región de los Yungas de La Paz en el Estado Plurinacional de Bolivia<sup>76</sup>. Esa migración también puede deberse a conflictos relacionados con la tierra o a la falta de acceso a la tierra, por ejemplo cuando se apropian ilegalmente de la tierra grupos armados que, en algunos casos, como en Colombia, se financian mediante el tráfico de drogas e incluso luchan por el control del narcotráfico<sup>77</sup>. Además, la migración también puede causar degradación ambiental, empujando la frontera de las tierras agrícolas a nuevas zonas en las que, de nuevo, la gente no tiene acceso legal a la tierra. En muchos casos en los que los agricultores se dedican al cultivo ilícito, los Gobiernos aplican estrategias de erradicación forzosa<sup>78</sup>. Esto también puede llevar a los agricultores a abandonar sus campos y desplazar los cultivos ilícitos a nuevas zonas. Los ejemplos que figuran a continuación ponen de relieve algunos de estos mecanismos.

Las actividades de erradicación de coca llevadas a cabo por los Gobiernos de los países andinos han empujado a los cultivadores de coca hacia el corazón de la Amazonía, donde, debido a la falta de alternativas económicas, se talaron las zonas forestales y luego se plantaron nuevos cultivos de coca<sup>79</sup>. En el Perú, por ejemplo, el cultivo de coca se distribuye principalmente por las laderas orientales de los Andes y las tierras bajas de la Amazonía. En las décadas de 1970 y 1980, los flujos migratorios desde los Andes hacia esas zonas forestales se vieron impulsados por la Ley de Reforma Agraria de 1969<sup>80</sup>. Además, esta migración siguió siendo alimentada posteriormente por la erradicación de los campos de coca en las décadas de 1970 y 1980<sup>81</sup>.

---

<sup>76</sup>Ana B. Villamil Soler, "Informe de consultoría: descripción y análisis de la situación actual del sector de desarrollo integral con coca en Bolivia y el rol del FONADAL en este sector" (La Paz, 2011).

<sup>77</sup>John Otis, "The FARC and Colombia's illegal drug trade", 15 de diciembre de 2014. Disponible en [www.wilsoncenter.org/](http://www.wilsoncenter.org/).

<sup>78</sup>"Estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en zonas de influencia de cultivos de coca".

<sup>79</sup>Martin Jelsma and Ricardo Vargas, "Drug crops and peace process in Colombia: a proposal for peace", 1 de junio de 2000. Disponible en [www.tni.org](http://www.tni.org).

<sup>80</sup>Fernando Eguren, ed., *Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina* (Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales, 2006).

<sup>81</sup>Ernesto M. Parra, "Desarrollo alternativo en el Perú: treinta años de aciertos y desaciertos", *Perspectivas Rurales. Nueva época*, núm. 23 (2014), págs. 85 a 104; *Informe Mundial sobre las Drogas 2016* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.16.XI.7).

Las reformas agrarias provocaron que algunos grandes terratenientes dejaran sus haciendas (grandes superficies dedicadas a plantaciones)<sup>82</sup>. Antes de la reforma agraria, algunos de los grandes terratenientes habían estado cultivando coca para uso tradicional en cantidades limitadas, con autorización de la empresa estatal ENACO. Cuando esas tierras se redistribuyeron entre los campesinos en el transcurso de la reforma agraria, algunos de estos trabajadores comenzaron a cultivar coca para venderla en el mercado negro, aprovechando los conocimientos que habían adquirido cuando trabajaban en las haciendas. El aumento del cultivo ilícito de coca en las zonas forestales escasamente pobladas de la cuenca del Amazonas y las laderas orientales de los Andes dio lugar a la migración de muchos peruanos desde las tierras altas en busca de empleo. Las altas tasas de rendimiento de la producción de coca también contribuyeron al cada vez mayor desplazamiento de otros cultivos, como el maíz o el café, mientras que el proceso de asentamiento no reglamentado condujo a una dispersión del cultivo ilícito de coca<sup>83</sup>.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, el acceso a la tierra y la migración también están vinculados al cultivo de coca. En algunas partes de la región de los Yungas de La Paz, el cultivo en la “zona de producción tradicional”<sup>84</sup> es legal en cierta medida<sup>85</sup>. Si bien el cultivo de coca está prohibido en la mayor parte del resto del país, en la “zona de producción excedentaria en transición”, el cultivo de coca está sujeto a estrategias de reducción en el marco de la “racionalización y erradicación”<sup>86</sup>. En esas zonas, el cultivo de coca se define como el “resultado de un proceso de colonización espontánea o dirigida, que ha sustentado la expansión de cultivos excedentarios en el crecimiento de la demanda para usos ilícitos”<sup>87</sup>. En este contexto, la dispersión de los cultivos de coca puede ser consecuencia de la falta de acceso a las tierras cultivables en la zona de cultivo tradicional, por ejemplo debido a la degradación del suelo por el exceso de cultivo de coca<sup>88</sup>. En algunas partes de esta zona, los hogares han dividido sus tierras a fin de proporcionar medios de subsistencia a sus hijos cuando crean sus propias familias. Esto ha dado lugar a la fragmentación de la tierra y, en consecuencia, obliga a las familias a ganarse la vida con pequeñas propiedades. La investigación sobre los proyectos de desarrollo alternativo en el municipio de La Asunta, en los

---

<sup>82</sup>Perú, Nueva reforma agraria: Decreto-Ley núm. 17716 (1969).

<sup>83</sup>Información basada en la información sobre casos concretos obtenida en conversaciones con un experto de desarrollo alternativo del Perú.

<sup>84</sup>La zona tradicional comprende los municipios de Coroico, Coripata, Chulumani, Cajuaata, Irupana, Yanacachi y partes de La Asunta y Apolo.

<sup>85</sup>Ley núm. 1008 de 19 de julio de 1988.

<sup>86</sup>*Ibid.*

<sup>87</sup>*Ibid.*

<sup>88</sup>Villamil, “Informe de consultoría: descripción y análisis de la situación actual del sector de desarrollo integral con coca en Bolivia”.

Yungas de La Paz, ha demostrado que muchas personas migraron a zonas todavía fértiles para dedicarse al cultivo de coca<sup>89</sup>.

En Colombia, la concentración de la propiedad de la tierra y el desplazamiento de los agricultores por el conflicto armado han obligado a muchos habitantes de las zonas rurales a establecerse en otro lugar<sup>90</sup>. Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en Colombia, el número de desplazados internos ascendía a 5,7 millones en 2014<sup>91</sup>. Esas personas han sido desplazadas de una superficie que oscila entre al menos 4 millones de hectáreas<sup>92</sup> y 6,6 millones de hectáreas, según la estimación utilizada<sup>93</sup>. Alrededor del 80% de los desplazados por la violencia proceden de zonas rurales<sup>94</sup>. Los desplazados internos han huido, entre otras cosas, de la violencia y los conflictos en los que participan grupos insurgentes o paramilitares. A menudo, estos grupos intentan hacerse con el control de las rutas de tráfico de coca o sus productos derivados destinadas a hacer llegar estos productos al mercado de la droga, así como de las tierras y las plantaciones, a fin de financiar sus operaciones<sup>95</sup>. Esta forma de apropiación de tierras ha dado lugar a una mayor concentración de la propiedad de la tierra, especialmente en las zonas rurales<sup>96</sup>. En Colombia, las cuestiones relativas a la tierra y la droga están intrínsecamente vinculadas al proceso de paz y forman parte del acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC. Por consiguiente, el Gobierno ha puesto en marcha una iniciativa que tiene por objeto la formalización de los derechos sobre la tierra de los pequeños agricultores, a fin de proporcionar incentivos para abandonar el cultivo de coca<sup>97</sup>.

---

<sup>89</sup>Información de varios informes sobre las evaluaciones del proyecto BOLI79 (Manejo integral de los recursos naturales en el Trópico de Cochabamba y los Yungas de La Paz) llevadas a cabo por la Agencia Alemana de Cooperación Internacional en 2011, 2013 y 2015.

<sup>90</sup>Amira Armenta, "The illicit drugs market in the Colombian agrarian context: why the issue of illicit cultivation is highly relevant to the peace process", Drug Policy Briefing núm. 40 (Amsterdam, Transnational Institute, 2013).

<sup>91</sup>Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, "UNHCR country operations profile: Colombia 2015". Disponible en [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).

<sup>92</sup>USAID, "USAID country profile: property rights and resource governance—Colombia" (2010).

<sup>93</sup>ABC Colombia, "El Panorama Actual de Colombia: Ley de Víctimas y Restitución de Tierras Ley 1448", 29 de mayo de 2012. Disponible en [www.abcolombia.org.uk](http://www.abcolombia.org.uk).

<sup>94</sup>Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, "UNHCR Country operations profile: Colombia 2015".

<sup>95</sup>Alvaro Bello, "Displaced coca cultivation", in *ITPCM International Commentary: Colombia—Land and Human Issues*, vol. VIII, núm. 31 (diciembre de 2012), págs. 17 a 21.

<sup>96</sup>Nazih Richani, "Forced displacement, concentration of land property, and the rentier political economy in Colombia", *Journal of International Affairs*, 20 de abril de 2015 (artículos en línea). Disponible en <https://jia.sipa.columbia.edu/online-articles/forced-displacement-concentration-land-property-and-rentier-political-economy>; Thoumi, "Debates y paradigmas de las políticas de drogas en el mundo y los desafíos para Colombia", págs. 436 y ss.

<sup>97</sup>Ross Eventon, "Colombia: drugs and the peace agreement", GDPO Situation Analysis (Swansea, United Kingdom, Observatorio Global de Políticas de Drogas, Universidad de Swansea, 2016). Disponible en [www.swansea.ac.uk](http://www.swansea.ac.uk).

El cultivo para la producción de drogas intensivo en mano de obra puede atraer a migrantes que busquen empleo en la economía de la coca o la adormidera. Este factor de atracción es aún mayor cuando los migrantes no tienen acceso o tienen un acceso limitado a la tierra. Tras trabajar primero como jornaleros o temporeros, muchos se trasladan a zonas marginales en busca de nuevas tierras agrícolas. En el Afganistán, por ejemplo, los migrantes estacionales se trasladan de zonas donde no se cultiva adormidera a zonas donde la industria ilícita del opio genera una demanda de mano de obra. Los integrantes de hogares que tienen escaso o nulo acceso a la tierra migran en algunos casos a otras provincias cuando los propietarios de las tierras de sus provincias de origen abandonan el cultivo de la adormidera<sup>98</sup>. Por ejemplo, el aumento del cultivo de adormidera en la provincia de Balkh durante la temporada de cultivo 2004/2005 puede atribuirse parcialmente a las familias recién llegadas a Balkh en busca de acceso a la tierra y de oportunidades de generación de ingresos, ya que la producción de opio en su provincia de origen, Nangarhar, había disminuido notablemente<sup>99</sup>.

En algunas regiones del Afganistán, el acceso a la tierra y al crédito para muchas personas sin tierra está controlado por quienes detentan el poder de forma oficiosa, a través de la cadena de valor del opio. En esas zonas, muchos solo pueden acceder a la tierra a través de las relaciones de aparcería, por las cuales el propietario, o quien controla la tierra, pone la tierra a disposición de los aparceros, junto con parte de los insumos agrícolas necesarios. A cambio, los aparceros reciben una parte de la cosecha. Muchos aparceros venden su cosecha, o parte de ella, por adelantado, a precios generalmente muy inferiores al valor de mercado, a fin de comprar los insumos de producción necesarios. En ocasiones, quienes suscriben estos contratos de aparcería no son los campesinos sin tierra, sino los propietarios de otras tierras, que de este modo consiguen terrenos adicionales. La decisión de qué cultivar en las tierras la suele tomar el arrendador con el consentimiento del aparcerero. Al asignar las parcelas se suele dar preferencia a los aparceros que están dispuestos a cultivar adormidera<sup>100</sup>.

En el Afganistán, el hecho de que los cultivadores de adormidera sean aparceros o no repercute en el nivel de ingresos que obtienen del cultivo de opio. Muchos aparceros reciben solo una pequeña parte de la cosecha de opio, que venden a precios relativamente bajos antes de la cosecha<sup>101</sup>. Estos anticipos pueden utilizarse para adquirir no solo los insumos agrícolas

---

<sup>98</sup> Mansfield, "Responding to the challenge of diversity in opium poppy cultivation in Afghanistan", pág. 104.

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> Camilla I. M. Anderson, "Counterproductive counternarcotic strategies?". *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 95, núm. 4 (2013), págs. 917 a 931.

<sup>101</sup> Mansfield, "Responding to the challenge of diversity in opium poppy cultivation in Afghanistan".

necesarios para la producción de opio, sino también para cubrir sus gastos de subsistencia. Los ingresos que obtienen de la cosecha de opio se utilizan a menudo para satisfacer las necesidades básicas de la familia<sup>102</sup>. En cambio, los terratenientes que arriendan sus campos a los aparceros reciben aproximadamente dos tercios de la cosecha y, por lo tanto, obtienen unos ingresos mucho mayores. Además, los terratenientes suelen tener la capacidad de almacenar la cosecha durante un determinado período de tiempo y venderla por ejemplo una vez ha terminado la temporada de cosecha, cuando los precios de mercado repuntan. Los aparceros, que aceptan condiciones contractuales poco favorables, a menudo no tienen ningún capital ni fuentes de ingresos alternativas<sup>103</sup>.

La tipología de la dependencia del cultivo de adormidera en Nangarhar (Afganistán) muestra que los aparceros dependían en gran medida de la cosecha, mientras que otros arrendatarios no eran tan dependientes, y los terratenientes no dependían en absoluto de ella<sup>104</sup>. En cuanto a la extensión de tierra cultivada en verano y en invierno, los agricultores con explotaciones pequeñas (menos de 7,5 *jerib*)<sup>105</sup> eran los más dependientes del cultivo de opio; los que disponían de entre 7,5 y 15 *jerib* de tierra eran menos dependientes, y los que cultivaban más de 15 *jerib* (3 hectáreas) de tierra no dependían del cultivo de adormidera<sup>106</sup>.

Las inversiones a gran escala en zonas de cultivos ilícitos podrían tener repercusiones importantes sobre el acceso a la tierra de los pequeños agricultores cuando los derechos sobre la tierra no están garantizados, ya que esas iniciativas se basan principalmente en incentivos financieros para las grandes agroempresas y no en el apoyo financiero a las entidades públicas nacionales y locales<sup>107</sup>. Este aspecto debe examinarse más a fondo, por ejemplo en el contexto del cultivo de adormidera en Asia sudoriental en lo que respecta a los programas de sustitución de adormidera a gran escala, en los que se recurre principalmente a inversiones privadas en caucho como alternativa a los cultivos ilícitos<sup>108</sup>. Aún no se han determinado los efectos del

---

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> David 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", documento interno núm. 11 del Proyecto de Medios de Subsistencia Alternativos (PAL) (Jalalabad, Afganistán, Dependencia de Gestión del Proyecto de Medios de Subsistencia Alternativos, junio de 2005).

<sup>105</sup> Un *jerib* afgano equivale a aproximadamente 0,2 hectáreas.

<sup>106</sup> Mansfield, "Pariah or poverty?..."

<sup>107</sup> Juliet Lu, "Tapping into the rubber market: opium replacement and the role of rubber in developing Laos", BICAS Working Paper, núm. 10 (Amsterdam, Transnational Institute, mayo de 2015). Véase también Paul T. Cohen, "The post-opium scenario and rubber in northern Laos: alternative Western and Chinese models of development", *International Journal of Drug Policy*, vol. 20, núm. 5 (2009), págs. 424 a 430.

<sup>108</sup> Tom Kramer and Kevin Woods, "Financing dispossession: China's opium substitution programme in northern Burma", 20 de febrero de 2012. Disponible en [www.tni.org](http://www.tni.org).

aumento de la inversión en los medios de subsistencia de los pequeños agricultores, entre otros lugares en las regiones de Myanmar fronterizas con China, que son la principal zona de cultivos ilícitos de ese país<sup>109</sup>. A ese respecto, la gobernanza de la tierra desempeña un papel fundamental.

Durante los más de 60 años que duró su conflicto interno, Myanmar no contaba con una legislación codificada sobre la tierra. En marzo de 2012, se aprobaron dos nuevas leyes: la Ley de tierras de labranza y la Ley de ordenación de las tierras vírgenes, en barbecho y sin explotar. La Ley de tierras de labranza establece que la tierra puede intercambiarse en un mercado de certificados individuales de uso de la tierra. La Ley de ordenación de las tierras vírgenes, en barbecho y sin explotar atribuye al Gobierno la potestad de asignar las tierras de los agricultores particulares y las comunidades a inversores nacionales e internacionales. En esas tierras se incluyen los campos utilizados para el cultivo migratorio en las tierras altas y los campos de las tierras bajas sobre los cuales los agricultores no tienen ningún título de propiedad. Especialmente en las tierras altas, la mayoría de los agricultores practican la agricultura migratoria, aunque solo unos pocos tienen títulos oficiales de propiedad de la tierra que los habiliten para ello. En esas zonas predominan los sistemas de tenencia consuetudinaria y comunal<sup>110</sup>. En 2016, se aprobó una nueva política nacional de utilización de la tierra para armonizar las leyes sobre la tierra vigentes<sup>111</sup>. Si bien aún han de investigarse las repercusiones de las nuevas leyes, su aplicación tendrá consecuencias importantes para los pequeños agricultores y en lo que se refiere a los efectos de la inversión en las zonas rurales sobre la tenencia consuetudinaria de la tierra y la seguridad alimentaria<sup>112</sup>.

## La gobernanza de la tierra en el contexto del desarrollo alternativo

Los hogares que tienen acceso seguro a los medios de producción agrícola, en particular la tierra, a los mercados de venta legales y a otras fuentes de ingresos no agrícolas parecerían ser los que están en mejores condiciones de gestionar la transición a los medios de subsistencia legales. En ese sentido, el acceso a la tierra es un activo valioso para que los agricultores puedan pasarse al cultivo lícito y, por lo tanto, un aspecto crucial para el desarrollo alternativo. Por ejemplo, un estudio sobre las repercusiones de la prohibición del

---

<sup>109</sup>Tom Kramer, "The current state of counternarcotics policy and drug reform debates in Myanmar" (abril de 2015). Disponible en [www.brookings.edu](http://www.brookings.edu).

<sup>110</sup>Transnational Institute, "Access denied: land rights and ethnic conflict in Burma", Burma Policy Briefing, núm. 11, 8 de mayo de 2013. Disponible en [www.tni.org](http://www.tni.org).

<sup>111</sup>Stephen Mccarthy, "Land tenure security and policy tensions in Myanmar (Burma)", Asia Pacific Issues, núm. 127 (Honolulu, Centro Este-Oeste, octubre de 2016).

<sup>112</sup>Roy Prosterman and Darryl Vhughen, "Land to the tillers of Myanmar", New York Times, 13 de junio de 2012.

opio en la provincia afgana de Nangarhar pone de relieve los efectos de la pérdida repentina de los ingresos procedentes del cultivo de opio<sup>113</sup>. Mientras que los agricultores con más tierras pudieron sustentarse en los cultivos lícitos que ya tenían, los agricultores que más dependían del cultivo de adormidera tuvieron una capacidad menor de mantener sus medios de subsistencia al pasar al cultivo de trigo. Por el contrario, las estrategias de adaptación aplicadas por los agricultores más pobres con menos acceso a la tierra aumentan más bien el riesgo de no poder abandonar el cultivo ilícito a largo plazo. Entre las consecuencias negativas, destacan la imposibilidad de acceder a nuevos préstamos o saldar deudas, la grave escasez alimentaria y la incapacidad de procurar educación a sus hijos<sup>114</sup>. En relación con el programa de Familias Guardabosques de Colombia, la UNODC señala que “el fomento del acceso a la propiedad rural es parte fundamental de los programas de desarrollo alternativo, pues el arraigo a la tierra contribuye a que los campesinos se mantengan alejados de los cultivos ilícitos y les permite desarrollar proyectos productivos de largo plazo”<sup>115</sup>.

Por lo tanto, algunos proyectos de desarrollo alternativo se han centrado en el registro de las tierras y la concesión de títulos de propiedad como un componente estratégico de fortalecimiento de la agricultura legal. Si bien existen diversos ejemplos en los que la concesión de títulos de propiedad sobre la tierra se ha integrado con éxito en el desarrollo alternativo<sup>116</sup>, se citan los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú, aprovechando los conocimientos de los proyectos de cooperación para el desarrollo de Alemania y de la Unión Europea.

En algunos proyectos de desarrollo alternativo en el Perú, es habitual que exista inseguridad jurídica en lo que respecta a la propiedad y al uso de la tierra, debido al carácter migratorio de la población a la que están dirigidos los proyectos, por ejemplo, en el caso de un proyecto en las zonas del Alto Huallaga y Ucayalí, en el que solo el 18% de la población destinataria había nacido en los distritos en los que se llevaba a cabo el proyecto, mientras que el 30% procedía de otros distritos de la misma región y el 52% de otras regiones del país<sup>117</sup>. En general, este carácter migratorio de la población supone un obstáculo para las inversiones a medio y largo plazo,

---

<sup>113</sup>Mansfield, “Pariah or poverty?...”.

<sup>114</sup>*Ibid.*

<sup>115</sup>Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Gobierno de Colombia, *Colombia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2013* (Bogotá, junio de 2014), pág. 81.

<sup>116</sup>Gerd Addicks, Katharina Hübner-Schmid and Hugo Cabieses, “Estudio de la intervención de la Unión Europea en la política sectorial de desarrollo integral y de coca en Bolivia (1998-2010)” (Eschborn, Alemania), Agencia Alemana de Cooperación Internacional, 2010).

<sup>117</sup>Informes de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) correspondientes a 2012, 2014 y 2016 relativos al proyecto PER/U87 de la UNODC, “Sustainable agricultural development to reduce poverty through environmentally sustainable approaches and gender empowerment”, ejecutado en Alto Huallaga (región de Huánuco) y Aguaytia (región de Ucayalí), Perú.

como las necesarias para el cultivo del café y del cacao, que requieren varios años antes de empezar a dar frutos. Por ello, un proyecto financiado en el marco de acuerdos de conversión de la deuda con Alemania ha promovido la concesión de títulos de propiedad sobre la tierra como requisito previo para el desarrollo rural sostenible en las zonas en que existen cultivos ilícitos. En la región de San Martín, entre 2002 y 2007, el proyecto “Programa de Desarrollo Alternativo Tocache Uchiza I (PRODATU I)” apoyó la formalización de unos 12.000 títulos de propiedad, lo que benefició a unas 15.000 familias, el 87% de las familias de la provincia, y aumentó el valor de las parcelas<sup>118</sup>. Además, el proyecto ha prestado apoyo a los gobiernos regionales y locales de Tocache en la planificación participativa del uso de la tierra, la promoción del uso sostenible de la tierra, el asentamiento ordenado y la adopción de decisiones fundamentadas por los agentes sociales, económicos y políticos. Se elaboró un plan de ordenación del uso de la tierra en la provincia, utilizando todos los recursos disponibles (incluido un catastro) y en consulta con diversos agentes, entre ellos los cultivadores de coca actuales y los antiguos cultivadores, los grupos de la sociedad civil, los agentes políticos y los representantes del sector privado, definiendo zonas concretas para diversos cultivos y productos forestales alternativos<sup>119</sup>.

