



IZQUIERDA: FOTO CORTESIA DE ASOMANOS NEGRA; DERECHA: AP FOTO/WILLIAM FERNANDO MARTINEZ

El Desarrollo Primero Un Enfoque Más Humano y Prometedor para la Reducción de Cultivos para Mercados Ilícitos

Escrito por Coletta A. Youngers y John M. Walshⁱ

En marzo de 2009, Richard Holbrooke, Enviado Especial del gobierno de los Estados Unidos a Afganistán y Pakistán, describió el programa de erradicación de la adormidera en Afganistán como “el más dispendioso e ineficaz que he visto en 40 años”.¹ Durante una conferencia de los países G-8 en junio de 2009, Holbrooke ofreció una descripción más detallada de este comentario:

“El agricultor que cultiva amapola no es nuestro enemigo, sino los Talibanes, y destruir los cultivos no es una política efectiva. Y los EE.UU. han desperdiciado cientos y cientos de millones de dólares en este programa, y eso va a acabar. No vamos a apoyar la erradicación de cultivos”.²

Para muchos observadores, Holbrooke solamente estaba diciendo lo que resultaba obvio — erradicar cultivos de amapola o coca sin contar con alternativas económicas ya operativas para los agricultores afectados, es una receta segura para que éstos retornen a los mismos cultivos. Pero

sus declaraciones representan una novedad respecto a las arraigadas políticas estadounidenses de apoyo a la agresiva erradicación forzosa de cultivos como elemento central del control internacional de drogas.

La erradicación forzosa es un aspecto profundamente arraigado de las políticas estadounidenses para el control internacional de las drogas. La erradicación forzosa tiene el atractivo de parecer “dura” y directa — si eliminamos las drogas en su “lugar de origen”, no llegarán a nuestras costas — y ha acumulado una enorme inercia política y burocrática. Pero después de casi tres décadas, los esfuerzos por eliminar las drogas en el punto de producción, principalmente a través de la erradicación forzosa de cultivos, han fracasado. Al mismo tiempo, un volumen creciente de investigaciones y experiencias

esquina superior izquierda: Mujeres Afro-Colombianas cosechando arroz en Napi, Departamento de Cauca, Colombia, 2009.

esquina superior derecha: Trabajadores, ven a través de hojas de coca, en línea antes de erradicar cultivos de coca en Tumaco, Departamento de Nariño, Colombia, 2010.

ⁱ Coletta A. Youngers es Investigadora Afiliada de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Integrante del Consorcio Internacional de Políticas sobre Drogas (IDPC) y consultora independiente. John M. Walsh es Coordinador Principal de Programas de WOLA.

DIEZ LECCIONES APRENDIDAS PARA PROMOVER MEDIOS DE VIDA ALTERNATIVOS

1. Una secuencia adecuada resulta crucial: el desarrollo debe ocurrir primero.
2. La erradicación de cultivos de coca y adormidera resulta contraproducente a menos que ya se encuentren firmemente establecidos medios de vida alternativos.
3. Los agricultores deben ser tratados como socios en el desarrollo, no como criminales.
4. La asistencia para el desarrollo no debe estar condicionada a la previa eliminación de cultivos que pueden ser destinados al mercado ilícito.
5. Las metas y estrategias referidas a medios de vida alternativos deben estar integradas a los planes locales, regionales y nacionales de desarrollo.
6. Las políticas sobre agricultura y comercio deben priorizar el desarrollo rural a pequeña escala.
7. Para que las acciones en favor del desarrollo y el control de drogas tengan éxito, deben estar vigentes los elementos básicos de una gobernabilidad efectiva y del Estado de Derecho.
8. La disminución de los conflictos violentos crea las condiciones para promover el desarrollo sostenible y, de esta manera, un efectivo control de las drogas.
9. El avance hacia las metas de desarrollo y reducción de cultivos debe medirse utilizando indicadores de desarrollo humano y socio-económico.
10. Las estrategias de desarrollo y reducción de cultivos deben respetar las tradiciones de las culturas locales.

El enfoque “desarrollo primero” tiene el potencial de lograr gradualmente reducciones sostenibles de los cultivos de coca y adormidera, disminuyendo la dependencia respecto a tales cultivos por parte de agricultores pobres.

brindan evidencias de la disponibilidad de opciones más prometedoras. En lugar de permanecer enfrascados en una estrategia para el control de drogas que ha demostrado ser costosa e ineficaz, los gestores de políticas estadounidenses harían bien en aprovechar el nuevo momento en el debate para considerar opciones más realistas que la erradicación forzosa.

Este informe plantea un enfoque más prometedor para reducir los cultivos de coca y amapola, empleados para la producción de cocaína y heroína. Se basa en mejorar el bienestar de agricultores pobres a través de estrategias de desarrollo integral que incluyen mejoras en gobernabilidad local y seguridad ciudadana, combinadas con reducciones voluntarias de cultivos destinados al mercado ilícito. Implementado en tándem con estrategias efectivas de reducción de la demanda para contener y eventualmente contraer los mercados mundiales de cocaína y heroína, el enfoque “desarrollo primero” tiene el potencial de lograr gradualmente reducciones sostenibles de los cultivos de coca y adormidera, disminuyendo la dependencia respecto a tales cultivos por parte de agricultores pobres.

La Guerra contra las Drogas en el “Punto de Origen”: Grandes Expectativas, Resultados Sombríos

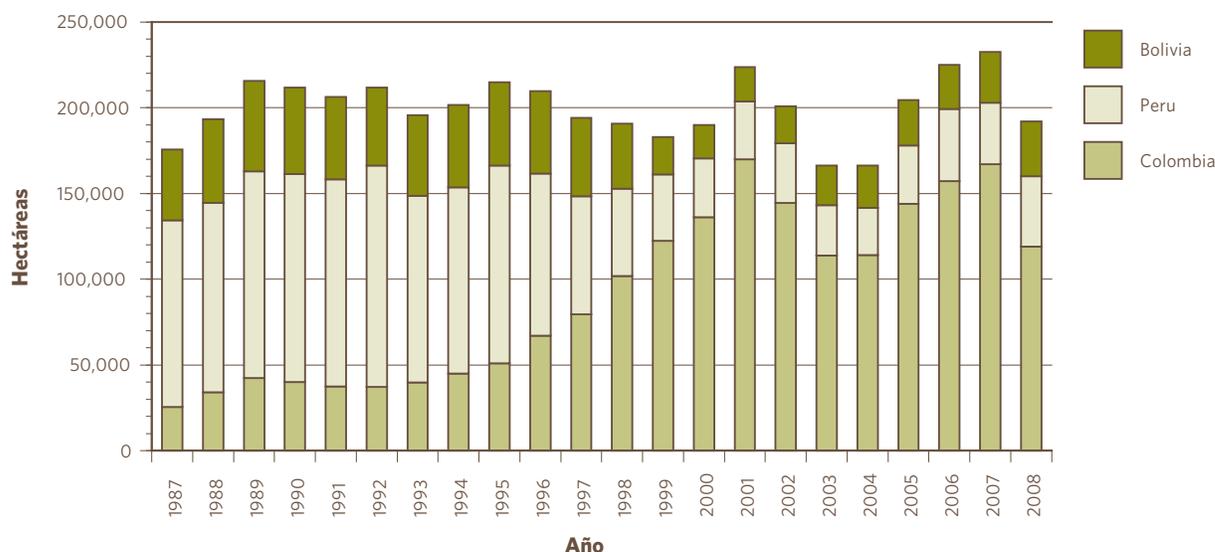
Durante casi tres décadas, Washington ha implementado enérgicamente una estrategia orientada a desarticular los mercados de cocaína y heroína en su “punto de origen”, incluyendo la erradicación de cultivos de coca y amapola. Desde que el Presidente George H. W. Bush anunció la Iniciativa Andina en septiembre de 1989, el gobierno de los EE.UU. ha gastado miles de millones de dólares en equipar y entrenar a fuerzas locales de seguridad en Bolivia, Colombia

y el Perú para hacer mella en la producción de drogas. En una escala menor, Washington ha apoyado programas de desarrollo alternativo que ofrecen asistencia económica a agricultores una vez que éstos han erradicado sus cultivos de coca o amapola. El Plan Colombia, la fase más reciente y ambiciosa de la estrategia estadounidense para la reducción de cultivos, fue lanzada en el año 2000 con el objetivo de reducir “el cultivo, procesamiento y distribución de drogas en Colombia en un 50 por ciento en el curso de seis años”³, apoyándose fuertemente en la fumigación aérea con herbicidas sobre campos de cultivo de coca. Desde el 2000, los EE.UU. han financiado la fumigación de más de 12,000 kilómetros cuadrados de terreno en Colombia, y la erradicación manual de otros 3,000 kilómetros cuadrados.

Pero estas inversiones por el lado de la oferta no han rendido los resultados esperados. En América Latina, la producción de adormidera y heroína parece haberse reducido en los últimos diez años, pero la de coca y cocaína evidentemente se ha mantenido bastante estable en niveles elevados. Los dos conjuntos de estimados oficiales de cultivos, uno de ellos generado por agencias de los EE.UU., y el otro producido por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), han diferido dramáticamente entre sí a lo largo del tiempo. Aunque los cambios producidos año con año tienden a ser el foco del debate, ninguno de los conjuntos de estadísticas es lo suficientemente sólido para asignarle mayor importancia a las fluctuaciones que se producen de un año al siguiente. Los estimados, sin embargo, pueden resultar útiles al considerar tendencias observables durante períodos mayores de tiempo, y ambos conjuntos de estimados describen una situación que resulta notable, más por su estabilidad a través del tiempo que por sus fluctuaciones.ⁱⁱ

ii Por muchas razones, los estimados de cultivos y producción de drogas deben ser considerados como meras aproximaciones. Dadas las considerables incertidumbres, estas cifras deben ser presentadas como estimados de rango antes que como cifras puntuales, las cuales reflejan una sensación injustificada de precisión en la medición.

FIGURA 1: ONDCP: CULTIVOS DE COCA EN LA REGIÓN ANDINA, 1987-2008



Source: U.S. State Department and ONDCP

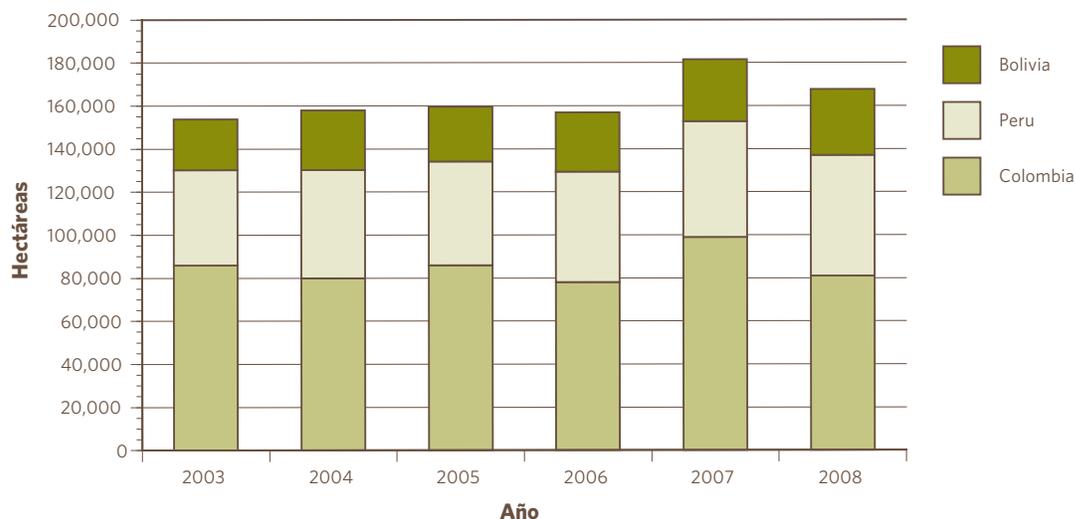
Por ejemplo, durante casi dos décadas, los estimados de los EE.UU. respecto al área de la región andina donde se cultiva coca han bordeado las 200,000 hectáreas. Entre 1987 y 2008, el estimado promedio anual fue de 200,040 hectáreas, oscilando entre un punto bajo de 176,000 hectáreas (en 1987) hasta un nivel alto de 232,500 hectáreas (en 2007). El último estimado (192,000 hectáreas en 2008) era apenas un 4 por ciento menor que el promedio de los 22 años anteriores, y un 5 por ciento más bajo que el promedio del lustro más reciente (2004-2008). Más aún, el estimado de 192,000 hectáreas correspondiente a 2008 resultaba casi idéntico al obtenido para el año 2000 (190,000 hectáreas), cuando se inició el Plan Colombia.

Las tendencias del cultivo de coca también pueden analizarse considerando los estimados de los intervalos de 5 años. Los totales para cada lustro han sido bastante estables por dos décadas: de 1989 a 1993, el promedio anual fue de aproximadamente 208,250 hectáreas; entre 1994 y 1998, de 202,200 hectáreas; de 1999 a 2003, 192,750 hectáreas; y entre 2004 y 2008, 203,050 hectáreas. Comparar las cifras de esta manera ayuda a enfocar atención sobre la tendencia más amplia de volúmenes totales

estables de cultivos, en lugar de concentrarse en las oscilaciones que se producen año con año. El lustro que arrojó el mayor promedio anual (1989-1993) resultó apenas un 8 por ciento más alto que el lustro con el promedio anual más bajo (1999-2003).

Desde el 2003, el primer año en el cual la ONUDD generó estimados de cultivo de coca para las tres mayores naciones productoras — Colombia, Perú y Bolivia — el total anual ha oscilado desde un nivel bajo de 153,800 hectáreas (en 2003) a uno alto de 181,600 hectáreas (en 2007). La cifra para 2008 de 167,600 hectáreas fue ligeramente mayor que el promedio de los 6 años precedentes (162,900). En los 6 años (2003-2008) para los cuales existen estimados por separado generados por el gobierno de los EE.UU. y por la ONUDD para los tres países, los totales proporcionados por las agencias estadounidenses han sido consistentemente mayores que las cifras de la ONU, con un exceso de un 20 por ciento cada año en promedio. Aunque resulta considerable la diferencia neta entre los volúmenes estimados por ambas fuentes, ésta encubre discrepancias más graves entre las cifras obtenidas por los EE.UU. y por la ONU en relación a países individuales, discrepancias que subrayan la importancia de considerar ambos conjuntos de

FIGURA 2: ONU: CULTIVOS DE COCA EN LA REGIÓN ANDINA, 2003-2008



AÑO	2003	2004	2005	2006	2007	2008
COLOMBIA	86,000	80,000	86,000	78,000	99,000	81,000
PERU	44,200	50,300	48,200	51,400	53,700	56,100
BOLIVIA	23,600	27,700	25,400	27,500	28,900	30,500
TOTAL	153,800	158,000	159,600	156,900	181,600	167,600

Fuente: ONUDD, *Monitoreo de cultivos de coca* (Bolivia, Colombia, Perú), 2009

cifras de cultivos y producción de drogas sólo como aproximaciones muy someras.ⁱⁱⁱ

Desde 2000 a 2008, los estimados estadounidenses de producción potencial de cocaína oscilaron entre un máximo de 975 toneladas métricas (en 2002) hasta un mínimo de 705 toneladas métricas (en 2008), siendo la cifra de 2008 cerca de 17 por ciento menor que el promedio de esos 9 años. Los estimados de la ONU sobre producción de cocaína entre 2003

y 2008 han oscilado entre un máximo de 1,008 toneladas métricas (2004) a un mínimo de 845 toneladas métricas (2008), con una cifra en 2008 inferior en un 11 por ciento al promedio de los 6 años comprendidos en el periodo analizado.^{iv} Tomando el punto medio de los estimados de las agencias estadounidenses y los de la ONU para los seis años (2003-2008) en que ambas cifras están disponibles, se llega a un promedio anual de cerca de 885 toneladas métricas de producción potencial

iii Específicamente, los estimados estadounidenses para Colombia han sido consistentemente más altos que los de la ONU, mientras que en el caso del Perú, los estimados de la ONU han sido consistentemente mayores. Para Colombia, los estimados estadounidenses han sido en promedio un 60 por ciento mayores que los de la ONU. Para el Perú, los estimados de la ONU han sido mayores que los estadounidenses aproximadamente en un 45 por ciento. En contraste, los estimados de la ONU y de los EE.UU. para Bolivia han sido bastante similares cada año, siendo los estimados estadounidenses ligeramente mayores durante tres años (2005, 2007 y 2008), y los de la ONU fueron ligeramente más altos los otros tres años (2003, 2004 y 2006). Para Bolivia, la mayor discrepancia entre ambas fuentes ocurrió en 2004, cuando la cifra de la ONU resultó ser 11 por ciento más alta que la de los EE.UU.

iv En contraste con las cifras referidas al cultivo de la hoja de coca, los estimados de la ONU sobre producción de cocaína tienden a ser más altos que los de los EE.UU., debido a diferentes hipótesis sobre la producción de la hoja por hectárea y sobre el rendimiento del procesamiento.

La meta de las políticas estadounidenses ha sido encarecer el precio de las drogas en las calles atacando la producción, pero de hecho los precios al menudeo de heroína y cocaína en los EE.UU. han caído agudamente desde mediados de la década de los 80.

“En Sudamérica, arrojamos dinero, equipo militar y fumigación aérea al problema y, como resultado, los agricultores coccaleros cambian de ubicación, se reagrupan y la producción prospera. Repetimos el ciclo. Sí, puede haber caídas ocasionales en la producción luego de una misión particularmente exitosa ... pero inevitablemente los coccaleros, los productores de cocaína y los narcotraficantes regresan”.

— Editorial, The Los Angeles Times, 1 de julio de 2008

“Después de centenares de colombianos extraditados, de miles de kilos de cocaína y de insumos decomisados, de la destrucción de los más importantes carteles de la droga y de más de medio millón de hectáreas de cultivos de coca fumigados, Colombia está produciendo hoy tres veces más toneladas de cocaína que hace 10 años... Los cultivos disminuyeron, pero la producción aumentó porque aumentó el consumo mundial... Hay que reconocerlo, la guerra contra las plantaciones de coca está perdida”.

— Revista semanal colombiana Semana, 2 de agosto de 2008

de cocaína. Para poner esa cifra en perspectiva, se estima que el consumo anual de cocaína en los EE.UU. equivale a unas 250 toneladas métricas.

