



NACIONES UNIDAS
Oficina contra la Droga y el Delito



DESARROLLO ALTERNATIVO: EVALUACIÓN TEMÁTICA MUNDIAL

Informe final de síntesis

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
Viena

Desarrollo alternativo: Evaluación temática mundial

Informe final de síntesis



NACIONES UNIDAS
Nueva York, 2005

PUBLICACIÓN DE NACIONES UNIDAS

Núm. de venta: S.05.XI.13

ISBN 92-1-348109-8

Prefacio

El presente informe ha sido preparado de conformidad con la resolución 45/14 de la Comisión de Estupefacientes, que en su párrafo 10 insta a los Estados Miembros a que, en cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, faciliten una evaluación temática rigurosa y amplia, dentro de los recursos voluntarios disponibles, a fin de determinar las prácticas óptimas de desarrollo alternativo, evaluando el efecto de ese desarrollo tanto en los índices de desarrollo humano como en los objetivos de fiscalización de la droga y abordando las cuestiones de desarrollo esenciales de la reducción de la pobreza, el género, la sostenibilidad ambiental y la solución de controversias.

De conformidad con la resolución 45/14, se estableció un Grupo de Dirección de expertos independientes para dirigir y supervisar la evaluación. Cada grupo regional de Estados nombraría hasta tres expertos para el Grupo de Dirección. De estos candidatos al Grupo de Dirección cada grupo regional designaría a un experto como miembro principal, y los otros expertos propuestos por cada grupo regional, si los hubiere, actuarían como miembros consultores.

Los miembros del Grupo de Dirección fueron los siguientes (los miembros principales se indican en cursiva):

Presidente: David Mansfield, Asesor de Políticas y Proyectos sobre Drogas (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte)

Miembros: Muhammad Ashraf Cheema, Subsecretario, División de Fiscalización de Estupefacientes (Pakistán)

Jorge Azad Ayala, Viceministro de Desarrollo Alternativo (Bolivia)

Christoph Berg, Jefe de Proyectos, Programas de Fiscalización de Drogas orientado hacia el Desarrollo, de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) (Alemania)

Disnadda Diskul, Secretaria General, Fundación Mae Fah Luang (Tailandia)

Fernando Hurtado Pascual, Director, Desarrollo Alternativo, Comisión Nacional de Desarrollo y de Vida Libre de Drogas (DEVIDA) (Perú)

Michael Kalinin, Representante Permanente Adjunto de la Federación de Rusia ante las organizaciones internacionales en Viena (Federación de Rusia)

Hamid Mannan, Director de la Administración de Lucha contra las Drogas, Ministro del Interior (Sudán)

Charles C. Maponga, Director, Servicios de Información sobre Drogas y Toxicología y Presidente del Departamento de Farmacia de la Universidad de Zimbabwe (Zimbabwe)

Victoria Eugenia Restrepo Uribe, Directora del Programa sobre Desarrollo Alternativo (Colombia)

Zhao Wanpeng, Subdirector de la División de Cooperación Internacional, Comisión Nacional de Fiscalización de Estupefacientes (China)

Facilitadores: E. Deon, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD)
A. Korenblik, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD)

James Jones, Consultor, preparó el presente informe final de síntesis de la evaluación temática mundial del desarrollo alternativo, con la orientación y en nombre del Grupo de Dirección. Ken Kampe, Consultor, aportó el apoyo técnico al informe sobre los aspectos de Asia sudoriental.

El financiamiento para la Evaluación Temática fue generosamente proveído por el Ministerio Federal Alemán para la Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ).

Resumen

En marzo de 2002, la Comisión de Estupefacientes, en su resolución 45/14, instó a los Estados Miembros a que, junto con el Programa de las Naciones Unidas de Fiscalización Internacional de Drogas, preparara una evaluación temática amplia del desarrollo alternativo. A continuación se presentan, en forma sintetizada, las conclusiones de esa evaluación, que se basa en estudios recientes del desarrollo alternativo en el Asia sudoriental (Myanmar, la República Democrática Popular Lao, Tailandia y Viet Nam) y la región andina de América del Sur. En esos estudios se utilizaron datos de evaluaciones y otros informes, seminarios, talleres y entrevistas de los principales agentes del desarrollo alternativo que abarcaban más de un decenio, y una evaluación a fondo reciente del desarrollo alternativo sobre el terreno en cada región: en la zona de Neshuya-Aguaytia del Valle de Huallaga del Perú y en una zona montañosa multiétnica de la parte septentrional de Tailandia.

Pasado un cuarto de siglo, los especialistas y los donantes del desarrollo alternativo todavía subestiman el medio sociocultural, económico, político y ambiental en que se aplica el desarrollo alternativo, y esto crea expectativas poco realistas y proyectos que están destinados a fracasar.

En América Latina, la clase y la etnia ordenan la sociedad. El décimo más rico de la población obtiene el 50% de los ingresos; el décimo más pobre, el 1,6%. Los clientes andinos son los pobres. El suyo es un mundo campesino: las relaciones son cara a cara, y la perspectiva es local. El analfabetismo alimenta una tradición oral: una promesa hecha de palabra es equivalente a un contrato escrito. Sus relaciones sociales son tenues; su tejido social es proclive a las perturbaciones y vulnerable a la violencia. La historia y el medio crean desconfianza: las cosas se piensan diferentes de lo que parecen. En el Asia sudoriental, los clientes son los campesinos étnicos que emigraron desde China hacia las tierras altas de Myanmar, la República Democrática Popular Lao, Tailandia y Viet Nam alrededor de 1800. Sólo recientemente han comenzado a establecer vínculos con la sociedad dominante de las tierras bajas. Lo primero que hay que hacer es atraerlos "hacia adentro", en lugar de desplazarlos "hacia arriba", como en la región andina.