En general, los indicadores sociales y económicos correspondientes a San Martín han mejorado y el cultivo de coca prácticamente ha desaparecido de la región. No obstante, para muchos campesinos el proceso de transición hacia fuentes de ingresos legales no ha sido fácil<sup>120</sup>. Si bien se reconoce que el programa de inscripción registral de las tierras es uno de los principales incentivos para que los pequeños agricultores se pasen a los cultivos alternativos, las parcelas de tierra de la región a menudo son demasiado pequeñas para proporcionar suficientes ingresos a corto plazo a los campesinos que cultivan café o cacao<sup>121</sup>. La mayoría de los campos de cultivo de coca tienen una superficie de entre 0,25 y 3 hectáreas, mientras que solo unos pocos campesinos tienen tierras que abarquen hasta 7 hectáreas<sup>122</sup>. Este aspecto de la situación pone de manifiesto que no solo la formalización

---

<sup>118</sup>Gerhard Redecker, “Experiencias del KfW Entwicklungsbank (Banco Alemán de Desarrollo) con los proyectos de inversión pública financiados en el Perú”, presentación en el Encuentro de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y Caribe, Lima, 16 de octubre de 2009.

<sup>119</sup>Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, “Tocache: hacia el desarrollo sostenible — zonificación ecológica y económica” (Tocache, PRODATU, 2006).

<sup>120</sup>Hugo Cabieses, “El ‘milagro de San Martín’ y los síndromes del ‘desarrollo alternativo’ en el Perú”, informe sobre políticas de drogas núm. 34, 22 de noviembre de 2010. Disponible en [www.tni.org](http://www.tni.org).

<sup>121</sup>Mirella van Dun, Hugo Cabieses y Pien Metaal, “Between reality and abstraction: guiding principles and developing alternatives for illicit crop producing regions in Peru”, *Drug Policy Briefing*, núm. 39 (Amsterdam, Transnational Institute, enero de 2013).

<sup>122</sup>*Ibid.*

de los títulos de propiedad sobre la tierra tiene consecuencias importantes; también es importante el acceso a tierras cultivables.

Un factor clave para incorporar la formalización y la inscripción registral de las tierras en los proyectos locales con resultados satisfactorios es la integración en procesos nacionales o regionales. Mientras que en el pasado solo unos pocos campesinos de las zonas de cultivo de coca más remotas podían recibir títulos de propiedad por conducto del programa nacional de inscripción registral de las tierras, hoy en día la concesión de títulos de propiedad sobre la tierra en el marco del Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) es un pilar fundamental de la estrategia de desarrollo alternativo del Gobierno del Perú. En este contexto, estaba previsto que entre 2014 y 2016 se entregaran 51.000 títulos de propiedad a los campesinos que participaban en los proyectos de desarrollo alternativo de la Comisión Nacional Para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) del Perú. Entre 2011 y 2013 se habían emitido unos 17.000 títulos de propiedad<sup>123</sup>.

La correlación entre la formalización de los derechos sobre la tierra en las zonas rurales por conducto del PETT y el desarrollo de las inversiones agrícolas fue el tema de un estudio realizado para una conferencia del Grupo Banco Mundial sobre los retos de la política territorial<sup>124</sup>. Según el estudio, existía una estrecha correlación entre la seguridad con respecto a los títulos sobre la tierra y la disposición de la gente a invertir en la tierra. Esa correlación se ponía especialmente de manifiesto en las parcelas de tierra que, con anterioridad al proceso de inscripción registral, se habían caracterizado por la inseguridad respecto de los derechos sobre la tierra. En la mayoría de los casos, no obstante, el aumento observado en las inversiones agrícolas solo podía atribuirse al hecho de que los propietarios de tierras estaban más dispuestos a invertir, y no al hecho de que dispusieran de mayor acceso al crédito. No obstante, se observó un mayor acceso al crédito institucional entre los agricultores ricos cuyos derechos de propiedad ya eran comparativamente seguros antes de la inscripción registral de sus tierras<sup>125</sup>.

Por otra parte, otro estudio demostró que la inscripción registral de las tierras en el Perú había mejorado el acceso a los préstamos, en particular para aquellas personas cuyas solicitudes probablemente se habrían denegado por no tener un título de propiedad, o que de entrada ni siquiera

---

<sup>123</sup>DEVIDA, *Compendio Normativo sobre Tráfico Ilícito de Drogas y Desarrollo Alternativo* (Lima, 2016).

<sup>124</sup>Ricardo Fort, "Assessing the impact of rural land titling in Peru: the case of the PETT program" (Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRAE), 2008).

<sup>125</sup>*Ibid.*

habrían intentado obtener un préstamo por ese motivo<sup>126</sup>. Dentro de ese grupo se observó un aumento de los ingresos (incluidos los ingresos por hectárea y los ingresos no agrícolas) y un aumento de las inversiones en cultivos permanentes<sup>127</sup>. Ambos estudios coincidían en que la seguridad respecto de los derechos sobre la tierra en el Perú había tenido un efecto positivo en la inversión agrícola<sup>128</sup>.

Asimismo, la reforma agraria ha tenido importantes repercusiones en el desarrollo alternativo en el Estado Plurinacional de Bolivia<sup>129</sup>. La renovación en 2006 de la ley de reforma agraria de 1996 sentó las bases para lograr una mayor igualdad de acceso a la tierra y una mayor igualdad entre los géneros. En marzo de 2016 se habían emitido 165.000 títulos de propiedad en el departamento de La Paz y 265.000 en el departamento de Cochabamba, en los que se encontraban las zonas de cultivo de coca del país<sup>130</sup>.

En los últimos años, el Estado Plurinacional de Bolivia ha logrado reducir la zona dedicada al cultivo de coca y, al mismo tiempo, mantener un nivel bajo de conflicto social relacionado con las medidas de reducción. En lo que respecta al éxito de sus programas de desarrollo alternativo en ese país, la Comisión Europea considera que la inclusión social a través del acceso a los servicios básicos y la concesión de títulos de propiedad sobre la tierra ha sido clave para el éxito de sus programas desde el punto de vista estratégico<sup>131</sup>. En el marco de esa iniciativa de cooperación para el desarrollo, se considera que el Programa de Apoyo al Control Social de la Producción de la Hoja de Coca (PACS) ha contribuido enormemente a la estabilización del cultivo de coca en el Trópico de Cochabamba<sup>132</sup>. En el Estado Plurinacional de Bolivia se alcanzó un punto de inflexión en 2010, cuando la superficie cultivada comenzó a disminuir constantemente y siguió haciéndolo hasta 2015<sup>133</sup>. Desde 2006, la política en materia de drogas de ese país se ha centrado, entre otras cosas, en el desarrollo económico, concretamente en la inscripción registral de las tierras y en la concesión de títulos de propiedad como

---

<sup>126</sup>Eduardo Zegarra, Javier Escobal y Ursula Aldana, "Titling, credit constraints and rental markets in rural Peru: exploring channels and conditioned impacts", (Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2008).

<sup>127</sup>*Ibid.*

<sup>128</sup>En cuanto a los efectos de la inscripción registral de las tierras en el Perú, compárese con la información del Ministerio de Agricultura y Riego ([www.minagri.gob.pe/portal](http://www.minagri.gob.pe/portal)).

<sup>129</sup>Programa de Apoyo al Control Social de la Producción de la Hoja de Coca (PACS). Más información disponible en [www.controlsocial.bo](http://www.controlsocial.bo).

<sup>130</sup>Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). Más información disponible en [www.inra.gob.bo](http://www.inra.gob.bo).

<sup>131</sup>"Estudio de la intervención de la Unión Europea en la política sectorial de desarrollo integral y de coca en Bolivia (1998-2010)".

<sup>132</sup>*Ibid.*

<sup>133</sup>Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2014.

pilar de su estrategia de reducción del cultivo de coca<sup>134</sup>. Como se describe detalladamente en el artículo de Grisaffi, Farthing y Ledebur publicado en el presente número del *Boletín de Estupefacientes*, a esto se suma la participación de las federaciones de productores de coca para garantizar la adhesión de las comunidades al acuerdo del cato, que permite a los campesinos de las regiones de Chapare y Yungas de La Paz cultivar coca en 0,16 hectáreas y 0,25 hectáreas de terreno, respectivamente, para usos tradicionales. Esa política conlleva la inscripción de los cocaleros en un sistema biométrico y la promoción de la concesión de títulos de propiedad sobre la tierra durante el proceso nacional de inscripción en el registro de tierras, así como la consolidación de las leyes relativas a la tierra en las zonas de producción de La Paz y Cochabamba. Esto permite llevar a cabo un monitoreo satelital de las parcelas de cultivo de coca e inscribir las parcelas en las federaciones de productores de coca<sup>135</sup>.

Varios proyectos de cooperación internacional han promovido la inscripción de zonas de producción de coca del Estado Plurinacional de Bolivia en el marco de iniciativas de desarrollo sostenible. La Unión Europea inició por primera vez su andadura en esta nueva vía del desarrollo alternativo con el Programa de Apoyo a la Estrategia de Desarrollo Alternativo del Chapare (PRAEDAC), que se ejecutó entre 1998 y 2006, y que tenía por objeto fortalecer las instituciones locales y promover la seguridad de los derechos sobre la tierra<sup>136</sup>. Con la asistencia del proyecto, 11.600 familias recibieron títulos de propiedad sobre la tierra<sup>137</sup>. La concesión de títulos de propiedad sobre la tierra también era uno de los pilares del programa PACS, financiado por la Unión Europea y ejecutado entre 2007 y 2013. El PACS promovía la sistematización del monitoreo de la producción de coca mediante un sistema georeferenciado, un proceso de inscripción registral de las tierras, el apoyo a la creación de un registro biométrico de los productores de coca y el monitoreo de las zonas de cultivo inscritas en el registro. Los campos de cultivo de coca suelen monitorearse varias veces al año mediante imágenes aéreas y satelitales y visitas *in situ*<sup>138</sup>.

Como parte del programa, el sistema de información SYSCOCA genera mapas temáticos o listas de productores y se pone a disposición de los

---

<sup>134</sup>Estado Plurinacional de Bolivia, “Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca 2006-2010” (La Paz, 2006).

<sup>135</sup>Linda Farthing y Benjamin Kohl, “Supply-side harm reduction strategies: Bolivia’s experiment with social control”, *International Journal of Drug Policy*, vol. 23, núm. 6 (2012), págs. 488 a 494.

<sup>136</sup>Villamil, “Informe de consultoría: descripción y análisis de la situación actual del sector de desarrollo integral con coca en Bolivia”.

<sup>137</sup>Más información disponible en [www.controlsocial.bo](http://www.controlsocial.bo).

<sup>138</sup>Kathryn Ledebur y Coletta Youngers, “From conflict to collaboration: an innovative approach to reducing coca cultivation in Bolivia”, *Stability: International Journal of Security and Development*, vol. 2, núm. 1 (2013), págs. 2 a 11.

sindicatos de productores de coca como base para sus actividades relacionadas con el control social. El sistema les permite identificar quiénes son los propietarios de los cultivos de coca de una zona determinada, si los productores cumplen los límites de producción de coca y cómo evoluciona con el tiempo la superficie total dedicada al cultivo de coca en determinadas zonas. En su mayor parte, el proceso se ha llevado a cabo junto con la emisión de los correspondientes títulos de propiedad<sup>139</sup>.

## Conclusión

Si bien en el pasado las cuestiones relativas a la tierra no han recibido suficiente atención en el desarrollo alternativo, los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo de 2013 pusieron de relieve expresamente la importancia de los derechos sobre la tierra para el éxito de las iniciativas de desarrollo alternativo<sup>140</sup>. En abril de 2016, la importancia de la cuestión también se puso de manifiesto en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas celebrado en ese año, en el que se reconoció el papel que desempeñaban los derechos sobre la tierra en el desarrollo alternativo.

Varias directrices internacionales, como las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (Principios del CSA), proporcionan orientaciones en materia de gobernanza eficaz de la tierra.

A la luz del impulso político y las orientaciones que proporcionan las directrices internacionales, las conclusiones a las que se ha llegado en el presente artículo no tienen por objeto establecer un enfoque conceptual que sea aplicable en cualquier contexto, sino poner de relieve la urgente necesidad de una investigación más detallada y orientada a la práctica. Las conclusiones ponen de manifiesto la pertinencia de las cuestiones relativas a la tierra en el contexto de las zonas de cultivos ilícitos y, por consiguiente, su importancia crítica para el desarrollo alternativo. Como se muestra en el artículo, el acceso insuficiente a la tierra de las poblaciones rurales propicia el cultivo ilícito. La falta de acceso seguro a la tierra incentiva las actividades económicas a corto plazo y dificulta el acceso al crédito. Esto, en consecuencia, supone un obstáculo para la transformación sostenible de las economías ilícitas en sistemas económicos legales.

---

<sup>139</sup>Más información disponible en [www.controlsocial.bo](http://www.controlsocial.bo).

<sup>140</sup>Resolución 68/196 de la Asamblea General, anexo.

Cuando se integran de manera efectiva en los programas de desarrollo alternativo, la promoción del acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia de la tierra pueden servir de apoyo a la transición hacia economías legales. Los derechos sobre la tierra pueden proporcionar seguridad con respecto a los medios de producción y los medios de subsistencia y mejorar el acceso al crédito, fomentando así la inversión en actividades agrícolas lícitas. La existencia de sistemas de administración de la tierra que funcionen adecuadamente (por ejemplo, sistemas de catastro e inscripción registral de tierras) no solo aumenta el control sobre el cultivo ilícito, sino que también propicia las medidas de desarrollo alternativo. La seguridad del acceso a la tierra no solo puede ser una condición indispensable para tener acceso al crédito en muchas zonas de cultivos ilícitos, sino que también puede servir de incentivo para la agricultura y el uso de la tierra sostenibles. En el contexto del desarrollo alternativo, la inscripción registral de las tierras puede ayudar a crear confianza y promover la participación a largo plazo en proyectos que contribuyan a facilitar la transición hacia actividades que generen ingresos lícitos, y al mismo tiempo fortalece la relación entre la comunidad y las autoridades locales.

Los programas de desarrollo alternativo deben tener presentes las condiciones específicas de cada zona de cultivos ilícitos, incluidos los principales sistemas de subsistencia de la población local con respecto al acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia de la tierra. Cuando la falta de acceso a la tierra y la inseguridad de la tenencia de la tierra demuestran ser un factor conducente al cultivo ilícito, es necesario complementar los programas de desarrollo alternativo con políticas de la tierra adecuadas. En muchos casos, los proyectos de desarrollo alternativo, a su vez, han demostrado ser eficaces para promover la aplicación de políticas de la tierra mediante la planificación del uso de la tierra, la inscripción registral de tierras y la puesta en funcionamiento de un sistema de catastro.

Un factor clave para la implantar un sistema de registro de tierras y formalizar los derechos sobre la tierra en los proyectos locales con resultados satisfactorios es su integración en procesos nacionales o regionales, como muestran los ejemplos del Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú. Para ello debe existir una coordinación estrecha entre los diferentes agentes responsables de la ejecución de la política de tierras y los programas de desarrollo alternativo. A menudo es necesario fortalecer la capacidad institucional local para promover la formalización de los derechos sobre la tierra y el establecimiento de salvaguardias con respecto a las comunidades locales, y se deben tener presentes los aspectos de género con arreglo a las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.

Por último, es necesario prestar especial atención a las mujeres, que con frecuencia se ven desproporcionadamente afectadas por la falta de acceso a la tierra. Por lo general, las personas sin tierra se benefician en menor medida de los proyectos de desarrollo alternativo que tienen por objeto facilitar esta transición. La falta de acceso a la tierra puede agravarse a causa de la fragilidad de las instituciones y la inseguridad de la tenencia de la tierra resultantes de los conflictos y la migración, que pueden ser tanto una causa como una consecuencia de la economía de las drogas ilícitas. Estas conclusiones revisten aún mayor importancia a la luz del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas celebrado en 2016, en que se confirmó la importancia de las cuestiones relativas a la tierra para el desarrollo alternativo.

# Aumento de la resiliencia al cultivo de adormidera mediante el fortalecimiento del diseño de las intervenciones de desarrollo alternativo: datos del Afganistán

---

**J. García-Yi**

*Oficial de investigación, Subdivisión de Investigación y Análisis de Tendencias,  
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*

## RESUMEN

*En este artículo se evalúan las características que promueven la resiliencia de los agricultores y las comunidades al cultivo de adormidera en el Afganistán. En general, el aumento de la resiliencia puede asociarse con medidas destinadas a gestionar los cambios en contextos de crisis de larga duración o recurrentes, en contraposición a las medidas orientadas a controlar los cambios en sistemas estables. El Afganistán es un país que se encuentra en un estado de crisis constante y prolongada. Como se preveía, los datos reunidos sobre el terreno indican que los agricultores requieren fuentes de ingresos que sean no solo rentables, sino también sostenibles a lo largo del tiempo para dejar de cultivar la adormidera. Asimismo, los datos muestran que es necesario mejorar los servicios públicos y la gobernabilidad para convertir a las comunidades que cultivan adormidera en comunidades libres de ella, así como para mantener las comunidades libres de adormidera durante períodos de tiempo más largos. Entre otros factores importantes que aumentan la resiliencia figura la mejora de la capacidad de adaptación de los agricultores, lo que supone, por ejemplo, realizar un gran número de actividades remunerativas, mantener un gran número de cultivos y recibir información de sensibilización destinada a reducir el cultivo de adormidera. Por el contrario, centrarse en soluciones unilaterales, como proporcionar únicamente trigo como cultivo de sustitución de la adormidera o trabajos fuera de las explotaciones agrícolas, disminuye la resiliencia al cultivo de adormidera. Por consiguiente, los encargados del diseño de intervenciones basadas en pruebas deben dedicar tiempo a comprender las condiciones locales antes de diseñar esas intervenciones, y examinar e integrar plenamente las estrategias, vulnerabilidades e incertidumbres relativas a los medios de vida de los agricultores en el marco de un desarrollo rural amplio, a fin de lograr la reducción sostenible del cultivo de adormidera. El precio de no hacerlo es elevado, dado que las intervenciones mal diseñadas generan incentivos perversos que a su vez podrían propiciar el aumento del cultivo de adormidera.*

**Palabras clave:** Afganistán, capacidad de adaptación, cultivo ilícito, política de fiscalización de drogas, resiliencia de los agricultores.

---

## Introducción

El Afganistán domina el mercado mundial de opiáceos: en 2016 contaba con unas 201.000 hectáreas de cultivo de adormidera y su producción potencial de opio se estimaba en 4.800 toneladas métricas [1]. Los opiáceos contribuyen sustancialmente a la economía afgana y siguen siendo el principal producto de exportación del país [2]. Sin embargo, el cultivo de adormidera representa una estrategia de subsistencia insostenible que alimenta la corrupción, socava el estado de derecho, presta apoyo financiero a los insurgentes y sitúa a las personas al margen del sistema jurídico, lo que las hace vulnerables a la violencia y la intimidación por parte de agentes no estatales [2 y 3].

A pesar de que el debate sobre el cultivo de adormidera es de gran importancia, su carácter polémico ha socavado los esfuerzos por presentar una visión más amplia de los que participan en el cultivo de adormidera en el Afganistán y elaborar políticas de fiscalización de drogas que reflejen mejor la realidad sobre el terreno [4]. En cierta medida, la distancia y la falta de exposición a las realidades de los agricultores que participan en el cultivo de adormidera han permitido que se elaboren políticas basadas en artículos de fe en lugar de en datos obtenidos sobre el terreno. Además, el debate a menudo está dirigido por personas con posturas e intereses ideológicos o institucionales firmes [4].

Por lo tanto, el reto al que siguen enfrentándose los encargados de la formulación de políticas, los estrategas y la comunidad internacional es, en primer lugar, poder definir objetivamente los factores que determinan el cultivo de adormidera y, en segundo lugar, diseñar intervenciones de desarrollo alternativo que puedan suponer un cambio estructural de las circunstancias que llevan a los agricultores a cultivar adormidera [2]. La Asamblea General, en su período extraordinario de sesiones sobre el problema mundial de las drogas, señaló claramente la necesidad de “promover la investigación a cargo de los Estados, entre otras cosas mediante la cooperación con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y otras entidades pertinentes de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales y regionales, instituciones académicas y la sociedad civil, a fin de comprender mejor los factores que contribuyen al cultivo ilícito, teniendo en cuenta las particularidades locales y regionales” [5].

Las organizaciones locales e internacionales necesitan más apoyo para comprender mejor las distintas circunstancias y motivos que influyen en el cultivo ilícito [6]. Ese tipo de cultivo se ha relacionado principalmente con problemas de pobreza, aunque las motivaciones de los agricultores para optar por cultivos ilícitos son diversas y muchos productores de adormidera no son realmente pobres [7]. No está claro si muchos de los productores de

adormidera que no son pobres están motivados únicamente por la codicia o si la vulnerabilidad a la pobreza también los alienta a cultivarla para reducir así su riesgo económico general, ya que los mercados de adormidera son relativamente estables. Además, en investigaciones recientes se ha demostrado que, aunque la mayoría de los agricultores que cultivan adormidera lo hacen cada año, muchos la cultivan únicamente cada dos años [7]. En esas circunstancias, es importante analizar las condiciones que influyen en la resiliencia de los agricultores y las comunidades al cultivo de adormidera. En términos generales, esa resiliencia se refiere a la capacidad de los agricultores y las comunidades para resistir las tensiones y conmociones, o a su capacidad para sobrevivir en un mundo incierto, sin recurrir al cultivo de adormidera. Esta definición también indica que la resiliencia es un concepto dinámico.

En general, el aspecto dinámico de la resiliencia se ha pasado por alto en el contexto de las intervenciones de desarrollo alternativo. Las inversiones a corto plazo que suelen asociarse con el desarrollo alternativo no contribuyen a fomentar la confianza de los agricultores en la disponibilidad a largo plazo del apoyo necesario para realizar una transición permanente del cultivo de adormidera a unos medios de vida más diversos. En este artículo se argumenta que las intervenciones de desarrollo alternativo deben formularse como intervenciones basadas en la resiliencia que resulten adecuadas en condiciones de crisis prolongadas; el Afganistán puede considerarse un país en estado de crisis constante y prolongada, que a menudo ha demostrado una capacidad de respuesta limitada. Si se adopta la resiliencia como criterio para diseñar políticas de desarrollo alternativo, el centro de las políticas dejará de ser la ambición de controlar los cambios en sistemas supuestamente estables y pasará a ser la gestión de la capacidad de los sistemas socioeconómicos para afrontar y configurar el cambio y adaptarse a él. El objetivo del análisis de la resiliencia es mejorar la capacidad de los hogares y las comunidades para responder de manera constructiva y flexible ante factores que provocan conmoción y tensión.

Por consiguiente, el presente artículo tiene por objeto determinar las principales causas de la resiliencia al cultivo de adormidera, para lo cual se clasificará esa resiliencia en las tres categorías siguientes:

- Resiliencia de los agricultores y las comunidades a iniciar el cultivo de adormidera;
- Resiliencia al aumento de la magnitud del cultivo de adormidera, medida en función de la superficie de cultivo de adormidera de cada agricultor y el número de productores de adormidera en una comunidad determinada;
- Resiliencia a la reincidencia en el cultivo de adormidera.