Además, aunque la meta de las políticas estadounidenses ha sido encarecer el precio de las drogas en las calles atacando la producción, de hecho los precios al menudeo de heroína y cocaína en los EE.UU. han caído agudamente desde mediados de la década de los 80. De acuerdo al último análisis exhaustivo, emitido por la Casa Blanca durante el gobierno de Obama a inicios de 2009, el gramo de cocaína pura al menudeo en los EE.UU. registró su precio más bajo en 2007, casi 22 por ciento menos que en 1999, un año antes de que se lanzara el Plan Colombia. Para contextualizar

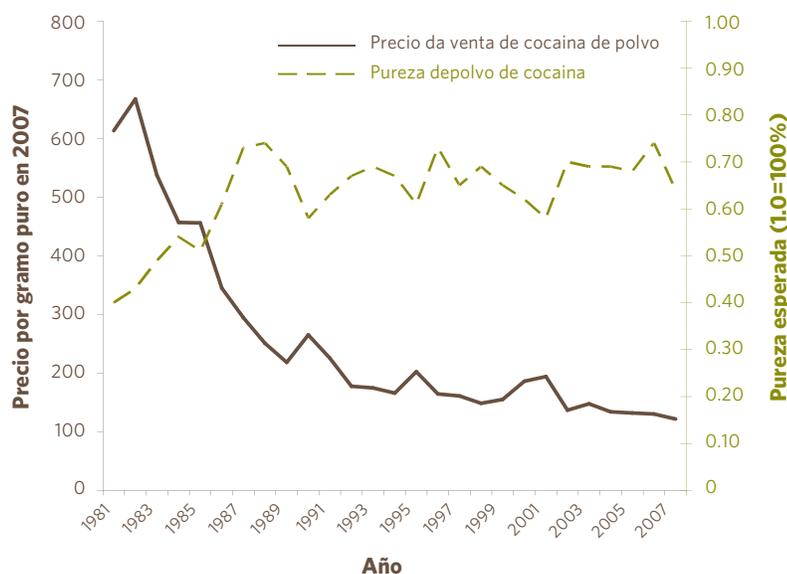
este dato: incluso si se descubriese que el precio promedio anual de la cocaína al menudeo hubiera aumentado hasta en un 60 por ciento en el curso de 2008 y 2009, éste habría meramente regresado al precio vigente en 2001.^v En resumen, el suministro de heroína y cocaína se mantiene robusto y fácilmente disponible.^{vi}

A la luz de los persistentemente elevados niveles de cultivos y producción de drogas, recientes evaluaciones realizadas por la ONU han cuestionado directamente la efectividad de la erradicación forzosa. Una evaluación realizada en 2005 por parte de la ONUDD concluyó que “hay poca evidencia de que la erradicación reduzca el volumen de drogas [sic] cultivadas en el largo

v El documento *Evaluación sobre la Amenaza de las Drogas [National Drug Threat Assessment]*, publicado por precio de la cocaína en los EE.UU. desde enero de 2007 hasta junio de 2008. Sin embargo, tales alzas de precio no son infrecuentes, y generalmente se ha demostrado que tienen corta duración. Esta perspectiva histórica debería ser tomada en cuenta con respecto a afirmaciones recientes sobre dramáticas alteraciones del mercado y situaciones de escasez de cocaína. Para un mayor análisis de los precios de la cocaína, así como de tendencias de pureza y su significado, consultar: John Walsh, *Lowering Expectations: Supply Control and the Resilient Cocaine Market* [Reduciendo Expectativas: Control de la Oferta y el Elástico Mercado de la Cocaína], Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, 14 de abril de 2009.

vi La *Encuesta Nacional sobre Uso de Drogas y Salud* [National Survey on Drug Use and Health] del Departamento de Salud y Servicios Humanos de los EE.UU., indica que la prevalencia del uso de drogas ilícitas, incluyendo el uso de cocaína, ha permanecido bastante estable desde inicio de la década, al igual que el porcentaje de estadounidenses considerados dependientes de cocaína o que abusan de ella.

FIGURA 3: CÁLCULOS ESTIMADOS POR AÑO DEL PRECIO DE VENTA DE COCAÍNA Y DE PUREZA, 1981-2007



Año	Precio	Año	Precio	Año	Precio
1981	\$613	1990	\$265	1999	\$155
1982	\$667	1991	\$226	2000	\$186
1983	\$537	1992	\$178	2001	\$194
1984	\$457	1993	\$175	2002	\$137
1985	\$456	1994	\$166	2003	\$148
1986	\$345	1995	\$202	2004	\$134
1987	\$294	1996	\$165	2005	\$132
1988	\$251	1997	\$161	2006	\$131
1989	\$218	1998	\$149	2007	\$122

Fuente: ONDCP, 2009 *National Drug Control Strategy*, Data Supplement, Tabla 50.

plazo—los cultivos de drogas se desplazan, las tecnologías de producción evolucionan, y la producción total disminuye muy lentamente, si es que acaso decrece”.⁴ El informe de 2008 de Antonio María Costa, Director Ejecutivo de la ONUDD, ante la Comisión de Estupefacientes de la ONU (CND, siglas en inglés) encontró que “hay pocas pruebas de que las erradicaciones reduzcan los cultivos ilícitos a largo plazo”.⁵ Según Costa, “La erradicación es muy costosa. Se gasta una cantidad enorme de dinero y se consigue muy poco”.⁶

ERRADICACIÓN FORZOSA: NO SÓLO INEFECTIVA, SINO CONTRAPRODUCENTE Y DAÑINA

Existe amplia evidencia de que la erradicación, como estrategia para reducir los cultivos ilícitos en lugares donde aún no están firmemente establecidas alternativas económicas viables, no sólo es inefectiva sino de hecho es contraproducente— básicamente debido a sus impactos negativos sobre el bienestar de los propios agricultores. En primer lugar, la

En países que producen cultivos declarados ilícitos, “los medios de vida alternativos legales todavía están a disposición sólo de una fracción de las poblaciones que dependen del cultivo ilegal. A menos que la erradicación vaya acompañada de alternativas económicas legales, las acciones de erradicación sólo desplazarán más cultivos ilícitos al interior y a través de los países y de poblaciones marginalizadas y empobrecidas, alienándolas del Estado y volviéndolas presa fácil para grupos armados y criminales.”

— Instituto Brookings, *Rethinking U.S.-Latin American Relations*

[*Repensando las Relaciones EE.UU.-América Latina*], noviembre de 2008

erradicación que es exitosa de manera inmediata en la reducción de cultivos tiende a crear incentivos precisamente en la dirección equivocada, dado que el declive temporal de la producción lleva al alza del precio que se paga a los productores, estimulando de esta manera la vuelta a los cultivos y la expansión de los mismos. De esta manera, el propio éxito inmediato de la erradicación ayuda a crear condiciones que eventualmente restan fuerza o revierten las reducciones logradas. De manera similar, dar incentivos monetarios para eliminar los cultivos de amapola o coca puede inducir a otros agricultores a empezar a cultivarlas para poder recibir dicho apoyo.⁷

Un efecto perverso relacionado a la erradicación forzosa es su tendencia a contribuir a la dispersión de cultivos hacia áreas nuevas y más alejadas, aumentando las dificultades para detectar e impedir el cultivo.⁸ En ningún lugar es más evidente esta situación que en Colombia. En 1999, las Naciones Unidas detectaron el cultivo de coca en 12 de los 34 departamentos de este país; en 2008, el cultivo se evidenciaba en 24 departamentos. La dispersión de cultivos bajo el impacto de las campañas de erradicación forzada también trae consigo muchos problemas asociados, incluyendo mayores oportunidades para actos de corrupción, y la presencia de fuerzas irregulares que aprovechan las ganancias generadas por el comercio ilícito de las drogas. Un estudio del Banco Mundial en 2005 concluyó:

“Una lección clave es que la erradicación por sí sola no funcionará y es probable que sea contraproducente, resultando en incentivos perversos para que los agricultores cultiven más drogas [sic] (por ejemplo, en Colombia), y

en el desplazamiento de la producción a áreas más alejadas, y alimentando la violencia e inseguridad (Perú, Bolivia y Colombia)”.⁹

Difícilmente sorprende que la erradicación forzada impulsa el retorno a los cultivos ilícitos y su dispersión: una vasta mayoría de quienes cultivan hoja de coca y adormidera son agricultores pobres y a pequeña escala, de modo que la rápida destrucción de una de sus principales fuentes de ingreso exacerba su pobreza —reforzando antes que disminuyendo su dependencia en los cultivos orientados al mercado ilegal. Las regiones donde los cultivos ilícitos prosperan se caracterizan por la extrema pobreza, la falta de presencia del Estado, una limitada infraestructura física y escaso acceso a servicios básicos y, a menudo, conflictos. La población local se encuentra entre los más marginalizados y vulnerables. Los cultivos de coca y amapola complementan una actividad agrícola de subsistencia; a menudo el ingreso proveniente de tales cultivos es la única fuente de dinero en efectivo para las familias. Ni la coca ni la amapola vuelven ricos a estos agricultores; meramente les permite sobrevivir. Si su cultivo comercial clave es destruido sin contar con otras alternativas económicas viables y establecidas, lo más probable es que vuelvan a cultivar coca o amapola.

La erradicación forzada tiende a afectar de manera desproporcionada a los agricultores más pobres. En algunos países, como Afganistán, aquellos agricultores que cuentan con más recursos pueden eludir la erradicación valiéndose de la corrupción o contactos políticos, y están en mejor posición para evitar las sanciones judiciales. Lo mismo puede decirse de los traficantes de drogas y las redes del crimen organizado en América Latina.

Quienes tienen pocas opciones, excepto cultivar más coca o amapola si sus cultivos son erradicados, son los pequeños agricultores pobres.

Más allá de exacerbar sus ya de por sí precarias condiciones económicas, la erradicación forzosa pone también en peligro de otras maneras a los agricultores y comunidades a las que va dirigida. A menudo ocurren abusos y violaciones a los derechos humanos durante operaciones de erradicación.^{vii} Dado que las víctimas tienen ingresos mínimos y tienden a vivir en regiones alejadas del país, cuentan con escasos recursos legales —si acaso alguno. Y el impacto político y social puede ser devastador, dado que la erradicación forzada genera conmoción social, inestabilidad y violencia. En Colombia, la dispersión del cultivo de coca a nuevas regiones también ha llevado a la expansión de las áreas del país con mayor presencia de actores armados ilegales y, de este modo, a la comisión de actos de violencia y atrocidades contra la población local.

En Colombia, las operaciones de fumigación aérea suponen una amenaza a frágiles sistemas ecológicos y de agua, y promueven una mayor deforestación, ya que los agricultores responden adentrándose más y más en la selva para cultivar más coca. Son perturbadoramente comunes los informes sobre casos de fumigación a cultivos de alimentos, que amenazan más aún la seguridad alimentaria de quienes se encuentran entre los colombianos más pobres. Tanto la fumigación como la erradicación forzada manual han engrosado las filas de la creciente población desplazada de Colombia. Según la agencia no gubernamental Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), desde 1985 un número estimado de 4.6 millones de colombianos ha sido desplazado internamente, lo que coloca a Colombia en segundo lugar (sólo debajo de Sudán) en número de personas desplazadas internamente (IDPs, siglas en inglés) en el mundo.¹⁰ Una de las

causas principales del desplazamiento interno es la lucha por el control de la tierra para cultivos destinados al mercado ilícito, así como por el rearme de grupos paramilitares.¹¹ CODHES estima que en el departamento de Guaviare, donde más de 24,000 hectáreas fueron fumigadas durante el 2007 y 2008, “entre 60 y 70 por ciento del desplazamiento total... está relacionado a la crisis económica que las fumigaciones causan a las familias de agricultores”.¹² El desplazamiento exacerba más aún sus ya precarias condiciones de vida, e incrementa así la probabilidad de que muchos desplazados opten por cultivar coca como estrategia de supervivencia. Una evaluación del impacto del Plan Colombia sobre los cultivos ilícitos, preparada en abril de 2009 por la Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional (USAID), señaló que:

“[E]n la medida en que el desplazamiento, debido tanto a la erradicación como al conflicto, amenaza de manera crítica el acceso al empleo legal —incluso garantizando que las personas desplazadas no cuenten con títulos a sus tierras— la población desplazada es mucho más vulnerable a volver a cultivar coca como mecanismo para sobrellevar el problema”.¹³

No resulta sorprendente que el arsenal de impactos negativos de la erradicación forzada sobre las comunidades afectadas tienda a sembrar desconfianza contra el gobierno y agencias internacionales, socavando las oportunidades de cooperación en acciones de desarrollo que podrían ayudar a reducir la dependencia en cultivos para mercados ilícitos. Según el documento del Banco Mundial de 2005 citado previamente, a menos de que mecanismos de subsistencia alternativos “ya estén establecidos, la erradicación prematura puede alienar a las poblaciones afectadas y dañar el medio ambiente para el desarrollo rural”.¹⁴ La agencia de

vii Durante los años en que se realizó acciones de erradicación forzada en Bolivia, violentos enfrentamientos y bloqueos de carreteras cerraron regiones del país por meses en varias ocasiones. Las protestas se originaban por el incumplimiento del gobierno respecto a sus promesas de asistencia económica, sumado a violaciones a los derechos humanos que a menudo resultaban de las operaciones de erradicación forzada, incluyendo ejecuciones extrajudiciales, detenciones ilegales y tortura. Actualmente en el Perú existen acusaciones de graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante operaciones de erradicación forzada. En marzo de 2008, Elsa Malpartida, a la sazón integrante del Parlamento Andino, presentó un caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación a violaciones cometidas durante actividades de erradicación forzada en el Valle del Alto Huallaga en el Perú; al momento en que este documento ingresa a prensa el caso se encuentra abierto.



FOTO POR DAVID MANSFIELD

Una niña de cuatro años cosechando opio en el Distrito de Chagcharan, Provincia de Ghor, Afganistán, Julio 2008.

cooperación del gobierno alemán GTZ ha concluido que la erradicación forzada es incompatible con el desarrollo, porque crea desconfianza entre los donantes, las agencias del gobierno y las comunidades receptoras. Igualmente, la Unión Europea (UE) considera que “a menos que se cuente con medios de vida alternativos, [la erradicación forzada] podría socavar las soluciones sostenibles y de este modo frustrar el logro de sus metas”.¹⁵

Una consecuencia especialmente dañina de la desconfianza en el gobierno que puede generar o reforzar la erradicación forzada, consiste en fortalecer el apoyo local a actores armados ilegales, quienes además se pueden presentar como defensores contra las acciones de erradicación del gobierno. Esta dinámica ya es evidente en partes de Colombia donde la extendida erradicación forzada manual y de fumigación ha sido llevada a cabo sin contar con alternativas económicas viables para las personas cuyos cultivos son destruidos. La evaluación del Plan Colombia preparada por USAID en abril de 2009 señalaba que en el departamento de Nariño:

“La erradicación forzada en ausencia de medios de vida alternativos promueve una relación positiva entre la población y los actores armados, pese al resentimiento de la población contra la brutalidad de los elementos armados y la falta de atractivo de los vestigios de su ideología. Por eso, la erradicación ausente de medios de vida alternativos empuja a la población a manos de los alzados en armas, con el resultado de que la población no está dispuesta a brindar información al Estado sobre los actores armados”.¹⁶

En su crítica a la erradicación forzada en Afganistán, Holbrooke insistió en que “Los agricultores no son nuestro enemigo. Es el sistema de las drogas. De modo que las políticas estadounidenses estaban simplemente empujando al pueblo a las manos de los Talibanes”.¹⁷ Holbrooke no estaba expresando meras conjeturas. Tal como David Mansfield, experto en desarrollo con una docena de años de experiencia en trabajo profundo de campo en Afganistán rural, testificó ante el Congreso estadounidense en octubre de 2009:

“Donde se ha implementado la erradicación o una prohibición al cultivo sobre poblaciones que no cuentan con alternativas viables, se percibe señales de que existen agricultores que consideran oponerse activamente al gobierno y buscan el apoyo de la insurgencia”.¹⁸

Recurrir a la fumigación aérea para destruir la adormidera en Afganistán — tal como lo exigían algunos funcionarios del gobierno de los EE.UU. durante la Administración Bush — representaría “una importante propaganda victoriosa” para los Talibanes. “Una campaña intensiva de erradicación”, según Mansfield, “particularmente una que involucra rociar productos químicos, sin duda dañaría aún más — sino la destruye por completo — cualquier rastro de confianza que las comunidades rurales pudieran tener hacia su gobierno”.¹⁹

Abriendo el Debate

El fracaso de la erradicación para lograr reducciones duraderas en los cultivos de coca

Incluso las estrategias de desarrollo mejor diseñadas e implementadas tendrían escasas oportunidades de éxito en contener eventualmente los cultivos si continúa creciendo la demanda mundial por cocaína y heroína.

en los Andes no es algo nuevo. Los estimados sobre zonas cultivadas elaborados por los EE.UU. y la ONU, pese a los problemas que presentan, son suficientemente claros en términos de la estabilidad de largo plazo de los cultivos y de la producción de drogas. De hecho, las acciones intensificadas de erradicación de años recientes, especialmente como parte del Plan Colombia, fueron una repuesta a fracasos anteriores en el intento de contener los cultivos de coca. Más allá del continuo atractivo político de medidas de mano dura como la erradicación forzada, el enfoque del *status quo* de los EE.UU. se ha mantenido pese a su fracaso porque la política en sí misma se ha institucionalizado, desalentando la consideración de alternativas. Así, los decepcionantes resultados son atribuidos simplemente a recursos inadecuados o a una fallida implementación, en lugar de reconocer que se trata de una falla fundamental de la propia estrategia. En última instancia, incluso al reconocer que los resultados eran menores a los esperados, los defensores de las políticas de este sistema sostenían que la situación sería mucho peor si no se hubieran librado las campañas de erradicación forzada apoyadas por los EE.UU.

Pero el escalamiento de la erradicación forzada emprendida como parte del Plan Colombia (así como la campaña de erradicación de amapola en Afganistán respaldada por los EE.UU.) ha hecho que cada vez sea más difícil sostener dichos argumentos. Las cada vez mayores inversiones estadounidenses no han alterado los resultados básicos, incluso mientras las imprevistas —pero ahora predecibles— consecuencias negativas se han vuelto más evidentes que nunca. Implícita en la afirmación de que la situación sería mucho peor sin la erradicación forzada, reside la noción de que no existe una alternativa posible a nuestras políticas de mucho tiempo, alternativas que podrían lograr mejores resultados o causar menos daños. La afirmación de que estaríamos peor sin la erradicación forzada tampoco permite considerar la posibilidad de que esta estrategia es no sólo inefectiva, sino que de hecho resulta contraproducente.

Afortunadamente, incluso durante momentos en que se acumulaba evidencia del fracaso de la erradicación forzada, un número creciente de investigaciones y experiencias apuntan a opciones más prometedoras para reducir los cultivos de coca y amapola de manera sostenible. En lugar de seguir enfocándose en destruir cultivos que tarde o temprano son reemplazados por otros, un enfoque del “desarrollo primero” enfatiza el mejoramiento de las opciones económicas a disposición de los agricultores de coca y amapola, permitiéndoles ganancias en términos de su bienestar que puedan eventualmente traducirse en una menor dependencia en cultivos orientados a mercados ilícitos.

Tal enfoque reconoce que los cultivos por sí mismos constituyen un objetivo deficiente para las políticas, debido a que son reemplazados con tremenda facilidad y porque constituyen una porción ínfima del precio que eventualmente alcanzarán la cocaína y la heroína en la calle. Como resultado, incluso las más dramáticas campañas de erradicación no tienen impacto significativo de largo plazo sobre la disponibilidad de drogas o su precio. Un enfoque “primero, el desarrollo” también reconoce que mientras las decenas de miles de agricultores pobres que soportan el peso de la erradicación forzada tengan escasas opciones de supervivencia, continuarán recurriendo al cultivo de la coca y la amapola. En ese sentido, un éxito duradero en la reducción de tales cultivos dependerá de mejoras reales en las perspectivas para el futuro de estos agricultores y sus familias.

Antes que intensificar una vez más un enfoque que muestra pocas posibilidades de rendir los resultados esperados, los gestores de políticas estadounidenses tienen ahora la oportunidad de guiar la estrategia estadounidense hacia un sendero más prometedor, en el cual muchos otros gobiernos y agencias donantes ya se han embarcado. Con sus considerables recursos y compromiso con el control internacional de las drogas, un énfasis en el desarrollo por parte del gobierno de los EE.UU. podría ayudar a preparar el escenario para un avance sostenible hacia contener



Una mujer secando semillas de cacao que se venderán a fabricantes de chocolate, Departamento de Nariño, Colombia, 2004.

FOTO POR SANHO TREE

y eventualmente reducir los cultivos orientados a mercados ilícitos.