Tanto en la región andina como en el Asia sudoriental, la pobreza va unida a los cultivos ilícitos. En Chapare (Bolivia), el 85% de una población migratoria está en situación de pobreza, y el 30% en la pobreza extrema. En el Perú, el 70% de los agricultores de las zonas de cultivo del arbusto de coca hacen frente a la pobreza y el 42% a la pobreza extrema. En Myanmar, las familias que cultivan la adormidera, que se cuentan entre las más pobres, obtienen 214 dólares por año. En la zona de Nam Lang, Tailandia, los ingresos anuales de los hogares eran de 236 dólares EE.UU., y el 42% de los hogares estaba endeudado cuando se inició la asistencia para el desarrollo alternativo. En Viet Nam, se determinó que entre el 50% y el 78% de las familias de tribus de montaña eran pobres. En la República Democrática Popular Lao, dos tercios de los 47 distritos más pobres cultivan la adormidera para aumentar los ingresos familiares.

El desarrollo alternativo varía según el medio. Los campesinos andinos citan una falta de mercados para los cultivos alternativos; los campesinos asiáticos, una falta de acceso a los servicios estatales, y los de Tailandia, a tierra y ciudadanía. Las políticas de los donantes y los gobiernos

nacionales a menudo condicionan la ayuda y son la causa de las variaciones en el desarrollo alternativo. Las políticas pueden comprender desde un enfoque centrado en la seguridad, con actividades de represión y erradicación inmediata, a uno centrado en la mitigación de la pobreza y el desarrollo. El desarrollo alternativo evidentemente ha ayudado mucho a reducir y contener la propagación de cultivos de drogas ilícitas, pero como una de varias fuerzas en juego, su contribución precisa rara vez se conoce. Se sabe que han sido pocos los agricultores de cultivos ilícitos que se han beneficiado del desarrollo alternativo: el 23% en la región andina y el 5% en Asia. Sin embargo, estos pocos representan numerosos éxitos y esto parece indicar un potencial no realizado.

En el Perú, el café proveniente del desarrollo alternativo mantiene a 5.000 familias de Huallaga, y la palma de aceite a otras 1.815. En Colombia, 1.500 familias de Cauca venden café orgánico a Europa, y café y cogollo de palma a la cadena francesa de supermercados Carrefour. En Tailandia, los ingresos de los hogares del proyecto de Doi Tung subieron siete veces, y el porcentaje de los que carecen de ciudadanía bajó a la mitad. El Programa de desarrollo de las tierras altas alemán-tailandés trajo escolaridad, servicios de salud y agua limpia, y una reducción de las infecciones transmitidas por el agua. En Myanmar, la República Democrática Popular Lao y Viet Nam, una plétora de idiomas, estructuras que excluyen la participación local, conflictos armados, la erradicación forzada y la desconfianza han desacelerado el desarrollo alternativo. No obstante, el desarrollo alternativo entre la población Wa de Myanmar permitió reducir la mortalidad infantil mediante la vacunación, y también ha eliminado la lepra. El proyecto Palavek de la República Democrática Popular Lao fue fundamental para la eliminación de la producción de opio mediante la introducción a nivel de aldeas del tratamiento de los adictos.

El estudio mostró que el desarrollo alternativo ha estabilizado la agricultura itinerante, ha controlado la erosión y ha posibilitado la agricultura sostenible. También ha promovido la silvicultura y la agrosilvicultura, con cultivos arbóreos comercializables. Con todo, la agricultura comercial es una amenaza. El desarrollo alternativo ha abordado las cuestiones de género con resultados mixtos, y dejó sin resolver la cuestión de las funciones de los géneros en el hogar y la forma en que reaccionan a la presión externa. Se ha estudiado poco la relación del desarrollo alternativo con la solución de conflictos. A lo largo de toda la cadena se producen conflictos, desde el agricultor que cultiva drogas ilícitas hacia arriba. El desarrollo alternativo comienza en la base, ofreciendo alternativas y fortaleciendo a la sociedad civil, y se desplaza hacia arriba. Los hogares que participaron en el estudio del Perú citan la mayor seguridad como el resultado principal y más sostenible del desarrollo alternativo. Ahora bien, las repercusiones también pueden ser negativas: la incorporación forzada de agricultores de montaña a la sociedad establecida sin preparación, o la promoción de tecnologías que causan disputas por la tierra y el agua.

El desarrollo alternativo favorece la reducción sostenible de los cultivos de drogas al mejorar los medios de subsistencia. Por lo tanto, la política debe considerar la lucha contra las drogas como una cuestión de desarrollo. Otras conclusiones principales de la evaluación fueron:

- La formulación de políticas de desarrollo alternativo funciona mejor cuando participan todos los interesados directos —donantes, gobiernos, organizaciones no gubernamentales y beneficiarios— y comparten un consenso.
- La formulación de políticas requiere flexibilidad para adaptarlas a regiones y situaciones particulares. Debe ajustarse a los conocimientos, las aptitudes y la cultura locales.
- Es vital contar con la participación de la comunidad en todo el ciclo del proyecto: evaluación de la viabilidad, planificación, diseño del proyecto, ejecución, seguimiento y evaluación.