En concreto, en el presente artículo se analizan las siguientes cuestiones:

- ¿Qué condiciones podrían promover la resiliencia de los agricultores y las comunidades a iniciar el cultivo de adormidera?
- ¿Qué factores contribuyen a limitar la magnitud del cultivo de adormidera (es decir, la superficie de cultivo de adormidera de cada agricultor y el número de productores de adormidera en comunidades determinadas)?
- Habida cuenta de que muchos agricultores y comunidades que cultivan adormidera lo hacen de forma intermitente (inician y abandonan el cultivo de adormidera periódicamente), ¿qué condiciones se asocian con períodos de tiempo más largos en los que los agricultores y las comunidades en general no cultivan adormidera?

Este artículo tiene por objeto proporcionar datos empíricos sobre los factores que impulsan el cultivo de adormidera, a fin de ayudar a los encargados de formular políticas, a los profesionales locales y a la comunidad internacional a diseñar y ejecutar intervenciones de desarrollo alternativo más eficaces.

## **Vulnerabilidad y resiliencia al cultivo de adormidera**

La vulnerabilidad al cultivo de adormidera se define en función de las tres dimensiones fundamentales siguientes:

- a) Vulnerabilidad a un resultado (por ejemplo, el cultivo de adormidera);
- b) Vulnerabilidad resultante de una variedad de factores de riesgo y tensión;
- c) Vulnerabilidad resultante de la incapacidad para gestionar esos riesgos de otra manera.

Así pues, la vulnerabilidad al cultivo de adormidera podría definirse como la incapacidad de algunos hogares y comunidades para hacer frente a las conmociones y tensiones internas y externas a las que están expuestos sin recurrir al cultivo de adormidera. La expresión “estar al borde del precipicio” describe muy bien lo que supone la vulnerabilidad en esos contextos; de manera metafórica, transmite la idea de que incluso un pequeño empujón puede ser suficiente para arrojar a los agricultores “por el precipicio”. La vulnerabilidad aumenta cuando los agricultores se encuentran más cerca del “borde” debido a factores que no pueden controlar. La vulnerabilidad, la incertidumbre y la resiliencia están estrechamente relacionadas, pues la medición de la vulnerabilidad trata de determinar y cuantificar la susceptibilidad de las personas a sufrir daños debido a acontecimientos adversos

cuya probabilidad de ocurrencia suele ser desconocida, y para medir la resiliencia —la capacidad de los agricultores y las comunidades para soportar factores de tensión y conmociones— se examinan las causas fundamentales de la vulnerabilidad de los hogares.

Los enfoques orientados a la resiliencia que se aplican a las intervenciones de desarrollo alternativo se centran en determinar las estrategias que adoptan los hogares para ganarse la vida, así como en comprender la forma en que esas estrategias de subsistencia podrían resistir los riesgos y tensiones futuros y adaptarse para mantener esencialmente la misma función e identidad. En última instancia, la capacidad para resistir y adaptarse en ese contexto depende de las opciones de subsistencia disponibles y de la forma en que los hogares gestionan los riesgos.

### **Factores que influyen en la resiliencia al cultivo de adormidera e hipótesis de investigación al respecto**

Los factores que influyen en la resiliencia al cultivo de adormidera en un momento dado no son directamente observables. Por lo tanto, es necesario estimarlos sobre la base de otras variables observables. Las técnicas cuantitativas disponibles en la actualidad se basan en la idea de que la resiliencia de un agricultor o comunidad en un momento determinado depende principalmente de las opciones de que disponen, como las siguientes:

- Capacidad de adaptación;
- Acceso a activos;
- Contexto institucional;
- Servicios básicos;
- Redes de protección social.

A continuación, se describen esos cinco elementos y las hipótesis de investigación conexas.

#### *Capacidad de adaptación vinculada a la diversidad de fuentes de ingresos y la sensibilización*

La diversificación de las fuentes de ingresos suele considerarse una estrategia para reducir el riesgo. La diversificación puede dar lugar a unos ingresos más constantes durante un año determinado y, por tanto, suaviza las fluctuaciones de los ingresos. Por ejemplo, la combinación de cultivos comerciales de valor elevado con oportunidades laborales dentro y fuera de las explotaciones agrícolas no solo puede generar un mayor rendimiento para los agricultores, sino también ofrecer mayor seguridad que el cultivo de adormidera

únicamente. Además, la capacidad de adaptación es mayor si los agricultores conocen los efectos negativos del cultivo de adormidera, así como las fuentes de ingresos alternativas de que pueden disponer. De esa forma, la exposición a campañas de sensibilización también influye en la capacidad de adaptación de los agricultores. En particular, una exposición escasa a campañas de sensibilización se ha asociado con niveles elevados de cultivo de adormidera [7]. Por lo tanto, en el presente artículo se mantiene la hipótesis de que la resiliencia al cultivo de adormidera es característica de los agricultores que realizan muchas actividades remunerativas y mantienen un gran número de cultivos distintos, así como de las comunidades que tienen acceso a oportunidades laborales fuera de las explotaciones agrícolas y a las campañas de sensibilización, y que ofrecen jornales elevados por trabajar en cultivos lícitos (por ejemplo, el trigo).

### *Acceso a la tierra y los alimentos*

Los hogares con superficies menores que la media de tierras cultivadas suelen cultivar adormidera en superficies relativamente extensas [8]. Sin embargo, una proporción considerable de la adormidera del Afganistán se cultiva también en propiedades de tamaño medio y grande [2]. Además, los agricultores adoptan un sistema de agricultura equilibrada y mantienen cultivos básicos como el trigo para satisfacer sus necesidades alimentarias y otros cultivos como la adormidera para cubrir sus necesidades de dinero en efectivo [9]. Por lo tanto, el trigo sigue siendo un cultivo importante incluso en las regiones donde prevalece la adormidera [3]. A pesar de que el precio del opio es relativamente elevado, los hogares se decantarán por el cultivo de trigo si temen no poder adquirirlo en el mercado libre [10]. Cabe destacar que el cultivo de trigo y adormidera compiten por la misma tierra agrícola, y la superficie dedicada a uno de ellos no puede aumentarse indefinidamente sin reducir la superficie dedicada al otro cultivo. Siendo así, se mantiene la hipótesis de que existe una correlación entre el tamaño de las tierras agrícolas, el cultivo de trigo y la resiliencia al cultivo de adormidera (si bien se desconoce el sentido en que se da la influencia).

### *El contexto institucional relacionado con problemas de gobernabilidad y seguridad, tales como la presencia de otros cultivos ilícitos o insurgentes*

Si bien existe un amplio debate en las publicaciones académicas sobre la relación de causalidad entre la mala gobernanza y el cultivo de adormidera, hay poco desacuerdo respecto del alto grado de coincidencia entre estos factores en el Afganistán [11]. Los medios de vida lícitos solo pueden mantenerse en condiciones de buena gobernanza y seguridad que permitan el desarrollo de mercados legítimos, la acumulación de bienes y el crecimiento

de actividades y relaciones económicas normales [12]. La presencia de otros cultivos ilícitos como el cannabis puede limitar el desarrollo de medios de subsistencia lícitos. Los mercados del cannabis y los opiáceos están estrechamente relacionados entre sí, y muchos agricultores que cultivan adormidera también cultivan cannabis como complemento. Además, algunos agricultores abandonan el cultivo de adormidera durante unos años y cultivan cannabis en su lugar hasta que las condiciones que limitaban el cultivo de adormidera cambian y pueden volver a cultivarla [1]. La hipótesis de esta investigación es que las comunidades gobernadas por insurgentes en lugar de por el Estado y la presencia de otros cultivos ilícitos, como el cannabis, se asocian con una menor resiliencia al cultivo de adormidera.

### *Servicios básicos como escuelas para niños, escuelas para niñas y electricidad pública*

Los datos reunidos en todo el mundo muestran que la falta de infraestructuras básicas crea condiciones propicias para que prospere el comercio de drogas. Por ejemplo, una de las principales causas del cultivo de adormidera en Myanmar es la escasez de infraestructuras y servicios en las aldeas donde se cultiva adormidera [13]. Además, las organizaciones delictivas relacionadas con las drogas suelen concentrar sus operaciones en regiones remotas que carecen de esos servicios. Por lo tanto, se plantea la hipótesis de que las comunidades que tienen acceso a escuelas para niños, escuelas para niñas y electricidad pública muestran mayor resiliencia al cultivo de adormidera que las comunidades que no tienen acceso a tales servicios.

### *Redes de protección social, como asistencia agrícola y acceso a crédito y préstamos*

Algunos factores que pueden influir en la resiliencia al cultivo de adormidera están relacionados con redes de protección social, tales como el acceso a asistencia agrícola<sup>1</sup> crédito y préstamos. En general, la asistencia agrícola debería orientarse a prestar apoyo a los agricultores necesitados; esa asistencia puede haber influido en la decisión de los agricultores de dejar de cultivar adormidera en 2015 [7]. Para los agricultores que no tienen acceso a crédito puede resultar más fácil cultivar adormidera que cultivos lícitos, ya que los narcotraficantes suelen ofrecer pagos anticipados para alentar el

---

<sup>1</sup>El término “asistencia agrícola” abarca los proyectos de desarrollo alternativo ejecutados anteriormente en la misma región, puesto que los agricultores no distinguen entre los proyectos de desarrollo y los proyectos encaminados a la lucha contra las drogas (de desarrollo alternativo). Sin embargo, los agricultores no suelen informar de toda la asistencia recibida, pues temen que el hecho de haber recibido ayudas en el pasado limite sus oportunidades de recibir apoyo en el futuro.

cultivo de adormidera. La hipótesis que se plantea en este artículo es que las redes de protección social (disponibilidad de asistencia agrícola, crédito y préstamos) aumentan la resiliencia al cultivo de adormidera.

## Metodologías<sup>2</sup>

Los datos que sustentan el artículo fueron recabados en 2015 por la Oficina de la UNODC en el Afganistán como parte de su estudio anual de seguimiento socioeconómico, y corresponden a 4.197 agricultores y 1.399 comunidades. Estas dos fuentes de datos son complementarias y permiten analizar no solo las necesidades de los agricultores a nivel individual, sino también las prioridades de la comunidad en general. La metodología para la recopilación de datos se describe en el estudio sobre el opio en el Afganistán de 2015 (*Afghanistan Opium Survey 2015 – Socio-economic Analysis*)<sup>3</sup>. Para el presente estudio, los datos se analizaron aplicando diversos modelos de regresión, en función del tipo de cuestión que se examinaba. En general, las regresiones se utilizan para cuantificar la relación entre una variable (por ejemplo, la resiliencia al cultivo de adormidera) y otra variable que se cree que influye sobre la anterior (por ejemplo, el acceso a crédito y préstamos), manteniendo constantes al mismo tiempo las demás variables (*ceteris paribus*)<sup>4</sup>.

### *Resiliencia a iniciar el cultivo de adormidera: el modelo Logit*

El modelo de regresión Logit se utiliza para analizar una variable dicotómica, por ejemplo, la decisión de un agricultor de cultivar o no adormidera, o la presencia o ausencia de adormidera en una comunidad determinada.

### *Resiliencia al aumento de la superficie de las parcelas de cultivo de adormidera entre agricultores: el modelo Tobit*

El modelo Tobit es aplicable cuando la variable dependiente de una regresión que de lo contrario sería lineal (por ejemplo, la superficie de una parcela de cultivo de adormidera) se observa solo durante un intervalo de su soporte completo (por ejemplo, cuando todos los valores iguales o superiores a cero constituyen un porcentaje significativo de los agricultores que no cultivan adormidera y que, por definición, no tienen ninguna parcela de cultivo de

---

<sup>2</sup>En aras de la simplificación, los modelos aplicados en este artículo se explican de forma sencilla. Pueden consultarse explicaciones estadísticas y econométricas en William H. Greene, *Econometric Analysis*, 5ª ed. (Upper Saddle River, Nueva Jersey, Prentice Hall, 2003).

<sup>3</sup>[https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghanistan\\_opium\\_survey\\_2015\\_socioeconomic.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghanistan_opium_survey_2015_socioeconomic.pdf).

<sup>4</sup>En todos los modelos, las variables explicativas son los posibles factores, indicados en la sección anterior, que podrían influir en la resiliencia al cultivo de adormidera.

adormidera y los productores de adormidera que tienen superficies de cultivo de adormidera. En este caso, los valores negativos no tendrían sentido y el modelo no los admitiría) [14]. Con arreglo al modelo Tobit, el mismo conjunto de variables con los mismos coeficientes explican la decisión de cultivar o no adormidera y la extensión de la superficie de cultivo de adormidera de los agricultores que la cultivan.

### *Resiliencia al aumento del número de hogares que cultivan adormidera en la comunidad: modelo Poisson (inflado con ceros)*

El modelo Poisson ayuda a determinar los factores importantes que influyen en las variables de conteo, como el número de productores de adormidera de una comunidad determinada. El modelo Poisson inflado con ceros, una ampliación del modelo Poisson, se aplica cuando existe un gran número de respuestas de resultado cero (en este caso, comunidades sin productores de adormidera). El modelo Poisson inflado con ceros supone la existencia de dos procesos diferentes: *a*) si en la comunidad no se cultiva adormidera, el único resultado posible del número de hogares que cultivan adormidera es cero; y *b*) si hay cultivo de adormidera, el número de agricultores que cultivan adormidera es un número entero positivo. Así pues, las dos partes del modelo inflado con ceros son: *a*) un modelo binario relacionado con un resultado de cero; y *b*) un modelo de conteo, en este caso, un modelo Poisson, para realizar el proceso de conteo.

### *Resiliencia a la reincidencia en el cultivo de adormidera: el modelo de riesgos proporcionales de Cox*

Debido a diversos factores y motivaciones, muchos productores de adormidera no la cultivan todos los años, sino que abandonan ese cultivo durante un período de tiempo y después vuelven a cultivarla. El modelo de riesgos proporcionales de Cox es pertinente cuando se busca cuantificar las variables que influyen en una pauta periódica de ocurrencia de acontecimientos, como el cultivo de adormidera (en particular, las variables que influyen sobre el período de tiempo que pasa entre acontecimientos sucesivos o el tiempo de interrupción). Este tipo de modelo se utiliza para evaluar la relación entre las variables pertinentes y el ritmo al que se producen los acontecimientos, y permite evaluar múltiples acontecimientos por agricultor.

## **Resultados generales**

Como cabía esperar, los datos generales indican que la resiliencia al cultivo de adormidera (evitar el inicio del cultivo de adormidera, disminuir la

superficie de los cultivos de adormidera y el número de productores de adormidera en las comunidades, y aumentar el lapso entre el abandono de esos cultivos y el regreso a ellos) aumenta de forma estadísticamente significativa cuando también se incrementa la capacidad de adaptación de los agricultores. Esa capacidad de adaptación supone realizar numerosas actividades remunerativas, mantener un gran número de cultivos y recibir información mediante campañas de sensibilización destinadas a reducir el cultivo de adormidera.

Los datos obtenidos también indican que el contexto institucional influye en el cultivo de adormidera. Por ejemplo, la presencia de otros cultivos ilícitos como el cannabis en una aldea y el hecho de que esté gobernada por insurgentes reducen la resiliencia al cultivo de adormidera de forma estadísticamente significativa. En cambio, la disponibilidad de servicios básicos como escuelas para niños y electricidad pública aumenta la resiliencia al cultivo de adormidera de forma estadísticamente significativa. Sin embargo, la disponibilidad de escuelas para niñas no tiene de por sí una influencia estadísticamente significativa en la resiliencia al cultivo de adormidera, ya que su presencia o ausencia parece relacionarse principalmente con cuestiones culturales específicas o prohibiciones impuestas.

La posesión de bienes pertinentes, como una gran extensión de tierras agrícolas, se traduce en un incremento estadísticamente significativo de algunos tipos de resiliencia al cultivo de adormidera (por ejemplo, evitar el inicio del cultivo de adormidera y aumentar el lapso de tiempo antes de volver a ese cultivo), pero no parece influir en la escala global del cultivo de adormidera (la superficie total de esos cultivos). Ello está en consonancia con el hallazgo de que, a pesar de que las ventas de opio pueden generar más del 90% de los ingresos en efectivo de las explotaciones agrícolas, la adormidera parece ocupar siempre, en promedio, un pequeño porcentaje de la tierra cultivable [3].

Las redes de protección social, medidas en función de haber accedido a crédito en forma de préstamos, aumentan la resiliencia al cultivo de adormidera de forma estadísticamente significativa. Sin embargo, otras redes de protección social tales como la asistencia agrícola no parecen influir en la resiliencia (por ejemplo, la resiliencia a iniciar el cultivo de adormidera o al aumento de la superficie de ese cultivo) de forma estadísticamente significativa, una vez controladas las otras variables explicativas (es decir, manteniéndolas constantes). Tal vez sea preciso analizar estas conclusiones más detalladamente en futuros estudios. En vista del bajo porcentaje de agricultores que indicaron haber recibido asistencia, podría ser que los agricultores proporcionaran respuestas estratégicas. Los que efectivamente habían recibido asistencia podrían haber indicado que no la recibieron al creer que, de lo contrario, no podrían optar a otras ayudas en el futuro.

Curiosamente, el cultivo de trigo, que está relacionado con el acceso de los agricultores a la alimentación, así como la disponibilidad de otras fuentes de ingresos, como oportunidades laborales fuera de las explotaciones agrícolas, disminuyen la resiliencia al cultivo de adormidera de forma estadísticamente significativa, en lugar de aumentarla, mientras que el jornal que se paga por la cosecha de trigo no tiene una influencia estadísticamente significativa en ella. Una de las razones por las cuales el cultivo de trigo parece reducir la resiliencia al cultivo de adormidera puede estar relacionada con las necesidades de seguridad alimentaria. En algunos casos, los productores de adormidera pueden tratar de centrarse en ser autosuficientes, en comparación con los agricultores que no cultivan adormidera, debido a su alto nivel de pobreza o la distancia a los mercados. Los datos indican que, en el periodo vegetativo de 2014-2015, los agricultores recurrieron al trigo no como cultivo de sustitución de la adormidera, sino como complemento.

En cuanto a la disponibilidad de empleo fuera de las explotaciones agrícolas, es posible que los agricultores no confíen en poder mantener esos empleos a largo plazo. Así pues, muchos agricultores pueden haber decidido complementar sus ingresos obtenidos fuera de las explotaciones agrícolas con ingresos procedentes de una actividad que tenga un mercado seguro, como el cultivo de adormidera. En cambio, los salarios por sí solos (una vez controladas las demás variables) no influyen en la resiliencia al cultivo de adormidera, lo que está en consonancia con las conclusiones que indican que tal vez sería necesario que los salarios agrícolas se cuadruplicasen para suponer una transición del cultivo de adormidera al cultivo de trigo [2].

## Resultados y análisis detallados

Las condiciones particulares que influyen en los tipos de resiliencia al cultivo de adormidera abarcados en el presente estudio se presentan en detalle a continuación, primero como estadísticas descriptivas y posteriormente como resultados estadísticos o econométricos.

*¿Qué condiciones específicas podrían promover la resiliencia de los agricultores y las comunidades a iniciar el cultivo de adormidera?*

Al parecer, no se reconoce en general que en las regiones donde se cultiva adormidera coexisten los hogares que la cultivan con los hogares que no la cultivan. A este respecto, todavía queda mucho por aprender sobre los hogares ubicados en esas regiones específicas y que no cultivan adormidera. Comprender cabalmente los recursos y oportunidades adicionales que pueden tener los hogares que no cultivan adormidera, así como las estrategias que emplean, podría ayudar a formular incentivos para que los productores de adormidera reproduzcan las estrategias de los hogares prósperos que no la cultivan.

*Resultados estadísticos descriptivos*

Entre las diferencias relativas a las circunstancias de los productores de adormidera y los agricultores que no la cultivaban, se observaron las siguientes:

- Los agricultores que no cultivaban adormidera tenían, en promedio, una superficie total de tierra agrícola mayor (2,3 ha) que los productores de adormidera (2,0 ha).
- Los agricultores que no cultivaban adormidera realizaban más actividades remunerativas, excluyendo el cultivo de adormidera (4,2 actividades, frente a 4,0 actividades realizadas por los productores de adormidera).
- Un mayor porcentaje de los agricultores que no cultivaban adormidera tenían préstamos pendientes de pago en comparación con los productores de adormidera (el 45% frente al 42%), lo que puede reflejar un mayor acceso al crédito por parte de quienes no cultivaban adormidera.
- Un porcentaje mayor de agricultores que no cultivaban adormidera, frente a los que la cultivaban, indicaron haber recibido asistencia agrícola (el 14% frente al 8%).
- Un porcentaje mayor de agricultores que no cultivaban adormidera, frente a los que la cultivaban, indicaron haber recibido información mediante campañas de sensibilización (el 60% frente al 46%).

Ambos grupos mantenían el mismo número de cultivos comerciales (3 cultivos), y el mismo porcentaje de ambos grupos cultivaba trigo (más del 94% de todos los agricultores).

**Cuadro 1. Estadísticas descriptivas de comparación entre los productores de adormidera y los agricultores que no cultivaban adormidera**

	<i>Productores de adormidera</i>	<i>Agricultores que no cultivaban adormidera</i>
Superficie del cultivo de adormidera, en hectáreas (comunicada por el agricultor) <sup>a</sup>	0,59 (0,35)	0,0 (0,0)
Tenían préstamos pendientes <sup>a</sup> (1 = agricultor con préstamos pendientes, 0 en caso contrario)	0,42 (0,49)	0,45 (0,50)
Habían recibido asistencia agrícola <sup>a</sup> (1 = agricultor que ha recibido asistencia agrícola, 0 en caso contrario)	0,08 (0,28)	0,14 (0,35)
Exposición a campañas de sensibilización <sup>a</sup> (1 = agricultor que ha recibido información de sensibilización sobre el cultivo de adormidera, 0 en caso contrario)	0,46 (0,50)	0,60 (0,49)

Número de actividades remunerativas <sup>a</sup>	4,51 (1,05)	4,24 (0,98)
Número de actividades remunerativas, excluyendo el cultivo de adormidera <sup>a</sup>	4,00 (1,05)	4,24 (0,98)
Número de cultivos	2,62 (1,20)	2,77 (1,46)
Número de cultivos, excluido el de adormidera <sup>a</sup>	2,11 (1,37)	2,77 (1,46)
Superficie total de cultivo, en hectáreas <sup>a</sup>	2,04 (2,55)	2,30 (2,95)
Superficie total de cultivo, excluida la ocupada por adormidera, en hectáreas <sup>a</sup>	1,74 (2,50)	2,30 (2,95)
Cultivaban trigo (1 = agricultor que cultivaba trigo, 0 en caso contrario)	0,94 (0,24)	0,95 (0,21)
Número de observaciones	1 185	3 012

Nota: los valores entre paréntesis son desviaciones típicas.

<sup>a</sup> Los promedios correspondientes a los agricultores que no cultivaban adormidera y a los productores de adormidera son estadísticamente diferentes en el nivel de 0,05 (prueba t).

A nivel de las comunidades, las que no cultivaban adormidera estaban en una situación apreciablemente mejor que las que sí lo hacían. Por ejemplo, en lo que respecta al acceso a los servicios de enseñanza, un porcentaje considerablemente mayor de las comunidades que no cultivaban adormidera tenía escuelas para niños y escuelas para niñas (el 93% y el 68%, respectivamente), en comparación con las comunidades que sí la cultivaban (el 73% y el 33%, respectivamente).