Un aspecto importante de tal cambio en el énfasis sería la adopción de expectativas más realistas de lo que se puede lograr en el control de drogas por el lado de la oferta, y cómo medir el desempeño de estas medidas. La historia nos ha demostrado que las súbitas y agudas caídas en la extensión de cultivos de coca o amapola son improbables o insostenibles; el enfoque de “solución inmediata” caracterizado por la erradicación forzada ha logrado incontables éxitos tácticos inmediatos durante años, pero nunca ha llegado a crear las condiciones para un éxito sostenido, y de hecho socava activamente tales condiciones. En lugar de enfocarse exclusivamente en variaciones de corto plazo en indicadores tales como los cultivos, un énfasis en el desarrollo implicaría desviar la atención hacia tendencias en el bienestar de las personas involucradas en

el cultivo de tales productos, o quienes están en riesgo de hacerlo. Tales tendencias pueden medirse con los indicadores de desarrollo humano promovidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y por evaluaciones del grado en que las comunidades afectadas realmente cuentan con medios de vida alternativos viables. En el transcurso del tiempo, mayores posibilidades de contar con medios de subsistencia legales deberían favorecer una menor dependencia en el cultivo de coca y amapola.

Al mismo tiempo, incluso las estrategias de desarrollo mejor diseñadas e implementadas tendrían escasas oportunidades de éxito en contener eventualmente los cultivos si continúa creciendo la demanda mundial por cocaína y heroína —lo que significa que la reducción de la demanda debe convertirse en una prioridad máxima en términos efectivos, y no sólo en el discurso. Esta perspectiva más realista ayudaría a colocar las políticas para el control de drogas en un rumbo más sólido, y menos dañino.

CONVIRIENDO INNOVACIONES CONCEPTUALES EN LOGROS DE DESARROLLO TANGIBLES

Las lecciones aprendidas durante décadas de esfuerzos brindan lineamientos para un enfoque orientado a mejorar las vidas de algunas de las personas más pobres del mundo y, en última instancia, reducir los cultivos destinados al mercado de drogas ilícitas. Aunque aún no existe una historia exitosa de largo plazo en América Latina, las estrategias orientadas a mejorar la calidad de vida y las oportunidades para generar ingresos han sido exitosas en otras partes del mundo. Comprender los factores que han contribuido a los pocos casos exitosos en cuanto a reducción de cultivos para el mercado ilícito puede ayudar a colocar las políticas estadounidenses en una mejor posición.

Una apreciación del pensamiento actual sobre cómo promover el desarrollo en áreas donde están prosperando la coca y la amapola requiere también comprender la evolución conceptual que se ha producido en este campo desde la década de 1970. El progreso desde la noción de proyectos de “sustitución de cultivos” a programas de “desarrollo alternativo”, y luego a un enfoque de “medios de vida alternativos”, ha involucrado generalmente una

Una de las lecciones clave aprendidas de la experiencia tailandesa es precisamente la importancia del involucramiento de la comunidad en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones de desarrollo.

transición de intervenciones aisladas y específicas de un proyecto, hacia políticas más amplias y multisectoriales orientadas a reducir la dependencia de los agricultores en cultivos orientados al mercado ilícito, abordando los factores estructurales e institucionales que informan sus decisiones de cultivar coca o adormidera.

En una fecha tan distante como en la década de 1970, el gobierno de los EE.UU. empezó a promover programas de sustitución de cultivos, los cuales se proponían reemplazar cultivos que se desviaban al mercado ilícito con alternativas agrícolas legales. Estos programas predominaron a lo largo de la década de 1980. Pero inicialmente se prestó poca atención al sinnúmero de problemas que llevaba en primer lugar a los agricultores a cultivar coca: falta de caminos e infraestructura de transporte, falta de acceso a créditos y a los mercados, irrigación inadecuada y demás. Más aún, pronto se hizo evidente que era extremadamente difícil encontrar alternativas agrícolas con ventajas consistentes respecto a la producción de coca. El concepto extremadamente simplista de sustitución de cultivos vino a ser reemplazado por el de desarrollo alternativo, el cual buscaba abordar dichos problemas estructurales y también brindar otras fuentes de ingreso económico además de la agricultura, como la industrialización de productos agrícolas y oportunidades de empleo fuera del campo.

Actualmente, el concepto de desarrollo alternativo se ha ampliado hacia la idea de medios de vida alternativos. Agencias donantes como la Comisión Europea (CE), la ONUDD, la Organización las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y el Ministerio Federal de Alemania para la Cooperación Económica y el Desarrollo, al igual que agencias a cargo de la implementación de programas como GTZ, han asumido la idea de que, además de abordar las condiciones estructurales subyacentes

que enfrentan los pequeños productores, también debe mejorarse su calidad de vida en general, incluyendo un mejor acceso a la atención de salud, educación, vivienda y otros aspectos. De este modo, el término “medios de vida alternativos” se refiere a “mejorar en general las condiciones de vida en las regiones de cultivos, a reducir la violencia y a integrar zonas hasta ahora marginadas”.²⁰

En breve, se requiere un desarrollo económico exitoso en el sentido más amplio, así como fortalecimiento institucional, para crear las condiciones a través de las cuales los agricultores pobres puedan gradualmente reducir su dependencia respecto a la producción de coca y amapola. La UE ha concluido que:

- ▶ “Ningún proyecto o programa por sí mismo puede abordar los múltiples factores que impulsan la producción ilícita de drogas;
- ▶ La evidencia apunta al hecho de que será una combinación de mejoras en la gobernabilidad, seguridad y crecimiento económico, la que produzca el impacto en desarrollo requerido para mejorar la vida y los medios de subsistencia de los actores primarios^{viii} y reduzca la producción de [cultivos] de drogas ilícitas; y
- ▶ Deben emprenderse acciones de asistencia al desarrollo en áreas que producen cultivos ilícitos, en cabal cumplimiento de los objetivos generales de protección de los derechos humanos, alivio de la pobreza, prevención y resolución de conflictos, consolidación de la paz y seguridad humana”.²¹

No toda estrategia calificada por sus patrocinadores como un enfoque de “medios de vida alternativos” merecerá tal título. Muchas intervenciones son concebidas de manera tan

viii Los actores primarios son aquellos en la comunidad o región que se benefician del proyecto o estrategia de desarrollo económico.

rígida, coordinadas de modo tan deficiente con otras políticas relevantes, desconectadas en tal medida de las necesidades y prioridades de las comunidades locales, y/o basadas en cronogramas tan acelerados para lograr reducciones de cultivos, que invariablemente fracasarán en lograr sus objetivos — y de este modo contribuirán a la confusión sobre la naturaleza y el valor de lo que se ha venido a conocer como el enfoque de “medios de vida alternativos”.²²

Para evitar esta confusión, y asegurar que los argumentos sobre nomenclaturas no distraigan la atención sobre la sustancia del desafío en términos de políticas, es crucial que se entiendan los “medios de vida alternativos” como un resultado deseado que, de obtenerse, contribuirá al éxito en el control de drogas. Y el logro de metas de desarrollo requerirá políticas que vayan más allá de lo que tradicionalmente se ha considerado como estrategia antidrogas. Ello significa, como lo ha expresado David Mansfield, que “la lucha antidrogas debe integrarse dentro del proceso más amplio de consolidación del Estado y desarrollo económico”:

“La evidencia en otros países productores de cultivos de drogas, así como en Afganistán, apunta al hecho de que se requiere la combinación de temas de seguridad, crecimiento económico y gobernabilidad para cumplir el impacto de desarrollo que reduzca la dependencia en términos generales hacia el cultivo de adormidera”.²³

Al hablar de “medios de vida alternativos” como una manera abreviada de referirse a un enfoque en desarrollo, este informe trata de reflejar y promover un entendimiento integral del concepto, con un énfasis especial en medios de vida alternativos como una *meta* — no simplemente como un programa o conjunto de actividades — y sobre los variados requisitos para un exitoso desarrollo rural, donde las opciones económicas legales viables y sostenibles sean contingentes a mejoras en seguridad y gobernabilidad. Más aún, debido a que las características de las comunidades afectadas y las dinámicas locales pueden variar considerablemente, no hay una receta única para el éxito de los “medios de vida alternativos”.

En cualquier caso, se ha hecho evidente que la búsqueda de reducciones dramáticas de los cultivos ilícitos a corto plazo — sin considerar el impacto negativo sobre la población local — ha agravado la pobreza, socavado la seguridad y entorpecido la gobernabilidad. No es una coincidencia que las políticas que tienden a empeorar la pobreza, la seguridad y gobernabilidad tampoco puedan alcanzar sus metas respecto al control de las drogas. El logro de las metas de desarrollo no será fácil ni rápido, pero con seguridad es mejor construir el éxito gradualmente que precipitarse constantemente, yendo de un fracaso predecible a otro.

El Éxito de Tailandia en la Eliminación de Cultivos de Adormidera

Tailandia es el país donde se considera que se ha implementado con más éxito un modelo de medios de vida alternativos, el cual virtualmente eliminó el cultivo de adormidera como resultado de acciones integrales y participativas de desarrollo económico y esfuerzos para consolidar la nación, sostenidos a lo largo de un período de treinta años. Aunque puede ser difícil replicar la experiencia de Tailandia en otras partes del mundo, ésta brinda un buen estudio de caso del cual puede extraerse “prácticas óptimas”.

Desde 1969, el gobierno tailandés trató de integrar a las comunidades de la sierra a la vida nacional, y condujo luego actividades de desarrollo económico sostenible a lo largo de un período de treinta años. Puede identificarse tres etapas del proceso: sustitución de cultivos (década de 1970), desarrollo rural integrado (fines la década de 1970 hasta fines de la de 1980) y desarrollo alternativo participativo (a partir de 1990).²⁴ Desde el inicio, se advirtió que las alternativas agrícolas por sí mismas — como cultivos de duraznos, coles, café y flores — resultaban insuficientes, y se colocó un creciente énfasis en la provisión de servicios sociales (como centros de salud y escuelas) y desarrollo de infraestructura (como caminos, electricidad e instalaciones para el suministro de agua). El resultado final fue una mejora sostenida en la calidad de vida, y mayores oportunidades de empleo e ingreso fuera de la agricultura. Al cabo del tiempo, también se enfatizó el desarrollo de

nuevos mercados, la sostenibilidad ambiental, y el fortalecimiento de estructuras comunitarias.

El enfoque emprendido en Tailandia evolucionó en el transcurso del tiempo en la medida en que las experiencias fueron evaluadas e incorporadas a estrategias y planes. Durante la primera fase, la estrategia estuvo definida principalmente por las agencias donantes internacionales, con escasa participación por parte de comunidades locales o incluso del gobierno tailandés. Hacia la segunda fase, el gobierno tailandés estuvo plenamente involucrado (con el respaldo público del Rey, lo cual fue políticamente significativo). Fue sólo durante la última fase que se buscó la participación de la comunidad local; sin embargo, una de las lecciones clave aprendidas de la experiencia tailandesa es precisamente la importancia del involucramiento de la comunidad en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones de desarrollo.

Ronald Renard reporta que, en Tailandia, “la aquiescencia por parte de los pobladores dio paso a la aceptación, y luego a un acuerdo”, en tanto el empoderamiento de las comunidades locales se convirtió en una prioridad del gobierno.²⁵ Entre los elementos clave para el éxito estuvieron: promover nuevas organizaciones tales como “comunidades de aldea, grupos de jóvenes, grupos de mujeres, fondos de crédito y bancos de arroz”; tratar a los pobladores como iguales en términos intelectuales y reconocer su pericia, obtenida de la experiencia de trabajar y vivir en la región; desarrollar familiaridad con las comunidades y respeto hacia las mismas; involucrar a las comunidades locales en el monitoreo, evaluación y solución de problemas de los proyectos; y promover el desarrollo de liderazgos locales.²⁶

Fue sólo después de casi 15 años de acciones de desarrollo sostenible que los esfuerzos para la reducción de cultivos empezaron en 1984. Aunque tuvieron lugar algunas acciones de erradicación forzada, una adecuada secuencia aseguró que los campesinos no se vieran obligados a volver a plantar los cultivos ilícitos. Éstos pudieron reducir gradualmente la producción de amapola en la medida en que se desarrollaron otras fuentes de ingreso. Con el paso del tiempo, la erradicación de amapola se redujo y luego prácticamente cesó del todo. Hacia 1986, “los niveles de cultivo eran



FOTO POR TOM KRAMER, TNI

Agricultores cosechando opio en la región de Long Tan que en el norte de Burma, 2004.

menores que la demanda de consumo local”,²⁷ El proceso en su conjunto tardó cerca de 30 años. Sin embargo, los resultados han demostrado ser sostenibles, en tanto persisten sólo muy pequeñas áreas de cultivo de amapola. Las lecciones de la experiencia tailandesa subrayan la importancia de:

- ▶ La integración de programas de desarrollo alternativo en planes de desarrollo local, regional y nacional;
- ▶ Grandes inversiones en infraestructura, salud, educación y otros servicios que mejorarán la calidad de vida en general;
- ▶ Desarrollo de la institucionalidad local;
- ▶ Involucramiento de comunidades locales en todas las etapas del proceso de desarrollo y en acciones de reducción de cultivos; y
- ▶ Una adecuada secuencia de las acciones, es decir, que estén disponibles fuentes de ingreso alternativo antes de las reducciones de cultivos.

Cualquier enfoque al desarrollo deberá adaptarse a las realidades locales; sin embargo, es importante anotar que ciertos factores en el caso tailandés podrían ser difíciles de replicar. La amapola se cultivaba en áreas fértiles donde también se producían fácilmente otros cultivos. Un crecimiento económico sostenido durante

En Laos y en Burma, los gobiernos no han tomado en cuenta una de las principales lecciones aprendidas en Tailandia: Las fuentes alternativas de ingreso y mejores medios de subsistencia deben ser implementados plenamente antes que las acciones para asegurar las reducciones de cultivos.

las décadas de 1980 y 1990 permitió al gobierno realizar inversiones en infraestructura y otros programas. Y para empezar, los niveles de cultivo de adormidera eran bajos en Tailandia, en comparación a la situación en Laos o Burma.^{ix}

Otro factor que explica el éxito en Tailandia fue la fuerte relación entre demanda local y producción local. Gran parte del opio producido era consumido localmente, entonces programas para lograr la reducción de la demanda fueron llevados a cabo simultáneamente a las acciones de medios de vida alternativos. El declive en la demanda local iba de la mano con el de producción local de amapola y opio —aunque algunos consumidores cambiaron al uso de heroína, tal como se describe a continuación. Aunque en América Latina la demanda por drogas generalmente se ubica fuera de las zonas de producción de los cultivos, la experiencia tailandesa ilustra el beneficio de abordar al mismo tiempo el lado de demanda y el de la oferta.

Pero el éxito no tuvo lugar sin consecuencias negativas no previstas. Como resultado de los logros obtenidos en Tailandia, el cultivo de amapola y la producción de drogas ilícitas se mudaron a Burma y otros países vecinos. Resultó ser falsa la hipótesis de que una menor disponibilidad de opio en Tailandia reduciría el consumo general de drogas ilícitas en el país. En la medida en que el opio se volvió crecientemente escaso y costoso, surgió el uso de heroína (que era más barata), el cual a su vez causó un incremento de la incidencia de VIH/SIDA. Más aún, en otros aspectos, las políticas para el control de drogas en Tailandia han sido duramente punitivas. La declaración de una “ASEAN Libre de Drogas” (ASEAN es la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) llevó a la adopción de un enfoque de “tolerancia cero” en Tailandia. Una campaña

de mano dura en 2003 resultó en la muerte de aproximadamente 2,300 supuestos usuarios de drogas y traficantes de poco monto.²⁸

Burma y Laos: Reducción en Cultivos de Adormidera pero, ¿Cuán Sostenible Es?

En cierto momento, el Triángulo Dorado de Tailandia, Laos y Burma abastecía más del 70 por ciento de la oferta mundial de opio, la mayoría del cual era refinado para obtener heroína. Actualmente, según la ONUDD, sólo un 5 por ciento de la producción mundial total procede de estos países.²⁹ La producción se ha mudado a lo que se conoce como el Creciente Dorado, las áreas de cultivo de amapola en Afganistán y cerca de éste, donde condiciones de mayor fertilidad para los cultivos, cambios en tendencias del mercado global y otros factores, han llevado a la casi duplicación de la producción de opio en el mundo desde 1998. Según la ONUDD, hoy en día provienen de Afganistán más del 80 por ciento de la amapola que se cultiva en todo el mundo, y más del 90 por ciento de la producción mundial de opio.³⁰

Mientras los expertos debaten las dimensiones exactas de la reducción en la producción de adormidera en el sudeste asiático, no hay duda de que se han producido reducciones significativas durante la década pasada.³¹ Tanto Tailandia como Vietnam son ahora consideradas áreas virtualmente libres de amapola, en tanto Laos y Burma han reducido sus cultivos de manera significativa. Tales cambios en la producción tuvieron lugar en el contexto de la declaración realizada en 1998 por los países integrantes de ASEAN, comprometiéndose a que la región quede “libre de drogas” hacia el año 2020, fecha que luego fue anticipada al 2015. En febrero de

ix En 1989, el gobierno militar cambió el nombre oficial del país, de Burma a Myanmar. El uso de uno de estos nombres en desmedro del otro se ha convertido en una tema altamente politizado. Aunque la ONU usan el nombre Myanmar, la mayoría de quienes reportan sobre el país en inglés (el idioma original de este informe) se refieren a él como Burma, así que hemos optado por ello también.

2006, el gobierno de Laos declaró que el país se encontraba libre de opio, aunque en áreas remotas aún existe cierta producción a pequeña escala. Tailandia y Laos son ahora importadores netos de opio, mientras que Burma aún lo exporta.³² Sin embargo, tanto en el caso de Laos como de Burma, hay serias cuestiones en relación al impacto de las reducciones de cultivos sobre la situación socio-económica de los agricultores, y sobre si estas reducciones son sostenibles.

Según el gobierno de Laos, su estrategia para la eliminación de la amapola reside en la provisión de fuentes de ingreso alternativo; ellos niegan haber empleado la fuerza para poner coto a los cultivos. Hay evidencias de cierto avance en la recaudación de más apoyo internacional y para “integrar” acciones de desarrollo alternativo en las estrategias de desarrollo nacional. Según agencias donantes internacionales clave, como la CE y la ONUDD, Laos brinda un ejemplo de cómo las inquietudes de políticas antidrogas fueron incorporadas a planes de desarrollo nacional, asegurando mayor impacto y coordinación con los donantes internacionales: “El Banco Asiático de Desarrollo, agencias bilaterales y otras instancias del Sistema de las Naciones Unidas se han convertido parte cada vez más en partícipes de un diálogo de donantes y respuestas operativas a las causas subyacentes al cultivo de adormidera en áreas rurales remotas”.³³

Sin embargo, la asistencia brindada hasta la fecha es inadecuada en comparación al esfuerzo por reducir el cultivo de amapola como parte de la campaña gubernamental para crear “aldeas libres de drogas”. Más aún, un estudio realizado por el Instituto Transnacional (TNI, siglas en inglés) encontró evidencia de que el gobierno efectivamente hizo uso de la erradicación forzada para eliminar cultivos. Según un cooperante internacional, “Primero ingresan a una aldea y le dicen a las personas que no deben cultivar adormidera. La próxima vez les confiscan las semillas, y después destruyen sus campos”.³⁴ Otro cooperante coincidió en que la política se concentra más “en la erradicación que en encontrar alternativas al adormidera. Ellos perseguían la

eliminación del adormidera antes de establecer el desarrollo económico”.³⁵

Evidencia recolectada por cooperantes internacionales indica que la calidad de vida de los pobladores en las regiones afectadas por las políticas antidrogas se ha deteriorado significativamente, en la medida en que aquellos afectados no han podido hallar fuentes de ingreso alternativo suficientes y no han podido satisfacer requisitos de alimentación básicos. Muchos pobladores se han visto forzados a migrar de sus aldeas y han desarrollado dependencia respecto a la asistencia de emergencia proporcionada por el Programa Mundial de Alimentación de las Naciones Unidas. Según un estudio de la ONUDD citado por TNI, “era probable que cerca de la mitad de las aldeas que antes producían opio volviesen a cultivarlo debido a la ausencia de fuentes de ingreso alternativo”.³⁶

Inquietudes similares rodean la reducción de adormidera en Burma, aunque el prolongado conflicto en ese país crea un escenario más complejo.^x Como en el caso de Laos, en áreas donde se cultiva la adormidera, ésta es el principal cultivo comercial y proporciona el ingreso requerido para la alimentación y necesidades de la familia, educación y atención de salud — aspectos que se ven afectados si dicha fuente de ingreso es eliminada antes de establecer alternativas. A diferencia de Laos, los agricultores en Burma se exponen a recibir duras sentencias de cárcel si transgreden las prohibiciones locales referentes a la producción de adormidera. En las áreas donde se han establecido tales prohibiciones, el ingreso familiar se ha reducido dramáticamente; particularmente preocupante es la incapacidad de las familias para satisfacer las necesidades alimentarias básicas y el impacto de la creciente desnutrición. En la región birmana de Wa, el ingreso familiar puede haberse reducido hasta en 50 a 60 por ciento.³⁷ TNI concluye: “Por eso, las personas se han visto obligadas a modificar su dieta, incurrir en deudas, vender enseres domésticos, sacar a sus hijos de la escuela, y optar por no recibir tratamientos médicos”.³⁸

x En general, el TNI ha encontrado que “el cultivo de opio tiene lugar en zonas de conflicto, sin importar cuál de las partes detenta el control”. Consultar Martin Jelsma y Tom Kramer, *Withdrawal Symptoms: Changes in the Southeast Asian Drugs Market* [Síntomas de Abstinencia: Cambios en el mercado de drogas del sudeste asiático], Instituto Transnacional, Documento de Debate Drogas y Conflicto No. 16, agosto 2008, p. 10.