- La adopción de decisiones en forma descentralizada y con participación de los interesados, y la potenciación de las comunidades locales, que a su vez contribuye a crear un sentido de identificación con las actividades de desarrollo alternativo entre sus clientes, aumenta la calidad de la asistencia para el desarrollo y también las posibilidades de sostenibilidad.
- Los resultados se deben vigilar a nivel de los hogares. Esto requiere el empleo de indicadores cuantitativos y cualitativos para medir el desarrollo humano, así como la lucha contra las drogas. Los estudios de referencia son obligatorios; sin ellos, las actividades de desarrollo alternativo no podrían ser objeto de un seguimiento y evaluación adecuados. Sólo la comprensión de los procesos que llevan a los hogares de los medios de vida ilícitos a los lícitos puede hacer que la formulación de políticas se base en pruebas y sea responsable.
- El apoyo político no puede ser ad hoc. Implica compromisos a largo plazo de aportar recursos financieros para el desarrollo humano, legislación razonable contra las drogas, el respeto de los derechos humanos y la inclusión coordinada de la reducción de los cultivos ilícitos (actividades de represión y desarrollo alternativo) en la planificación nacional y regional.
- Los proyectos de desarrollo alternativo con enfoques basados en la seguridad y otros problemas distintos del desarrollo normalmente no son sostenibles, y podrían dar lugar a la propagación de cultivos ilícitos o a la reanudación de esos cultivos, o a la manifestación de otras condiciones adversas, incluida una menor seguridad.
- Los productores de cultivos ilícitos que aceptan participar en proyectos de desarrollo alternativo deben contar con un período de transición hasta que las actividades de desarrollo alternativo (dentro o fuera del establecimiento agrícola) demuestren que son adecuadas para su entorno agrícola-ecológico y los conocimientos locales, y comiencen a producir ingresos que contribuyan a mejorar la calidad de sus vidas.
- El desarrollo alternativo requiere un marco jurídico y de políticas apropiado, que permita tratar a los productores de cultivos ilícitos como candidatos para el desarrollo y no como delincuentes.
- El desarrollo alternativo es más eficaz y más sostenible como parte de un plan de desarrollo más amplio, cuyo objetivo sea mejorar los medios de subsistencia de las poblaciones rurales marginales.
- La erradicación de los cultivos de drogas ilícitas en los establecimientos de los campesinos que carecen de alternativas viables socava el desarrollo.
- Las medidas para hacer cumplir la ley son esenciales para el éxito del desarrollo alternativo. Ahora bien, para que sean efectivas, deben utilizar estrategias que reduzcan la demanda en la explotación agrícola, en lugar de estar dirigidas directamente a los agricultores. Esas estrategias incluyen el fortalecimiento de la capacidad para interceptar drogas y precursores químicos ilícitos que se utilizan para la fabricación ilícita de drogas. También reducen la capacidad de los traficantes para operar y, de esa forma, reducen la demanda de cultivos ilícitos y los precios en la explotación agrícola.

Algunas recomendaciones básicas

- Hay que asumir un firme compromiso político de llevar adelante el desarrollo alternativo en coordinación con todos los interesados directos, de modo que sea sostenible y tenga por objetivo final el desarrollo humano.

- Se debe establecer una alianza mundial de entidades de desarrollo y grupos nacionales para que la cuestión de la reducción de los cultivos ilícitos sea considerada una cuestión transversal, maximizando de esta forma las repercusiones de las actividades.
- La eliminación de los cultivos ilícitos debe estar condicionada al mejoramiento de las vidas y los medios de subsistencia de los hogares. No se debe establecer como una condición previa de la asistencia para el desarrollo.

Índice

I. Introducción	1
Los cultivos ilícitos: desafíos y amenazas	1
Puesta en práctica del desarrollo alternativo	3
Objetos de la evaluación	4
II. Repercusiones: cambios en las vidas y los medios de subsistencia	4
Reducción de los cultivos lícitos.	4
La reducción de la pobreza y la mejora de la calidad de vida	6
Sostenibilidad ambiental	8
La función de los géneros	9
Solución de conflictos	10
Sostenibilidad de los efectos	11
III. Conclusiones y experiencia adquirida	12
Formulación de políticas y seguimiento de los efectos	12
Compromiso político	13
El desarrollo como medida de lucha contra las drogas	14
La erradicación y la condicionalidad	15
Las actividades de represión como interdicción	17
Recomendaciones	18

Anexos

I. Producción de cultivos ilícitos	21
II. Resultados de las exportaciones de la Central de Cooperativas de la Convención y Lares, 1987-2003	22
III. Proyectos de desarrollo Doi Tung: indicadores socioeconómicos	23
IV. Proyectos de desarrollo Doi Tung: indicadores ambientales	25
V. Evaluación de campo en el Perú: estructura por género	28
VI. Proyecto de desarrollo Doi Tung: estructura por género	30
VII. Evaluación de campo en el Perú: repercusiones y sostenibilidad del desarrollo alternativo	31
VIII. Evaluación de campo en el Perú: factores que contribuyen al logro de resultados positivos en proyectos de desarrollo alternativo	34

I. Introducción

Los cultivos ilícitos: desafíos y amenazas

Pasado un cuarto de siglo, los especialistas y los donantes del desarrollo alternativo todavía subestiman el medio sociocultural, económico, político y ambiental en que se aplica el desarrollo alternativo, y esto crea expectativas poco realistas y proyectos que están destinados a fracasar.

En la región andina, como en el resto de América Latina, la sociedad está organizada en base a clases y etnias. La estricta división de clases permite al décimo más rico obtener el 50% de los ingresos totales, mientras que el décimo más pobre obtiene sólo el 1,6%. Como señala el coautor de un informe reciente del Banco Mundial¹,

"América Latina y el Caribe es una de las regiones del mundo con mayor desigualdad . . . América Latina tiene grandes desigualdades con respecto a los ingresos, y también un acceso desigual a la educación, la salud, el agua y la electricidad, así como grandes disparidades en cuanto a representación, bienes y oportunidades. Estas desigualdades desaceleran el ritmo de la reducción de la pobreza y socavan el propio proceso de desarrollo."