Se observaba una situación similar en relación con el acceso a la red de electricidad pública. Alrededor del 13% de las comunidades que no cultivaban adormidera indicaron tener acceso a electricidad pública, frente a tan solo el 2% de las comunidades que sí la cultivaban. Además, entre las comunidades que cultivaban y las que no cultivaban adormidera se apreciaban diferencias significativas en el jornal recibido por los agricultores por la cosecha de trigo (5,8 dólares y 5,2 dólares, respectivamente), la exposición a campañas de sensibilización en la comunidad (el 23% y el 7% de las comunidades, respectivamente), el gobierno por insurgentes (el 7% y el 14% de las comunidades, respectivamente), y la presencia de otros cultivos ilícitos en la comunidad, como el cannabis (el 10% y el 45%, respectivamente).

Sin embargo, un porcentaje menor de las comunidades que no cultivaban adormidera en relación con las que sí lo hacían comunicó la existencia de oportunidades laborales fuera de las explotaciones agrícolas (el 30% y el 56%, respectivamente).

**Cuadro 2. Estadísticas descriptivas de comparación entre las comunidades productoras de adormidera y las comunidades que no cultivaban adormidera**

	Comunidades cultivadoras de adormidera	Comunidades no cultivadoras de adormidera
Número de familias dedicadas al cultivo de adormidera en la comunidad (comunicado por el líder comunitario) <sup>a</sup>	28,29 (0,48)	0,0 (0,0)
Escuela para niños en la comunidad <sup>a</sup> (1 = la comunidad tiene una escuela para niños, 0 en caso contrario)	0,73 (0,44)	0,93 (0,25)
Escuela para niñas en la comunidad <sup>a</sup> (1 = la comunidad tiene una escuela para niñas, 0 en caso contrario)	0,33 (0,47)	0,68 (0,47)
Disponibilidad de electricidad pública <sup>a</sup> (1 = la comunidad tiene electricidad pública, 0 en caso contrario)	0,02 (0,15)	0,13 (0,34)
Oportunidades laborales fuera de las explotaciones agrícolas <sup>a</sup> (1 = posibilidad de empleo en la comunidad fuera de las explotaciones agrícolas, 0 en caso contrario)	0,56 (0,50)	0,30 (0,46)
Jornal por la cosecha de trigo, en dólares de los EE.UU. <sup>a</sup>	5,20 (1,31)	5,77 (1,64)
Exposición a campañas de sensibilización <sup>a</sup> (1 = presencia de campañas de sensibilización sobre el cultivo de adormidera en la comunidad, 0 en caso contrario)	0,07 (0,26)	0,23 (0,42)
Gobierno por insurgentes <sup>a</sup> (1 = comunidad gobernada por insurgentes, 0 en caso contrario)	0,14 (0,34)	0,07 (0,26)
Cultivo de cannabis <sup>a</sup> (1 = cultivo de cannabis en la comunidad, 0 en caso contrario)	0,45 (0,50)	0,10 (0,30)
Número de observaciones	514	885

*Nota:* los valores entre paréntesis son desviaciones típicas.

<sup>a</sup> Los promedios correspondientes a las comunidades que cultivan adormidera y a las que no lo hacen son estadísticamente diferentes en el nivel de 0,05 (prueba t).

### *Resultados del modelo de regresión*

La aplicación del modelo de regresión (Logit) para evaluar la probabilidad de los agricultores de cultivar adormidera produjo los siguientes resultados:

- Los agricultores con préstamos pendientes tenían, en promedio, un 4% menos de probabilidades de cultivar adormidera que los que no tenían esos préstamos.

- Los agricultores que recibieron información mediante campañas de sensibilización tenían, en promedio, un 3% menos de probabilidades de cultivar adormidera que los que no la habían recibido.
- Los agricultores tenían, en promedio, un 2% menos de probabilidades de cultivar adormidera con cada actividad remunerativa adicional que realizaban.
- Los agricultores tenían, en promedio, un 7% menos de probabilidades de cultivar adormidera con cada cultivo adicional que mantenían.
- Los agricultores tenían, en promedio, un 1% menos de probabilidades de cultivar adormidera con cada hectárea adicional de tierra poseída.
- Los agricultores que no cultivaban trigo tenían, en promedio, un 4% menos de probabilidades de cultivar adormidera que los agricultores que cultivaban trigo.

**Cuadro 3. Factores que influyen en la decisión de un agricultor de cultivar adormidera en el Afganistán**

	<i>Efecto marginal</i>	<i>Error estándar robusto</i>	<i>Intervalo de confianza (95%)</i>	
			<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Tenían préstamos pendientes <sup>a</sup>	-0,0358	0,0060	-0,0476	-0,0240
Habían recibido asistencia agrícola	-0,0226	0,0088	-0,0399	-0,0053
Exposición a campañas de sensibilización <sup>a</sup>	-0,0325	0,0072	-0,0466	-0,0184
Número de actividades distintas al cultivo de adormidera <sup>a</sup>	-0,0152	0,0034	-0,0218	-0,0086
Número de cultivos distintos al de adormidera <sup>a</sup>	-0,0745	0,0042	-0,0828	-0,0662
Superficie cultivada total, con exclusión de la ocupada por adormidera <sup>a</sup>	-0,0101	0,0025	-0,0149	-0,0053
Cultivaban trigo <sup>a</sup>	0,0363	0,0055	0,0256	0,0470

*Nota:* valores obtenidos aplicando el modelo Logit; variable dependiente = agricultor que cultiva adormidera (1 = agricultor que cultiva adormidera, 0 en caso contrario); pseudo R cuadrado = 0,24. El efecto marginal indica el cambio de la probabilidad de cultivar adormidera cuando la variable se modifica en una unidad (en el caso de variables continuas) o cuando la variable cambia de presente a ausente (en el caso de variables discontinuas o discretas). El intervalo de confianza indica el rango de valores, con una probabilidad del 95% de que el valor de la variable se ajuste a ese rango.

<sup>a</sup> Significativo en el nivel de 0,01.

Los resultados de aplicar el modelo Logit para evaluar la probabilidad del cultivo de adormidera en las comunidades estudiadas indicaban que, en

promedio, las comunidades en las que era menos probable que hubiese productores de adormidera eran las que disponían de los siguientes servicios:

- Una escuela para niños (las comunidades con escuelas para niños tenían un 29% menos de probabilidades de tener productores de adormidera que las que no tenían esas escuelas);
- Acceso a electricidad pública (un 21% menos de probabilidades);
- Exposición a campañas de sensibilización destinadas a reducir el cultivo de adormidera (un 17% menos de probabilidades);

y aquellas en las que no existían las siguientes circunstancias:

- Gobierno por insurgentes (las comunidades no gobernadas por insurgentes tenían un 18% menos de probabilidades de tener productores de adormidera que las gobernadas por insurgentes);
- Cultivo de cannabis dentro de la comunidad (un 34% menos de probabilidades).

Sin embargo, las comunidades donde había oportunidades laborales fuera de las explotaciones agrícolas tenían, en promedio, un 14% más de probabilidades de tener productores de adormidera. En relación con este resultado, podría darse el caso de que tales oportunidades laborales no fueran lo suficientemente estables y, por lo tanto, se complementaran con otras actividades menos arriesgadas, como el cultivo de adormidera, con el consiguiente aumento de ese cultivo.

Factores como los salarios agrícolas por la cosecha de trigo y la existencia de una escuela para niñas no parecían influir en la presencia de productores de adormidera dentro de la comunidad, una vez controladas las demás variables explicativas.

**Cuadro 4. Factores que influyen en la presencia de productores de adormidera en las comunidades del Afganistán**

	<i>Efecto marginal</i>	<i>Error estándar robusto</i>	<i>Intervalo de confianza (95%)</i>	
			<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Escuela para niños en la comunidad <sup>a</sup>	-0,2934	0,0492	-0,3898	-0,1969
Escuela para niñas en la comunidad <sup>a</sup>	-0,0706	0,0359	-0,1423	-0,0012
Disponibilidad de electricidad pública <sup>a</sup>	-0,2105	0,0442	-0,2972	-0,1238
Oportunidades laborales fuera de las explotaciones agrícolas <sup>a</sup>	0,1364	0,0344	0,0690	0,2038
Jornal por la cosecha de trigo, en dólares de los EE.UU.	-0,0236	0,0103	-0,0439	-0,0034

Exposición a campañas de sensibilización <sup>a</sup>	-0,1697	0,0357	-0,2397	-0,1000
Gobierno por insurgentes <sup>a</sup>	0,1819	0,0544	0,0753	0,2884
Cultivo de cannabis en la comunidad <sup>a</sup>	0,3364	0,0413	0,2556	0,4172

*Nota:* valores obtenidos aplicando el modelo Logit; variable dependiente = cultivo de adormidera en la aldea (1 = presencia de cultivo de adormidera en la aldea, 0 en caso contrario); pseudo R cuadrado = 0,22. El efecto marginal indica el cambio de la probabilidad de cultivar adormidera cuando la variable se modifica en una unidad (en el caso de variables continuas) o cuando la variable cambia de presente a ausente (en el caso de variables discontinuas o discretas). El intervalo de confianza indica el rango de valores, con una probabilidad del 95% de que el valor de la variable se ajuste a ese rango.

<sup>a</sup> Significativo en el nivel de 0,01.

### *¿Qué condiciones específicas contribuyen a limitar la superficie de cultivo de adormidera de un agricultor y el número de productores de adormidera en una comunidad determinada?<sup>5</sup>*

La aplicación del modelo Tobit arrojó los siguientes resultados:

- De media, los productores de adormidera con préstamos pendientes tenían 0,05 hectáreas de adormidera menos que los que no tenían esos préstamos<sup>6</sup>.
- Los productores de adormidera que habían recibido información mediante campañas de sensibilización tenían, en promedio, 0,05 hectáreas de adormidera menos que los productores de adormidera que no la habían recibido.
- Con cada actividad adicional que realizaban los productores de adormidera se disminuía la superficie de cultivo de adormidera un promedio de 0,02 hectáreas.
- Con cada cultivo adicional que mantenían los productores de adormidera se disminuía la superficie de cultivo de adormidera un promedio de 0,09 hectáreas.

Por otra parte, los agricultores que cultivaban trigo tenían en promedio 0,05 hectáreas de adormidera más que los que no lo cultivaban, lo que parece reflejar la naturaleza complementaria del cultivo de trigo y del de adormidera (los agricultores no reemplazaron la adormidera con trigo durante 2015, el año objeto de evaluación), explicada en una sección anterior. Además, la recepción de asistencia no influía en la superficie de cultivo de adormidera de un agricultor de forma estadísticamente significativa.

<sup>5</sup>Las estadísticas descriptivas sobre esta cuestión no se presentan aquí; las que figuran en el cuadro 4 también son aplicables en este caso.

<sup>6</sup>El valor de 0,05 hectáreas constituye el 8% de la superficie media de las zonas de cultivo de adormidera por agricultor (0,59 ha).

En general, las condiciones que influían en la superficie de cultivo de adormidera eran similares a las que influían en la decisión de un agricultor de cultivar o no adormidera, a excepción de la tierra agrícola total de los agricultores, que no influía significativamente sobre su superficie de cultivo de adormidera (aunque sí influía en la decisión de los agricultores de cultivar o no adormidera).

**Cuadro 5. Factores que influyen en la superficie de cultivo de adormidera de un agricultor en el Afganistán**

	Efecto condicional parcial sobre el cultivo de adormidera	Error estándar robusto	Intervalo de confianza (95%)	
			Mínimo	Máximo
Tenían préstamos pendientes <sup>a</sup>	-0,0472	0,0087	-0,0642	-0,0301
Habían recibido asistencia agrícola	-0,0249	0,0150	-0,0542	0,0045
Exposición a campañas de sensibilización <sup>a</sup>	-0,0528	0,0100	-0,0724	-0,0332
Número de actividades distintas al cultivo de adormidera <sup>a</sup>	-0,0239	0,0046	-0,0329	-0,0149
Número de cultivos distintos al de adormidera <sup>a</sup>	-0,0921	0,0065	-0,1048	-0,0794
Superficie cultivada total, con exclusión de la ocupada por adormidera	-0,0047	0,0023	-0,0092	-0,0001
Cultivaban trigo <sup>a</sup>	0,0457	0,0148	0,0167	0,0747

*Nota:* valores obtenidos aplicando el modelo Tobit; pseudo R cuadrado = 0,18; variable dependiente = superficie de cultivo de adormidera por agricultor, en hectáreas. Se optó por el modelo Tobit en lugar del modelo truncado (valor *sigma* no es significativo, donde  $p = 0,168$ , en el modelo truncado). El efecto parcial indica el cambio de la superficie de cultivo de adormidera en hectáreas cuando la variable se modifica en una unidad (en el caso de variables continuas) o cuando la variable cambia de presente a ausente (en el caso de variables discontinuas o discretas). El intervalo de confianza indica el rango de valores, con una probabilidad del 95% de que el valor de la variable se ajuste a ese rango.

<sup>a</sup> Significativo en el nivel de 0,01.

En cambio, los resultados de aplicar el modelo de regresión Poisson inflado con ceros indican que las condiciones que influyen en la presencia o ausencia de productores de adormidera (cuadro 4) y su número dentro de la comunidad (véase el cuadro 6) son diferentes. La única característica que reducía el número de productores de adormidera en la comunidad era la presencia de campañas de sensibilización que, en promedio, parecía disminuir un 39% el número de productores de adormidera, en comparación con

las comunidades en las que no se realizaban tales campañas<sup>7</sup>. Esto parece corroborar las conclusiones conexas sobre la correspondencia entre las campañas de sensibilización y el cultivo de adormidera. En particular, aproximadamente el 60% de los agricultores que abandonaron el cultivo de adormidera en 2015 habían estado expuestos a campañas de sensibilización, frente al 40% de los productores de adormidera activos [7].

**Cuadro 6. Factores que influyen en el número de productores de adormidera en las comunidades del Afganistán**

	Razón de tasas de incidencia (RTI)	Error estándar robusto	Intervalo de confianza (95%)	
			Mínimo	Máximo
Escuela para niños en la comunidad	1,3195	0,2030	0,6279	1,2070
Escuela para niñas en la comunidad	1,3275	0,2386	0,7517	1,6849
Disponibilidad de electricidad pública	1,0447	0,7008	0,0921	1,5684
Oportunidades laborales fuera de las explotaciones agrícolas	0,8110	0,1756	0,7204	1,7377
Jornal por la cosecha de trigo, en dólares de los EE.UU.	1,0540	0,0533	0,8686	1,0719
Exposición a campañas de sensibilización <sup>a</sup>	0,6078	0,1341	0,2127	0,5697
Gobierno por insurgentes	1,3908	0,3343	1,5368	3,6092
Cultivo de cannabis en la comunidad	0,8271	0,1499	0,9998	2,4021

*Nota:* valores obtenidos aplicando el modelo de regresión Poisson inflado con ceros; variable dependiente = número de hogares que cultivaban adormidera en la comunidad;  $\text{prob} > \chi^2 = 0,0000$ . Se ha optado por el modelo Poisson en lugar del de regresión binomial negativa (valor *ln alfa* no significativo, donde  $z = -1,17$ ,  $\text{prob} = 0,243$ ). El modelo Poisson inflado con ceros se prefirió al modelo Poisson estándar, donde  $z = 15,98$ ,  $\text{prob} = 0,0000$  (prueba de Vuong del modelo Poisson inflado con ceros frente al Poisson estándar). Aquí, 1-RTI indica la variación porcentual del número de productores de adormidera cuando la variable se modifica en una unidad (en el caso de las variables continuas) o con la presencia de la variable frente a la ausencia de la variable (en el caso de variables discontinuas o discretas). El intervalo de confianza indica el rango de valores, con una probabilidad del 95% de que el valor de la variable se ajuste a ese rango.

<sup>a</sup> Significativo en el nivel de 0,01.

### *¿Qué condiciones particulares promueven la resiliencia de los agricultores y las comunidades ante la reincidencia en el cultivo de adormidera?*

Una de las principales implicaciones de la vulnerabilidad y la resiliencia es que los agricultores y las comunidades en general pueden decidir abstenerse

<sup>7</sup>No obstante, es necesario seguir evaluando este resultado específico, ya que aquí se presupone que las campañas de sensibilización se realizan en todas las comunidades con la misma probabilidad, y no principalmente en comunidades que no cultivan adormidera. De todas formas, actualmente no se dispone de datos públicos para corroborar esa suposición.

de cultivar adormidera durante diversos períodos de tiempo y luego volver a cultivarla, en función de factores internos y externos. Los datos recogidos indican que los agricultores que evitaron el cultivo de adormidera durante períodos más largos de tiempo (más de un período vegetativo entre 2011 y 2015) eran menos vulnerables que los agricultores que cultivaban adormidera de manera continua o los que dejaron de cultivarla únicamente durante un período vegetativo.

### *Estadísticas descriptivas*

Se observaron diferencias estadísticamente significativas entre agricultores según el tiempo que habían decidido cultivar adormidera. Por ejemplo, los agricultores que abandonaron el cultivo de adormidera durante más de un año indicaron lo siguiente:

- Haber recibido asistencia agrícola (el 11%, frente al 6-7% del otro grupo, es decir, agricultores que no dejaron de cultivar adormidera o que abandonaron ese cultivo únicamente durante un año).
- Haber recibido información mediante campañas de sensibilización (el 52%, frente al 40-51% del otro grupo).
- Tener préstamos pendientes (el 43%, frente al 31-42% del otro grupo), lo que podía haber estado relacionado con la disponibilidad de crédito.

Además, los productores de adormidera que abandonaron ese cultivo durante más de un año indicaban lo siguiente:

- Haber cultivado una superficie relativamente pequeña de adormidera (0,3 ha frente a 0,6 ha cultivadas por el otro grupo).
- Haber realizado un número relativamente elevado de actividades remunerativas, a excepción del cultivo de adormidera (4,2 actividades frente a 3,7-4,1 actividades realizadas por el otro grupo).
- Haber mantenido un número relativamente elevado de cultivos, a excepción del de adormidera (2,8 cultivos frente a 1,4-2,4 cultivos mantenidos por el otro grupo).

**Cuadro 7. Estadísticas descriptivas sobre diferentes tipos de agricultores, según el número de años que abandonaron el cultivo de adormidera durante el periodo 2011-2015**

	<i>Productores de adormidera que no abandonaron ese cultivo</i>	<i>Productores de adormidera que abandonaron ese cultivo durante un año</i>	<i>Productores de adormidera que no abandonaron ese cultivo durante un año</i>
Superficie del cultivo de adormidera, en hectáreas (comunicada por el agricultor) <sup>a</sup>	0,59 (0,51)	0,64 (0,82)	0,31 (0,07)
Tenían préstamos pendientes <sup>a</sup> (1 = agricultor con préstamos pendientes, 0 en caso contrario)	0,42 (0,49)	0,31 (0,47)	0,43 (0,50)
Habían recibido asistencia agrícola <sup>a</sup> (1 = agricultor que ha recibido asistencia agrícola, 0 en caso contrario)	0,07 (0,25)	0,06 (0,23)	0,11 (0,31)
Exposición a campañas de sensibilización <sup>a</sup> (1 = agricultor que ha recibido información de sensibilización sobre el cultivo de adormidera, 0 en caso contrario)	0,40 (0,49)	0,51 (0,50)	0,52 (0,50)
Número de actividades remunerativas <sup>a</sup>	4,69 (1,05)	4,72 (1,08)	4,28 (0,93)
Número de actividades remunerativas, excluyendo el cultivo de adormidera <sup>a</sup>	3,70 (1,06)	4,12 (0,90)	4,23 (0,92)
Número de cultivos mantenidos por el agricultor <sup>a</sup>	2,40 (0,77)	2,72 (1,37)	2,84 (1,47)
Número de cultivos, excluido el de adormidera <sup>a</sup>	1,40 (0,77)	2,43 (1,44)	2,81 (1,49)
Superficie total de cultivo, en hectáreas <sup>a</sup>	1,91 (2,58)	2,91 (2,49)	2,39 (2,52)
Superficie total de cultivo, excluida la ocupada por adormidera, en hectáreas <sup>a</sup>	1,32 (2,42)	2,27 (2,41)	2,08 (2,53)
Cultivaban trigo <sup>a</sup> (1 = agricultor que cultivaba trigo, 0 en caso contrario)	0,90 (0,30)	0,97 (0,18)	0,97 (0,16)
Número de observaciones	561	121	503

Nota: los valores entre paréntesis son desviaciones típicas.

<sup>a</sup> Los promedios correspondientes a los diferentes tipos de agricultores son estadísticamente diferentes en el nivel de 0,05 (prueba ANOVA).

Por el contrario, las únicas diferencias significativas entre las comunidades que cultivaron adormidera de manera continua y las que lo hicieron de forma intermitente durante el período 2011-2015 se encontraban en el

porcentaje de productores de adormidera en esas comunidades (el 38% frente al 14%, respectivamente) y el porcentaje de esas comunidades que estaban gobernadas por insurgentes (el 15% y el 0%, respectivamente).

**Cuadro 8. Estadísticas descriptivas sobre diferentes tipos de comunidades, según el número de años sin cultivar adormidera durante el período 2011-2015**

	<i>Comunidades que cultivaron adormidera continuamente</i>	<i>Comunidades que cultivaron adormidera en forma intermitente</i>
Número de hogares productores de adormidera en la comunidad (comunicado por los líderes comunitarios) <sup>a</sup>	29,51 (51,67)	12,34 (17,37)
Número total de hogares en la comunidad	78,55 (131,59)	91,03 (259,16)
Escuela para niños en la comunidad (1 = la comunidad tiene una escuela para niños, 0 en caso contrario)	0,73 (0,45)	0,75 (0,44)
Escuela para niñas en la comunidad (1 = la comunidad tiene una escuela para niñas, 0 en caso contrario)	0,33 (0,47)	0,25 (0,44)
Disponibilidad de electricidad pública (1 = la comunidad tiene electricidad pública, 0 en caso contrario)	0,02 (0,15)	0,03 (0,18)
Oportunidades laborales fuera de las explotaciones agrícolas (1 = posibilidad de empleo en la comunidad fuera de las explotaciones agrícolas, 0 en caso contrario)	0,56 (0,50)	0,53 (0,51)
Jornal por la cosecha de trigo, en dólares de los EE.UU.	5,21 (1,45)	5,09 (0,15)
Exposición a campañas de sensibilización (1 = presencia de campañas de sensibilización sobre el cultivo de adormidera en la comunidad, 0 en caso contrario)	0,07 (0,26)	0,06 (0,25)
Gobierno por insurgentes (1 = comunidad gobernada por insurgentes, 0 en caso contrario) <sup>a</sup>	0,15 (0,36)	0,00 (0,00)
Cultivo de cannabis (1 = presencia de cultivo de cannabis en la comunidad, 0 en caso contrario)	0,46 (0,50)	0,44 (0,50)
Número de observaciones	478	32

*Nota:* comunidades que cultivaron adormidera continuamente = comunidades con presencia anual de cultivo de adormidera durante el período 2011-2015. Comunidades que cultivaron adormidera en forma intermitente = comunidades sin presencia de cultivo de adormidera durante al menos un año en el período 2011-2015.