AP FOTO/FERNANDO VERGARA

Agentes de la unidad contra-narcóticos desarraigan matas de coca en Villa Garzón, Departamento de Putumayo, Colombia, 2008.

ONUDD informó sobre un incremento de casi un 30 por ciento en la producción de adormidera en Burma en 2007, citando dos razones clave. La producción de amapola se ha estado mudando a áreas del país que resultan más adecuadas para el comercio de drogas debido a los altos niveles de corrupción, y ha pasado de las manos de pequeños agricultores a grupos criminales.³⁹ La ONUDD también señala que el nivel de asistencia brindado por agencias de la ONU y otros donantes ha sido insuficiente para cubrir la magnitud de la escasez de alimentos entre la población afectada por las prohibiciones sobre el opio.⁴⁰ El boicot internacional contra la junta militar en Burma y la crisis humanitaria en general a lo largo del país, complican más aún la acción de las agencias donantes.

Los niveles actuales de cooperación al desarrollo y asistencia humanitaria siguen siendo inadecuados para compensar las pérdidas que

enfrentan los agricultores de amapola tanto en Laos como en Burma, de modo que se ciernen serias dudas sobre la sostenibilidad de la reducción de adormidera en ambos países. Lo que es más, los precios de los alimentos están bajando mientras los del opio están a la alza, creando incentivos para que los agricultores regresen a la producción de amapola. Durante 2008 en Laos, el precio del maíz bajó a la mitad, mientras que el del opio se incrementó en 26 por ciento.⁴¹

Tanto en Laos como en Burma, los gobiernos no han tomado en cuenta una de las principales lecciones aprendidas en Tailandia: Las fuentes alternativas de ingreso y mejores medios de subsistencia deben ser implementados plenamente *antes* que las acciones para asegurar las reducciones de cultivos. Sin una secuencia adecuada, los logros de corto plazo en última instancia se revertirán en la medida en que los

GAO señaló que “USAID actualmente casi no tiene proyectos de desarrollo alternativo en áreas donde se cultiva la mayoría de la coca”.

agricultores no tengan otra opción que volver a cultivar amapola de nuevo. Más aún, se requiere un cronograma de largo plazo, un compromiso continuo y financiamiento flexible; plantear objetivos y fechas límite poco realistas es contraproducente en el largo plazo.

Tal como se describió en el caso de Tailandia, una interrupción exitosa en la producción de drogas ilícitas puede contribuir, aunque sea involuntariamente, a problemas más graves de consumo ilícito de drogas. En el Triángulo Dorado, en la medida en que se han reducido los mercados de opio y heroína, han surgido los estimulantes tipo anfetamina (ATS) como la alternativa favorita, particularmente para usuarios jóvenes. Según el TNI, la tendencia general en el mercado regional es la de un giro de opio/heroína hacia la ATS, como la droga preferida hoy en día.⁴² Estas conclusiones apuntan a la necesidad de contar con enfoques integrales a nivel regional para encarar los temas de producción de drogas, y de realizar mejores investigaciones sobre cómo la reducción de cultivos y las acciones de aplicación de la ley influyen en las dinámicas del mercado y en patrones de consumo de drogas.

Medios de Vida Alternativos en América Latina

En contraste con Tailandia y otros países en el Triángulo Dorado, los países de Bolivia, Colombia y el Perú en la región andina han tenido mucho menos éxito en frenar el cultivo de coca destinada al mercado ilícito. Tal como se ha señalado, pese a los miles de millones de dólares gastados en erradicación de cultivos, interdicción de drogas y desarrollo alternativo en el transcurso de varias décadas, se ha mantenido notablemente constante la producción de coca en la región en su conjunto. Ciertamente se ha logrado ciertas mejoras en el diseño e implementación de acciones de desarrollo alternativo, y hay historias exitosas aisladas.⁴³ Sin embargo, algunas de las lecciones clave aprendidas en Tailandia aún tienen que aplicarse en América Latina.

Con excepción de Bolivia desde la elección del Presidente Evo Morales, los tres países han condicionado la provisión de cooperación para el desarrollo a la previa erradicación de cultivos de coca y amapola. No han sido asumidos los conceptos de una secuencia adecuada de acciones ni de “integración”. En un informe de 2008 elaborado por agencias donantes clave se observa:

“En los países andinos hubo menos experiencia de integrar a las drogas como un tema transversal a los programas nacionales y regionales de desarrollo, y el desarrollo alternativo aún es mayormente asociado con un enfoque de proyecto. Tanto los gobiernos nacionales como las agencias multilaterales de desarrollo han sido hasta ahora renuentes a abandonar este estrecho enfoque, y a explorar cómo las iniciativas más amplias de desarrollo rural podrían maximizar los resultados antidrogas... [L]a integración de este tema enfrenta desafíos tanto técnicos como políticos en la región.”⁴⁴

Más aún, las tensiones alrededor de la erradicación forzada, y la tendencia a ver a los coccaleros como criminales, crean condiciones en las cuales el involucramiento de la comunidad en el diseño e implementación del proyecto se hace difícil, si no imposible.

Como se ha mostrado insistentemente, en un mercado global en el que dominan los países ricos o un grupo selecto de países en desarrollo, la liberalización origina un diluvio de importaciones baratas, que destruyen la producción doméstica por el levantamiento de su protección arancelaria u otras medidas. Las fuentes de trabajo de sectores en expansión de las economías domésticas generalmente no crecen lo suficientemente rápido para absorber nueva fuerza laboral, y menos la desplazada por la agricultura tradicional. Entonces, el resultado es una caída en los niveles de vida de la población rural pobre, una profundización de la inseguridad alimentaria y un aumento de la dependencia alimentaria para la nación.⁴⁵



FOTO POR SANHO TREE

Es un obstáculo monumental transportar ganado o cultivos legales comparado con traficar un kilo de pasta de coca por motocicleta o caballo, Departamento de Guaviare, Colombia, 2009.

Una evaluación exhaustiva de los programas de desarrollo alternativo en la región andina queda fuera del ámbito de este informe. De hecho, deben realizarse muchas más investigaciones sobre los procesos de toma de decisiones de los cocaleros, evaluando el impacto de las actividades de desarrollo alternativo hasta la fecha (incluyendo una comparación de los proyectos apoyados por USAID y aquellos financiados por otros donantes internacionales), y sobre cómo rediseñar estrategias de mejor manera. Sin embargo, una breve consideración de las acciones de desarrollo alternativo en Colombia y Bolivia ayuda a comprender qué forma debería adoptar una estrategia más efectiva para la región.

DESARROLLO ALTERNATIVO EN COLOMBIA: EN LA CURVA DE APRENDIZAJE

De todos los países productores de coca en la región, Colombia presenta los mayores desafíos para implementar una estrategia efectiva de medios de vida alternativos. Como resultado

del continuo conflicto armado interno del país— con la presencia de guerrillas izquierdistas opositoras al gobierno, paramilitares derechistas fragmentados que persisten pese a un proceso formal de desmovilización, y organizaciones del crimen organizado— muchas zonas de Colombia siguen estando plagadas por la violencia y el desorden. Colombia tiene una larga historia de impunidad, criminalidad e involucramiento en el contrabando, facilitado por su ubicación geográfica y un gobierno central históricamente débil. Esta combinación de impunidad y ausencia del Estado en amplias franjas del país, ha permitido que el comercio ilegal de la droga se enraíce y prospere. Aunque la seguridad ciertamente ha mejorado en muchos de los centros poblados más importantes de Colombia, la violencia e impunidad continúan aquejando muchas áreas del país, especialmente en zonas rurales.

Las acciones de desarrollo se ven frustradas también por el estrecho control por parte del gobierno nacional sobre la cooperación al desarrollo, y la falta de disposición de aquel para apoyar políticas y proyectos de desarrollo agrícola que no coincidan con su agenda política particular. Específicamente, la falta de acceso a tierras productivas y de crédito adecuado para pequeños agricultores ha sido un impedimento prolongado y serio para mejorar oportunidades para las poblaciones pobres rurales. Las ganancias macroeconómicas, incluyendo el comercio internacional y la inversión extranjera crecientes, “no se han traducido en reducciones significativas de la profunda y persistente pobreza en áreas rurales, ni en reducciones de la sustantiva desigualdad”.⁴⁶ La evaluación del Plan Colombia preparada en abril de 2009 para USAID, enfatizaba la importancia de abordar los obstáculos al desarrollo rural en Colombia, en términos estructurales y de políticas:

“Para muchas personas, el cultivo de la coca u otras actividades ilegales constituyen la única oportunidad que perciben para el ascenso social o al menos para lograr mejoras marginales en sus condiciones socio-económicas. En gran medida, el fracaso del significativo crecimiento macroeconómico en filtrar beneficios hacia la población marginalizada de las áreas rurales, es una

Los agricultores expulsados por la fuerza de sus tierras para dar paso a los agro-negocios a menudo se mudan a otras áreas donde vuelven a cultivar coca.

función de la economía política colombiana que favorece al capital y a los terratenientes, pero carga significativos impuestos al trabajo y coloca en desventaja a los pequeños agricultores”.⁴⁷

Más aún, no obstante las palpables mejoras en términos de seguridad logradas en ciertas zonas de Colombia en años recientes, las poblaciones locales en muchas áreas rurales siguen estando seriamente amenazadas y victimizadas por grupos armados ilegales. Incluso donde la seguridad ha experimentado mejoras, otros bienes y servicios públicos básicos aún están ausentes, en la medida en que el gobierno ha sido lento en “complementar los logros en términos de seguridad con inversiones comparables en las esferas social y económica”.⁴⁸

Por muchos años, Colombia no recibió asistencia para el desarrollo alternativo por parte de los EE.UU.; fue sólo con el incremento de la producción de coca entre inicios y mediados de la década de 1990, y con el consiguiente lanzamiento del Plan Colombia, que el gobierno de los EE.UU. empezó a gastar cientos de millones de dólares anualmente en acciones antidrogas en ese país. Durante la mayor parte de la década pasada, el grueso de dicha asistencia fue asignada a programas militares y policiales. En un cambio positivo, en 2008 el Congreso de los EE.UU. incrementó en cerca de US \$100 millones el financiamiento para programas no militares. Aunque aproximadamente el 65 por ciento del financiamiento de los EE.UU. sigue destinándose a acciones militares y policiales, USAID tiene ahora a su disposición recursos considerablemente mayores para una serie de iniciativas no militares, como programas para la protección de los derechos humanos, desplazados internos y desarrollo alternativo. La asistencia al desarrollo alternativo brindada por USAID “representa el monto más grande de dinero que se destina al desarrollo rural en Colombia”.⁴⁹

Inicialmente USAID apoyó proyectos de corto plazo para la generación de ingresos, que se concentraban en los departamentos sureños de Caquetá y Putumayo, donde en ese momento se concentraba los cultivos de coca.^{xi} Estos proyectos eran conducidos por contratistas con sede en los EE.UU., con escaso o ningún conocimiento previo de las complejas dinámicas políticas, económicas y sociales de las áreas aquejadas por conflictos. Tal como sigue ocurriendo hoy en día, los proyectos de desarrollo alternativo eran fumigados con alarmante frecuencia. Las comunidades locales no estaban suficientemente involucradas en el diseño e implementación de los proyectos, y los resultados eran predecibles: En gran medida, los proyectos fracasaron.

En 2002, USAID rediseñó su enfoque, trasladando recursos fuera del sur de Colombia y estimulando la inversión del sector privado. En 2006, USAID emprendió otra revisión de su estrategia, reenfoándose en corredores geográficos específicos que “debían actuar como un imán, brindando oportunidades económicas legales para atraer a personas en regiones que producían cultivos ilícitos, y al mismo tiempo prevenir que los pobladores de los corredores cultiven coca”.⁵⁰ Con estas revisiones, USAID se ha ido alejando de un enfoque de sustitución de cultivos.

Dos proyectos importantes forman el núcleo de la actual estrategia de desarrollo alternativo de USAID: Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible (MIDAS) y Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal (ADAM). MIDAS “promueve iniciativas comerciales lideradas por el sector privado y trabaja con el gobierno colombiano para realizar reformas económicas y de políticas que pretenden maximizar el empleo y el crecimiento del ingreso”.⁵¹ ADAM “trabaja con personas, comunidades y con el sector privado para desarrollar cultivos legales con potencial de ingresos a largo plazo, como el cacao y el café gourmet”.⁵² Un tercer programa del gobierno

xi El cultivo de coca también proliferaba en el departamento de Guaviare, pero la fuerte presencia de las FARC desanimó el desarrollo de tales programas allí.

Extracto de los comentarios enviados por WOLA a USTR en septiembre de 2009

“[E]l actual tratado de comercio incrementaría la probabilidad de que los pequeños agricultores en áreas marginales se orienten a – o se mantengan económicamente dependientes de – la producción de coca y amapola. Ya los cultivos lícitos se vuelven económicamente no rentables para los campesinos rurales debido a una infraestructura deficiente, sistemas de irrigación inadecuados y falta de acceso efectivo a créditos. Una vez que los productos estadounidenses fuertemente subvencionados inunden los mercados colombianos, los cultivos lícitos se harán aún menos atractivos para los consumidores, y aumentará más aún la dependencia de los campesinos respecto a cultivos ilícitos. Aún los estimados conservadores indican que durante los años iniciales de la implementación del FTA, cerca del 28 por ciento de los cultivos producidos por pequeños agricultores y gran parte de sus actividades ganaderas ya no serían viables. Actualmente, no existen políticas ni programas gubernamentales en Colombia que compensaran a estos pequeños agricultores por sus pérdidas. La actual política agrícola del gobierno ha estado dirigida a proteger y estimular a los productores de gran escala. Incluso los programas que se supone benefician a pequeños agricultores han sido en la práctica inaccesibles a éstos, y se ha asignado realmente pocos recursos a pequeños agricultores en situación de vulnerabilidad”.

colombiano, el Programa Familias Guardabosques, ofrece a familias seleccionadas un estipendio mensual por mantener sus tierras libres de cultivos ilegales; sin embargo, USAID no apoya esta iniciativa.

Aunque las ONGs y comunidades colombianas que previamente rehusaron aceptar financiamiento de USAID están ahora más abiertas a esta posibilidad debido al creciente énfasis al lado económico del paquete de asistencia a Colombia, muchos potenciales receptores siguen recelosos de que las decisiones de USAID sobre cómo y dónde enfocar dichos fondos serán fuertemente influenciadas por el gobierno colombiano. En el caso de las comunidades afro-colombianas, por ejemplo, antes que financiar el “Plan Integral de Desarrollo de Largo Plazo para los Afro-Colombianos” que había sido desarrollado según la Ley 70,^{xii} la Administración del Presidente Álvaro Uribe ha establecido en su lugar una “Comisión Inter-Sectorial para el Avance de los Afro-Colombianos”, liderada por el Vice-Presidente. La Comisión Inter-Sectorial ha llevado a cabo sus

propias sesiones de consulta con afro-colombianos selectos en las regiones. Ello ha socavado la autoridad de los Concejos Comunitarios — que están designados por la ley colombiana para tomar decisiones sobre desarrollo en sus territorios — y ha debilitado su capacidad para determinar el curso de financiamientos y proyectos para sus comunidades. Ello, a su vez, ha llevado a una confusión entre donantes internacionales interesados en apoyar a dichas comunidades.

En su estudio de octubre de 2008 sobre el impacto del Plan Colombia, la Oficina de Fiscalización del Gobierno del Congreso estadounidense (GAO, siglas en inglés) señaló que “USAID actualmente casi no tiene proyectos de desarrollo alternativo en áreas donde se cultiva la mayoría de la coca”.⁵³ Los proyectos se han mudado, desde áreas remotas en el sur hacia zonas en el oeste de Colombia donde los mercados y rutas de transporte están más desarrollados y donde “existe un mayor potencial de éxito debido al acceso a mercados, infraestructura existente, y presencia del Estado y seguridad”.⁵⁴ Pero el

xii En 1991, la Constitución colombiana fue modificada para reconocer la pluralidad étnica del país. En 1993, Colombia aprobó la Ley 70, conocida como la “Ley de las comunidades negras”, en virtud de la cual el Estado reconoció el derecho de las comunidades negras a su propiedad colectiva, y se comprometió a proteger su identidad cultural y derechos como grupo étnico y a promover el desarrollo económico y social de las comunidades negras.

El gobierno de los EE.UU. debe estar consciente y preparado para lidiar con el impacto potencial que pudiera tener sobre los pequeños agricultores un eventual tratado de libre comercio (TLC) entre los EE.UU. y Colombia.

hecho de que las acciones de desarrollo se hayan mudado de las zonas donde actualmente se cultiva la mayoría de la coca, también limita las oportunidades para prestar asistencia directa a los agricultores colombianos para que éstos reduzcan su dependencia de los cultivos ilícitos.