El *Informe del Desarrollo Mundial de 2004*² califica a Colombia en el noveno lugar en el mundo entre los países con más falta de igualdad³. Su Contralor General informa que dos tercios de los colombianos, y más del 85% de los colombianos de zonas rurales, viven por debajo de la línea de la pobreza de tres dólares por día⁴. Estas personas pobres son los clientes del desarrollo alternativo. Muchas de ellas, en su mayoría habitantes de tierras altas, se trasladaron a las tierras bajas tropicales después de 1950, motivadas por la escasez de tierras, la sequía, la violencia

y los planes de colonización ilusorios, con frecuencia patrocinados por el Estado como sustitutos de una reforma agraria políticamente inestable. El suyo es un mundo de campesinos, en el que las relaciones tienen lugar frente a frente. Su perspectiva es local; la mayoría sabe muy poco del resto del mundo. El analfabetismo alimenta una tradición oral: una promesa hecha de palabra equivale a un contrato escrito. Fuerzas históricas han convulsionado su mundo. En las comunidades de inmigrantes, los vínculos sociales tienden a ser frágiles, como también lo son las organizaciones, si existen; de hecho, la "comunidad" puede ser sólo geográfica. La estructura social es vulnerable a las perturbaciones internas y externas. Por si fuera poco, a veces se han producido actos de violencia peligrosos, con frecuencia relacionados con las drogas, cuando las bandas rivales y los grupos armados irregulares se batían por territorio e imponen coercitivamente "contratos" a los productores. Esta violencia dinámica y excesiva ha creado una psicología individual de miedo y desconfianza, dirigida no solo al "forastero", incluido el Estado, cuya presencia en muchas zonas rurales puede ser algo marginal, sino también a otras entidades de la comunidad. Las cosas no son lo que parecen ser, no se confía en nadie; los demonios, reales o imaginarios, acechan sin cesar a la psique.

En el Asia sudoriental, los clientes del desarrollo alternativo son campesinos, pero cultivan la adormidera en lugar del arbusto de coca⁵. La mayoría pertenece a grupos étnicos que emigraron hacia las tierras altas de Myanmar, la República Democrática Popular Lao, Tailandia y Viet Nam provenientes de China en el siglo XIX. Esas tierras altas permanecieron aisladas durante largo tiempo y ha sido sólo recientemente que comenzaron los vínculos con sociedades nacionales activas. Aún en el decenio de 1990, menos de la mitad de los 600.000 habitantes de las

¹David de Ferranti y otros, *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking into History* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2003).

²Banco Mundial, *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People* (Washington, D.C., Banco Mundial; y New York, Oxford University Press, 2003).

³Y la tendencia parece ser ascendente: el porcentaje del ingreso nacional de Colombia que llega al 20% más pobre de la población bajó del 3,0% en 1996 al 2,7% en 1999. El coeficiente de Gini de Colombia es 57,6.

⁴El informe de 2004 señala también que el 10% más rico de la población ganó 80,27 veces más que el 10% más pobre en 2003.

⁵La adormidera, a diferencia del arbusto de coca, crece normalmente en lugares a más de 2.000 metros de altura, pero no está limitada al Asia. Durante más de una década, Colombia ha venido cultivando y produciendo heroína. Un 80% de la heroína que circula en ciudades del este de los Estados Unidos proviene de Colombia. En fecha más reciente, han aparecido en el Perú pequeñas zonas de cultivo de la adormidera.

montañas tailandesas eran ciudadanos⁶. Aunque su cultura es de tipo rural, los migrantes no son, como en la región andina, víctimas de siglos de represión, con las consiguientes reivindicaciones acumulativas, que sobreviven en los estratos inferiores de un régimen de clases feudal. El primer desafío, por lo tanto, consiste en "incorporarlos", en lugar de desplazarlos "hacia arriba". No obstante, los programas a tal fin, con frecuencia impulsados por preocupaciones de seguridad, han dado lugar a discriminación y a presiones para que los pueblos de la montaña adopten las costumbres de las tierras bajas⁷. El estrés de la integración ha causado a veces la rotura de la trama social, especialmente en Tailandia, donde se produjo una rápida "modernización" en el decenio de 1980.

Contrariamente a la creencia popular, las comunidades que cultivan opio se cuentan entre las más pobres de la República Democrática Popular Lao. La encuesta nacional anual de la adormidera de 2003 estima que el agricultor de opio medio obtiene 88 dólares de los Estados Unidos del cultivo de la adormidera, como parte de sus ingresos anuales de 205 dólares. Esto equivale aproximadamente al ingreso generado por la venta de un ternero, una tonelada de arroz, una pareja de cerdos, cinco cabras, cincuenta gallinas o dos madejas de seda. Esto se puede lograr fácilmente—Leik Boonwaat, "Achievements and lessons learned from the balanced approach to opium elimination in the Lao PDR (2001–2004)", documento presentado en una reunión sobre la eliminación de los obstáculos al crecimiento celebrada en Doi Tung, Tailandia, del 13 al 19 de noviembre de 2004.