Los valores entre paréntesis son desviaciones típicas.

<sup>a</sup> Los promedios correspondientes a las comunidades que cultivaron adormidera continuamente y a las que lo hicieron en forma intermitente son estadísticamente diferentes en el nivel de 0,05 (t-test).

*Resultados del modelo de regresión*

Los resultados de aplicar el modelo de riesgos proporcionales de Cox estratificado indican que los factores asociados con un período de tiempo más largo sin cultivo de adormidera eran:

- La recepción de asistencia agrícola (un aumento medio del 25%, en comparación con los agricultores que no recibieron esa asistencia).
- La tenencia de un préstamo pendiente (el 26%).
- La recepción de información mediante campañas de sensibilización (el 31%).
- Cada actividad adicional realizada por un agricultor aumentaba en un 15% el período de tiempo que no se cultivaba adormidera.
- Cada cultivo adicional mantenido por un agricultor aumentaba en un 35% el período de tiempo que no se cultivaba adormidera.
- Cada hectárea adicional de la superficie agrícola total aumentaba en un 9% el período de tiempo que no se cultivaba adormidera.

El cultivo de trigo parece haber tenido el efecto contrario, ya que reducía el período de tiempo antes de volver al cultivo de adormidera (en promedio en un 73%, en comparación con el tiempo que pasaban los agricultores que no cultivaban trigo antes de volver a cultivar adormidera).

**Cuadro 9. Factores que influyen en la duración del cultivo de adormidera entre los agricultores del Afganistán**

	Efecto marginal	Error estándar robusto	Intervalo de confianza (95%)	
			Mínimo	Máximo
Tenían préstamos pendientes <sup>a</sup>	0,7378	0,0381	0,6667	0,8163
Habían recibido asistencia agrícola <sup>a</sup>	0,7486	0,0809	0,6057	0,9254
Exposición a campañas de sensibilización <sup>a</sup>	0,6882	0,0362	0,6207	0,7630
Número de actividades distintas al cultivo de adormidera <sup>a</sup>	0,8493	0,0245	0,8025	0,8987
Número de cultivos distintos al de adormidera <sup>a</sup>	0,6517	0,0202	0,6132	0,6926
Superficie cultivada total, con exclusión de la ocupada por adormidera <sup>a</sup>	0,9109	0,0167	0,8788	0,9441
Cultivaban trigo <sup>a</sup>	1,7257	0,1760	1,4131	2,1076

*Nota:* valores obtenidos aplicando el modelo Logit; variable dependiente = agricultor que cultiva adormidera (1 = agricultor que cultiva adormidera, 0 en caso contrario); pseudo R cuadrado = 0,24. El efecto marginal indica el cambio de la probabilidad de cultivar adormidera cuando la variable se modifica en una unidad (en el caso de variables continuas) o cuando la variable cambia de presente a ausente (en el caso de variables discontinuas o discretas). El intervalo de confianza indica el rango de valores, con una probabilidad del 95% de que el valor de la variable se ajuste a ese rango.

<sup>a</sup> Significativo en el nivel de 0,01.

Los resultados de aplicar el modelo Logit para evaluar la probabilidad del cultivo de adormidera en las comunidades estudiadas indicaban que, en promedio, las comunidades en las que era menos probable que hubiese productores de adormidera eran las que disponían de los siguientes servicios:

- Una escuela para niños (las comunidades con escuelas para niños tenían un 29% menos de probabilidades de tener productores de adormidera que las que no tenían esas escuelas);
- Acceso a electricidad pública (un 21% menos de probabilidades);
- Exposición a campañas de sensibilización destinadas a reducir el cultivo de adormidera (un 17% menos de probabilidades);

y aquellas en las que no existían las siguientes circunstancias:

- Gobierno por insurgentes (las comunidades no gobernadas por insurgentes tenían un 18% menos de probabilidades de tener productores de adormidera que las gobernadas por insurgentes);
- Cultivo de cannabis dentro de la comunidad (un 34% menos de probabilidades).

Sin embargo, las comunidades donde había oportunidades laborales fuera de las explotaciones agrícolas tenían, en promedio, un 14% más de probabilidades de tener productores de adormidera. En relación con este resultado, podría darse el caso de que tales oportunidades laborales no fueran lo suficientemente estables y, por lo tanto, se complementaran con otras actividades menos arriesgadas, como el cultivo de adormidera, con el consiguiente aumento de ese cultivo.

Factores como los salarios agrícolas por la cosecha de trigo y la existencia de una escuela para niñas no parecían influir en la presencia de productores de adormidera dentro de la comunidad, una vez controladas las demás variables explicativas.

**Cuadro 10. Factores que influyen en la presencia de productores de adormidera en las comunidades del Afganistán**

	<i>Efecto marginal</i>	<i>Error estándar robusto</i>	<i>Intervalo de confianza (95%)</i>	
			<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Escuela para niños en la comunidad <sup>a</sup>	0,6479	0,0429	0,5691	0,7376
Escuela para niñas en la comunidad <sup>a</sup>	0,7342	0,0675	0,6131	0,8793
Disponibilidad de electricidad pública <sup>a</sup>	0,399	0,1123	0,2300	0,6929
Oportunidades laborales fuera de las explotaciones agrícolas <sup>a</sup>	1,4308	0,1141	1,2238	1,6729
Jornal por la cosecha de trigo, en dólares de los EE.UU.	0,9382	0,0273	0,8861	0,9933

Exposición a campañas de sensibilización <sup>a</sup>	0,6752	0,0976	0,5086	0,8964
Gobierno por insurgentes <sup>a</sup>	1,4659	0,1359	1,2222	1,7580
Cultivo de cannabis en la comunidad <sup>a</sup>	1,6778	0,1278	1,4451	1,9481

*Nota:* valores obtenidos aplicando el modelo Logit; variable dependiente = cultivo de adormidera en la aldea (1 = presencia de cultivo de adormidera en la aldea, 0 en caso contrario); pseudo R cuadrado = 0,22. El efecto marginal indica el cambio de la probabilidad de cultivar adormidera cuando la variable se modifica en una unidad (en el caso de variables continuas) o cuando la variable cambia de presente a ausente (en el caso de variables discontinuas o discretas). El intervalo de confianza indica el rango de valores, con una probabilidad del 95% de que el valor de la variable se ajuste a ese rango.

<sup>a</sup>Significativo en el nivel de 0,01.

### Limitación principal de la investigación

No fue posible abarcar todas las variables explicativas aplicando un solo modelo; por lo tanto, se dividieron en dos tipos de modelo: los modelos a nivel de los agricultores y los modelos a nivel de las comunidades. Para poder definir la influencia de una variable, una vez controladas todas las demás, las variables explicativas deberían incluirse en un solo modelo. Además, los problemas relacionados con la posible presencia de endogeneidad y causalidad inversa podrían haberse abordado utilizando series cronológicas de datos de las mismas comunidades y agricultores, pero no se disponía de esos datos en el momento en que se realizó el presente estudio. No obstante, el enfoque adoptado en esta investigación ha arrojado conclusiones interesantes que merecen afinarse en el futuro mediante investigaciones similares.

### Conclusiones

Los resultados (estadísticos/económicos) cuantitativos respaldan parcialmente las conclusiones cualitativas anteriores<sup>8</sup> [2 y 3] y otras conclusiones cuantitativas relacionadas con los factores determinantes del cultivo ilícito [15 y 16]. Todos los tipos de resiliencia al cultivo de adormidera se refuerzan de una forma estadísticamente significativa si también se fortalecen la capacidad de adaptación, la gobernabilidad y el acceso a los servicios básicos de agricultores y comunidades. Sin embargo, una cuestión que generalmente se ha pasado por alto en el pasado es el hecho de que algunos tipos de intervenciones de desarrollo alternativo (por ejemplo, las que se orientan a aspectos que erróneamente se han determinado como motivaciones para el cultivo de

<sup>8</sup>Se pueden reunir datos respecto de indicadores similares utilizando métodos cuantitativos o cualitativos. Los datos cualitativos suelen tener más poder explicativo, lo que permite centrar la atención en determinar las relaciones causales, y son especialmente útiles para la planificación a nivel local. Por lo general, resulta menos costoso reunir datos cuantitativos a gran escala, los cuales permiten evaluar la significación estadística y, por lo tanto, extraer conclusiones generales sobre cuestiones más globales.

adormidera) podrían tener el efecto contrario: probablemente aumentarían el cultivo de adormidera.

Por ejemplo, los datos indican que las intervenciones de desarrollo alternativo orientadas únicamente a la disponibilidad de oportunidades laborales fuera de las explotaciones agrícolas o al cultivo del trigo como cultivo alternativo habrían aumentado el cultivo de adormidera durante el período 2014-2015 de forma estadísticamente significativa. Esto sirve como prueba cuantitativa de que las “soluciones rápidas” en el Afganistán podrían llegar a aumentar la vulnerabilidad de los agricultores, lo que a su vez podría llevar al cultivo de adormidera. Sin embargo, los datos de otros países muestran que las intervenciones de desarrollo rural integrado suelen aumentar la resiliencia. En ese sentido, es de capital importancia evitar enfoques reduccionistas (excesivamente simplistas) que no aborden las causas subyacentes y que, por lo tanto, contribuyan a perpetuar el cultivo de adormidera.

Basándose principalmente en datos cualitativos, Mansfield (2016) hizo una declaración similar [6]:

No ha sido raro escuchar en el Afganistán el argumento de que todo apoyo a los ingresos lícitos procedentes de trabajos en las explotaciones agrícolas, fuera de las explotaciones agrícolas y no relacionados con la agricultura dará lugar a una reducción de la economía ilegal o, al menos, aumentará la variedad de opciones lícitas para los agricultores. En la práctica, los cultivos ilícitos para la producción de drogas y la economía legal pueden crecer de forma paralela y no es inusual que se utilicen las inversiones en infraestructuras físicas, como el riego, y los insumos agrícolas, como los fertilizantes, para aumentar la superficie de tierra dedicada al cultivo de adormidera y su rendimiento.

La producción de opio en el Afganistán no es un problema bien definido y estructurado para el cual se pueda determinar fácilmente una solución específica; sino que está evolucionando, por lo que nuestra visión del problema también debe evolucionar [17]. Sigue siendo necesario realizar más investigaciones que se centren específicamente en la evaluación de los riesgos y las vulnerabilidades, lo que puede proporcionar una estimación de las conmociones y riesgos más importantes por lugar o grupo de agricultores en el Afganistán. Esto significa que debe invertirse tiempo en comprender las condiciones locales antes de diseñar y ejecutar intervenciones de desarrollo alternativo, y los resultados deben supervisarse continuamente para adaptar las estrategias. No obstante, sigue siendo muy difícil determinar los indicadores apropiados para medir y supervisar acontecimientos inciertos y complejos como el cultivo ilícito. Como mínimo, a la hora de diseñar y ejecutar intervenciones de desarrollo alternativo deben tenerse en cuenta los siguientes indicadores:

- Indicadores de la situación de los medios de vida y la comunidad
- Indicadores del grado de exposición a los riesgos
- Indicadores de la capacidad de gestionar los riesgos a distintos niveles

Aunque es imprescindible utilizar datos estadísticos fiables para adoptar decisiones informadas que permitan diseñar intervenciones de desarrollo alternativo eficientes, a menudo no se dispone de esos datos. Así pues, también se precisan datos ordenados por series cronológicas más completos a fin de comprender mejor los diferentes tipos de resiliencia, así como la transición de medios de vida ilícitos a medios de subsistencia legítimos, y los instrumentos que más probablemente conduzcan a una reducción sostenida del cultivo de adormidera. En ese sentido, la supervisión debería valorarse como parte de una tarea de aprendizaje científico más amplia de recopilación de datos a lo largo del tiempo y en diferentes contextos, que constituiría la base para mejorar la formulación de políticas y el diseño de programas [18].

## Referencias

1. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Ministerio de Lucha contra los Estupefacientes del Afganistán, *Afghanistan Opium Survey 2016: Cultivation and Production* (Viena, diciembre de 2016).
2. Victoria A. Greenfield y otros, *Reducing the Cultivation of Opium Poppies in Southern Afghanistan* (Santa Mónica, California, Rand Corporation, 2015).
3. David Mansfield, *Diversity and Dilemma: Understanding Rural Livelihoods and Addressing the Causes of Opium Poppy Cultivation in Nangarhar and Laghman, Eastern Afghanistan: A Report for the Project for Alternative Livelihoods (PAL) in Eastern Afghanistan*, documento interno núm. 2 del proyecto sobre medios de subsistencia alternativos “Project for Alternative Livelihoods” (Jajalabad, Afganistán (diciembre de 2004)).
4. David Mansfield, “Where have all the flowers gone? Assessing the sustainability of current reductions in opium production in Afghanistan” (Kabul, Dependencia de Investigación y Evaluación del Afganistán, 2010).
5. Resolución S-30/1 de la Asamblea General, anexo, párr. 7 g).
6. David Mansfield, “(Mis)understanding the intersection between development policies and data collection: case study, Afghanistan”, en *After the Drug Wars: Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy*, John Collins, ed. (Londres, Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres, 2016).

7. UNODC y Ministerio de Lucha contra los Estupefacientes del Afganistán, *Afghanistan Opium Survey 2015: Socio-economic Analysis* (Viena, marzo de 2016).
8. David Mansfield, “Opium poppy cultivation in a changing policy environment: farmers’ intentions for the 2002/03 growing season”, *Afghanistan Strategic Study* núm. 9 (Viena, UNODC, 2003).
9. PNUFID, *Afghanistan Alternative Development Report #1: On-Farm Income Opportunities in Maiwand, Khakrez and Ghorak* (Islamabad, 2000).
10. David Mansfield, “What is driving opium poppy cultivation? The pressures to reduce opium poppy cultivation in Afghanistan in the 2004/05 growing season”, informe para la Dependencia Interdepartamental contra las Drogas en el Afganistán del Gobierno del Reino Unido (marzo de 2005).
11. David Mansfield, “Responding to risk and uncertainty: understanding the nature of change in the rural livelihoods of opium poppy growing households in the 2007/08 growing season”, informe para la Dependencia Interdepartamental contra las Drogas en el Afganistán del Gobierno del Reino Unido (julio de 2008).
12. Christopher Ward y otros, “Afghanistan economic incentives and development initiatives to reduce opium production” (Washington, D.C., Banco Mundial y Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, 2008).
13. UNODC, “Evidence for enhancing resilience to opium poppy cultivation in Shan State, Myanmar: implications for alternative development, peace and stability” (Bangkok, 2017).
14. A. Colin Cameron y Pravin K. Trivedi, *Microeconometrics Using Stata*, edición revisada (College Station, Texas, Stata Press Publication, 2010).
15. Jaqueline García-Yi, “Heterogeneous motivations for coca growing: the case of an indigenous Aymara community in Peru”, *International Journal of Drug Policy*, vol. 25 (2014), págs. 1113 a 1123.
16. Jaqueline García-Yi, “Organic coffee certification in Peru as alternative development-oriented drug control policy”, *International Journal of Development Issues*, vol. 13, núm. 1 (2014), págs. 72 a 92.
17. David Mansfield, “Water management, livestock and the opium economy: resurgence and reductions—explanations for the changing levels of opium poppy cultivation in Nangarhar and Ghor in 2006-2007”, Case Studies Series (Kabul, Dependencia de Investigación y Evaluación del Afganistán, 2008).
18. Center for Global Development, *When Will We Ever Learn? Improving Lives Through Impact Evaluation*, informe del Grupo de Trabajo sobre la Falta de Evaluación (Washington, D.C., 2006).

# Desarrollo integrado con coca en el Estado Plurinacional de Bolivia: de la erradicación a la mitigación de la pobreza

---

**Thomas Grisaffi**

*Profesor de Geografía Humana, Universidad de Reading*

**Linda Farthing**

*Investigadora de la Red Andina de Información*

**Kathryn Ledebur**

*Directora de la Red Andina de Información*

## RESUMEN

*La innovadora política “coca sí, cocaína no” del Estado Plurinacional de Bolivia, en vigor desde 2006, aporta información valiosa sobre los beneficios de adoptar un enfoque de los aspectos del control de cultivos relacionados con la oferta que esté centrado en los medios de subsistencia sostenibles y no en la previa erradicación forzosa. Si bien esta política no está exenta de limitaciones, la atención que dedica a la asistencia social, los derechos humanos y la estabilidad económica de las familias cultivadoras de coca ha demostrado ser eficaz y sostenible para diversificar la economía y fomentar la estabilidad política y económica. La participación directa de las comunidades y las organizaciones de base, como los sindicatos cocaleros, en la búsqueda de enfoques más eficaces y sostenibles respecto del control de la droga ha sido fundamental para el éxito de esta política. Los elementos del programa clave de esta política también se corresponden con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprobados por las Naciones Unidas en 2015.*

*Palabras clave:* control comunitario de la coca, desarrollo alternativo, erradicación forzosa, Estado Plurinacional de Bolivia, fiscalización de drogas.

---

## Introducción

Durante más de 20 años, la estrategia del Estado Plurinacional de Bolivia<sup>1</sup> contra las drogas consistió en la ejecución de un programa condicional de sustitución de cultivos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo

---

<sup>1</sup>Desde marzo de 2009, “Estado Plurinacional de Bolivia” sustituye a “Bolivia” como forma abreviada del nombre del país en las Naciones Unidas.

Internacional (USAID), así como en la erradicación forzosa de la coca<sup>2</sup>. En 2004 el Estado Plurinacional de Bolivia rompió con ese modelo y, con la ayuda de la Unión Europea, modificó las prioridades de su política, pasando de la erradicación forzosa de los cultivos de coca por parte de la policía y el ejército a una estrategia de subsistencia alternativa basada en la implicación de las comunidades en el control de la coca.

Dicha política, conocida como “coca sí, cocaína no”, se basa en la distinción que los cocaleros hacen entre la coca, planta que los andinos han consumido durante milenios, y la cocaína, sustancia fabricada a partir de la hoja de coca. Sobre la base de un acuerdo alcanzado en 2004, los agricultores, previamente inscritos, de zonas donde anteriormente se programaban medidas de erradicación de cultivos pueden ahora cultivar una cantidad limitada de coca en un área conocida como cato<sup>3</sup>, a fin de asegurar unos ingresos de subsistencia básicos.

Los sindicatos de agricultores colaboran con los organismos públicos para verificar el cumplimiento del acuerdo por parte de los agricultores. La iniciativa prioriza la inclusión social y la ciudadanía plenas de los cocaleros como estrategia a largo plazo para diversificar las economías familiares y reducir la desviación de la coca al mercado ilícito. La política se ha aplicado más exhaustivamente en la región del Chapare al este de Cochabamba, donde la erradicación forzosa empezó a implementarse a mediados de la década de 1990, junto con los programas de desarrollo alternativo financiados por los Estados Unidos de América.

Los agricultores están mejor preparados para diversificar su producción y reducir su dependencia de las cosechas ilícitas debido a que el cultivo de coca está limitado y es objeto de monitoreo; a esto se suma que las labores de supervisión tienen carácter participativo e implican la utilización de avanzados medios tecnológicos, que se han puesto en marcha programas de desarrollo económico y que la coerción es mínima. La experiencia del Estado Plurinacional de Bolivia ofrece elementos que permiten determinar los pasos a seguir para elaborar una política de control de cultivos y desarrollo que pueda contribuir a su vez a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Los datos etnográficos obtenidos del trabajo de campo y las entrevistas realizadas en el período de 2000 a 2015 respaldan la hipótesis de que si se hace hincapié en los programas se obtienen mejores resultados que con la

---

<sup>2</sup>Con el fin de enmascarar la erradicación forzosa y hacerla más aceptable, se utilizaban frecuentemente los términos “sustitución” y “desarrollo alternativo”.

<sup>3</sup>La superficie de un cato se ha establecido en 1.600 metros cuadrados en el Chapare y en 2.500 metros cuadrados en los Yungas de La Paz, que son las dos principales regiones de cultivo de coca del Estado Plurinacional de Bolivia.

política anterior. En conjunto, las más de cinco décadas dedicadas a la realización de investigaciones sobre el terreno en la región cocalera del Chapare —con cientos de entrevistas a cocaleros, dirigentes sindicales y funcionarios públicos, así como a encargados de formular políticas y personal de organizaciones no gubernamentales del Estado Plurinacional de Bolivia, los Estados Unidos y la Unión Europea— han proporcionado información muy valiosa para la redacción del presente artículo.

## La coca en el Estado Plurinacional de Bolivia

El resistente arbusto de coca (*Erythroxylum coca*) se cultiva en los Andes desde hace al menos 4.000 años. Se estima que 237.000 familias de campesinos dependen de este cultivo de bajos insumos y alto rendimiento como fuente de ingresos en efectivo<sup>4</sup>. Si bien la coca tiene múltiples usos tradicionales en la cultura indígena andina<sup>5</sup>, también es la materia prima para la fabricación de cocaína.

En un esfuerzo por acabar con los conflictos violentos y las violaciones de los derechos humanos en las regiones cocaleras, el Presidente Carlos Mesa accedió en 2004 a algo que los cocaleros llevaban exigiendo desde hacía tiempo: que cada familia del Chapare pudiera disponer de una parcela para el cultivo de subsistencia de la hoja de coca (conocida como cato) [2]<sup>6</sup>. Los conflictos en la región, que desde mediados de la década de 1980 había sido la principal región cocalera del Estado Plurinacional de Bolivia, disminuyeron de forma inmediata [4 y 5]<sup>7</sup>.

Cuando Evo Morales fue elegido Presidente en 2006, continuó aplicando la política del cato como eje central de su innovadora iniciativa de control de la coca y reducción de los daños centrada en la oferta [6]<sup>8</sup>. La adopción de ese enfoque conlleva el cumplimiento simultáneo de los compromisos internacionales del Estado Plurinacional de Bolivia de restringir el cultivo de coca y controlar el tráfico de drogas y presupone que, aunque el

---

<sup>4</sup>Se estima que hay 75.000 agricultores de coca en el Estado Plurinacional de Bolivia, hasta 121.000 en el Perú y otros 67.000 en Colombia [1].

<sup>5</sup>Las cualidades ligeramente estimulantes de la coca atenúan el hambre y el cansancio, ayudan a la digestión, reducen el mal de altura y aportan proteína, vitaminas y minerales. La coca se utiliza en todos los rituales andinos que se celebran desde el nacimiento hasta la muerte de una persona.

<sup>6</sup>El periodista e historiador Carlos Mesa llegó al poder en 2003 tras haberse negado a sancionar la violencia policial y militar contra manifestantes en todo el país, entre ellos los cocaleros. El acuerdo suscrito con los cocaleros en 2004 garantizaba que la reducción de la coca se realizaría de forma pacífica [3].

<sup>7</sup>El presente artículo se centra más en la región del Chapare y no tanto en los Yungas de La Paz, la región cocalera tradicional del Estado Plurinacional de Bolivia, ya que la dinámica en esa región es considerablemente distinta.

<sup>8</sup>Las políticas de reducción de daños persiguen minimizar las consecuencias perjudiciales de las drogas psicoactivas lícitas e ilícitas en los ámbitos social, económico y de la salud [7, pág. 15].

país trate de contener la producción de drogas, no podrá erradicarla, ya que depende de la demanda externa [8].