La evaluación del Plan Colombia preparada para USAID en abril de 2009 reconoce que los programas de desarrollo alternativo “claramente mejoran las vidas de aquellos a quienes acceden a ellos”, pero también señala que tales programas “llegan sólo a un pequeño porcentaje de la población necesitada, y persisten factores estructurales críticos que impulsan el cultivo de la coca, así como obstáculos a medios de vida lícitos”.⁵⁵ Los autores de la evaluación estimaron que cerca de 800,000 personas en las principales municipalidades donde se cultiva coca en el país se encontraban en situación de “vulnerabilidad” a convertirse en productores de coca, lo que significa que compartían características clave con quienes actualmente cultivaban el arbusto.⁵⁶ Pese a sus “éxitos localizados” logrados por el desarrollo alternativo, los investigadores reportaron,

“entre los actores colombianos encargados de la implementación de políticas de medios de vida alternativos, una difundida sensación de que sus programas llegaban a menos del 10 por ciento de las familias que cultivaban coca. Este porcentaje se reduce aún más si se incluye el número de familias vulnerables al cultivo de coca debido a la inseguridad en el área donde viven, y las dificultades correspondientes a cultivar y vender cultivos legales”.⁵⁷

La evaluación determinó que los agricultores cocaleros colombianos estaban bien dispuestos a buscar medios de vida que les permitiesen gozar de una mayor seguridad, aunque implicasen un ingreso menor. Pero los cocaleros enfrentan una serie de “obstáculos estructurales sistemáticos” para hacer la transición hacia medios de



FOTO POR GODOFREDO REINICKE

Una manifestación contra la nueva construcción de bases anti-drogas en la región del Chapare, Bolivia, 2000.

subsistencia legales, incluyendo: inseguridad, con frecuencia marcada por una fuerte presencia de grupos armados ilegales; falta de acceso a la tierra; falta de títulos sobre sus tierras; y escasez de irrigación, caminos, crédito, asistencia técnica, y mercados establecidos.⁵⁸ Adicionalmente, se consideraba que los recursos de desarrollo provistos por los gobiernos de los EE.UU. y de Colombia eran inadecuados, no sólo para satisfacer las necesidades de la población más amplia en situación de vulnerabilidad para cultivar coca, sino para lograr sus objetivos entre las familias beneficiarias. Por ejemplo, la evaluación señalaba que los programas de seguridad alimentaria “no compensan adecuadamente la pérdida del ingreso para asegurar la seguridad alimentaria” entre las familias cuyos cultivos de coca han sido erradicados.⁵⁹

Además de estos formidables obstáculos referidos a medios de vida alternativos, la



AP FOTO/JUAN KARITA

Una cocalera abraza su nieta mientras soldados erradican sus cosechas de coca en Caranavi, noreste de La Paz, Bolivia, 2006.

evaluación preparada para USAID enfatizaba que la llamada política “cero coca” del propio gobierno colombiano también impide el desarrollo de las principales áreas de cultivo de coca del país al impedir la provisión de apoyo crítico. La política “cero coca” condiciona cualquier ayuda (incluyendo la relacionada a seguridad alimentaria) a la erradicación demostrada de toda la coca en todo un área determinada. En la práctica, las comunidades que son menos dependientes del cultivo de coca tienen éxito en erradicarla y cumplen los requisitos para recibir la asistencia, mientras que las “comunidades que enfrentan la mayor inseguridad y los más grandes obstáculos económicos para abandonar la coca se quedan sin asistencia”.⁶⁰ Los evaluadores subrayaban los perversos resultados de la política “cero coca” sobre las acciones para reducir los cultivos ilícitos:

“Por eso, la precondition de que toda la coca en un área sea erradicada primero, con frecuencia amenaza seriamente la sostenibilidad de las reducciones de cultivos ilícitos. Es probable que sólo los agricultores que cuentan con recursos suficientes para medios de vida legales antes de la

erradicación puedan soportar el intervalo entre la erradicación y el momento en que las acciones de desarrollo alternativo empiezan a generar ingresos”.⁶¹

Una consultoría inicialmente propuesta por Lutheran World Relief (LWR, siglas en inglés) entre agencias de ayuda humanitaria, representantes de comunidades rurales y USAID, reveló también graves preocupaciones acerca de los programas de desarrollo alternativo de USAID en Colombia. (La disposición de funcionarios de USAID a tomar parte en tal diálogo representó un grato cambio respecto a prácticas anteriores). Tales inquietudes incluían la incapacidad hasta ese momento “para proporcionar opciones agrícolas sostenibles para las familias que cultivaban coca”, la falta de apoyo para “planes de desarrollo diseñados a nivel local y regionalmente”, la promoción de “modelos de agro-negocios orientados a fortalecer la industria privada y la capacidad de exportación”, y el “fracaso de proteger estos proyectos de las actividades de fumigación aérea”.⁶²

También surgió un punto importante de discusión respecto a conceptos divergentes de desarrollo. Según USAID, su enfoque consiste en promover el “desarrollo alternativo impulsado por las fuerzas del mercado y liderado por el sector privado”.⁶³ Para tal fin, USAID estimula proyectos orientados a la exportación a gran escala y/o agro-comercial. Este enfoque puede llevar a un crecimiento económico y generación de ingresos para grandes compañías o para quienes ya cuentan con recursos para invertir; sin embargo, no necesariamente reduce la pobreza, genera empleo o incrementa la seguridad alimentaria para los pobres rurales. Las comunidades afro-colombianas e indígenas tienen cada una sus propias visiones diferentes del desarrollo, pero por lo general los agricultores rurales abogan por modelos de desarrollo sostenible y equitativo que protejan el medio ambiente y aborden directamente el problema fundamental de la seguridad alimentaria, respetando las “visiones autóctonas de manejo de tierra promovidas por comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas”.⁶⁴ Ellos también promueven el desarrollo de productos para el mercado local y para garantizar la seguridad alimentaria, en lugar de aquellos orientados a la exportación.

Permitir el cultivo limitado de coca provee a las familias de un ingreso de subsistencia (y seguridad alimentaria), dándoles mayor flexibilidad para experimentar con otros productos agrícolas y buscar otras oportunidades para generar ingresos.

Extracto del memorando sobre USAID en el Chapare en Bolivia, preparado en junio de 2008 por Kathryn Ledebur de la Red Andina de Información

Durante los últimos diez años, AIN, WOLA y otros investigadores han subrayado repetidamente las fallas inherentes de las iniciativas de desarrollo alternativo de USAID en el Chapare, especialmente durante la erradicación forzada. Las áreas clave de preocupación incluyeron:

- ▶ Iniciativas diseñadas e impuestas externamente, desarrolladas sin una consulta significativa con agricultores del Chapare.
- ▶ La gran mayoría de los fondos son orientados a cubrir gastos administrativos, salarios de consultores extranjeros y otros costos. [Tal como señala un cocallero:] *“Ochenta por ciento de estos recursos fueron a pagar los salarios del personal de Desarrollo Alternativo; veinte por ciento fue a producción, y sólo seis por ciento a los productores. Sólo recibimos migajas, y todavía somos pobres.”*
- ▶ Entre 1998 y 2003, los agricultores sólo podían tener acceso a asistencia de USAID luego de una erradicación completa de sus cultivos de coca. Como resultado, las familias que no contaban con un ingreso alternativo pasaron hambre antes de que las iniciativas agrícolas surtieran efecto, forzándoles a volver a cultivar coca.
- ▶ Los proyectos de USAID se rehusaron a trabajar directamente con los sindicatos de cocalleros, aunque estas robustas organizaciones podían haber ayudado a facilitar la implementación de los proyectos. En lugar de ello, USAID formó “asociaciones” paralelas a los sindicatos, y exigió a los agricultores a renunciar a éstos últimos para recibir asistencia. Tal práctica generó divisiones y conflictos al interior de las comunidades en el Chapare.
- ▶ Se pidió a promotores comunitarios que informen a los contratistas de USAID sobre sus vecinos que seguían cultivando coca o que hablaban contra el desarrollo alternativo, aumentando más aún las tensiones en la región.
- ▶ Iniciativas agrícolas mal diseñadas carecían de mecanismos asequibles de transporte y de mercados. Muchos agricultores descubrieron que era más barato dejar podrir sus productos en el campo que llevarlos al mercado.
- ▶ La mayoría de estos proyectos fracasaron debido a lo impráctico de transportar productos pesados sin caminos adecuados, bajos precios para frutas en el mercado local, e incapacidad de los pequeños productores bolivianos de competir en los mercados internacionales.
- ▶ Un abogado contratado por USAID presentó acusaciones de narco-terrorismo contra más de cien cocalleros, incluyendo la mayoría de los líderes de las Seis Federaciones, por supuestos ataques a instalaciones de desarrollo alternativo.
- ▶ USAID colocó cada vez mayor énfasis en trabajar con empresas privadas en el Chapare, las cuales incumplieron con trasladar las ganancias a sus empleados o compensarles adecuadamente por su trabajo.

Aunque la mayoría de la coca se cultiva en parcelas pequeñas que son propiedad de agricultores que trabajan a pequeña escala, los proyectos de agro-negocios apoyados por USAID (como los de teca, caucho, cacao, banana y aceite de palma) se desarrollan en extensas haciendas que son propiedad de grandes compañías o de terratenientes, cuyas operaciones tienden a hacer un uso más intensivo del capital que de la fuerza de trabajo. Al no proporcionar alternativas agrícolas o de empleo viable a los cocalleros, la producción de coca continúa. Los agricultores expulsados por la fuerza de sus tierras para dar paso a los agro-

negocios a menudo se mudan a otras áreas donde vuelven a cultivar coca. En pocas palabras, tal como están concebidos actualmente, los proyectos auspiciados por USAID han sido criticados por:

- ▶ Generar escaso empleo, con salarios bajos;
- ▶ Exacerbar los problemas de seguridad alimentaria, en tanto el uso de la tierra se desvía de una agricultura a pequeña escala a un mono-cultivo para exportación;
- ▶ Estimular la concentración de la propiedad de la tierra, forzando a los pequeños agricultores fuera de sus parcelas;

En buena medida, el límite de un cato está siendo respetado en las áreas principales del Chapare donde las federaciones campesinas mantienen un control significativo.



FOTO CORTESÍA DE RED ANDINA DE INFORMACION

Un coccalero en la región del Chapare, Bolivia, 2005.

- ▶ Perjudicar el medio ambiente, ya que los mono-cultivos a gran escala para exportación pueden alterar la estructura y composición del suelo, trastocar la vida salvaje y especies botánicas, causar deforestación e impactar las fuentes de agua;⁶⁵
- ▶ Llevar al desarrollo de una infraestructura para apoyar los “mega-proyectos” que también puede tener un impacto negativo en el medio ambiente;
- ▶ Beneficiar los intereses económicos que a veces están ligados a los paramilitares;⁶⁶ y

- ▶ Llevar a que las personas sean expulsadas de sus parcelas por fuerzas paramilitares para permitir el desarrollo o expansión de la agro-industria.⁶⁷

Los llamados “mega-proyectos” también han sido criticados por facilitar la consolidación de grupos armados ilegales y mafias locales. Quizá el ejemplo más extremo de ello se refiere a los “mega-proyectos” de aceite de palma africana que han llevado a la confiscación ilegal de tierras, desplazamiento interno, violencia y violaciones a los derechos humanos dirigidas a la población afro-colombiana en áreas como El Chocó y Nariño. Esta continua crisis amenaza los territorios colectivos legalmente reconocidos de la población afro-colombiana, y debilita la autoridad de sus Consejos Comunitarios.^{xiii}

El Centro para la Coordinación de Acción Integrada (CCAI), originado en el Comando Sur del Pentágono de los EE.UU. y el Ministerio de Defensa de Colombia, es ahora visto — tanto por autoridades estadounidenses como colombianas — como el modelo de la futura asistencia estadounidense a Colombia.⁶⁸ El enfoque de “Acción Integrada”, según Adam Isacson del Centro para Políticas Internacionales (CIP, siglas en inglés), “sigue una estrategia en secuencias y fases que, al menos en papel, empieza con operaciones militares, prosigue con rápidas acciones de apoyo social y económico para ganarse el apoyo de la población, y debe concluir con la presencia de un gobierno civil operativo y el retiro de la mayor parte de las fuerzas militares”. También se emprenden acciones de erradicación voluntaria y forzada de cultivos de coca.⁶⁹

Aunque CCAI es explícitamente una entidad inter-agencias, y Acción Integrada busca de

xiii En julio de 2009, WOLA y la Oficina sobre Colombia en los EE.UU. (USOC, siglas en inglés) escribieron a USAID, refiriéndose a inquietudes sobre violaciones a los derechos humanos vinculados a proyectos de aceite de palma: “Nuestras inquietudes sobre el aceite de palma provienen de nuestro trabajo con comunidades afro-colombianas, desplazados y otras, donde la producción de palma ha estado vinculada a redes criminales, violaciones de los derechos humanos y desplazamiento interno. Existen informes bien documentados de asesinatos de líderes comunitarios o sindicalistas que se oponían al cultivo de palma en sus territorios, o que demandaban derechos para los agricultores de estos cultivos en Puerto Wilches, Tumaco, Jiguamiandó, y Curvaradó”.

“Uno tiene que acercarse a la población, y creo que no es tan difícil porque la gente tiene grandes necesidades. Hay gran demanda. Lo que siempre hemos hecho es enfocarnos en el desarrollo general de una comunidad y la generación de ingresos para el campesino. No hay que entrar con una actitud de confrontación. Hemos visto claramente que la gente mantiene la coca porque le da ingresos y, obviamente, tú no puedes quitarle al campesino el ingreso sin darle algo adicional o algo que lo reemplace. Nosotros tenemos que entender la realidad del campesino.”

—Cristina Albertín, entonces Representante de la ONUDD en Bolivia, mayo de 2008

manera deliberada un “enfoque del gobierno en su conjunto”, las fuerzas armadas juegan de hecho un papel muy importante. Ello ha despertado inquietudes, entre grupos de derechos humanos y analistas, de que el programa subordine el trabajo en desarrollo a objetivos militares, que expanda el papel de las fuerzas armadas en tareas que deberían ser llevadas a cabo por instituciones civiles, y que podría fomentar violaciones a los derechos humanos, dado el papel predominante de los militares. Grupos con sede en los EE.UU. están alentando a USAID para que concentre su apoyo hacia instituciones gubernamentales civiles de modo que éstas desarrollen capacidades para la prestación de servicios de salud, educación y otras áreas sociales, así como en el sector de justicia, en las zonas de conflicto.

Basándose en investigaciones a profundidad realizadas en dos zonas donde están en marcha programas de Acción Integrada y que reciben apoyo significativo de los EE.UU., el CIP publicó en diciembre de 2009 una evaluación en la cual concluía que: “Pese a las fallas del programa, sería más dañino que beneficioso abandonar o dejar de apoyar la Acción Integrada”.⁷⁰ No obstante, el CIP advirtió que el modelo “todavía puede resultar terriblemente malo”, y recomendó varios cambios.

“Un programa predominantemente militar podría otorgar a las fuerzas armadas el dominio sobre todos los aspectos de gobernabilidad y desarrollo. El no abordar el tema de la tenencia de la tierra podría concentrar ésta en pocas manos. La continuación de la fumigación con herbicidas y los arrestos masivos podrían socavar

la frágil confianza de la población en el gobierno. Una deficiente coordinación entre las entidades burocráticas del gobierno podría resultar en promesas incumplidas”.⁷¹

El CIP urgió a que los gobiernos de los EE.UU. y Colombia hicieran lo siguiente:

- ▶ “Devolver la estrategia de Acción Integrada al control civil tan pronto como las condiciones de seguridad lo permitan;
- ▶ Coordinar la cooperación entre instituciones gubernamentales dispersas, y otorgar peso político a los coordinadores civiles para que éstos puedan comprometer la participación de otros actores;
- ▶ Consultar con las comunidades sobre cada decisión que les afecte;
- ▶ Trabajar cuidadosamente con las élites políticas y económicas locales, y estar dispuesto a decirles “no”;
- ▶ Actuar más rápido para resolver los problemas de tenencia de la tierra y derechos de propiedad;
- ▶ Investigar de manera rápida y transparente, y sancionar cualquier acusación de abusos, corrupción o conducta predatoria; y
- ▶ Comprometerse con la sostenibilidad, poniendo en claro que este esfuerzo es de largo aliento”.⁷²

Pese a la CCAI, aún hace falta en Colombia un programa global de desarrollo rural y mejoramiento de la gobernabilidad civil. En marzo de 2009, el Tribunal Constitucional de Colombia determinó que el Estatuto de Desarrollo Rural (Ley 1152, promulgada en 2007) era inconstitucional,

“Hay una justificación moral, política y económica para contar con programas de medios de vida alternativos establecidos antes de comenzar la erradicación”.

porque los pueblos indígenas y comunidades afro-colombianas no habían sido consultados antes de su implementación. Igualmente, el programa de desarrollo alternativo de USAID en Colombia adolece de una falta de coordinación efectiva con sus supuestos beneficiarios; éste podría mejorar significativamente a través de una estrecha y significativa coordinación con los agricultores, estructuras comunitarias existentes y organizaciones de la sociedad civil, así como con los gobiernos local y municipal (con la salvedad de que debe tomarse cuidado especial para evitar a grupos o gobiernos donde los paramilitares, traficantes de drogas o las guerrillas hayan calado).

Más aún, el gobierno de los EE.UU. debe estar consciente y preparado para lidiar con el impacto potencial que pudiera tener sobre los pequeños agricultores un eventual tratado de libre comercio (FTA, siglas en inglés) entre los EE.UU. y Colombia. Los sectores rurales, incluyendo las comunidades afro-colombianas e indígenas, están en la posición más desventajosa respecto a tales acuerdos, en la medida en que el levantamiento de aranceles sobre productos agrícolas puede inundar el mercado local con importaciones más baratas y reducir significativamente o eliminar la demanda por cultivos producidos localmente. Ello podría socavar los proyectos de desarrollo alternativo e impulsar aún más agricultores a la producción de coca y amapola. En septiembre de 2009, WOLA presentó comentarios a la Oficina del Representante de Comercio de los EE.UU. (USTR siglas en inglés), tratando de resaltar dicho riesgo (ver recuadro).

La evaluación reciente del Plan Colombia preparada para USAID señaló el éxito de Tailandia en eliminar eventualmente el cultivo de adormidera a través de un proceso de desarrollo rural de largo plazo. Al mismo tiempo, la evaluación subrayaba los significativos retos que Colombia aún tiene por delante si espera lograr avances similares:

“Tailandia hizo una exitosa transición para que toda su población tribal en las montañas deje de producir amapola, principalmente

a través de un proceso de 30 años de duración que involucraba inversiones en caminos, comunicaciones, salud, educación y mejoramiento de servicios sociales. Ello, en última instancia, convirtió a la población tribal de las montañas en parte integral de la sociedad tailandesa. En un área geográfica mucho mayor, Colombia debe involucrarse en un proceso comparable de inversión amplia en áreas rurales si desea emular el éxito de Tailandia”.³

LA ALTERNATIVA BOLIVIANA: NO EXENTA DE PROBLEMAS, PERO PROMETEDORA

Bajo el gobierno del Presidente Evo Morales, el gobierno boliviano ha adoptado un enfoque significativamente diferente al de Colombia. Sin embargo, la atención hacia Bolivia ha tendido a concentrarse en los puntos de conflicto en las relaciones entre este país y el gobierno de los EE.UU., como la decisión de los cocaleros del Chapare de no trabajar más con los proyectos de desarrollo alternativo de USAID, y la expulsión por parte del gobierno boliviano del Embajador de los EE.UU. y de la Agencia Antidrogas de los EE.UU. (DEA), en septiembre y noviembre de 2008, respectivamente.

En respuesta a la expulsión del embajador estadounidense, en septiembre de 2008 la Administración Bush “negó la certificación” a Bolivia, afirmando que el gobierno de Morales había “fracasado de manera manifiesta...en cumplir sus obligaciones con acuerdos antidrogas internacionales”,⁷⁴ y luego suspendió las preferencias comerciales a este país que formaban parte de la Ley de Promoción del Comercio y Erradicación de Drogas para los Andes (APTDEA, siglas en inglés). La Administración Obama ha continuado la suspensión de la ATPDEA para Bolivia, y también ha considerado que Bolivia ha “fracasado de manera manifiesta” en honrar sus compromisos de control antidrogas; asimismo, en septiembre de 2009, ha “negado la certificación” a Bolivia. No obstante a ello, la asistencia antidroga

de los EE.UU. hacia Bolivia ha continuado, al igual que el diálogo a alto nivel para acordar un nuevo marco para las relaciones bilaterales.

Continuando con una política adoptada en 2004, el gobierno boliviano permite que agricultores cultiven una cantidad limitada de coca para asegurar cierto ingreso básico, a la vez que trabaja con federaciones de cocaleros y unidades de las fuerzas de seguridad para reducir voluntariamente la producción global de la hoja. Su estrategia de desarrollo económico en regiones cocaleras consiste en promover un desarrollo sostenible y equitativo, incluyendo mejoras en infraestructura y provisión de servicios básicos, como mejor educación y atención de salud. Aunque es el resultado directo de propuestas planteadas durante años por las federaciones cocaleras bolivianas, este sistema refleja el enfoque de medios de vida alternativos.