Tanto en la región andina como en el Asia sudoriental, la pobreza y los cultivos ilícitos se superponen. En la región boliviana de Chapare, donde se cultiva la coca, el 85% de una población migrante vive sumida en la pobreza, y el 30% en la pobreza extrema⁸. En sus zonas de origen de las tierras altas, los niveles de pobreza exceden del 90%⁹. En el Perú, el 70% de los agricultores de siete importantes zonas productoras de coca hacen frente a la pobreza, el 42% a la pobreza extrema¹⁰. En Myanmar, las familias que producen adormidera, que se cuentan entre las más pobres, obtienen 214 dólares por año¹¹. De las 38 aldeas de la zona de Nam Lang de Tailandia en las que en 1983 se inició un programa de desarrollo alternativo, 9 tenían acceso a caminos, ninguna tenía electricidad, 6 tenían agua potable y sólo el 8% de los niños asistía a la escuela. El ingreso familiar anual medio ascendía a 236 dólares, y el 42% de los hogares estaba endeudado¹². En Viet Nam, los habitantes de las zonas rurales representan el 90% de los pobres, observándose los casos peores de pobreza en las tierras altas. En esas tierras, del 50% al 78% de los hogares de tribus de montaña son pobres: un estudio de cuatro distritos determinó ingresos anuales medios de 131 dólares¹³. En la República Democrática Popular Lao, dos tercios de los 47 distritos más pobres cultivan adormidera para aumentar los ingresos familiares. Las familias que cultivan la adormidera obtienen ingresos anuales de 205 dólares, de los cuales 88 corresponden al opio¹⁴.

La pobreza y los cultivos ilícitos amenazan la estabilidad política y económica, la seguridad nacional y el medio ambiente: las drogas desatan conflictos armados en Colombia y Myanmar; las mafias criminales perturban la paz en todas partes. Y el cultivo migratorio de la adormidera causa erosión y modifica el clima.

⁶La ley nacional de Tailandia de 1911 otorgó la ciudadanía a todas las personas nacidas en Tailandia, pero los que obtuvieron realmente la ciudadanía (con tarjetas de identificación) vivían en las ciudades o cerca de ellas. Los habitantes de zonas montañosas remotas viven fuera del alcance de las instituciones tailandesas (véase Ronald D. Renard, *Opium Reduction in Thailand 1970–2000* (Bangkok, Silkworm Books, 2001), págs. 53 y 55).

⁷En los decenios de 1960 y 1970, Tailandia estuvo plagada de grupos de insurrectos; en esa época, los Estados Unidos consideraban a Tailandia como el elemento principal de la denominada teoría del "dominó" que orientó la política de los Estados Unidos y la intervención militar en Indochina hasta 1975.

⁸Tomado del Censo de 2001, los trópicos de Cochabamba (véase *El Trópico en Cifras* (Cochabamba, Mancomunidad del Trópico, 2004)).

⁹República de Bolivia, *Plan Nacional de Desarrollo Alternativo 2003–2008* (Ministerio de Asuntos Campesinos Indígenas y Agropecuarios, noviembre de 2002), pág. 2.

¹⁰Estas regiones incluyen siete departamentos: Ayacucho, Cuzco, Huanuco, Junín, Pasco, San Martín, y Ucayali (United States Agency for International Development, *Annual Report FY 2003* (Washington, D.C., 13 de marzo de 2003), págs. 6 y 7.

¹¹Fuente: ONUDD.

¹²Thai-German Highland Development Programme, *Review of TG-HDP's Agricultural and Forestry Programmes, 1984–1988, with Special Reference to Community-based Natural Resources Management*, Paper No. 212 (Chiang Mai, Tailandia, 1998), vol. 1, pág. 12; e *Impact Assessment Study, Nam Lang*, Internal Paper 179 (Chiang Mai, Tailandia, 1994), págs. 6 y 29.

¹³ONUDD, *Research Study of the Vietnamese Experience on Opium Eradication* (Hanoi, sin fecha), págs. 8, 9, 12 y 51.

¹⁴Leik Boonwaat, "Achievements and lessons learned from the balanced approach to opium elimination in the Lao PDR (2001–2004)", documento presentado en una reunión sobre la eliminación de los obstáculos al crecimiento celebrada en Doi Tung (Tailandia) del 13 al 19 de noviembre de 2004. Las minorías étnicas comprenden hasta el 70% de la población de la República Democrática Popular Lao (véase Leik Boonwaat, "Gender Mainstreaming in the balanced approach to opium elimination programme in the Lao PDR", *Emerging Gender Strategies for Alternative Development: Regional Seminar on Alternative Development; Information Networking and Sharing Good Practice on Gender Development*, publicación No. 4/2004 (Bangkok, Centro Regional para el Asia Oriental y el Pacífico, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2004) págs. 18 a 25.

Puesta en práctica del desarrollo alternativo

El desarrollo alternativo funciona de manera diferente según las regiones y los países, en respuesta a cada situación particular del cultivo ilícito, las estrategias de lucha contra las drogas de los donantes, las estrategias e instituciones nacionales y hasta las diferentes nociones del desarrollo alternativo¹⁵.

En la región andina, los productores de cultivos ilícitos destacan en primer lugar los obstáculos para la obtención de ingresos, como es de esperar en una sociedad basada en las clases. Los caminos deficientes, la falta de crédito, la ausencia de agroindustrias y otros factores influyen en esta situación, pero los productores califican un factor por sobre todos los otros: una falta de mercados viables y estables para los productos alternativos. Los productores del Asia sudoriental, por el contrario, aunque hacen frente a muchos de los mismos obstáculos, insisten primero en su incorporación a la sociedad nacional —es decir, ponen al frente la cuestión étnica— y el acceso a sus servicios. En Tailandia, por ejemplo, el acceso a la ciudadanía y la tierra ocupa un lugar prominente¹⁶.