Los Estados Unidos, el mayor consumidor de cocaína del mundo [9, pág. 7], puso en marcha en la década de 1980 una política de país de origen destinada al Estado Plurinacional de Bolivia que se centraba principalmente en las operaciones de las fuerzas de seguridad, si bien también incorporaba programas de asistencia económica administrados por USAID [10, págs. 1 a 22]. En 1988, el Estado Plurinacional de Bolivia aprobó su Ley núm. 1008, un instrumento legislativo antidrogas que autoriza el cultivo lícito de 12.000 hectáreas (ha) de coca en “zonas de producción tradicionales”<sup>9</sup> para abastecer al mercado lícito nacional. La ley prevé que con el tiempo se erradiquen los cultivos de coca en todas las demás regiones [11].

La prioridad que se asignó al uso de la fuerza policial y militar no fue suficiente para reducir el tránsito de la cocaína hacia el norte. Dicha política generó conflictos sociales, como protestas y bloqueos de carreteras, y dio lugar a episodios recurrentes de violación de los derechos humanos. Los efectivos de seguridad encargados de las misiones de erradicación fueron acusados de haber cometido violaciones, hurtos, palizas, detenciones arbitrarias y ejecuciones extrajudiciales [12]. Entre 1997 y 2003 los efectivos de seguridad mataron a un total de 57 agricultores de coca e hirieron gravemente a más de 500. Ese uso de la fuerza dio lugar a represalias que ocasionaron muchos muertos y heridos entre los agentes de la policía [12].

La erradicación forzosa se centró en el Chapare, a donde a mediados de la década de 1960 habían emigrado cerca de 45.000 familias alentadas por una política de colonización impulsada por el Gobierno. Dicha cifra aumentó tras una grave sequía ocurrida en la década de 1980 y la aplicación de un programa de ajuste estructural neoliberal que devastó la agricultura de altiplanicie a pequeña escala y provocó el cierre de minas estatales, lo que se tradujo en la generalización del desempleo. A finales de la década de 1980, cuando empezaron a aparecer traficantes de Colombia en busca de materias primas, algunos agricultores realizaban también de forma esporádica trabajos rudimentarios para producir pasta de cocaína, que es el primer paso para obtener cocaína refinada [13, págs. 164 a 166].

Los agricultores están afiliados a más de 1.000 sindicatos fuertemente cohesionados, que están vinculados con organizaciones paralelas integradas por mujeres. Históricamente, la presencia estatal en las zonas de colonización tropicales, como el Chapare, había sido escasa. Los sindicatos cocaleros llenaron ese vacío, actuando como entidades autónomas que solucionaban

---

<sup>9</sup>En la Ley núm. 1008, los Yungas de La Paz y el área más pequeña de los Yungas de Vandíola del Trópico de Cochabamba se contemplan como zonas tradicionales.

controversias, controlaban la tenencia de la tierra y coordinaban las obras públicas comunitarias, como la construcción de carreteras o escuelas [14]. Esas organizaciones comunitarias de carácter participativo utilizaban prácticas indígenas de toma de decisiones en combinación con tradiciones sindicales heredadas de los exmineros. Aunque las mujeres ejercen una influencia considerable, el liderazgo tiende a concentrarse en manos de los hombres [15].

La coca ofrece diversas ventajas comparativas a los pequeños agricultores. Crece como la maleza en pendientes pronunciadas, llega a la madurez después de un año y puede cosecharse una vez cada tres o cuatro meses. La proporción entre el valor y el peso de la coca es elevada, lo que es particularmente importante para los agricultores que habitan en zonas alejadas de las carreteras y deben transportar las hojas de coca a largas distancias. Aunque los precios de la coca fluctúan de forma considerable, el mercado nacional de la hoja de coca está garantizado [16, págs. 47 a 51]. La coca complementa la agricultura de subsistencia y su cultivo constituye una fuente estable de ingresos en efectivo para los agricultores que viven en condiciones de suma pobreza [17].

Debido al papel central que la coca ocupaba en la economía campesina, los sindicatos de agricultores se oponían a las iniciativas de erradicación de cultivos. Los agricultores hábilmente vincularon la erradicación de la coca con la soberanía nacional y los derechos indígenas, por lo que se convirtieron en la principal oposición al Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia durante la década de 1990 [18].

### **Desarrollo condicionado a la erradicación de la coca en el Estado Plurinacional de Bolivia**

*Solíamos plantar pimientos, bananos y palmitos, pero se pudrían, porque no tenemos puentes ni carreteras. Por eso ahora plantamos coca, para sostener a nuestras familias e hijos; es mejor eso que morirse. Para nosotros, el “nuevo” desarrollo ha equivalido a balas y muerte.*

—Martín Clemente [19]

Desde la década de 1980 el desarrollo alternativo viene promoviéndose a modo de incentivo dentro de una estrategia de reducción de la oferta. El énfasis inicial de esos programas en la sustitución directa de los cultivos se trasladó a un enfoque de desarrollo rural integrado más amplio, que llegó a ser conocido como desarrollo alternativo. Si bien los marcos han variado, el objetivo de esos programas sigue siendo en esencia el mismo: proporcionar a los agricultores alternativas económicas a los cultivos ilícitos [1, págs. 77 a 118]; [20].

Buxton [21] sostiene que la limitación principal que conlleva el desarrollo alternativo es que, aunque ahora los programas pongan mayor énfasis en los objetivos de desarrollo humano, todavía tienden a centrarse en la consecución de los objetivos de control de las drogas fijados desde fuera —por ejemplo, metas de reducción del cultivo ilícito para la producción de drogas— en lugar de en el bienestar de los agricultores. Ese desequilibrio puede, por ejemplo, observarse en programas anteriores que los Estados Unidos impulsaron en el Estado Plurinacional de Bolivia. Durante la Administración Clinton, la financiación y la toma de decisiones relativas al desarrollo alternativo se canalizaron por conducto de la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley, a la cual también encomendó la supervisión de USAID. Ese cambio generó graves conflictos entre los diversos organismos [22, págs. 12 a 28]; [23], y se dio prioridad a los cupos de erradicación forzosa en detrimento de las iniciativas viables de desarrollo. Por ejemplo, en un informe de 2005 dirigido al Congreso de los Estados Unidos se dijo que USAID sostenía que el desarrollo alternativo era esencial porque podía fomentar el apoyo político a los programas de erradicación y proporcionar incentivos que, sumados a los alicientes para la erradicación, aseguraban la erradicación permanente de los cultivos ilícitos [24, pág. 21].

Los Estados Unidos fijaron unilateralmente los objetivos de desarrollo para el Estado Plurinacional de Bolivia y asignaron la ejecución de proyectos a contratistas privados previamente seleccionados que por lo general estaban radicados en los Estados Unidos, lo cual infringía las directrices internacionales de asistencia para el desarrollo tal y como se recogen en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo<sup>10</sup> de 2005 y el Programa de Acción de Accra de 2008 [25]. La Oficina de Auditoría del Gobierno de los Estados Unidos [26, pág. 6] estima que, desde finales de la década de 1980 hasta 2001, USAID destinó 229 millones de dólares (202 millones de euros) al desarrollo alternativo en el Estado Plurinacional de Bolivia, y todos los programas finalizaron en 2009. La contribución más importante realizada por los programas de USAID fue la mejora de la infraestructura vial local [27].

Entre 1983 y 1992, el Proyecto de Desarrollo Regional de Chapare dedicó la mitad de su presupuesto, aunque con escaso éxito, a poner freno a la migración procedente de los valles altos de Cochabamba [28]. A partir de 1994, el programa pasó a dedicarse casi exclusivamente a promover cinco “cultivos estrella”: el banano, la piña, el maracuyá, los palmitos y la pimienta negra.

---

<sup>10</sup>El Estado Plurinacional de Bolivia fue el primer país de América del Sur en ratificar la Declaración de París sobre la Eficacia en la Ayuda al Desarrollo: Apropiación, Armonización, Alineación, Resultados y Mutua Responsabilidad.

Hasta 2004, USAID se negó a colaborar en sus proyectos con los sindicatos de cocaleros, o con las municipalidades que habían sido dirigidas por representantes de los agricultores de coca desde 1995. En lugar de ello, USAID creó, a partir de 1998 y en el marco de esos proyectos, una serie de organizaciones paralelas que exigían a los agricultores que se desvincularan de los sindicatos de cocaleros, se afiliaran a las asociaciones de productores que USAID respaldaba y se comprometieran a erradicar toda la coca que poseían para poder recibir asistencia para el desarrollo<sup>11</sup>.

La aplicación del enfoque de USAID dio lugar a procesos de desarrollo desiguales, en los que se premiaba a las comunidades que cumplían los requisitos con proyectos de infraestructura básica, como puentes, torres de agua, baños públicos o puestos sanitarios, mientras se marginaba a otras [29]. Este modo de proceder generó divisiones y conflictos dentro de las comunidades de cocaleros y entre ellas. Como el sindicato ocupaba un lugar fundamental en sus vidas y representaba sus intereses, pocos eran los agricultores que estaban dispuestos a abandonar sus organizaciones. Al carecer de fuentes alternativas para sus ingresos, los agricultores no tenían otra opción que volver a plantar coca [30, 31 y 32]. El dirigente sindical Rimer Ágreda explicó en 2002 que el Ministro del Estado Plurinacional de Bolivia “se refiere a las 12.000 personas que pertenecen a la asociación de desarrollo alternativo de USAID. Estoy seguro de que estoy en esa lista, aunque tengo coca (...) Hasta ahora, el mercado de los cultivos de desarrollo alternativo no se ha materializado (...)” [cita traducida] [19].

Bajo este enfoque, USAID primero trató de recompensar a los agricultores que habían erradicado sus cultivos de coca, si bien las retribuciones económicas, que oscilaban entre los 1.500 y 2.500 dólares (1.320-2.205 euros) por hectárea, resultaron ser insuficientes como sustitución de los ingresos estables derivados del cultivo de coca. El cocalero Aniceto Zurita señaló: “recibíamos una compensación, pero ese dinero no ha servido para nada. Plantamos naranjas, pero, debido a la enfermedad de la cancrisis, nos obligaron a quemar nuestros campos (...) ¿Y eso es desarrollo alternativo? La necesidad nos obliga a plantar coca (...)” [cita traducida] [19]. USAID reconoció que la escasa coordinación de las iniciativas de erradicación y su programa de desarrollo alternativo entre 1998 y 1999 habían creado lagunas en materia de asistencia en el Estado Plurinacional de Bolivia: la prestación de asistencia no avanzaba a la par que la erradicación, lo cual dejaba los campos vacíos de cultivos y a los campesinos sin una fuente inmediata de ingresos [26, pág. 6].

<sup>11</sup>La estrategia de USAID reflejaba los intentos que el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia había llevado a cabo entre las décadas de 1950 y 1970 por controlar las organizaciones de campesinos [12, pág. 175].

Los cultivos alternativos que USAID promovía resultaban inadecuados: el banano, por ejemplo, requiere una inversión inicial considerable, el uso de fertilizantes y grandes extensiones de tierra para ser rentable y depende de mercados de exportación muy competitivos. En una declaración realizada en 1990 ante el Comité de Agricultura de la Cámara de Representantes se afirmó que, aunque USAID y otros organismos habían constatado la viabilidad de otros cultivos en el Chapare, no habían determinado cuáles podían cultivarse y exportarse de forma rentable, ni dónde. Además, era probable que en el Chapare se tardase varios años o más en desarrollarse cultivos alternativos susceptibles de producirse y exportarse [33, págs. 7 y 8]. Sin embargo, algunas familias más adineradas, consideradas como “agricultores modelo” y que eran propietarias de grandes extensiones de tierra a lo largo de las carreteras principales, sí se beneficiaron de esos programas [17, págs. 221 a 262]; [24, págs. 20 a 23].

La ausencia de iniciativas de estudio y desarrollo del mercado entorpeció la labor de aplicación. El mercado nacional de cítricos y otros cultivos tropicales se saturó, y los pequeños productores no podían acceder al mercado internacional si no se les prestaba un apoyo considerable [17]. USAID alentó a los agricultores a que solicitaran préstamos para los nuevos cultivos. Sin embargo, si los mercados de esos cultivos no llegaban a materializarse, muchos de los agricultores terminaban por endeudarse aún más. Los agricultores debían escoger entre replantar coca o pasar hambre [29 y 30].

Bertho Bautista, uno de los primeros participantes en los programas de USAID explicó: “En 1988, invertí mi retribución de 2.500 dólares (2.205 euros) en macadamia de Costa Rica, pimienta y palmito. Acabé siendo más pobre (...) Casi pierdo mi casa y casi tuve que abandonar a mi familia. Sigo teniendo macadamia y también coco, aunque sigo plantando coca en medio de mis cultivos. Al haber sido alguien que ha promovido el desarrollo alternativo, creo que he engañado a muchos de mis vecinos” [cita traducida] [19]. Según una evaluación de USAID, el 65% de las comunidades que participaron en los programas de erradicación voluntaria en el Chapare rompieron sus acuerdos y fueron descalificadas como candidatas para recibir asistencia [26, pág. 6].

En una evaluación de 2003 de los programas de USAID en el Estado Plurinacional de Bolivia se reconoce la existencia de deficiencias sistemáticas en su modelo de desarrollo, a saber, problemas de promoción, falta de desarrollo de oportunidades para la obtención de ingresos ajenos al entorno agrícola, falta de participación y atención a lo que pueda derivarse de las cuestiones de tipo social e institucional [34, pág. iii]. En el mismo informe se cuestiona si la prestación de asistencia para el desarrollo debe condicionarse a la erradicación previa de la coca y se señala que la subvención de cultivos no rentables es insostenible [34, pág. 6].

Por último, cabe señalar que los programas de desarrollo de USAID estaban relacionados de manera inextricable con la erradicación forzosa. En un contexto conflictivo de esa índole resultaba imposible ejecutar programas de desarrollo: las familias de campesinos no sabían discernir entre las medidas de aplicación de la ley y los programas de desarrollo, ambos financiados por los Estados Unidos, tanto a nivel individual como comunitario. Se confiaba muy poco en las organizaciones estatales y no gubernamentales que operaban en la región.

Habida cuenta de los fracasos experimentados y la percepción generalizada de que USAID tenía por objeto socavar a sus sindicatos, las organizaciones de cocaleros anunciaron en 2008 que no firmarían más acuerdos con USAID, lo cual obligó a fijar la finalización de sus programas de desarrollo en un período de seis meses [31]. Los sindicatos permitieron que la oficina de derechos humanos financiada por USAID prosiguiera con sus actividades; sin embargo, los Estados Unidos redujeron su financiación en 2010.

### **Replanteamiento de la política sobre la coca**

Dos iniciativas mermaron la influencia de la política de los Estados Unidos y presagiaron los cambios de la década de 2000. La Ley de Participación Popular de 1994 preveía la transferencia del 20% de los ingresos nacionales a los recién creados gobiernos municipales y reconocía jurídicamente a más de 15.000 asociaciones comunitarias de todo el país [35]. Tras arrasar en las elecciones municipales de 1995 celebradas en el Chapare, los candidatos de los sindicatos de cocaleros aplicaron fórmulas propias en materia de adopción de decisiones en el gobierno local e invirtieron un porcentaje considerable de los presupuestos en las áreas rurales empobrecidas de la región, lo cual fortaleció a las municipalidades e incrementó el nivel de responsabilidad de estas [15 y 36].

En 1998 se creó el programa de apoyo al desarrollo conocido como PRAEDAC, financiado por la Unión Europea. El enfoque seguía las recomendaciones que habían formulado cientos de expertos en desarrollo durante una conferencia internacional celebrada en enero de 2002, según las cuales debía incluirse a las partes interesadas locales en el diseño y la implementación de estrategias de desarrollo [37]. De acuerdo con Nicolaus Hansmann, exagregado a la sección de la Unión Europea dedicada a la cooperación en el Estado Plurinacional de Bolivia, no fue hasta 2010 cuando la UNODC reconoció explícitamente las deficiencias de la sustitución condicionada de los cultivos, lo cual supuso una importante convergencia en los marcos de desarrollo alternativo [38, pág. 239].

La iniciativa de la Unión Europea operaba sobre la premisa de que la reducción de la pobreza (mediante la prestación de servicios básicos), la implicación de las organizaciones de cocaleros, la concesión de títulos de propiedad sobre las tierras y el fortalecimiento de los gobiernos locales podían contribuir a que los agricultores se liberasen de su dependencia del cultivo de la coca [30, pág. 191]. Karl Hoffman, Exdirector de Programas Municipales del PRAEDAC, describió la estrategia de este modo: “Nuestra visión es ayudar a los agricultores a mejorar primero sus vidas, para que puedan abandonar los cultivos destinados a la producción de drogas. Nuestra filosofía fomenta la participación popular por conducto de las municipalidades, que tal como ha expresado muy claramente el Gobierno, son la dependencia de planificación principal en el país. USAID lleva a cabo proyectos totalmente al margen de la municipalidad, lo cual hace que sea totalmente imposible seguir un verdadero proceso de planificación” [cita traducida] [30, pág. 192].

El plan de fortalecimiento municipal, financiado por la Unión Europea, destinó 5,86 millones de dólares (5,17 millones de euros) —importe equivalente, en promedio, al 30% de los fondos municipales— a las municipalidades del Chapare, sin que fuera necesario que estas hubieran erradicado previamente sus cultivos de coca [30, pág. 191]. Esos gobiernos locales contrataron inicialmente el PRAEDAC para ejecutar proyectos que figuraban en sus planes de desarrollo municipal, siendo los más comunes la construcción de una escuela, un puesto sanitario o un ayuntamiento. Asimismo, el PRAEDAC ofreció formación en administración pública a las municipalidades y la mancomunidad del Chapare (agrupación regional de municipalidades), lo que incluyó la consolidación de los comités de vigilancia de tipo comunitario. En 2004 el PRAEDAC determinó que las municipalidades del Chapare podían ejecutar proyectos de infraestructura de manera independiente [30]. Ese mismo año, el exalcalde de Villa Tunari, Felipe Cáceres, afirmó que en ocho años y con una cuarta parte del dinero, las municipalidades habían multiplicado por diez lo que USAID había logrado en veinte años [30, pág. 193].

Su sucesor, Feliciano Mamani, explicó: “Antes, el desarrollo alternativo estaba condicionado a la erradicación de la coca. En cambio, el PRAEDAC ha brindado apoyo incondicional a las municipalidades y se ha abierto a la participación y el control [comunitario]. Eso significa que el PRAEDAC respeta a la población y a nuestros líderes locales” [cita traducida] [39]. Entre los logros concretos del PRAEDAC figuran la construcción de 107 escuelas, la reforestación de 1.500 hectáreas, la concesión de 892 préstamos en condiciones favorables, la concesión de títulos de propiedad a 11.607 familias y la expedición de documentos nacionales de identidad para 3.783 personas [39].

Según Hansmann, el PRAEDAC cambió la imagen del desarrollo alternativo en el Estado Plurinacional de Bolivia, fortaleció la confianza en el Gobierno y legitimó al Estado en el Chapare, lo que sentó una base sólida para lo que se avecinaba, es decir, el control de la coca en el ámbito comunitario<sup>12</sup>. En una evaluación independiente se señaló que la cooperación de la Unión Europea en el Chapare había permitido a las instituciones gubernamentales cambiar la dinámica de su relación con las organizaciones de la sociedad civil [40, pág. 5].

Hansmann también subrayó que la experiencia de los programas de desarrollo alternativo (USAID y UNODC) en el Estado Plurinacional de Bolivia había influido considerablemente en la evolución de la concepción del desarrollo alternativo a nivel europeo e internacional. Según Hansmann, el Estado Plurinacional de Bolivia cuestionó desde el primer momento el precepto político subyacente del desarrollo alternativo, a saber, la criminalización de los cocaleros [38, pág. 245].

### **Coca sí, cocaína no**

Sobre la base de una estimación aproximada de la demanda tradicional de la hoja de coca en el ámbito local, se decidió establecer, en la Ley núm. 1008, el límite original de la superficie de cultivos lícitos de coca en 12.000 hectáreas. Con el fin de garantizar unos ingresos de subsistencia para los agricultores de las regiones no contempladas en la ley anterior, el Presidente Morales amplió en 2006 ese límite a 20.000 hectáreas en todo el país [41, pág. 38]. Para llegar a esa cifra, el Gobierno tuvo en cuenta el límite de la producción de coca ya establecido en la Ley núm. 1008 y añadió los catos de los cocaleros del Chapare y un margen adicional para los cocaleros registrados en las zonas de expansión de los Yungas de La Paz (áreas que limitan con la “zona tradicional” de los Yungas de La Paz).

Según la nueva normativa, los cocaleros debían registrar sus campos de coca y, a continuación, obtener títulos de propiedad sobre sus tierras, proceso que en el Chapare se culminó en 2010 y en partes de los Yungas de La Paz, en 2011. El programa del cato excluye la zona tradicional de los Yungas de La Paz y solo se aplica a los agricultores que son miembros de sindicatos y que cultivan coca en regiones establecidas. El cultivo de coca fuera de esas áreas y en parques nacionales se considera ilegal y debe ser objeto de erradicación forzosa.

---

<sup>12</sup>Comunicación por correo electrónico de Nicolaus Hansmann, Unión Europea, 11 de noviembre de 2014.

Aunque en la Ley núm. 1008 se preveía un límite en la producción de coca para el consumo tradicional, la Constitución de 2009 considera por primera vez la coca como un recurso social, cultural y natural del Estado Plurinacional de Bolivia que debe ser protegido y promovido mediante reglamentación nacional [42]. Leonardo Loza, Vicepresidente de las Seis Federaciones de Productores de Coca del Chapare explica la importancia del reconocimiento constitucional de la coca: “primero empezamos con la Constitución (...) hemos incluido nuestra hoja de coca para que sea respetada constitucionalmente, para que ningún neoliberal, ningún partido político pueda tocar nuevamente, o pueda hablar de coca cero en el trópico o en el pueblo boliviano” [43].

En junio de 2011, el Congreso del Estado Plurinacional de Bolivia votó a favor de retirarse de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, que prohíbe el cultivo de hoja de coca, excepto para fines médicos y científicos. El país volvió a adherirse en enero de 2013 con una reserva según la cual se autorizaba el cultivo de coca y su uso lícito dentro de sus fronteras. Un estudio sobre el consumo local de coca, financiado por la Unión Europea y publicado en noviembre de 2013, reveló que una tercera parte de la población del Estado Plurinacional de Bolivia consume habitualmente hoja de coca, lo que equivale a dedicar 14.705 hectáreas al cultivo de coca para usos tradicionales y no narcóticos [44].

En marzo de 2017, dos leyes —una relativa a la coca y otra a las sustancias fiscalizadas— reemplazaron la Ley núm. 1008. El nuevo Código Penal del Estado Plurinacional de Bolivia, que establece diferentes tipos de penas, incluso para los delitos relacionados con las drogas, está pendiente de aprobación. La nueva ley sobre la coca estableció el límite nacional para el cultivo en 22.000 hectáreas (14.300 para los Yungas de La Paz y 7.700 para el Chapare)<sup>13</sup>.