Hasta que el Presidente Morales—siendo él mismo cocalero—asumió la Presidencia en enero de 2006, muchos de los mismos problemas que se presentan hoy en Colombia plagaban las acciones de desarrollo alternativo en Bolivia. La erradicación forzada de coca en la región del Chapare en Bolivia daba lugar a protestas, confrontaciones violentas, ataques contra instalaciones de desarrollo alternativo, y violaciones a los derechos humanos, incluyendo arrestos ilegales, tortura y asesinatos.^{xiv} Las tensiones políticas e inestabilidad resultantes contribuyeron a la sucesión de cinco Presidentes en el curso de cinco años. Durante dicho período, la erradicación superó con creces la provisión de asistencia al desarrollo alternativo, causando significativas reducciones en los ya escasos ingresos, así como en la salud y nutrición de familias locales.⁷⁵

Durante muchos años, USAID rehusó trabajar con las federaciones de cocaleros o con las municipalidades locales del Chapare, lideradas por dirigentes cocaleros desde mediados de la década de 1990. Fue sólo después que el ex-Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada huyera del país en octubre de 2003 que USAID cambió



FOTO POR DAVID MANSFIELD

Recolectando opio en el Distrito Dawlat Yar, Provincia Ghor, Afganistán, 2007.

esta política, decisión que fue bien recibida por las municipalidades. Sin embargo, tras la elección de Morales, USAID suspendió por casi un año su asistencia a municipalidades del Chapare. Durante ese tiempo, los alcaldes del Chapare buscaron financiamiento de la UE, de gobiernos europeos y de Venezuela—financiamiento sin las condiciones políticas impuestas por Washington. Los proyectos continuaron, sin el apoyo de los EE.UU.

Según la Red Andina de Información (AIN, siglas en inglés), cuando se reanudaron las iniciativas estadounidenses, éstas resultaron “cada vez más irrelevantes”. Lo que es más, un nuevo requerimiento por parte del gobierno de los EE.UU. de que las comunidades receptoras de la asistencia debían firmar una declaración certificando que se trataban de “zonas libres de terroristas”, enfureció a muchos pobladores y líderes comunitarios locales, volviéndoles cada vez más reacios a aceptar la asistencia de los EE.UU.⁷⁶ Más aún, en 2007 USAID condicionó una vez más la asistencia a la erradicación de cultivos de coca, en contra de las políticas del gobierno boliviano, generando la

xiv Entre 1997 y 2004, 35 cocaleros y 27 efectivos policiales y militares fueron asesinados; casi 600 cocaleros y 140 efectivos militares y policiales resultaron heridos. Kathryn Ledebur, “Bolivia: Consecuencias Claras”, en Coletta A. Youngers y Eileen Rosin, eds., *Drogas y Democracia en América Latina*, p. 213; y comunicación escrita de Kathryn Ledebur, 11 de agosto de 2005.

“La gobernabilidad implica instituciones políticas efectivas, uso responsable del poder político, y manejo sostenible de recursos públicos por parte de autoridades del Estado. A nivel comunitario, resultan de especial importancia estrategias de gobernabilidad que se esfuerzan por combatir la corrupción, fortalecer a la sociedad civil, mejorar el auto-gobierno local y promover la democracia. Todas éstas son necesarias para promover la legitimidad del Estado, estimular el establecimiento de instituciones para procesar los conflictos de manera no-violenta, y transferir el poder de manos de aquellos involucrados en la economía ilícita de las drogas, al Estado y la propia comunidad local.”

— Cornelius Graubner, escribiendo en nombre de GTZ, 2007

frustración de agricultores locales que desde hacía mucho habían rechazado dicha condición. Después, USAID anunció que estaba redirigiendo la mayoría de su asistencia para desarrollo alternativo a la región de los Yungas de La Paz. Dentro de este contexto, los sindicatos cocaleros del Chapare anunciaron en junio de 2008 que no firmarían más acuerdos para nuevos proyectos de desarrollo alternativo con USAID (ver recuadro).

El gobierno de Morales ha adoptado un nuevo enfoque al tema de la coca, aunque intenta mantener una línea firme contra el tráfico ilícito de drogas.⁷⁷ Los pilares principales de la nueva estrategia del gobierno son:

- ▶ Continuación de la reducción del cultivo de coca en el Chapare a través de la cooperación, y su extensión a otras áreas productoras de coca previamente no afectadas por la erradicación forzada, evitando al mismo tiempo la violencia y el conflicto que han caracterizado estas acciones en el pasado;
- ▶ Reconocimiento de los aspectos culturales, religiosos, de salud y otros atributos positivos de la hoja de coca;
- ▶ Industrialización de la coca para usos lícitos; y
- ▶ Mayor interdicción de insumos, cocaína

y otras drogas en todas las etapas de producción.

Tal como se ha señalado antes, el gobierno de Morales ha continuado con la política de permitir la producción de coca dentro de la región del Chapare, y se ha valido principalmente de la reducción cooperativa de la coca—en contraposición a la forzada— firmando acuerdos para extender este enfoque a parte de la región de los Yungas de La Paz. En octubre de 2004, el gobierno del Presidente Carlos Mesa firmó un acuerdo con los cocaleros del Chapare que permitía a cada familia productora de coca mantener un *cato* (1,600 metros cuadrados) de coca. Según el acuerdo, cualquier cultivo de coca más allá de este límite estaría sujeto a ser eliminado.^{xv} El acuerdo de octubre de 2004 puso fin a la erradicación forzada; la cooperación de la comunidad forma ahora la base para limitar el cultivo de coca. Como resultado, prácticamente han cesado el conflicto y la violencia que con tanta frecuencia iban asociados a la erradicación forzada en el Chapare.

Permitir el cultivo limitado de coca provee a las familias de un ingreso de subsistencia (y seguridad alimentaria), dándoles mayor flexibilidad para experimentar con otros productos agrícolas y buscar otras oportunidades para generar ingresos—elementos clave de una estrategia de

xv Aunque el acuerdo original estipulaba que unas 23,000 familias podían continuar cultivando un total de 3,200 hectáreas del arbusto en la zona cocalera del Chapare, hay por lo menos 40,000 familias en esta región, de modo que la autorización de cultivar un *cato* por familia da como resultado un total de 6,400 hectáreas. Tanto el gobierno boliviano como los productores de coca acordaron interpretar el acuerdo como 1,600 metros cuadrados por familia, y las fuerzas de erradicación bolivianas han aceptado este límite.

Las drogas y el conflicto se alimentan mutuamente; los actores armados ilegales (y en ocasiones las fuerzas del gobierno) obtienen ganancias del comercio ilícito de drogas, el cual a su vez alimenta el conflicto.

largo plazo para la reducción de la coca. Más aún, las sanciones por no cooperar son severas, yendo desde la eliminación de toda la coca a la pérdida de la tenencia de la tierra (la cual es controlada por las federaciones de cocaleros). La capacidad de las federaciones cocaleras para ejercer un monitoreo de base comunitaria o “control social” para asegurar el cumplimiento de la política del *cato*, resulta crucial para el éxito relativo de este esfuerzo a la fecha.

La UE está brindando al gobierno boliviano recursos para la implementación y monitoreo de la estrategia de reducción de la coca. Tal proyecto incluye apoyo para lo siguiente:

- ▶ Un sistema de información geográfica para monitorear el cultivo de coca y, de esta manera, el cumplimiento con el límite de un *cato*;
- ▶ Comunicaciones y difusión de información sobre control social;
- ▶ El fortalecimiento institucional de las organizaciones de productores;
- ▶ La provisión de infraestructura, equipamiento y asistencia técnica para permitir a las organizaciones de productores llevar a cabo el control social;
- ▶ El registro y titulación de las tierras de los cocaleros; y
- ▶ Una mayor interdicción de insumos, cocaína y otras drogas en todas las etapas de la producción.

La implementación del programa de monitoreo está avanzando lentamente. No obstante, esta estrategia puede medir efectivamente la voluntad política tanto del gobierno como de las federaciones de cocaleros, para implementar una significativa reducción de los cultivos. A través de este proyecto, la UE apoya los esfuerzos de limitar la producción de coca en Bolivia, al mismo tiempo que reconoce que seguirá produciéndose cierto

volumen de coca.

Otra estrategia del gobierno boliviano para promover el desarrollo económico en las regiones donde se produce coca, busca expandir y desarrollar usos alternativos del arbusto en productos como té, así como su industrialización. La hoja de coca ha sido tradicionalmente masticada o consumida como un té—mate de coca—cuyo uso es ampliamente difundido en Bolivia y el Perú. Productos derivados de la coca desarrollados más recientemente incluyen harina para hornear, pasta dentífrica, champú, vino y productos medicinales. El gobierno boliviano cree que existe un mercado potencialmente significativo para el mate de coca y está estudiando otras posibilidades para la industrialización de la hoja de coca. Aunque la expansión de usos lícitos de la hoja de coca no constituirá en sí misma una fuerza capaz de generar el desarrollo económico de las regiones cocaleras, podría contribuir a brindar fuentes alternativas de ingreso. Estos programas, sin embargo, también han tenido un lento proceso de implementación en Bolivia.

A largo plazo, el éxito de los esfuerzos del gobierno boliviano por contener la producción de coca que va a parar a mercados ilícitos, dependerá en parte del desarrollo económico de las regiones cocaleras y de las mejoras en la calidad de vida de sus habitantes, pero también de las tendencias en el consumo de cocaína en los principales mercados internacionales. Si la demanda por cocaína sigue siendo fuerte o crece, el reto de contener la producción de coca será considerablemente más difícil. De hecho, el gobierno boliviano se encuentra frente a una creciente producción de cocaína y un mayor trasbordo de la mercancía, facilitado por la ubicación estratégica del país para procesar cargamentos hacia y a través del Cono Sur, en dirección a África y Europa. Las tasas de interdicción han llegado a niveles récord.^{xvi} La importación de métodos de procesamiento

xvi Desde enero hasta fines de noviembre de 2009, las fuerzas de seguridad en Bolivia han llevado a cabo 10,509 operaciones anti-drogas, que llevaron a la interdicción de 25 toneladas de pasta básica de cocaína y cocaína, y 1,937 toneladas de marihuana.



FOTO POR SANHO TREE

A pesar de haber arraigado su coca y cosechado solamente cultivos legales, esta granja en Putumayo, Colombia, fue fumigada erróneamente en cuatro ocasiones distintas.

mejorados ha contribuido a una potencialmente mayor producción de cocaína dentro de Bolivia.

Ello no obstante, hasta el momento, la región del Chapare parece encontrarse en el camino correcto tratando de limitar el cultivo de coca. En buena medida, el límite de un *cato* está siendo respetado en las áreas principales del Chapare donde las federaciones campesinas mantienen un control significativo; sin embargo, tal política ha demostrado ser más difícil de implementar en áreas remotas y parques nacionales dentro del Chapare. Aunque es demasiado pronto para evaluar el impacto económico a largo plazo de las políticas del gobierno de Morales, las inversiones en la región se orientan tanto a mejoras en servicios sociales y desarrollo económico, como a crear empleos e incrementar ingresos. El gobierno está brindando incentivos a la producción de arroz y maíz como una manera de reducir la producción de coca y mejorar la seguridad alimentaria.

Además de préstamos para cultivar arroz y maíz, la Administración Morales está reorientando US\$ 60 millones, antes destinados a la importación de alimentos, para apoyar a los coccaleros a diversificar sus cultivos.⁷⁸

No obstante, la Administración Morales enfrenta mayores desafíos en las zonas tradicionalmente coccaleras de los Yungas de La Paz, y zonas adyacentes donde se extiende la producción. El cumplimiento de acuerdos con las organizaciones de coccaleros, las reducciones significativas en los cultivos de coca, y los proyectos de desarrollo planificados en esta región han procedido a paso de tortuga. Para adaptar exitosamente el modelo del Chapare a los Yungas de La Paz, el gobierno boliviano debe priorizar las acciones de desarrollo, tal como han empezado a hacerlo allí con el proyecto de control social con la UE. La expansión de la producción de coca en parques nacionales, donde su cultivo es ilegal, presenta desafíos adicionales.

Según el Vice-Ministerio de Defensa Social de Bolivia, a hasta el mes de noviembre en 2009 se han erradicado 6,145 hectáreas de coca, la gran mayoría como resultado de acciones de reducción cooperativa en el Chapare. Sólo se erradicaron voluntariamente 431 hectáreas en los Yungas este año, aunque la Administración Morales ha sido la única capaz de lograr alguna reducción significativa de cultivos en esa región. Finalmente, 512 hectáreas de coca fueron erradicadas por la fuerza en la región de Yapacani en Santa Cruz, donde el gobierno ha declarado que no permitirá cultivo alguno.⁷⁹

Desde 2005, el primer año en que se implementó cabalmente la política de un *cato*, los estimados tanto de los EE.UU. como de la ONU muestran un incremento de aproximadamente un 20 por ciento en el área cultivada de coca en Bolivia. Las cifras estadounidenses indican un incremento de 26,500 hectáreas en 2005 a 32,000 hectáreas en 2008, mientras que las cifras de la ONU se elevan de 25,400 hectáreas en 2005 a 30,500 hectáreas en 2008.⁸⁰ Para poner estas cifras en perspectiva, según las cifras de los EE.UU., el cultivo de coca en Bolivia se incrementó en realidad a un ritmo ligeramente más acelerado (23 por ciento) durante los cuatro años anteriores, del 2001 al 2004, cuando estaba en marcha la erradicación forzada. Lo que

Un desarrollo rural exitoso tendrá un impacto limitado sobre la producción de drogas ilícitas a menos de que se contenga la demanda por drogas.

es más, pese al incremento del 20 por ciento entre 2005 y 2008, ambas series de estimados muestran que Bolivia produce considerablemente menos coca que el Perú o Colombia. Las cifras de los EE.UU. indican que de 2005 a 2008, la proporción del área total cultivada de coca en la región andina correspondiente a Bolivia creció de 13 a 17 por ciento, mientras que las cifras de la ONU muestran un incremento de un 16 a un 18 por ciento.

Las cifras proporcionadas por los EE.UU. y la ONU sobre la producción potencial de producción de cocaína correspondientes a Bolivia también indican incrementos desde 2005. El estimado de la ONU para 2008 de 113 toneladas métricas es similar a los proporcionados por los EE.UU. para el período de 2004 a 2007, los cuales variaban entre 115 y 120 toneladas métricas. Sin embargo, el estimado de los EE.UU. sobre producción potencial de cocaína en Bolivia para 2008 mostraba un agudo incremento a 195 toneladas métricas, basándose en cálculos de mayor eficiencia para convertir la hoja de coca en cocaína. Esta cifra representaba el 28 por ciento de la producción total de cocaína en la región andina, de acuerdo al gobierno de los EE.UU., mientras que las cifras de la ONU ubicaban a Bolivia como origen de sólo el 13 por ciento de la producción total de la región andina.

Diez Lecciones Aprendidas para Promover Medios de Vida Alternativos

Tal como queda ilustrado por los casos de Tailandia y potencialmente de Bolivia, es necesario promover un eficaz desarrollo económico y la construcción de instituciones democráticas para sentar las bases de intervenciones específicas que funcionen para el control de drogas. En contraste, décadas de experiencia demuestran que las reducciones obtenidas rápidamente en los cultivos de coca y adormidera se revierten, si no cuentan con alternativas económicas reales que ya estén firmemente establecidas. Diez lecciones aprendidas durante décadas de experiencia en la promoción del desarrollo alternativo y medios de subsistencia

alternativas podrían ayudar a formar una política estadounidense más efectiva y humana.

1. UNA SECUENCIA ADECUADA RESULTA CRUCIAL: EL DESARROLLO DEBE LLEGAR PRIMERO.

Los medios de vida viables y sostenibles deben ser establecidos *antes* que las reducciones significativas de cultivos. Numerosas agencias internacionales señalan la futilidad de llevar a cabo acciones de erradicación de cultivos antes de implementar un desarrollo económico significativo. Un documento del Secretariado de la ONUDD recomienda que los Estados miembros “no procedan a la erradicación hasta que las familias de pequeños agricultores hayan adoptado medios de vida viables y sostenibles, y que las intervenciones se realicen en el orden correcto”.⁸¹ Igualmente, el documento publicado por la ONU titulado *Desarrollo Alternativo: Una Evaluación Temática Global*, publicado en 2005, concluye que: “Los cultivos ilícitos deben ser erradicados sólo cuando existan alternativas viables para los hogares que participen en desarrollo alternativo. Un desarrollo alternativo exitoso requiere de una adecuada secuencia”. Finalmente, un informe del Banco Mundial publicado en 2005, *Afganistán: Construyendo el Estado, Manteniendo el Crecimiento y Reduciendo la Pobreza*, afirma: “Hay una justificación moral, política y económica para contar con programas de medios de vida alternativos establecidos antes de comenzar la erradicación”.⁸²

Con una adecuada secuencia, es más probable que los agricultores locales colaboren con los esfuerzos de reducción de cultivos. Una vez que se encuentre en marcha un enfoque de medios de vida alternativos y fuentes alternativas de ingreso, los gobiernos y agencias donantes internacionales pueden trabajar con comunidades locales para estimular la eliminación gradual de cultivos orientados al mercado ilícito. Tal enfoque fue exitoso en eliminar virtualmente la producción

de amapola en Tailandia; aunque la experiencia de Tailandia puede ser difícil de replicar en otras partes del mundo, sí brinda importantes perspectivas para los países de América Latina que buscan reducir la dependencia de su población rural respecto a los cultivos que terminan en el mercado ilícito.

2. LA ERRADICACIÓN DE CULTIVOS DE COCA Y ADORMIDERA RESULTA CONTRAPRODUENTE A MENOS QUE YA SE ENCUENTREN FIRMEMENTE ESTABLECIDOS MEDIOS DE VIDA ALTERNATIVOS.

La erradicación previa al establecimiento de medios de vida alternativos empuja a las personas a una pobreza más profunda, y fomenta violaciones a los derechos humanos, tensiones sociales, inestabilidad y violencia, socavando la ya tenue legitimidad del gobierno y la incipiente consolidación de las instituciones. La erradicación forzada puede alimentar insurgencias locales y, por consiguiente, conflicto civil y desplazamiento interno. También refuerza la dependencia respecto a los cultivos ilícitos, en la medida en que los agricultores que no cuentan con otras alternativas económicas viables se ven forzados a retomar sus cultivos, y difunde a nuevas áreas los problemas asociados con tales cultivos.

Muchas organizaciones de desarrollo se han mantenido al margen de iniciativas de desarrollo alternativo que van de la mano con la erradicación forzada. Esta respuesta es tanto práctica como moral, dada la probabilidad de fracaso, debido a las consecuencias que la erradicación forzada tiene para comunidades locales para las cuales no hay alternativas disponibles. Tal como lo ha enfatizado la UE, la erradicación forzada sólo debe ser una opción “cuando las condiciones en el terreno garantizan que los pequeños agricultores han tenido acceso a medios de vida alternativos durante un período de tiempo suficiente”.⁸³ La adopción de estrategias de cooperación para la reducción de cultivos, llevadas a cabo en colaboración con comunidades locales, podría estimular a una serie de organizaciones con antecedentes sólidos en la promoción del desarrollo sostenible para empezar a trabajar en áreas donde se producen cultivos para mercados ilícitos.