“Los que defendemos nuestra coca . . . la hemos cultivado durante 3.000 años. Nunca nos ha hecho daño; nadie se vuelve adicto a la droga. Rechazamos categóricamente el tráfico de drogas. El tráfico de drogas existe porque hay una demanda de drogas. Estamos dispuestos a ayudar a combatir el tráfico de drogas, pero ustedes deben ayudarnos a encontrar mercados para los productos alternativos”.—Líder de agricultores de Yungas (Bolivia)

Hay también otras diferencias en el entorno de la lucha contra las drogas en las dos regiones. Los cultivos ilícitos en la región andina, más que en el Asia sudoriental (al menos en la actualidad), tienden a ser considerados en primer lugar como una amenaza a la seguridad, que debe resolverse mediante una aplicación estricta de la ley y la erradicación directa, con resultados inmediatamente visibles, más que como una cuestión de pobreza que debe resolverse mediante el desarrollo. Sin embargo, aun en la región andina, los donantes y los gobiernos difieren en cuanto a la importancia —y las condiciones que imponen a la asistencia para el desarrollo alternativo— que otorgan a estas dos estrategias. Esta falta de consenso, que se refleja también en instrumentos de las Naciones Unidas, puede causar tensiones locales cuando las estrategias se aplican en forma paralela en una sola zona geográfica o en zonas contiguas¹⁷.

La gestión nacional del desarrollo alternativo también varía según las regiones. En la región andina, cada país tiene una sola entidad que coordina o aplica los proyectos de desarrollo alternativo nacionales o de los donantes: la Comisión Nacional de Desarrollo y Una Vida Libre de Drogas (DEVIDA), el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE) (hasta hace poco) en Colombia y el Programa de Desarrollo Alternativo Regional (PDAR) en Bolivia. Aunque esto tiene sus ventajas, también ha obrado en desmedro de los organismos públicos (en la esfera de la agricultura, el transporte, la salud y la educación), que son vitales para el desarrollo sostenible¹⁸. En el Asia sudoriental, la gestión del desarrollo alternativo es más diversa y más compleja. Con todo, esos países prefieren requerir la participación de los organismos de desarrollo, aunque con frecuencia trabajan con un organismo, o bajo sus auspicios, encargados

¹⁵En su vigésimo período extraordinario de sesiones, la Asamblea General, en su resolución S-20/4 E, define el desarrollo alternativo como un proceso destinado a impedir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contengan estupefacientes y sustancias sicotrópicas mediante la adopción de medidas de desarrollo rural expresamente concebidas con tal fin, y que se lleva a cabo en el contexto de un crecimiento económico nacional sostenido y de los esfuerzos por alcanzar un desarrollo sostenible de los países que están tomando medidas contra las drogas, teniendo presentes las características socioculturales especiales de las comunidades y grupos destinatarios, y en el marco de una solución permanente y global de la problemática de las drogas ilícitas.

¹⁶El problema de las tierras en el Asia sudoriental es diferente del de la región andina, donde la cuestión controvertida es la reforma agraria. En Asia, los productores practican el cultivo itinerante en los bosques altos que, al igual que en Tailandia, pueden tener una situación protegida frente a los gobiernos nacionales, con asentamientos ilegales. Los pueblos de montaña hacen frente no sólo a grupos de interés ambientales opuestos a la agricultura itinerante, sino también a intereses madereros ilegales, como en la República Democrática Popular Lao y Tailandia, donde estos grupos operan mediante la corrupción y la influencia política.

¹⁷Muchos donantes han financiado el desarrollo alternativo en la región andina a lo largo de los años. Los principales, en orden de importancia, han sido los Estados Unidos (USAID), la ONUDD y Alemania (GTZ); la Unión Europea está asumiendo una función mayor. En términos de monto de la inversión, sin embargo, los Estados Unidos superan a todos los demás. En el Perú, los Estados Unidos financiaron en 2003 un 95% del desarrollo alternativo.

¹⁸Esto no significa negar la importante función que cumplen las entidades del sector privado —por ejemplo, las Cooperativas Agrarias Cafetaleras (COCLA) y Oleaginosas Amazónicas S.A. (OLAMSA) en el Perú, y la Empresa Cooperativa del Sur del Cauca (COSURCA) en Colombia, todas controladas por los agricultores— sino más bien destacar la necesidad de una participación adecuada del sector público. Esa participación también demuestra el compromiso del gobierno de ayudar a los sectores marginales.

de resolver cuestiones étnicas, de las tierras altas o de las fronteras, como en Myanmar, Tailandia y Viet Nam¹⁹.

Objetos de la evaluación

En las secciones siguientes del presente informe se examina el funcionamiento del desarrollo alternativo en

las dos regiones objeto de estudio, la región andina de América del Sur y el Asia sudoriental, abordando primero las repercusiones del desarrollo alternativo e identificando los factores que explican el éxito o el fracaso y describiendo luego algunas de las experiencias adquiridas a través de los años y haciendo recomendaciones.

II. Repercusiones: cambios en las vidas y los medios de subsistencia

Reducción de los cultivos ilícitos

Tanto la región andina como la del Asia sudoriental han experimentado una reducción de los cultivos ilícitos en los últimos 15 años. La declinación es relativamente inferior en la región andina, donde el cultivo del arbusto de coca bajó de 210.000 hectáreas en 1990 a 150.000 hectáreas al final de 2003: una reducción del 28%. En el Asia sudoriental, el cultivo de la adormidera bajó de 200.000 hectáreas en 1990 a 50.000 a mediados de 2004: una reducción del 75% (véase el anexo I). El desarrollo alternativo claramente ha contribuido a esas reducciones, en algunos países más que en otros, pero como es sólo uno de los factores que contribuyen a reducir los cultivos ilícitos, la magnitud de su contribución no siempre se conoce con precisión.