## Control comunitario de la coca

Sobre la base de los logros del PRAEDAC en el Chapare, entre ellos el fortalecimiento municipal, la reducción de conflictos y la ejecución satisfactoria de proyectos de obras públicas, el programa actual integra el desarrollo en un enfoque de control comunitario amplio, similar y de mayor eficacia [45]. El programa se sustenta en los siguientes pilares:

- Asistencia para el desarrollo sin el requisito previo de la erradicación de la coca;

---

<sup>13</sup>Un grupo privilegiado y autorizado de cocaleros procedentes de la zona tradicional designada de los Yungas de La Paz se opuso a los esfuerzos destinados a limitar o regular la cantidad de coca que podían cultivar. La formación de ese grupo de cocaleros fue una consecuencia directa, aunque no intencionada, de la aplicación de la Ley núm. 1008, que los eximía de tener que limitar la producción.

- Inversión en obras públicas y servicios sociales, en primer lugar, y posteriormente en desarrollo económico y agrícola;
- Iniciativas de desarrollo diseñadas con la participación activa de las comunidades locales para abordar las necesidades específicas de cada región, mediante la incorporación de conocimientos locales y la sensibilización en cuestiones de género y generacionales;
- Fortalecimiento de las instituciones;
- Coordinación con las organizaciones representativas de ámbito local;
- Promoción de la sostenibilidad del medio ambiente mediante el incremento de la producción de la coca y el café ecológicos, la diversificación de las especies forestales y la reforestación.

El Programa de Apoyo al Control Social de la Coca (PACS), financiado por la Unión Europea, se inició en enero de 2009 con una dotación de fondos quinquenal de 13 millones de dólares (9,5 millones de euros) y benefició aproximadamente al 40% de los sindicatos del Chapare. En el marco del PACS, los cocaleros locales debían trabajar estrechamente con las federaciones del Chapare, celebrando centenares de reuniones comunitarias para educar a los agricultores sobre los motivos por los que deberían respetar el acuerdo del cato [40, págs. 23 y 24]. Entre las actividades específicas del programa figuraban [46]:

- La concesión a las familias cocaleras con catos de títulos de propiedad sobre las tierras que, en el caso del Chapare, abarcaban un total 175.000 hectáreas;
- El registro biométrico de los cocaleros autorizados mediante la toma de huellas dactilares y fotografías;
- El registro y la medición periódica de los catos del Chapare por parte de la organización estatal encargada de monitorear los cultivos, a saber, la Unidad de Desarrollo Económico Social del Trópico (UDESTRO);
- La utilización de la base de datos SYSCOCA, que facilita el monitoreo de los cultivos, el transporte y las ventas;
- Los proyectos de desarrollo integrado que complementaban los ingresos de la coca;
- El autocontrol comunitario para velar por que se respetara el límite de un solo cato, lo que incluía la capacitación de los representantes de los sindicatos para el uso de la base de datos, el monitoreo y los modos de restringir la plantación de coca;
- La industrialización de los productos basados en la hoja de coca, como la harina de coca, las bolsitas de té, los champús, los pasteles de Navidad, las bebidas alcohólicas y las cremas para la piel.

La UDESTRO utiliza la tecnología del Sistema Mundial de Determinación de la Posición (GPS) para realizar mediciones de los catos registrados y carga los datos por vía electrónica para que los puedan consultar el Estado y la UNODC. El sistema de monitoreo por satélite SYSCOCA, en funcionamiento desde 2012, sincroniza los datos del registro biométrico, el sistema conjunto de manejo del uso de suelos y monitoreo de la UNODC y del Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia (BOLF57), y el registro de títulos de propiedad (INRA) del país. En definitiva, se trata de un complejo sistema de monitoreo de la coca mediante referencias cruzadas que proporciona datos históricos sobre la plantación de coca, incluido el cultivo no autorizado de coca por parte de productores individuales. La base de datos permite detectar el desvío de coca al mercado ilícito [47].

La base de datos constituye un recurso valioso para la DIGCOIN, que es el organismo que concede licencias a los más de 5.000 comerciantes de hoja de coca. Estos venden tres cuartas partes del total de la producción lícita de coca (con lo que los cocaleros pueden vender de forma legal el resto directamente a los consumidores). Si bien los medios de que dispone la DIGCOIN para rastrear la coca han mejorado, ninguno de sus puestos de control cuenta todavía con conexión a Internet. La Ley General de la Coca de 2017 prevé el registro biométrico obligatorio de los comerciantes de coca y el aumento de los puestos de control supervisados por el Estado y regula la cantidad de hoja de coca que puede transportarse desde los centros de producción a los mercados autorizados [48, pág. 7].

El control de la coca compete al conjunto de la comunidad. Cada sindicato de base organiza inspecciones regulares de los campos de coca mediante comisiones compuestas por miembros locales y en las que a menudo participan las comunidades vecinas. Si se hallan excedentes de coca, la comunidad erradica todo el cultivo y prohíbe al agricultor volver a plantar coca durante un año. Si se tiene en cuenta el tiempo de maduración de la hoja de coca, dicha prohibición implica en la práctica la no percepción durante dos años de ingresos derivados del cultivo de la coca. En el caso de que un agricultor vulnere el acuerdo en más de una ocasión, el sindicato le impondrá la prohibición de cultivar coca de por vida. Los esfuerzos de los sindicatos son respaldados por un órgano de monitoreo gubernamental (la UDESTRO en el Chapare y la UDESY en los Yungas de La Paz) cuyo personal está compuesto por los mismos cocaleros. En julio de 2014 más de 800 cultivadores del Chapare habían perdido su cato por haber infringido el acuerdo [49].

La reducción neta del 35% en el cultivo de coca ha contribuido a que entre 2009 y 2015 los precios de la coca se hayan incrementado en un 92% [16], y de los tres países productores de coca, el Estado Plurinacional de Bolivia es donde la coca es más cara (a modo de comparación, véanse los documentos [50 y 51]). Muchos de los agricultores registrados creen que,

aunque se limite el tamaño de sus parcelas de coca, el cato les reporta unos ingresos de subsistencia fiables. A este respecto, uno de los agricultores señaló: “Trabajamos menos, pero ganamos más dinero”. Reconocen que, si no pueden hacer que la estrategia funcione, se arriesgan a que se vuelva a aplicar la erradicación forzosa de sus cultivos. Como resultado, los agricultores se toman muy en serio el acuerdo del cato y han expresado en varias ocasiones que el nuevo sistema es más oneroso que la anterior política “coca cero” financiada por los Estados Unidos [52]. Tal como manifestó un agricultor: “Antes, cuando plantábamos coca y la arrancaban (los efectivos de seguridad), la volvíamos a plantar y la volvían a arrancar”. Sin embargo, añadió que actualmente se aplica un control realmente severo: “(...) todo el mundo sabe cuánta coca tienes y se denuncia a cualquiera que cultive más allá de un cato” [cita traducida] [53, pág. 11].

En este contexto, es inevitable la aparición de dificultades. Para contrarrestar las limitaciones impuestas, algunos agricultores hacen un mayor uso de los fertilizantes y plaguicidas con el fin de incrementar la producción, lo que conlleva repercusiones negativas para el medio ambiente<sup>14</sup>. Otros han obtenido de forma ilícita más de un cato subdividiendo, a menudo entre sus familiares, las parcelas de que disponen o inscribiendo con otro nombre terrenos recién adquiridos. Dichos agricultores han percibido unos ingresos sustancialmente superiores a los de sus vecinos, lo cual contribuye a incrementar los niveles de desigualdad. En los últimos cinco años los sindicatos han realizado esfuerzos concertados para eliminar esos “catos fantasma”. En 2016, el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia realizó una auditoría exhaustiva con el fin de detectar y eliminar tales parcelas antes de expedir carnets biométricos de larga duración a los cocaleros<sup>15</sup>.

Una pequeña minoría de agricultores se niega a cumplir esa política. En esos casos, los trabajadores de la UDESTRO primero entablan negociaciones con los líderes comunitarios y, en el caso de que estas no sean fructíferas, llevan a cabo los preparativos para proceder a la erradicación forzosa de los cultivos. Al contrario que en el pasado, la erradicación ya no va acompañada de episodios de resistencia violenta. Un cocalero de mediana edad afirmó que ya no se rebelaban cuando los encargados de cortar las hojas de coca entraban en las parcelas, sino que se limitaban a enseñarles dónde estaba la coca y les dejaban hacer su trabajo. Otros cocaleros señalaron que los efectivos de seguridad ya no los veían como enemigos sino como compañeros, lo cual se debía, en parte, a que el personal de la UDESTRO estaba formado por representantes del sindicato de cocaleros [53, pág. 12]. Las

---

<sup>14</sup>El uso intensivo de productos químicos, introducido durante la aplicación de los programas de USAID en el Chapare, ha contribuido a la propagación del hongo *Fusarium oxysporum* [54].

<sup>15</sup>Entrevista de los autores con el supervisor de auditoría del Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz, 27 de abril de 2016.

autoridades encargadas de hacer cumplir la ley apoyan esta hipótesis. Gonzalo Quezada, director de 2010 a 2013 de la policía antidrogas FELCN afirmó: “Los mismos cocaleros han asumido un grado de responsabilidad para prevenir el tráfico. Denuncian a los traficantes, algo que nunca antes han hecho. Valoramos el hecho de poder contribuir al control comunitario porque recibe el apoyo importante de la población”. El excomandante de la policía antidrogas UMOPAR en el Chapare, el Coronel René Salazar Ballesteros, también puso de manifiesto los beneficios prácticos de la mejora de las relaciones comunitarias: “La gente no quiere que la comunidad se implique en el tráfico de drogas, así que el control social está contribuyendo a mejorar los esfuerzos de la lucha contra la droga (...) nunca nos impiden acceder a las áreas en las que se ha detectado la presencia de pozas de maceración” [citas traducidas] [55, pág. 2].

Esta conclusión está respaldada por lo que se afirma en una evaluación de la cooperación entre la Unión Europea y el Estado Plurinacional de Bolivia: “Posiblemente, el ejemplo exitoso más visible de un trabajo productivo y eficiente entre las autoridades y organizaciones de base/sociedad civil, que demuestra voluntad política, trabajo conjunto efectivo y resultados logrados que van más allá de lo esperado, es el trabajo de Control Social en la problemática de producción de hoja de coca, control de narcotráfico y desarrollo alternativo” [40, pág. 62]. En el mismo informe se indica que el Estado Plurinacional de Bolivia y la Unión Europea deberían continuar promoviendo la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño e implementación de programas de desarrollo con coca y lucha contra el narcotráfico [40, pág. 76]. Asimismo, según la Comisión Lancet sobre Salud Pública y Política Internacional de Drogas, convocada por *The Lancet* y la Universidad Johns Hopkins, el ejemplo del Estado Plurinacional de Bolivia es un caso excepcional de participación efectiva de los agricultores que se dedican a cultivos para la producción de drogas en la planificación e implementación de los programas destinados a beneficiarlos” [56, pág. 1.467].

Si bien el control comunitario ha resultado relativamente eficaz, no está exento de críticas. Durante el extenso trabajo de campo realizado en la región en 2013 y 2014, los agricultores se quejaron a los autores de que no podían mantener a sus familias solamente con los ingresos derivados de un cato [52, pág. 161]. En las reuniones sindicales, los agentes gubernamentales contestaron que, aunque los agricultores no lo hubieran contemplado, debían buscar otras fuentes de ingresos mediante la diversificación de los cultivos [57].

En todas las reuniones sindicales de ámbito local se entablan debates sobre la imposición del cato, los cuales pueden prolongarse hasta tres horas [53, pág. 11]. En algunos lugares, los líderes sindicales intentan obtener

ventajas. “No es que nunca haya habido abuso de poder en los sindicatos o que estos no se hayan utilizado para el enriquecimiento personal, lo que ocurre es que esta nueva generación de líderes cocaleros a veces utiliza la desconfianza histórica hacia el Estado para desacreditar a las instituciones recién creadas. En ocasiones pueden llegar a manipular las normas de control social para su propio beneficio personal”, explica Godofredo Reinicke, Director de Puente Investigación y Enlace [cita traducida]<sup>16</sup>.

A pesar de la necesidad de negociaciones constantes, los beneficios del control comunitario superan con creces sus limitaciones. En una evaluación de la Unión Europea se llegaba a la conclusión de que “el apoyo al Control Social ha supuesto la reducción de los niveles de conflictividad en torno a la reducción y estabilización de cultivos de coca; pero, además, un incremento en los ritmos de reducción de cultivos de coca” [40, págs. 49 y 50]. Desde 2010 la superficie dedicada al cultivo de coca en el Estado Plurinacional de Bolivia ha disminuido de forma constante. En un período de un año, entre 2013 y 2014, la superficie dedicada a la producción neta de coca se redujo de 23.000 a 20.400 hectáreas, el nivel más bajo desde que la UNODC inició sus actividades de monitoreo en 2003 [16].

## Desarrollo integrado con coca

La política del “desarrollo integrado con coca” del Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia no condiciona la asistencia para el desarrollo a la erradicación de la coca. Al estabilizar la situación de la seguridad en el Chapare, trabajar directamente con los sindicatos de cocaleros en lugar de enfrentarse a ellos y reconocer la coca como una fuente fundamental de los ingresos familiares, el Gobierno ha mejorado la situación de los agricultores hasta el punto de que estos pueden experimentar con cultivos alternativos.

Los ingresos derivados del cato —cerca de 200 dólares (176 euros) mensuales, importe ligeramente inferior al salario mínimo actual— aseguran a los agricultores la percepción de una renta garantizada, con lo que se reduce el riesgo que entraña experimentar con cultivos alternativos o la ganadería. Los agricultores de coca entrevistados sostienen que la financiación gubernamental para herramientas mecanizadas —como las máquinas para el descascarillado de arroz, las cadenas de suministro de temperatura controlada para productos lácteos y las instalaciones dedicadas al procesamiento de fruta, miel y pescado— ha ampliado el mercado para los productos locales. De acuerdo con una evaluación: “Además, ha aumentado sustancialmente la producción agrícola alternativa y se han creado varias cadenas productivas que resultan prometedoras” [40, pág. 51]. La inversión

---

<sup>16</sup>Entrevista de los autores, Cochabamba, 20 de abril de 2012.

de 1,8 millones de dólares en un proyecto de producción de piña en el Chapare conllevó el cultivo de 1.006,2 hectáreas para el mercado nacional. Con otro proyecto se financió el cultivo de 9.870,9 hectáreas de bananos para el mercado nacional y 6.091,9 hectáreas para fines de exportación [58].

Los fondos invertidos en 2004 por la Unión Europea sirvieron para revitalizar el FONADAL, el fondo de desarrollo alternativo del país. El FONADAL ha administrado con éxito 60 millones de euros de la Unión Europea, además de una financiación del gobierno local complementaria de más de 30 millones de euros —un importe muy superior al requerido en los convenios de la Unión Europea [40, pág. 52].

El renovado organismo, que depende del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral, tiene por objeto diversificar los ingresos y la producción, mejorar las condiciones de vida y fomentar la capacidad comunitaria e institucional. El FONADAL ha construido 100 puentes nuevos, expandido la red eléctrica en la región e incrementado los servicios sociales [59]. La ley de la coca de 2017 también contempla la creación de un consejo nacional para la elaboración y ejecución de políticas de revaloración, producción, comercialización, industrialización e investigación de la coca (CONCOCA) [48, pág. 9]. El CONCOCA está presidido por el titular del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras y está integrado por los ministros de Relaciones Exteriores, Desarrollo Productivo, Salud, Turismo y Gobierno, así como por un representante de las organizaciones de productores de coca.

Giovanni Terrazas, jefe de la oficina de desarrollo de la UDESTRO, la cual colabora estrechamente con el FONADAL, describió el modo en que su organismo ha liderado campañas de vacunación del ganado, ha realizado comprobaciones periódicas y ha suministrado vitaminas y hormonas. Terrazas también mostró entusiasmo al mencionar un proyecto de piscicultura de 2013, cuya primera actividad consistió en la instalación de 12 viveros modelo. Los viveros tuvieron tanto éxito que, un año más tarde, ya se habían puesto en funcionamiento más de 80 de características similares. Una mujer explicó que con su vivero obtenía el doble de ingresos que con un cato, y afirmó que estaba considerando la posibilidad de abandonar completamente el cultivo de la coca [52, pág. 161]. Una familia que se dedica a la piscicultura puede llegar a ganar 7.250 dólares anuales [60], importe considerable en un país en el que el PIB per cápita apenas supera los 3.000 dólares [61]<sup>17</sup>.

Muchos agricultores consideran ahora el cultivo de coca como una cuenta de ahorros o una red de protección social, más que como su fuente principal de ingresos. Terrazas destacó que era increíble ver que familias enteras ya no tenían miedo, sino que se sentían felices porque podían aspirar

---

<sup>17</sup>Los costos de producción representan aproximadamente el 20% de esta cifra.

a un futuro mejor [32]. Estas afirmaciones están respaldadas por investigaciones empíricas. Por ejemplo, actualmente la superficie del Chapare que se dedica al cultivo de bananos, frutos cítricos y palmitos es superior a la de la coca, hecho que las Naciones Unidas atribuyen a los esfuerzos sostenidos e integrados en favor del desarrollo [52, pág. 161]. Según evaluaciones de la Unión Europea, el volumen de producción de banano, palmito, café, cacao, piña y miel en los Yungas de La Paz se incrementó en un 8% en 2014, y en el Chapare, en un 5%, lo cual se debió a la realización de inversiones estratégicas [62, pág. 43].

El Chapare y, en menor medida, las zonas inmediatas a los Yungas de La Paz<sup>18</sup>, se han transformado desde el acuerdo del cato de 2004. El crecimiento medio de los cultivos en el Chapare es superior a la media nacional, lo cual responde, en parte, a la mayor estabilidad en la región. Prueba de ello es la proliferación de nuevos automóviles y motocicletas, así como de obras de mejora en las viviendas. Los residentes informan de que se ha incrementado el número de empleos ajenos a la agricultura, que gracias a las becas públicas pueden enviar a sus hijos a estudiar a la universidad<sup>19</sup> y que el bajo interés de los préstamos que concede el Gobierno les permite establecer sus propios negocios. Los agricultores entrevistados atribuyeron la mejora de la situación económica a la desmilitarización de la zona y a su derecho a cultivar en un cato. El representante de la UNODC en el Estado Plurinacional de Bolivia afirmó que “el nuevo enfoque no se centra únicamente en hacer dinero sustituyendo un cultivo ilícito por uno lícito. Se trata de adoptar un enfoque más integral que permita ofrecer servicios básicos como la educación, la atención hospitalaria y la comunicación por carretera en zonas que tradicionalmente han sido de difícil acceso” [63].

Un programa de vivienda estatal ha sustituido muchas cabañas de madera por casas de ladrillo. Debido a la existencia de programas estatales de construcción de infraestructuras en que se prioriza la figura de las madres solteras, actualmente se pueden ofrecer servicios básicos a los hogares de ingresos bajos, excepto a los que se encuentran en las zonas más remotas [64]. La gente está menos predispuesta a migrar: muchos jóvenes, algunos de los cuales tenían ofertas de trabajo firmes en España o los Estados Unidos, señalaron que habían decidido permanecer en el Chapare<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup>Se refiere a las áreas en las que la producción de coca se ha extendido más allá de la zona tradicional. Los residentes de la zona tradicional no se sienten vinculados a esos lugares y los consideran ajenos a los Yungas de La Paz.

<sup>19</sup>En 2008 se inauguró en el municipio de Chimoré, en el Chapare, una universidad indígena financiada por el Gobierno que ofrecía titulaciones en silvicultura, agronomía, pesca e industrialización alimentaria.

<sup>20</sup>Entrevista de los autores con cocaleros realizada en noviembre de 2013.

Sin embargo, los proyectos de desarrollo respaldados por el Gobierno han beneficiado principalmente a las familias que viven cerca de una carretera. Los agricultores que habitan en regiones montañosas y aisladas se enfrentan a dificultades específicas, ya que la existencia de pendientes pronunciadas y terrenos excesivamente arenosos impide la venta de la mayoría de los productos que cultivan. Las carreteras y los puentes a menudo permanecen obstruidos durante semanas, sobre todo durante la temporada de lluvias.

Los sindicatos debaten periódicamente cuestiones sobre industrialización y han alentado a sus afiliados a cultivar coca ecológica para que se utilice en productos lícitos destinados al mercado de exportación. El Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela financió la creación en el Chapare de una planta de industrialización de la coca (EBOCOCA), la cual inició su actividad en 2011 con el objetivo de elaborar productos alimenticios basados en la coca, como harinas y bebidas. Sin embargo, esos productos alternativos basados en la coca han tenido que hacer frente a dificultades, ya que la prohibición internacional de exportar coca en estado natural sigue limitando su comercialización [65]. Karl Hoffman, experto en control comunitario, expresó su preocupación al respecto, ya que no existía una demanda local de productos de coca alternativos y, sin una legalización internacional, no habría un mercado suficientemente amplio<sup>21</sup>.

Los pequeños agricultores siguen esperando poder exportar productos elaborados a base de hoja de coca. Uno de los líderes exclamó: “¡Imaginen cuánta gente compraría té de coca en China!”. A principios de 2015, el Gobierno dio a conocer un proyecto encaminado a extraer el alcaloide de la cocaína de la hoja de coca a fin de incrementar las exportaciones legales [66]. En 2016 varios gerentes de plantas de industrialización de la coca viajaron a China para explorar las posibilidades comerciales futuras de la coca desco-cainizada. Ricardo Hegedus, gerente de Windsor Tea, el productor principal de té en el Estado Plurinacional del Bolivia, explicó que si pudieran exportar de forma legal, aumentarían los ingresos de los agricultores de coca, y añadió que no se terminaría con el tráfico de drogas, pero para los traficantes sería más difícil y costoso conseguir coca [67].

La nueva ley de la coca obliga a investigar las propiedades de la coca e industrializar los productos derivados. El Gobierno reconoce que, según el estudio de 2013 financiado por la Unión Europea, se necesitan 14.705 hectáreas para satisfacer la demanda local de consumo de coca. En consecuencia, el Estado tiene previsto ocuparse, mediante la implementación de iniciativas de industrialización, de las 7.000 hectáreas restantes que se pueden utilizar dentro del límite de las 22.000 hectáreas. La institución

---

<sup>21</sup>Entrevista de los autores realizada el 13 de mayo de 2016.

encargada de los proyectos de industrialización y comercialización de la coca (DIGCOIN) tiene previsto ampliar sus actividades acreditando y apoyando a compañías públicas y privadas dedicadas a la industrialización, invirtiendo en investigación y desarrollo, y promoviendo acuerdos de exportación con otros países [68].

## Objetivos de Desarrollo Sostenible

Las políticas de control de las drogas han tenido un efecto negativo sobre el desarrollo humano ya que han agravado los problemas de pobreza, marginación y exclusión, lo cual contribuye de manera importante a la aparición de cultivos ilícitos para la producción de drogas [21]. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la UNODC reconocen esa contradicción y ponen de manifiesto que la política en materia de drogas debería promover los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre ellos la erradicación de la pobreza y el hambre y la consecución de un crecimiento económico sostenido [69, 70 y 71, págs. 63 a 107]. En ese contexto, el caso del Estado Plurinacional de Bolivia ofrece varias lecciones importantes.

El Chapare ha realizado avances importantes hacia la consecución de los principales Objetivos de Desarrollo Sostenible. Según el PNUD [69 y 70], experiencias como la del Estado Plurinacional de Bolivia contribuyen a alcanzar las metas de cada uno de los objetivos. El PNUD señala que abordar las causas fundamentales que sustentan los cultivos ilícitos es determinante para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 1 (Fin de la pobreza), 2 (Hambre cero) y 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) [70, págs. 11 a 14].