3. LOS AGRICULTORES DEBEN SER TRATADOS COMO SOCIOS EN EL DESARROLLO, NO COMO CRIMINALES.

Una de las muchas razones por las cuales la erradicación forzada resulta contraproducente es porque aliena a la propia población cuyo apoyo y participación se requiere para el éxito de las acciones de desarrollo. Los pequeños agricultores típicamente cultivan coca o amapola como un último recurso; se trata de un medio para obtener un limitado ingreso en efectivo para solventar alimentos y otras necesidades. Un documento sobre políticas de la UE señala: “Los campesinos que cultivan drogas ilícitas [sic] no tienen vocación para la actividad criminal”. No deben convertirse en blanco de acciones de las fuerzas del orden; por el contrario, son quienes fabrican las drogas ilícitas, los traficantes y las bandas criminales quienes deben recibir el peso de las acciones de aplicación de la ley.⁸⁴

Una significativa participación de la comunidad es una piedra angular de cualquier programa efectivo de desarrollo. Una conferencia internacional realizada en 2002 sobre desarrollo alternativo, auspiciada por el gobierno alemán, concluyó que un “enfoque participativo” significa algo más que una consulta; requiere un serio diálogo en el cual las comunidades reciben un margen sustancial de negociación y están involucradas en cada fase del diseño, implementación y evaluación del proyecto.⁸⁵

En Tailandia, una vez aseguradas las fuentes de ingreso alternativo, las comunidades locales colaboraron con el gobierno y las agencias donantes para reducir gradualmente la dependencia de la producción de amapola. En Bolivia, permitir una producción limitada de coca ha garantizado la seguridad alimentaria, y ha facilitado que los agricultores locales exploren e inviertan en otras actividades que generan ingresos. En ambos casos, la colaboración con comunidades y organizaciones locales es un pilar fundamental de la política del gobierno. Aunque tal enfoque no siempre lleva a la completa eliminación de cultivos, como en Tailandia, al menos ayuda a contener la producción, como en el caso de Bolivia.

4. LA ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO NO DEBE ESTAR CONDICIONADA A LA PREVIA ELIMINACIÓN DE CULTIVOS QUE PUEDEN SER DESTINADOS AL MERCADO ILÍCITO.

El gobierno de los EE.UU. ha mantenido durante mucho tiempo la posición de que los cultivos de coca deben ser erradicados *antes* que pueda brindarse asistencia económica y de otro tipo a los pequeños agricultores. Al mismo tiempo, muchas de las alternativas agrícolas promovidas por USAID toman tiempo en producir y rendir ganancias. Con frecuencia, los agricultores que eligen participar en tales programas terminan retornando a la producción de coca — a menudo profundamente decepcionados de las actividades de desarrollo alternativo. La llamada política “coca cero” del gobierno colombiano, que condiciona la entrega de cualquier tipo de asistencia a la erradicación de toda la coca existente en un área determinada, restringe en gran medida la llegada y el impacto de las acciones de desarrollo alternativo, porque “las comunidades que enfrentan la mayor inseguridad y los más grandes obstáculos económicos para dejar la coca se quedan sin asistencia”.⁸⁶

Muchas agencias donantes ahora consideran que la imposición de tales condiciones es contraproducente y puede generar incentivos perversos para producir determinados cultivos con el fin de recibir asistencia. El Secretariado de la ONUDD recomienda que los países donantes “no condicionen la asistencia para el desarrollo a las reducciones de cultivos de drogas ilícitas”.⁸⁷ La UE también ha rechazado el condicionamiento de la asistencia al desarrollo, declarando: “El condicionamiento explícito como mecanismo para facilitar la erradicación puede parecer una forma disfrazada de erradicación forzada. Cuando esto sucede, es improbable que surjan frutos”.⁸⁸

5. LAS METAS Y ESTRATEGIAS REFERIDAS A MEDIOS DE VIDA ALTERNATIVOS DEBEN ESTAR INTEGRADAS A PLANES LOCALES, REGIONALES Y NACIONALES.

Un enfoque integrado de este tipo debe incorporar a todos los actores involucrados en el tema de desarrollo rural, incluyendo a las agencias multilaterales e internacionales de desarrollo,

ministerios correspondientes del gobierno, autoridades regionales y locales, y organizaciones comunitarias y de la sociedad civil. Algunas agencias donantes se refieren a este enfoque como “integrar programas antidrogas y de desarrollo” o “emprender acciones de desarrollo en un contexto de drogas”.⁸⁹ Según un informe elaborado por cuatro agencias donantes internacionales, tal “integración” involucra:

- ▶ Desarrollar políticas y programas que sean informados por los impactos potenciales en el cultivo de drogas ilícitas;
- ▶ Ajustar el enfoque de programas y proyectos de desarrollo para que éstos puedan reconocer y comprender el impacto potencial sobre el cultivo de drogas ilícitas, y dar pasos para maximizar tales impactos positivos al llevar a cabo tales actividades;
- ▶ Promover la coordinación y estimular programas para complementar sus intervenciones, a nivel nacional, provincial y distrital;
- ▶ Asegurar que los programas o proyectos no estimulen inadvertidamente el cultivo de drogas ilícitas.⁹⁰

6. LAS POLÍTICAS SOBRE AGRICULTURA Y COMERCIO DEBEN PRIORIZAR EL DESARROLLO RURAL A PEQUEÑA ESCALA.

Siguiendo las políticas del Consenso de Washington, los gobiernos de América Latina liberalizaron el comercio y abrieron sus economías a inversiones y productos extranjeros. Sin embargo, décadas de modelos de desarrollo económico pro-urbano y políticas comerciales liberales han demostrado ser gravemente perjudiciales para la población pobre rural. Más recientemente, instituciones internacionales como el Banco Mundial están reconociendo la necesidad de apoyar políticas agrícolas orientadas al pequeño agricultor (en contraposición a la promoción de la producción agrícola a gran escala para exportación). No hacerlo conlleva el riesgo de impulsar a más agricultores a la producción de coca y amapola, y puede socavar las acciones de desarrollo alternativo.

Un informe preparado en 2008 por WOLA y el Instituto Global de Desarrollo y Medio

Ambiente en la Universidad Tufts, titulado *La Promesa y los Peligros de la liberalización del comercio de la Agricultura: Lecciones de América Latina*, recomienda, entre otras políticas, que los gobiernos:⁹¹

- ▶ Adopten políticas que favorezcan a los agricultores de menor escala, ejecuten programas de reforma agraria, y promuevan la diversificación de los cultivos
- ▶ Estimulen el desarrollo de industrias domésticas de procesamiento para capturar mayor valor de la producción primaria;
- ▶ Reorienten la investigación y el desarrollo de las grandes agroindustrias de monocultivo hacia la producción sostenible en pequeños predios;
- ▶ Retengan el derecho a regular las importaciones y exportaciones para proteger a las poblaciones y los recursos; y
- ▶ Mantengan su capacidad para apoyar el desarrollo de la industria nacional.

7. PARA QUE LAS ACCIONES EN FAVOR DEL DESARROLLO Y EL CONTROL DE DROGAS TENGAN ÉXITO, DEBEN ESTAR VIGENTES LOS ELEMENTOS BÁSICOS DE UNA GOBERNABILIDAD EFECTIVA Y DEL ESTADO DE DERECHO.

Una gobernabilidad local efectiva involucra la provisión de servicios básicos, incluyendo seguridad y administración de justicia. En algunos casos puede ser muy importante brindar acceso a la tierra, y ofrecer programas de titulación de tierras. En todos los casos, la seguridad legal y el Estado de Derecho son “pre-condiciones vitales para desarrollar medios de vida legales y para la economía legal en general”.⁹² También es necesario crear y mantener instituciones civiles para un efectivo encausamiento legal de los traficantes de drogas. Donde se llevan a cabo programas de medios de vida alternativos, las operaciones de aplicación de la ley deben ser mantenidas aparte de las acciones de desarrollo, en términos institucionales y políticos. La participación de la sociedad civil en la gestión de políticas gubernamentales puede generar confianza en el gobierno y mejorar la credibilidad de éste. En muchas regiones remotas donde se cultivan coca y amapola, las fuerzas militar y policial representan

la principal presencia del Estado; a menudo la población local percibe que estas fuerzas tratan más de controlar a la población que de protegerla. Donde las acciones de control de drogas estén reduciendo la legitimidad del Estado, el principal objetivo debe ser establecer la legitimidad y credibilidad del gobierno.

La reforma del sector judicial y de la policía deben formar el núcleo de los programas internacionales de los EE.UU. para el control de drogas — y deben dedicarse mucho mayores recursos económicos y técnicos a dichas tareas. La persistencia de la corrupción en ambas instituciones garantiza una persistente impunidad, la cual a su vez estimula que la policía y las personas particulares hagan justicia por su propia cuenta.

Los programas de fortalecimiento institucional deben estar bien diseñados, genuinamente orientados a lograr reformas, adecuados a la realidad local — y deben consolidar la voluntad política para lograr reformas en los países receptores. En algunos casos, como el de Bolivia, el apoyo estadounidense al fortalecimiento institucional ha sido percibido como una intervención en favor de ciertos grupos políticos en desmedro de otros. Una estrecha coordinación con funcionarios del gobierno, grupos de la sociedad civil y otros actores puede ayudar a garantizar que las reformas implementadas cuenten con respaldo popular.

8. LA DISMINUCIÓN DE LOS CONFLICTOS VIOLENTOS CREA LAS CONDICIONES PARA PROMOVER EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y, DE ESTA MANERA, UN EFECTIVO CONTROL DE LAS DROGAS.

Las drogas y el conflicto se alimentan mutuamente; los actores armados ilegales (y en ocasiones las fuerzas del gobierno) obtienen ganancias del comercio ilícito de drogas, el cual a su vez alimenta el conflicto. La penetrante violencia dificulta la implementación de programas de desarrollo en el mejor de los casos, y plantea riesgos de seguridad a quienes participan en ellos. Ello lleva a que muchas autoridades involucradas en políticas antidrogas concluyan que desmantelar el tráfico de drogas — y, por consiguiente, el flujo de ganancias a los actores armados — es un primer paso necesario. Sin embargo, un volumen creciente de investigaciones subraya lo opuesto: Reducir los conflictos violentos

establece las condiciones necesarias para forjar acciones de desarrollo sostenible y control de drogas. La académica Vanda Felbab-Brown del Instituto Brookings señala que: “Durante guerras de contra-insurgencia o civiles significativas, ninguna política antidrogas ha tenido éxito jamás en eliminar cultivos”.⁹³

En su estudio publicado en 2007, *Drogas y Conflicto*, GTZ y el Ministerio Federal Alemán para la Cooperación Económica y el Desarrollo concluyen que se requiere una mayor cooperación entre los sectores de seguridad y desarrollo: el control de drogas orientado al desarrollo “debe estar fuertemente incrustado en un entorno del sector de seguridad basado en el Estado de Derecho”.⁹⁴ El estudio también hace un llamado para fortalecer y reformar el sector de seguridad:

“Los miembros de cuerpos de seguridad del Estado, como la policía, guardias costeros, fuerzas armadas... y otros miembros, necesitan ser legitimados y controlados a fin de brindar seguridad como un bien público que todos los sectores de la población puedan dar por sentado. En la medida en que la producción de drogas y el tráfico de éstas son frecuentemente controlados por grupos criminales fuertemente armados, las fuerzas de seguridad deben estar suficientemente entrenadas para enfrentar esta amenaza dentro del Estado de Derecho. El Estado debe ser capaz de hacer cumplir sus leyes de manera efectiva en su territorio a través de sus propias fuerzas de seguridad. Al mismo tiempo, las fuerzas de seguridad deben estar capacitadas para no criminalizar a quienes cultivan drogas (sic) y a los drogadictos, sino más bien reconocer el hecho de que éstos son las principales víctimas de la economía ilegal de la droga, y deben tratarlos acorde a esto”.⁹⁵

9. EL AVANCE HACIA METAS DE DESARROLLO Y REDUCCIÓN DE CULTIVOS DEBE MEDIRSE UTILIZANDO INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO Y SOCIO-ECONÓMICO.

El gobierno de los EE.UU. ha medido tradicionalmente el éxito de sus acciones antidrogas en términos del número de hectáreas de coca erradicadas, la cantidad de laboratorios

para procesamiento de cocaína destruidos, número de traficantes de droga arrestados, volumen de cocaína incautada, e indicadores por el estilo. Sin embargo, estos son indicadores de las actividades realizadas; no revelan mucho sobre el impacto de las políticas respecto al comercio de la droga. Las inmensas cantidades de coca erradicada y de cocaína confiscada en el transcurso de varias décadas de acciones antidrogas han fracasado en lograr algún impacto duradero en términos de incrementar el precio de drogas ilícitas, o de disminuir su disponibilidad.

Se requiere un nuevo paradigma para medir el desempeño de estos esfuerzos. En los países productores, los donantes internacionales señalan crecientemente un conjunto diferente de indicadores — indicadores que midan el bienestar de la sociedad. Los debates al interior de la ONU han apuntado a “una mezcla de indicadores de impacto [que] incluyan la medición de mejoras en educación, salud, empleo, medio ambiente, temas relacionados al género, desarrollo de instituciones y capacidad de gobernabilidad”.⁹⁶ El gobierno de los EE.UU. debe mirar más allá de las estadísticas de cultivos de la erradicación de la coca, y evaluar su desempeño a largo plazo, midiendo tendencias en el bienestar de aquellos que producen cultivos ilícitos y quienes están en riesgo de hacerlo (utilizando indicadores de desarrollo humano como el de la población viviendo con menos de US\$ 2 por día, niños que pesan menos de lo debido para su edad, etc.), y evaluando en qué medida las alternativas viables están realmente al alcance de estas comunidades.⁹⁷

10. LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y REDUCCIÓN DE CULTIVOS DEBEN RESPETAR LAS TRADICIONES DE LAS CULTURAS LOCALES.

Cualquier estrategia para la reducción de cultivos debe reconocer claramente los aspectos tradicionales, culturales, medicinales y otros atributos de plantas como la hoja de coca. Los pueblos andinos han consumido la hoja de coca durante siglos. El masticado de coca es una parte integral de ceremonias tradicionales y religiosas, y tiene muchos atributos beneficiosos, como ayudar a aliviar los síntomas de la altitud, frío y hambre. Es un leve estimulante y tiene valor nutricional. La mayoría de los bolivianos beben mate de coca;

de hecho, la Embajada de los EE.UU. en La Paz ha servido mate de coca a visitantes, y el personal militar boliviano a menudo mastica coca para incrementar su resistencia durante las acciones de erradicación manual de plantas de coca en la región del Chapare. El masticado de coca es popular en zonas urbanas de Bolivia y el norte de Argentina, y el gobierno boliviano está explorando una variedad de opciones para elaborar industrialmente productos derivados de la coca.

El respeto a la hoja de coca está ahora consagrado en la Constitución de Bolivia. Ello debe ser tomado en cuenta por los gobiernos donantes y las agencias que operan en países productores de coca. Sin embargo, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes ha hecho un llamado para la plena implementación de la Convención de la ONU de 1961 y, por consiguiente, la eliminación de todos los usos tradicionales de la coca — una demanda que recibió el pleno respaldo de la delegación de los EE.UU. en la reunión de la Comisión de Estupefacientes de la ONU en 2008.⁹⁸ Tanto la ONU como el gobierno de los EE.UU. deben reconocer el papel de la coca en la cultura andina y apoyar la corrección de la errónea clasificación internacional de la coca como una droga narcótica.

Conclusión

Darle precedencia al tema del desarrollo podría ayudar a sacar de la pobreza a algunas de las poblaciones más marginalizadas del mundo; es una estrategia más humana que la erradicación forzada y ofrece mayores posibilidades de éxito para reducir la cantidad de cultivos orientados hacia el mercado de drogas ilícitas. Sin embargo, incluso si se combina con acciones más efectivas para la aplicación de la ley, dirigidas a la corrupción en el gobierno y redes criminales transnacionales, un

desarrollo rural exitoso tendrá un impacto limitado sobre la producción de drogas ilícitas a menos de que se contenga la demanda por drogas.

Tailandia es un buen ejemplo: la virtual eliminación de la producción de amapola y opio en ese país no tuvo impacto alguno sobre las tendencias del mercado o los patrones de consumo mundiales. La experiencia de Tailandia ilustra las limitaciones de las estrategias del lado de la oferta sin prestar atención simultáneamente a reducir la demanda en los mercados mundiales. Se requiere una mayor comprensión sobre cómo operan los mercados de la droga a nivel local, nacional y mundial con el fin de evitar situaciones como ésta, donde el éxito en poner freno a una droga ilícita lleva a problemas aún mayores con otra sustancia. Tales dinámicas de mercado deben tenerse mucho más en cuenta al desarrollar políticas para el control de drogas.

La Administración Obama ha dado un paso en la dirección correcta al reconocer, tal como lo ha señalado la Secretaria de Estado Hillary Rodham Clinton, que la demanda de los EE.UU. “alimenta el comercio de la droga”.⁹⁹ Su declaración refleja un creciente consenso entre los analistas y gestores de políticas de que los Estados Unidos y otros países deben hacer más para reducir la demanda de drogas, incluyendo programas de educación basados en evidencias, así como de prevención y tratamiento. Al mismo tiempo, la nueva Administración debe reasignar sus prioridades de gasto para actividades de control internacional de drogas, colocando muchos más recursos en la promoción de un desarrollo económico sostenible, equitativo y ambientalmente sólido. Promover efectivos medios de vida alternativos debe ser la piedra angular de la política internacional de los EE.UU. para el control de drogas.