En la cuenca de Aguaytía en el Perú, sitio del estudio regional andino, la superficie cultivada con arbusto de coca bajó de 16.000 hectáreas en 1995 a unas 500 en la actualidad. El 40% de los agricultores que participaron en

el estudio de 191 hogares dijo que el arbusto de coca constituía su base económica principal antes de participar en el desarrollo alternativo, y sólo el 5% dijo que seguía siéndolo en la actualidad. La mayoría de los que habían abandonado el cultivo del arbusto de coca se refirieron a un programa de erradicación voluntaria financiado por los Estados Unidos de América, cuya estrategia de lucha contra las drogas en el Perú se modificó en 2002; desde 1995 se había basado en la interdicción (de un puente aéreo) para mantener bajos los precios de la coca en la explotación agrícola para que pudiera ponerse en práctica el desarrollo. La nueva estrategia partía de la base de que ni los Estados Unidos ni el Perú tendrían jamás recursos suficientes para desarrollar los extendidos valles de la coca²⁰. En algunas zonas de los países andinos, donde se efectuaron actividades de represión contra los productores de cultivos ilícitos sin suministrarles asistencia para el desarrollo alternativo, los cultivos ilícitos se han desplazado a zonas remotas, entre ellas algunas con sistemas ecológicos frágiles y tierras de pueblos indígenas.

¹⁹En Viet Nam, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural coopera con el Comité de Minorías Étnicas y Asuntos de Montaña. En Myanmar, las agencias de desarrollo que trabajan en el estado oriental de Shan están sujetas a la supervisión del Ministerio de Zonas Fronterizas y Razas Nacionales y Asuntos de Desarrollo. En Tailandia, el gobierno ha favorecido a las tierras altas y sus grupos étnicos para el desarrollo desde 1969, cuando se inició el proyecto real. (El Programa de desarrollo de las tierras altas alemán-tailandés (1981-1998), sin embargo, designó a la Oficina de la Junta de Estupefacientes de Tailandia como órgano de ejecución, aunque las entidades de desarrollo, nacionales y locales (cuando existían), cumplían una función importante (véase Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, *Evaluation of the Project Thai-German Highland Development Programme (TG-HDP)*, P.N. 90.2083.5 (Bonn, marzo de 1993), pág. 4)). Tanto en la República Democrática Popular Lao como en Myanmar, los proyectos financiados por donantes y el personal extranjero siguen cumpliendo una función ampliada en el país, debido a las deficiencias de las instituciones nacionales y la escasez de personal. Los proyectos de desarrollo alternativo en esos países, igual que en Tailandia al principio, procuran fortalecer la base nacional de recursos humanos y atender a las necesidades de los productores de cultivos ilícitos.

²⁰Un contratista de los Estados Unidos, Chemonics International, trabajó en 2003 con 27.000 familias de Aguaytía, que habían eliminado unas 3.000 hectáreas de arbusto de coca en virtud de pactos de erradicación voluntarios. Un representante de la compañía dijo al equipo de estudio que Chemonics operaba en función del mandato de reducción de la coca de USAID, y no en virtud de uno de reducción de la pobreza.

La producción de opio en Tailandia, que en la actualidad está prácticamente libre de opio, cayó de unas 145 toneladas en el decenio de 1960 a menos de 10 toneladas en 2000. El 95% de las familias que cultivaban la adormidera y que participaron en un estudio de 120 familias (parte del estudio regional del Asia sudoriental) en Tailandia aumentaron la cantidad de tierra que trabajaban después de recibir asistencia para el desarrollo alternativo, en comparación con sólo el 13% de otros. Tailandia, a diferencia de otros países de ambas regiones afectados por los cultivos ilícitos, incluyó, a partir del decenio de 1960, el desarrollo alternativo en el desarrollo en gran escala de las tierras altas, y esto constituye un caso especial²¹. En el decenio de 1980, cuando la superficie cultivada con adormidera cayó de 6.000 hectáreas en 1980 a menos de 1.000 en 1990, se observó la mayor declinación del opio. Las actividades de erradicación llevadas a cabo por el Real Ejército Tailandés y la Policía de Patrulla de Fronteras facilitaron el logro de este resultado, pero durante ese período también comenzaron más de una docena de importantes proyectos de desarrollo con asistencia de donantes²².

Un 5% de las familias que cultivan la adormidera en la República Democrática Popular Lao recibieron apoyo en forma de desarrollo alternativo. Se trata ahora de determinar la forma en que se puede sostener la marcada declinación del cultivo de la adormidera, lograda mediante contratos de eliminación de la adormidera con las comunidades locales.

Las estadísticas sobre las superficies sembradas con cultivos ilícitos pueden dar lugar a error. Los gráficos que figuran en el anexo I, por ejemplo, muestran una reducción del 30% en el cultivo del arbusto de coca en la región entre 2000 y finales de 2003. Sin embargo, la sostenibilidad de esta reducción es incierta. Los datos del programa de vigilancia de los cultivos ilícitos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) revelan que el número de provincias colombianas en que se cultiva el arbusto de coca aumentó de 12 en 1999 a 23 en 2003²³, y esta tendencia continúa. El cultivo del arbusto de coca también ha aumentado en Bolivia y el Perú en los últimos dos años, principalmente en las Yungas de La Paz, y los valles peruanos de Apurímac y Huallaga (Monzón)²⁴. En cuanto al Asia, Chouvy, becario de investigación del Centre National de la Recherche Scientifique de Francia y especialista en opio, observa²⁵:

"La reducción forzosa de la producción de opio durante 2003-2004 en Myanmar (que bajó un 54%) y en la República Democrática Popular Lao (que bajó un 64%) puede muy bien tener efectos perjudiciales, como un desplazamiento de la producción a otras zonas²⁶. Esto sucedió en 2002-2003, cuando una reducción del 50% en la producción en la zona de Kokang del estado de Shan septentrional de Myanmar dio lugar al cultivo del opio en la parte septentrional de la región especial Wa 2 de Myanmar. Pero la erradicación y la interdicción tienen también otro importante efecto perjudicial: promueven el aumento de los precios."