En la municipalidad de Villa Tunari de la región del Chapare, la pobreza extrema llegó al 74% en 2001, aunque descendió al 44,3% en 2010 [72, pág. 164]. En 2001 el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas<sup>22</sup> fue del 87,2%, mientras que en 2010 ese porcentaje descendió hasta el 65,4% [72, pág. 151]. En otras municipalidades del Chapare se registraron resultados similares, si bien en ambos casos los porcentajes fueron superiores a la media nacional [73, pág. 39].

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 3 promueve la salud y el bienestar. Entre 2001 y 2010 el porcentaje de personas con acceso a agua corriente aumentó un 40%. Actualmente el 90% de la población tiene acceso a un baño o una letrina [72, págs. 98 a 100], lo que ha contribuido a que los casos de diarrea severa entre los niños menores de 5 años hayan disminuido de forma considerable [72, pág. 77].

---

<sup>22</sup>Este método de medición hace referencia a indicadores de vivienda, educación y salud.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 persigue la educación de calidad. En el período 2001-2010, las tasas de alfabetismo y asistencia escolar en el Chapare se incrementaron en un 13,5% y un 14% respectivamente en comparación con el incremento de solo el 4% a escala nacional [72, págs. 80 a 87]. Por último, el programa de control comunitario del Estado Plurinacional de Bolivia trajo paz, justicia e instituciones sólidas a las zonas del Chapare que anteriormente habían sufrido conflictos, en consonancia con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 (paz, justicia e instituciones sólidas). A este respecto, el líder sindical Leonardo Loza afirmó: “Nos autocontrolamos sin muertos, ni heridos, ni perseguidos, ni huérfanos, huérfanas, viudas, viudos. En paz y tranquilidad, hoy en día se respeta el cato de coca” [43].

La experiencia del Estado Plurinacional de Bolivia muestra que, para que un programa de desarrollo tenga éxito, debe basarse en la confianza y la ampliación de los derechos de la ciudadanía. El reconocimiento legal de una cantidad restringida de coca unido a la concesión de títulos de propiedad sobre las tierras puede crear el marco necesario para una colaboración positiva entre los ciudadanos y el Estado, así como para la defensa de los derechos de los ciudadanos. En aras de la eficacia, los encargados de formular políticas deben adoptar nuevos puntos de referencia menos centrados en las cifras sobre la erradicación de cultivos y con mayor atención en las mediciones basadas en el bienestar humano y el desarrollo.

## Conclusión

Los datos relativos al cultivo de coca muestran que en el Estado Plurinacional de Bolivia la superficie que se dedica a ese cultivo ha descendido de 31.000 hectáreas en 2010 a 20.200 hectáreas en 2015. El país ha logrado esa reducción neta del 35% a la vez que ha mostrado respeto por los derechos humanos, ha concedido la ciudadanía a agricultores, ha empoderado a las comunidades locales y ha promovido alternativas económicas [32 y 74].

Los resultados de las investigaciones sobre el terreno, las entrevistas y el análisis de los datos del censo y de varios estudios indican que la situación socioeconómica del Trópico de Cochabamba ha mejorado. Muchas familias han superado el umbral de pobreza, se ha incrementado el número de oportunidades laborales fuera del ámbito de la agricultura y se ha expandido el acceso a servicios como la educación, la salud y el agua<sup>23</sup>. Tal como afirmó la Agencia Alemana de Cooperación Internacional, el Chapare es “un espacio de oportunidades económicas y brinda condiciones adecuadas para establecerse y mejorar las condiciones de vida” [73, pág. 39].

---

<sup>23</sup> Comunicación por correo electrónico de Nicolaus Hansmann, Unión Europea, 21 de febrero de 2014.

Los beneficios socioeconómicos en el Chapare no son el resultado únicamente de la política sobre la coca. Aun así, la drástica reducción tanto de las desigualdades como de la pobreza en las regiones que participan en el control comunitario de la coca ha sido mucho más notable que las mejoras registradas en todo el ámbito nacional<sup>24</sup>.

Son varias las organizaciones multilaterales que han reconocido los logros del Estado Plurinacional de Bolivia. En un informe publicado en 2016 por el PNUD se describió el control comunitario como un enfoque innovador que demostraba que, si se respetaba a los cocaleros y las organizaciones locales y se garantizaba su participación efectiva en el diseño y la aplicación de medidas de control de la coca, se contribuiría a reducir la pobreza y el hambre y a sostener la reducción de la coca [70, pág. 13]. La Organización de los Estados Americanos también ha evaluado positivamente el modelo de control de la coca del Estado Plurinacional de Bolivia [9, pág. 6]; [32, pág. 58].

En una evaluación de la Unión Europea se afirma que “abandonando el enfoque de persecución y castigo y favoreciendo el control social, se logró, en un trabajo conjunto entre las autoridades y las organizaciones de base, una reducción de la superficie de producción de hoja de coca, que es considerable, mucho más exitosa que los logros del modelo anterior (“the drug war”). Esto ha sido internacionalmente reconocido y certificado por la UNODC” [40, pág. 62].

Además, Henriette Geiger, Jefa de la Unidad Geográfica para Latinoamérica y el Caribe de la Dirección General para el Desarrollo y la Cooperación de la Comisión Europea, afirmó: “La colaboración que hemos recibido en estos programas es realmente ejemplar. He viajado por muchos países, como responsable para toda América Latina y el Caribe, y raras veces encuentro un Gobierno tan comprometido (...) pienso que tenemos también una sostenibilidad a largo plazo” [62, pág. 114].

Si bien la estrategia de control comunitario de la coca se ha diseñado con arreglo a la singular situación social, económica y política del Estado Plurinacional de Bolivia, podría también adaptarse para que fuera aplicable en otras regiones. En febrero de 2017, una delegación de cocaleros de Colombia visitó el Estado Plurinacional de Bolivia con el fin de intercambiar experiencias con sus homólogos en las instituciones estatales, las organizaciones sociales y la sociedad civil. Diana Puello, miembro de la delegación de Colombia, comentó: “La erradicación forzosa es todo lo que conocemos.

---

<sup>24</sup>La reducción de la desigualdad y la pobreza en el Estado Plurinacional de Bolivia se ha atribuido al crecimiento económico sostenido, el auge de los productos básicos tras el año 2000, los programas de transferencias condicionadas, las remesas y el incremento de la renta del trabajo en el extremo inferior [75].

En estos momentos estamos viendo varias alternativas, tal vez nuestra alternativa no será exactamente como la de Bolivia porque nuestra situación es diferente, aunque sí sabemos qué podríamos adaptar a nuestro país” [cita traducida]<sup>25</sup>.

Algunos aspectos básicos de los programas, como el control de base comunitaria, la ausencia de condiciones para la prestación de asistencia y un enfoque de desarrollo humano, son elementos constitutivos que podrían aplicarse en otros contextos. Incluso en las zonas en las que los cultivos se destinan solamente al mercado ilícito, si se opta por apoyar a los agricultores en lugar de reprimirlos, estos podrán reducir su dependencia de los cultivos ilícitos.

La estrategia se fundamenta en la existencia de unas organizaciones sociales sólidas. Por lo tanto, el fortalecimiento de los grupos locales, en concreto en los lugares que carecen de una representación comunitaria sólida, debe constituir el primer paso, el cual deberá ir acompañado de un incremento de la capacidad y los presupuestos del gobierno local que permita a los ayuntamientos responder a las demandas locales. El programa de fortalecimiento municipal del Chapare (PRAEDAC), iniciativa de la Unión Europea, proporciona lecciones sobre el modo de lograr tal objetivo.

Por último, el establecimiento de una secuenciación adecuada es fundamental para la reducción sostenible de los cultivos de coca. Por consiguiente, es necesario proporcionar una asistencia para el desarrollo que contemple la concentración de los gastos en la etapa inicial sin obligar a los agricultores a reducir previamente los cultivos. Sin embargo, el Estado Plurinacional de Bolivia va un paso más allá y autoriza expresamente el cultivo de subsistencia de la coca como apoyo a la diversificación de los cultivos con el paso del tiempo. En consecuencia, los agricultores cuentan con una red de protección social garantizada y, por lo tanto, se muestran más dispuestos a experimentar con cultivos nuevos y no probados anteriormente [53].

En definitiva, el único modo de hacer efectiva la diversificación de los medios de subsistencia y reducir a la vez la dependencia de los cultivos ilícitos es priorizando el bienestar de los agricultores sobre los objetivos de control de las drogas. Eso incluye la formulación y evaluación de políticas en función de su relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El respeto de los derechos humanos, el desarrollo social y económico y la mayor presencia estatal en las zonas rurales remotas hacen que el enfoque adoptado por el Estado Plurinacional de Bolivia sea un referente en lo que respecta a los modelos alternativos de control de drogas. Si bien es preciso

---

<sup>25</sup>Entrevista de los autores con Diana Puello, miembro de la delegación de cocaleros de Colombia. La Paz, 24 de febrero de 2017.

realizar más investigaciones cuantitativas sobre las repercusiones del control social en el Estado Plurinacional de Bolivia, la experiencia adquirida hasta la fecha demuestra el valor de adaptar los modelos y estrategias de desarrollo a las enseñanzas extraídas, así como a los contextos y dinámicas locales.

## Referencias

1. *Informe Mundial sobre las Drogas 2015* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S. 15.XI.6).
2. Carlos d. Mesa, “Coca: dudas, preguntas, ideas”, *Los Tiempos* (Cochabamba), 10 de abril de 2016.
3. *IndyMedia*, “Bolivia: Gobierno y cocaleros ceden y sellan acuerdo”, 4 de octubre de 2004. Disponible en <http://argentina.indymedia.org/news/2004/10/226741.php>.
4. Kathryn Ledebur y Coletta Youngers, “Crisis or opportunity? Bolivian drug control policy and the US response” (Washington, D.C., Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos y Red Andina de Información, 2006), págs. 1 a 12.
5. Angelica Melgarejo, “En el Chapare destacan el control social porque erradicó la violencia”, *La Razón*, 3 de noviembre de 2013.
6. Linda Farthing y Benjamin Kohl, “Supply-side harm reduction strategies: Bolivia’s experiment with social control”, *International Journal of Drug Policy*, vol. 23, núm. 6 (2012), págs. 488 a 494.
7. Organización de los Estados Americanos, *Escenarios para el Problema de las Drogas en las Américas 2013-2025* (Washington, D.C., 2013).
8. Ernesto Calizaya, “Romero plantea ‘nacionalizar’ la lucha contra el narcotráfico”, *La Razón* (La Paz), 31 de enero de 2012.
9. Organización de los Estados Americanos, *El Problema de las Drogas en las Américas: Estudios. La Economía del Narcotráfico* (Washington D.C., 2013).
10. Sewall H. Menzel, *Fire in the Andes: U.S. Foreign Policy and Cocaine Politics in Bolivia and Peru* (Lanham, Maryland, University Press of America, 1996).
11. Solimar Santos, “Unintended consequences of United States’ foreign drug policy in Bolivia”, *University of Miami Inter-American Law Review*, vol. 33, núm. 1 (2002), págs. 127 a 151.
12. Kathryn Ledebur, “Bolivia: consecuencias claras”, en *Drogas y Democracia en América Latina: El impacto de la política de los Estados Unidos*, Coletta A. Youngers y Eileen Rosin, editoras (Boulder, Colorado y Londres, Lynne Rienner Publishers, 2005), págs. 143 a 184.

13. Paul Gootenberg, "Cocaine's Long March North, 1900-2010", *Latin American Politics and Society*, vol. 54, núm. 1 (2012), págs. 159 a 180.
14. Kevin Healy, "Political ascent of Bolivia's peasant coca leaf producers", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 33, núm. 1 (1991), págs. 87 a 121.
15. Thomas Grisaffi, "'All of us are Presidents': radical democracy and citizenship in the Chapare province, Bolivia", *Critique of Anthropology*, vol. 33, núm. 1 (2013), págs. 47 a 65.
16. UNODC, *Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2015* (La Paz, 2016).
17. Alison Spedding, *Kausachun coca: economía campesina cocalera en los Yungas y el Chapare*, Serie Investigación, núm. 17 (La Paz, Programa de Investigación Estratégica en Bolivia, 2004).
18. Thomas Grisaffi, "We are Originarios... we just aren't from here: coca leaf and identity politics in the Chapare, Bolivia", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 29, núm. 4 (2010), págs. 425 a 439.
19. Red Andina de Información, "Coca grower views on alternative development" (Cochabamba, Bolivia, 2002).
20. David Mansfield, "Development in a drugs environment: a strategic approach to 'alternative development'", documento de debate (Eschborn, Alemania, Organismo Alemán de Cooperación Técnica, 2006).
21. Julia Buxton, "Drugs and development: the great disconnect", informe de políticas núm. 2 (Swansea, Reino Unido, Observatorio Global de Políticas de Drogas, Universidad de Swansea, enero de 2015).
22. Departamento de Estado, Oficina del Inspector General, *Report of Inspection: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, informe núm. ISP-I-05-14 (Washington D.C., julio de 2005).
23. Departamento de Estado, Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley: Preguntas más frecuentes [fecha de consulta: 25 de septiembre de 2016]. Disponible en [www.state.gov/j/inl/faqs/](http://www.state.gov/j/inl/faqs/).
24. Connie Veillette y Carolina Navarrete-Frias, "Drug crop eradication and alternative development in the Andes", *CRS Report for Congress*, RL33163 (Washington D.C., Servicio de Investigaciones del Congreso y Biblioteca del Congreso, 2005).
25. Red Andina de Información, "US development assistance to Bolivia should follow international norms", 31 de mayo de 2010. Disponible en

- <http://ain-bolivia.org/2010/05/u-s-development-assistance-to-bolivia-should-follow-international-norms/>.
26. Oficina General de Cuentas de los Estados Unidos, “Drug Control: Efforts to Develop Alternatives to Cultivating Illicit Crops in Colombia Have Made Little Progress and Face Serious Obstacles”, informe GAO-02-291 (Washington D.C., febrero de 2002).
  27. USAID, “Bolivia program description and activity data sheets”, 13 de julio de 2005. Disponible en <http://2001-2009.state.gov/p/inl/rls/fs/49024.htm>.
  28. Linda Farthing, “Rethinking alternative development in Bolivia” (Washington D.C., Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, febrero de 2004).
  29. Noam Lupu, “Towards a new articulation of alternative development: lessons from coca supply reduction in Bolivia”, *Development Policy Review*, vol. 22, núm. 4 (2004), págs. 405 a 421.
  30. Linda Farthing y Benjamin Kohl, “Conflicting agendas: the politics of development aid in drug-producing areas”, *Development Policy Review*, vol. 23, núm. 2 (2005), págs. 183 a 198.
  31. Red Andina de Información, “Bolivian coca growers cut ties with USAID”, 27 de junio de 2008. Disponible en <http://ain-bolivia.org/2008/06/bolivian-coca-growers-cut-ties-with-usaid/>.
  32. Linda C. Farthing y Kathryn Ledebur, *Habeas Coca: Bolivia's Community Coca Control* (Nueva York, Fundaciones de la Sociedad Abierta, 2015).
  33. Allan I. Mendelowitz, “Restrictions on U.S. aid to Bolivia for crop development competing with U.S. agricultural exports and their relationship to U.S. anti-drug efforts”, 27 de junio de 1990. Disponible en [www.gao.gov/products/T-NSIAD-90-52](http://www.gao.gov/products/T-NSIAD-90-52).
  34. Donald R. Jackson y otros, *Assessment of the USAID/Bolivia alternative development strategy* (Arlington, Virginia, Development Associates, 2003).
  35. Benjamin Kohl, “Democratizing decentralization in Bolivia: the law of popular participation”, *Journal of Planning Education and Research*, vol. 23, núm. 2 (2003), págs. 153 a 164.
  36. Benjamin Kohl y Linda Farthing, “New spaces, new contests: appropriating decentralization for political change in Bolivia”, en *Planning and Decentralization: Contested Spaces for Public Action in the Global South*, Victoria A. Beard, Faranak Miraftab y Christopher Silver, editores (Londres, Routledge, 2008).
  37. “Documentación de la Conferencia Internacional sobre el Papel del Desarrollo Alternativo en la Lucha contra las Drogas y la

- Cooperación para el Desarrollo, 7 a 12 de enero de 2002, Feldafing (Munich), Alemania”, Ministerio Federal Alemán para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Agencia Alemana de Cooperación Internacional y Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, editores (2002).
38. Nicolaus A. Hansman, “El programa de cooperación entre la Unión Europea y Bolivia en apoyo a la lucha contra el narcotráfico”, en *Coca: Una Mirada Integral*, Ernesto Martínez y Clementina Acchini, editores, vol. 3, *Movimientos sociales y situación legal* (La Paz, Ediciones Vínculos, 2012).
  39. EuropeAid, “Fighting drugs: PRAEDAC alternative development in Bolivia”. Disponible en [http://ec.europa.eu/europeaid/documents/case-studies/bolivia\\_praedac\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/documents/case-studies/bolivia_praedac_en.pdf).
  40. Carlos Calcopietro y otros, *Evaluación de la cooperación UE-Bolivia 2007-2013*, vol. I, informe final (Bruselas, Comisión Europea, 2014).
  41. Estado Plurinacional de Bolivia, “Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca 2011-2015” (La Paz, Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID), 2011).
  42. Diego Mattos Vazualdo, “Coca y representación: la hoja de coca en la constitución de la nación boliviana en la época neoliberal”, *Latin American Research Review*, vol. 49, núm. 1 (2014), págs. 23 a 38.
  43. Julia Romani Yanoff, “En paz y tranquilidad hoy se respeta el cato de coca”, entrevista con Leonardo Loza, líder cocalero de la región boliviana del Chapare, 14 de enero de 2016.
  44. Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Gobierno, “Resultados del Estudio Integral de la Demanda Legal de la Hoja de Coca en Bolivia” (La Paz, CONALTID, 2013).
  45. Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, “Estrategia Nacional de Desarrollo Integral con Coca 2011-2015” (junio de 2011).
  46. Unión Europea y Estado Plurinacional de Bolivia, Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas, “Compromiso cultivado: boletín informativo del Programa de Apoyo al Control Social de la Producción de Hoja de Coca” (La Paz, 2013).
  47. Leonardo Z. Tapia y Miriam A. Balderrama, “Sistema de Monitoreo Seguimiento y Evaluación” (La Paz, Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral, 2010).
  48. Estado Plurinacional de Bolivia, Ley General de la Coca, núm. 906 (2017).

49. “Unos 800 coccaleros perdieron cultivos por infringir los límites del ‘cato’ de coca”, *Opinión* (Cochabamba), 25 de julio de 2014.
50. UNODC y DEVIDA, *Perú: Monitoreo de Cultivos de Coca 2015* (Lima, julio de 2016).
51. UNODC y el Gobierno de Colombia, *Colombia: Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2015* (Bogotá, julio de 2016).
52. Thomas Grisaffi, “Social control in Bolivia: a humane alternative to the forced eradication of coca crops, en *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas*, Beatriz C. Labate, Clancy Cavnar y Thiago Rodrigues, editores (Springer, 2016).
53. Thomas Grisaffi y Kathryn Ledebur, “Citizenship or Repression? Coca, Eradication and Development in the Andes”, *Stability: International Journal of Security and Development*, vol. 5, núm. 1 (2016).
54. Zoe Pearson, “‘Coca got us here and now it’s our weakness’: *Fusarium oxysporum* and the political ecology of a drug war policy alternative in Bolivia”, *International Journal of Drug Policy*, vol. 33 (2016), págs. 88 a 95.
55. Kathryn Ledebur y Coletta A. Youngers, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, “Update on drug policy issues in Bolivia”, nota dirigida a los colegas interesados, 9 de noviembre de 2006.
56. Joanne Csete y otros, “Public health and international drug policy”, *Lancet*, vol. 387, núm. 10026 (2016), págs. 1427 a 1480.
57. “Morales pide a coccaleros diversificar cultivos”, *Opinión* (Cochabamba), 4 de julio de 2011. Disponible en [www.opinion.com.bo](http://www.opinion.com.bo).
58. Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL), ficha técnica de proyectos: proyectos prioritarios del Trópico de Cochabamba (2016).
59. Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo. Disponible en [www.fonadal.gob.bo/index.php?option=com\\_content&view=article&id=44&Itemid=188](http://www.fonadal.gob.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=188).
60. “Actividad piscícola ya es otro rubro productivo en Chapare”, *Los Tiempos* (Cochabamba), 12 de marzo de 2017.
61. Banco Mundial, PIB per cápita (en dólares corrientes de los Estados Unidos): datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE de 2017. Disponible en <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>.
62. Tim Torlot, *El Apoyo Presupuestario Sectorial en Bolivia: Conceptos y Prácticas*, 2ª ed. (2016).

63. Samuel Oakford, "How Bolivia got smart and convinced poor farmers to grow less coca", *Vice News*, 19 de agosto de 2015. Disponible en <http://news.vice.com>.
64. "Gobierno anuncia viviendas para madres solteras", *Erbol Digital*, 26 de diciembre de 2015.
65. "Ebo-Coca no funciona hace más de cinco años", *Correo del Sur* (Sucre), 31 de marzo de 2014.
66. "Plantean proyecto para 'descocainizar' la hoja de coca", *Erbol Digital*, 5 de febrero de 2015.
67. Linda Farthing, "Bolivia sees coca as a way to perk up its economy – but all everyone else sees is cocaine", *Guardian*, 15 de marzo de 2017.
68. Y. López, Dirección General de la Hoja de Coca e Industrialización (DIGCOIN). Presentación durante la visita de la delegación de cocaleros de Colombia al Estado Plurinacional de Bolivia. Evento organizado por la Red Andina de Información (AIN)/sede del FONADAL, La Paz, 23 de febrero de 2017.
69. PNUD, *Addressing the Development Dimensions of Drug Policy* (Nueva York, 2015).
70. PNUD, *Reflections on drug policy and its impact on human development: innovative approaches* (Nueva York, 2016).
71. *Informe Mundial sobre las Drogas 2016* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.XI.16.7).
72. CPDI, "Consultoría por Producto para Encuesta Socio Económica Trópico de Cochabamba y Yungas de La Paz: informe final". 2010, Consultores para el Desarrollo Integral: La Paz.
73. Gerd Addicks, Katharina Hübner-Schmid y Hugo Cabieses, "Estudio de la intervención de la Unión Europea en la política sectorial de desarrollo integral y de coca en Bolivia (1998-2010)" (Bonn, Agencia Alemana de Cooperación Internacional, 2010).
74. Coletta A. Youngers, Kathryn Ledebur, "Building on progress: Bolivia consolidates achievements in reducing coca and looks to reform decades-old drug law" (Washington, D.C., Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, 2015).
75. Mauricio Vargas y Santiago Garriga, "Explaining Inequality and Poverty Reduction in Bolivia", documento de trabajo del FMI núm. 15/265 (Washington D.C., Fondo Monetario Internacional, 2015).





# UNODC

Oficina de las Naciones Unidas  
contra la Droga y el Delito

Vienna International Centre, P.O. Box 500, 1400 Vienna, Austria  
Tel.: +(43-1) 26060-0, Fax: +(43-1) 26060-5866, [www.unodc.org](http://www.unodc.org)