NOTAS FINALES

- 1 “Envoy damns US Afghan drug effort” [Enviado condena acciones antidrogas de los EE.UU. en Afganistán], *BBC News*, 21 de marzo de 2009. [Traducción de WOLA]
- 2 Abubakar Siddique, “Shift in Afghan Antidrug Policy Draws Mixed Reaction” [Cambio en la Política Antidrogas Afgana Concita Reacción Mixta], Radio Europa Libre, 8 de julio de 2009. [Traducción de WOLA]
- 3 La Casa Blanca, *Report on U.S. Policy and Strategy Regarding Counternarcotics Assistance for Colombia and Neighboring Countries* [Informe sobre Políticas y Estrategias de los EE.UU. en Relación a Asistencia Antidrogas para Colombia y Países Vecinos], 26 de octubre de 2000. [Traducción de WOLA]
- 4 ONUDD, *Thematic Evaluation of UNODC’s Alternative Development Initiatives* [Evaluación Temática de Iniciativas de Desarrollo Alternativo de ONUDD], preparado por la Unidad de Evaluación Independiente, noviembre de 2005, p. v. [Traducción de WOLA]
- 5 Informe del Director Ejecutivo de ONUDD sobre el *Plan de Acción sobre Cooperación Internacional respecto a la Erradicación de Cultivos de Drogas Ilícitas y sobre Desarrollo Alternativo* presentado en la 51^{ra} sesión de la Comisión sobre Drogas Narcóticas en marzo de 2008, E/CN.7/2008/2/Add.2, 17 de diciembre de 2007, p. 12.
- 6 Citado en Molly Moore, “Struggling for Solutions As Opium Trade Blossoms” [Luchando por Soluciones Mientras el Negocio de la Amapola Florece], *The Washington Post*, 21 de marzo de 2008. [Traducción de WOLA]
- 7 Unión Europea, *Cooperación La Unión Europea y Colombia 2008*, sin fecha, p. 16.
- 8 Para una excelente visión general sobre cómo este tema se ha desarrollado en el Perú, consultar: *Hablan los Diablos: Amazonia, Coca y Narcotráfico en el Perú* (Lima, Perú: Proyecto Democracia y Transformación Global e Instituto Transnacional, 2007).
- 9 Banco Mundial, *Afghanistan — State Building, Sustaining Growth and Reducing Poverty* [Afganistán — Construyendo el Estado, Manteniendo el Crecimiento y Reduciendo la Pobreza], febrero de 2005, p. 120. [Traducción de WOLA]
- 10 Consultar: www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=463.
- 11 “Colombia drugs war exodus rises” [Se eleva éxodo de la guerra de las drogas en Colombia], *BBC News*, 1 de octubre de 2008. [Traducción de WOLA]
- 12 Testigo por la Paz, MINGA, y el Instituto para Estudios en Políticas, *An Exercise in Futility: Nine Years of Fumigation in Colombia* [Un Ejercicio de Futilidad: Nueve Años de Fumigación en Colombia], sin fecha, p. 5.
- 13 Vanda Felbab-Brown, Joel M. Jutkowitz, Sergio Rivas, Ricardo Rocha, James T. Smith, Manuel Supervielle y Cynthia Watson, *Assessment of the Implementation of the United States Government’s Support for Plan Colombia’s Illicit Crop Reduction Components* [Evaluación de la Implementación del Apoyo del Gobierno de los Estados Unidos a los Componentes para Reducción de Cultivos Ilícitos en Colombia, producido para ser revisado por la Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional (USAID)], 17 de abril de 2009, p. 29. [Traducción de WOLA]
- 14 Banco Mundial, *Afghanistan — State Building, Sustaining Growth and Reducing Poverty* [Afganistán — Construyendo el Estado, Manteniendo el Crecimiento y Reduciendo la Pobreza], febrero de 2005, p. 120. [Traducción de WOLA]
- 15 Documento de la presidencia de la UE, *Key points identified by EU experts to be included in the conclusion of the open-ended intergovernmental expert working group on international cooperation on the eradication of illicit drug crops and on alternative development* [Puntos clave identificados por expertos de la UE para ser incluidos en la conclusión del grupo de trabajo abierto inter-gubernamental de expertos en cooperación internacional sobre la erradicación de cultivos de drogas ilícitas y desarrollo alternativo], 4 de julio de 2008, presentado al grupo de trabajo abierto inter-gubernamental de expertos en cooperación internacional sobre la erradicación de cultivos de drogas ilícitas y desarrollo alternativo (2-4 de julio de 2008), ONUDD/CND/2008/WG.3/CRP.4, 4 de julio de 2008, p. 5. [Traducción de WOLA]
- 16 Felbab-Brown et al., p. 87. [Traducción de WOLA]
- 17 Nicole Winfield, Associated Press, “US announces big shift in Afghanistan drug policy” [Los EE.UU. anuncian gran cambio en políticas antidrogas en Afganistán], 28 de junio de 2009. [Traducción de WOLA]
- 18 David Mansfield, “Challenging the Rhetoric: Supporting an Evidence-Based Counter Narcotics Policy in Afghanistan” [Desafiando la Retórica: Apoyando una Política Antidrogas Basada en Evidencias en Afganistán], testimonio ante el Comité de Reforma Gubernamental y Supervisión de la Cámara de Diputados, 1 de octubre de 2009, p. 6. [Traducción de WOLA]
- 19 Mansfield, p. 8.
- 20 Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *Control of drugs oriented hacia el desarrollo: Políticas, estrategias, experiencias y enfoques de solución intersectoriales*, marzo de 2004, p. 23.
- 21 Documento de la presidencia de la UE, p. 2. [Traducción de WOLA]
- 22 Consultar David Mansfield y Adam Pain, “Alternative Livelihoods: Substance or Slogan?” [Medios de vida alternativos: ¿Sustancia o Lema?]. Unidad de Investigación y Evaluación sobre Afganistán (AREU), Documento Informativo, octubre de 2005. [Traducción de WOLA]
- 23 Mansfield, p. 11. [Traducción de WOLA]
- 24 Ronald D. Renard, *Opium Reduction in Thailand 1970–2000, A Thirty Year Journey* [Reducción de Amapola en Tailandia 1970–2000, Una Jornada de Treinta Años] (Bangkok, Tailandia: Silkworm Books, 2001), p. 69.
- 25 Renard, p. 135. [Traducción de WOLA]
- 26 Renard, pp. 139, 140, 142, 143 y 148. También citado en CARE, *No Quick Fix: Curbing Opium Poppy Cultivation in Afghanistan* [Sin Solución Inmediata: Poniendo Alto al Cultivo de Adormidera en Afganistán], sin fecha, p. 5. [Traducción de WOLA]
- 27 Martin Jelsma y Tom Kramer, *Withdrawal Symptoms: Changes in the Southeast Asian Drugs Market* [Síntomas de Abstinencia: Cambios en el mercado de drogas del sudeste asiático], Instituto Transnacional, Documento de Debate Drogas y Conflicto No. 16, agosto 2008, p. 9. También consultar una versión más detallada del informe: Tom Kramer, Martin Jelsma y Tom Blickman, *Withdrawal Symptoms in the Golden Triangle: A Drugs Market in Disarray* [Síntomas de Abstinencia en el Triángulo Dorado: Un Mercado de Drogas en Desorden], Instituto Transnacional, enero 2009. [Traducción de WOLA]

- 28 Consultar Human Rights Watch, *Not Enough Graves: The War on Drugs, HIV/AIDS, and Violations of Human Rights* [Sin Tumbas Suficientes: La Guerra Contra las Drogas, el VIH/SIDA y las Violaciones a los Derechos Humanos], junio 2004.
- 29 ONUDD, *Informe Mundial sobre Drogas 2009*, p. 34, Recuadro 1.
- 30 ONUDD, *Informe Mundial sobre Drogas 2009*, p. 34, Recuadro 1.
- 31 Jelsma y Kramer, p. 6–12.
- 32 Jelsma y Kramer, p. 12. [Traducción de WOLA]
- 33 Informe de la Comisión Europea, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica, y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Complementary drug-related data and expertise to support the global assessment by Member States of the implementation of the declarations and measures adopted by the General Assembly at its twentieth special session* [Información y datos complementarios relacionadas a drogas para apoyar la evaluación global por parte de los Estados Miembros sobre la implementación de las declaraciones y medidas adoptadas por la Asamblea General en su vigésima sesión especial], presentada ante la 51^{ra} sesión de la Comisión sobre Drogas Narcóticas en marzo de 2008, E/CN.7/2008/CRP.11, 27 de febrero de 2008, p. 5. [Traducción de WOLA]
- 34 Jelsma y Kramer, p. 8. [Traducción de WOLA]
- 35 Citado en el trabajo de Tom Fawthrop, “End the plight of Asia’s poppy farmers” [El fin del padecimiento de los agricultores de amapola en Asia], *The Guardian online*, 5 de marzo de 2009. [Traducción de WOLA]
- 36 Jelsma y Kramer, p. 10. [Traducción de WOLA]
- 37 Jelsma y Kramer, p. 16.
- 38 Jelsma y Kramer, p. 16. [Traducción de WOLA]
- 39 Nota de Prensa de ONUDD, “UNODC Reports ‘Worrisome’ Rise in Burma Opium Production; Rest of South East Asia almost Opium-free” [ONUDD Reporta “Preocupante” Incremento de Producción de Opio en Burma; el Resto del Sudeste Asiático Está Casi Libre de Opio], 10 de octubre 2007.
- 40 Maximilian Wechsler, “Chasing whims of the dragon: Burma’s opium eradication campaign is bringing misery and mixed results” [Persiguiendo caprichos del dragón: Campaña de erradicación de opio en Burma produce miseria y resultados mixtos], *The Bangkok Post*, 3 de agosto de 2008.
- 41 Thomas Fuller, “UN reports more opium coming from Burma” [ONU reporta más opio proveniente de Burma], *International Herald Tribune*, 2 de febrero de 2009.
- 42 Consultar Jelsma y Kramer, *Withdrawal Symptoms: Changes in the Southeast Asian drugs market* [Síntomas de Abstinencia: Cambios en el mercado de la droga del sudeste asiático], y Kramer, Jelsma y Blickman, *Withdrawal Symptoms in the Golden Triangle: A Drugs Market in Disarray* [Síntomas de Abstinencia en el Triángulo Dorado: Un Mercado de Drogas en Desorden].
- 43 Para una interesante mirada a un proyecto de ONUDD en Pucallpa, Perú, que ayuda a producir aceite de palma a ex-cocaleseros que han migrado a la ciudad, consultar: <http://www.ONUDD.org/ONUDD/vplayer.html?vf=/documents/vid/ONUDDPeru-Coaoifinal/flv>
- 44 Informe de la Comisión Europea, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica, y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, p. 5. [Traducción de WOLA]
- 45 Consultar el trabajo de Mamerto Pérez, Sergio Schelsinger y Timothy A. Wise, con el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas, *La Promesa y los Peligros de la liberalización del comercial de la Agricultura: Lecciones de América Latina*, La Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE) La Paz – Bolivia y el Instituto del Desarrollo Global y Medioambiente (GDAE) de la Universidad Tufts, junio de 2009, p. 24.
- 46 Felbab-Brown et al., p. iv. [Traducción de WOLA]
- 47 Felbab-Brown et al., p. 12. [Traducción de WOLA]
- 48 Felbab-Brown et al., p. v. [Traducción de WOLA]
- 49 Lutheran World Relief, *Toward True Alternatives to Coca: Ways Forward for USAID in Colombia* [Hacia Verdaderas Alternativas a la Coca: Los Caminos a Seguir para USAID en Colombia], sin fecha, p. 3. [Traducción de WOLA]
- 50 Oficina de Fiscalización del Gobierno del Congreso de los EE.UU. (GAO, siglas en inglés), *Plan Colombia: Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies need More Detailed Plan for Reducing Assistance* [Plan Colombia: Metas de Reducción de Cultivos No Cumplidas Plenamente, Pero Seguridad Ha Mejorado: Agencias de los EE.UU. Necesitan Plan Más Detallado para Reducir Asistencia], octubre de 2008, pp. 48–49. [Traducción de WOLA]
- 51 U.S. GAO, p. 49. [Traducción de WOLA]
- 52 U.S. GAO, p. 49. [Traducción de WOLA]
- 53 U.S. GAO, p. 48. [Traducción de WOLA]
- 54 U.S. GAO, p. 49. [Traducción de WOLA]
- 55 Felbab-Brown et al., p. 5. [Traducción de WOLA]
- 56 Felbab-Brown et al., pp. 31–32.
- 57 Felbab-Brown et al., p. 28. [Traducción de WOLA]
- 58 Felbab-Brown et al., p. 7
- 59 Felbab-Brown et al., p. 9. [Traducción de WOLA]
- 60 Felbab-Brown et al., p. 8. [Traducción de WOLA]
- 61 Felbab-Brown et al., p. 8. [Traducción de WOLA]
- 62 Lutheran World Relief, p. 3. [Traducción de WOLA]
- 63 Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional (USAID), *Summary of USAID’s Strategy and Program in Colombia for the period 2006–2008* [Resumen de la Estrategia y Programa de USAID en Colombia para el período 2006–2008], p. 2. [Traducción de WOLA]
- 64 Germán Andrés Quimbayo Ruiz, *Cultivos para uso ilícito y ecocidio*, Instituto Transnacional, Documento sobre Políticas Antidrogas No. 28, diciembre de 2008, p. 16.
- 65 Quimbayo Ruiz, p. 13.
- 66 Moritz Tenthoff, *Alternative Development, Economic Interests and Paramilitaries in Urabá* [Desarrollo Alternativo, Interés Económico y Paramilitares en Urabá], Instituto Transnacional, Documento sobre Políticas Antidrogas No. 27, septiembre de 2008, p. 10.
- 67 Tenthoff, pp. 2–5.
- 68 Consultar www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/transition_initiatives/country/colombia2/rpt1208.html.
- 69 Adam Isacson, “Integrated Action” [Acción Integrada], Programa del CIP para Colombia, 26 de marzo de 2009, p. 3. [Traducción de WOLA]
- 70 Adam Isacson y Abigail Poe, *After Plan Colombia: Evaluating “Integrated Action”, the next phase of U.S. assistance* [Después del Plan Colombia: Evaluando “Acción Integrada”, la siguiente fase de la asistencia de los EE.UU.], Centro para Políticas Internacionales (CIP), Informe de Políticas Internacionales, diciembre de 2009, p. 40. [Traducción de WOLA]
- 71 Centro para Políticas Internacionales (CIP), Programa de Seguridad para América Latina, comunicado de prensa, “After Plan Colombia” [Después del Plan Colombia], 3 de diciembre de 2009. [Traducción de WOLA]
- 72 CIP, Programa de Seguridad para América Latina, comunicado de prensa, “After Plan Colombia” [Después del Plan Colombia]. [Traducción de WOLA]
- 73 Felbab-Brown et al., p. vii. [Traducción de WOLA]
- 74 Oficina de la Secretaría de Prensa, Resolución Presidencial No. 2008–28, *Major Drug Transit or Major Illicit Drug Producing Countries for Fiscal Year 2009* [Países Más Importantes de Tránsito o Producción de Drogas Ilícitas para el Año Fiscal 2009], 16 de setiembre de 2008. [Traducción de WOLA]
- 75 Entrevista con Godofredo Reinicke, Defensor del Pueblo para los Derechos Humanos en el Chapare, 11 de agosto de 2005.
- 76 Kathryn Ledebur, “Chapare coca growers cut ties with USAID after years of poorly-framed, ineffectual initiatives” [Cocaleros del Chapare cortan lazos con USAID tras años de iniciativas mal enmarcadas e inefectivas], Red Andina de Información, 27 de

- junio de 2008, p. 3. [Traducción de WOLA]
- 77 Para información adicional, consultar www.wola.org y www.ain-bolivia.org.
- 78 Carlos Valdez, Associated Press, "Food rise has Bolivia's coca farmers planting rice" [Alza de alimentos hace que cocateros bolivianos siembren arroz], 22 de julio de 2008.
- 79 Estadísticas proporcionadas por el Vice-Ministerio de Defensa Social de Bolivia para el período 1 de enero-26 de noviembre, 2009.
- 80 El Departamento de Estado publica cada año los estimados de cultivos de coca de los EE.UU., y ONUDD publica anualmente los estimados de la ONU.
- 81 Informe del Secretariado de ONUDD, *Results attained by Member States in achieving the goals and targets set at the twentieth special session of the General Assembly, the limitations and problem encountered and the way forward; international cooperation on the eradication of illicit drug crops and on alternative development* [Resultados obtenidos por los Estados Miembros en el logro de metas y objetivos planteados en la vigésima sesión de la Asamblea General, limitaciones y problemas encontrados, y el camino a seguir; cooperación internacional para la erradicación de cultivos de drogas ilícitas y sobre desarrollo alternativo], 20 de mayo de 2008, presentado al grupo de trabajo abierto inter-gubernamental de expertos en cooperación internacional sobre la erradicación de drogas ilícitas y desarrollo alternativo (2-4 de julio de 2008), ONUDD/CND/2008/WG.3/2, p. 5. [Traducción de WOLA]
- 82 Citas de declaraciones de la ONU y el Banco Mundial en el documento del Instituto Transnacional, "Statement on Countering illicit drug traffic and supply, and alternative development" [Declaraciones sobre la Lucha Contra el tráfico ilícito y suministro de drogas, y desarrollo alternativo], presentado ante la Alta Jefatura de la Comisión sobre Drogas Narcóticas, 12 de marzo de 2009, p. 2. [Traducción de WOLA]
- 83 Documento de la presidencia de la UE, p. 4.
- 84 Documento de la presidencia de la UE, p. 4.
- 85 Conferencia Internacional sobre el Papel del Desarrollo Alternativo, organizada por el Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo, GTZ, y la Fundación Alemana para la Cooperación Técnica, y realizada en Feldafing, Alemania, 7-12 enero de 2002.
- 86 Felbab-Brown et al., p. 8. [Traducción de WOLA]
- 87 Informe de la Secretaría de ONUDD, p. 5.
- 88 Documento de la presidencia de la UE, p. 5.
- 89 Informe de la Comisión Europea, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica, y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, p. 7.
- 90 Informe de la Comisión Europea, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica, y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, p. 8. Las viñetas corresponden a citas directas.
- 91 Mamerto Pérez, Sergio Schelsinger, y Timothy A. Wise, p. iv.
- 92 Cornelius Graubner, *Drugs and Conflict: How the mutual impact of illicit drug economies and violent conflict influences sustainable development, peace and stability* [Drogas y Conflicto: Cómo el impacto mutuo de las economías de drogas ilícitas y los conflictos violentos influyen en el desarrollo sostenible, la paz y la estabilidad], documento comisionado por GTZ y el Ministerio Federal Alemán para la Cooperación Económica y el Desarrollo, 2007, p. 24. Consultar también: Barnett R. Rubin y Alexandra Guáqueta, *Fighting Drugs and Building Peace: Towards Policy Coherence Between Counter-Narcotics and Peace Building* [Luchando Contra las Drogas y Construyendo la Paz: Hacia la Coherencia en las Políticas Entre la Lucha Contra las Drogas y la Construcción de la Paz], Serie Documentos No Periódicos, Diálogo sobre Globalización No. 37, Friedrich-Ebert-Stiftung, noviembre de 2007. [Traducción de WOLA]
- 93 Vanda Felbab-Brown, "The Poppy Problem" [El Problema de la Amapola], *The Washington Post*, 22 de septiembre de 2007. [Traducción de WOLA]
- 94 Graubner, p. 24. [Traducción de WOLA]
- 95 Graubner, p. 25. [Traducción de WOLA]
- 96 Informe del Director Ejecutivo de ONUDD sobre el *Plan de Acción sobre Cooperación Internacional respecto a la Erradicación de Cultivos de Drogas Ilícitas y sobre Desarrollo Alternativo* presentado en la 51^{ra} sesión de la Comisión sobre Drogas Narcóticas en marzo de 2008, E/CN.7/2008/2/Add.2, 17 de diciembre de 2007, p. 20.
- 97 Felbab-Brown et al., p. vi.
- 98 Consultar Kathryn Ledebur y Coletta A. Youngers, "The Coca Debate: Headed Toward Polarization or Common Ground?" [El Debate de la Coca: ¿Dirigido Hacia Polarización o a Un Terreno Común?] Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos y Red Andina de Información, mayo de 2008.
- 99 Mary Beth Sheridan, "Clinton: U.S. Drug Policies Failed, Fueled Mexico's Drug War" [Clinton: Políticas de los EE.UU. contra Drogas Fracasaron, Alimentaron Guerra de las Drogas en México], *The Washington Post*, 26 de marzo de 2009. [Traducción de WOLA]

Acerca de WOLA

La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) promueve los derechos humanos, la democracia y la justicia socioeconómica en América Latina y el Caribe. Fundada en 1974, WOLA juega un papel clave en los debates políticos sobre Latinoamérica en Washington. WOLA facilita el diálogo entre actores gubernamentales y no gubernamentales, analiza el impacto de las políticas y los programas de gobiernos y organizaciones internacionales, y fomenta alternativas mediante la publicación de informes, campañas de educación y la incidencia política.

Reconocimientos: Las Coordinadoras Principales de Programas de WOLA Gimena Sánchez y Vicki Gass proporcionaron guía y aportes en relación a Colombia y desarrollo agrícola, respectivamente. Los autores quisieran agradecer a Martin Jelsma, Tom Kramer, Kathryn Ledebur, David Mansfield, Pien Metaal, Christine Mialkas y Ricardo Soberón por sus sensatos comentarios y sugerencias a versiones preliminares de este documento. Los Asistentes de Programa Rachel Robb y Anthony Dest prestaron apoyo a la producción de este informe, y Kristel Mucino ayudó con la redacción.

Este informe ha sido posible gracias al generoso apoyo del Instituto para Sociedades Abiertas (OSI), la Fundación Ford, y el Fondo John Merck.

ISBN: 978-0-9844873-0-1

Para solicitar más publicaciones de WOLA

WOLA cuenta con una amplia gama de publicaciones disponibles sobre derechos humanos en América Latina y la política estadounidense. Visite nuestro sitio web para obtener una lista completa de publicaciones. Por favor no dude en comunicarse con nuestra oficina para solicitar copias de las publicaciones más antiguas.

Para ponerse en contacto con nosotros

Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA)
1666 Connecticut Avenue NW | Suite 400 | Washington DC 20009
Teléfono: 202.797.2171 | Fax: 202.797.2172
Correo electrónico: wola@wola.org | Página web: www.wola.org

Traducido por Enrique Bossio