²¹Esta "incorporación" hace difícil distinguir, especialmente para los beneficiarios, los proyectos de desarrollo alternativo de los de desarrollo general. (La política de los Estados Unidos en el decenio de 1980 requería que los proyectos financiados por ese país que operaban en las montañas tuvieran por principal objetivo la lucha contra el opio, aunque esto no figurara en los documentos del proyecto (véase Renard, op. cit., pág. 104).) Como se sugiere en varios informes, este desarrollo, especialmente en los primeros años, normalmente procuraba convertir a los montañeses en habitantes tailandeses de tierras bajas en lugar de incorporarlos a la sociedad tailandesa teniendo en cuenta sus culturas, o para controlarlos durante el proceso de cambio (véase, por ejemplo, Thai-German Highland Development Programme, *Impact Assessment Study . . .*, págs 9, 91 a 94). Este proceso con frecuencia iba acompañado de altos niveles de estrés y anomia social con o sin migración de salida. Es interesante que, como se señala también en el informe, la caída de la producción de opio coincidió con un aumento del uso de la heroína y los estimulantes de tipo anfetamínico, y hasta del alcohol, quizá para hacer frente al estrés y sustituir el uso tradicional del opio como medicina y en los ritos.

²²Thai-German Highland Development Programme (TG-HDP) in Northern Thailand", *Alternative Development: Sharing Good Practices, Facing Common Problems; Alternative Development in East Asia*; Regional Seminar on Alternative Development for Illicit Crop Eradication: Policies, Strategies and Actions, 16 a 19 de Julio de 2001, Taunggyi (Myanmar) (Centro Regional para Asia oriental y el Pacífico del Programa de las Naciones Unidas de Fiscalización Internacional de Drogas, Bangkok, 2001), pág. 91.

²³ONUDD, *Colombia: Coca Cultivation Survey* (véase también Colette A. Youngers y Eileen Rosin, Editores, *Drugs and Democracy in Latin America: the Impact of U.S. Policy* (Boulder, Colorado y Londres, Lynne Rienner Publishers, 2004) pág. 114, y John M. Walsh, "Are we there yet? Measuring progress in the U.S. war on drugs in Latin America", *Drug War Monitor*, diciembre de 2004, págs 7 y 11.

²⁴El precio medio anual de la coca boliviana en la explotación aumentó de 1,6 dólares EE.UU./kg en 1997, al comienzo de la agresiva campaña de erradicación forzosa en Chapare, a 5,4 dólares/kg en 2003, el precio medio anual de la coca peruana en la explotación bajó de 2,5 dólares/kg en 1994, en la víspera de la interdicción del puente aéreo apoyada por los Estados Unidos, a 0,8 dólares/kg en 1997, pero volvió a subir a 2,1 dólares/kg en 2003 (véase, *Informe Mundial sobre las Drogas 2004* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.04.XI.16), vol. 2, Estadísticas, págs. 243 y 249).

²⁵Pierre Arnaud Chouvy, "The dangers of opium eradication in Asia", *Jane's Intelligence Review*, vol. 17, No. 1 (2005), págs. 26 y 27.

²⁶La erradicación forzada también ha sido rápida en la zona de Ky Son de Viet Nam (los pueblos Hmong solamente cultivan el 75% de la adormidera en Viet Nam), y esto ha dificultado una respuesta efectiva del proyecto de desarrollo alternativo de Ky Son dirigido por la ONUDD. Como señala uno de los expertos del proyecto de la ONUDD (Pere Vogel, "Ky Son alternative development project in Viet Nam", *Alternative Development Sharing Good Practices...*, pág. 126): "La erradicación demasiado rápida puede ser contraproducente y dar lugar a una mayor replantación de los cultivos y a la pérdida de la confianza en el desarrollo alternativo cuando un proyecto no puede hacer frente al rápido aumento de la demanda de sus servicios causada por una aplicación rápida y eficiente de las políticas de erradicación".

Los agricultores que recibieron apoyo en forma de desarrollo alternativo en ambas regiones han sido relativamente pocos. Según la ONUDD, la asistencia para el desarrollo alternativo ha llegado a sólo el 23% de las familias en las zonas de cultivos ilícitos de la región andina y a sólo el 5% de las familias en el Triángulo de Oro²⁷.

La reducción de la pobreza y la mejora de la calidad de la vida

El desarrollo alternativo ha tenido numerosos éxitos, aunque a veces parecen pequeños en relación con la enormidad del desafío. Estos éxitos han facilitado y consolidado la reducción de los cultivos ilícitos y han contenido su propagación. Estos éxitos parecen indicar lo que se podría lograr con un compromiso de actuar más firme.

En el Perú, el café ha sido la principal alternativa, que sostiene a unas 5.000 familias en 12.000 hectáreas. En 1988, la ONUDD comenzó a restablecer la Central de Cooperativas de la Convención y Lares (COCLA), una cooperativa fundada en la provincia de Cuzco en el decenio de 1960 (véase el anexo II). Con el empleo de mejores tecnologías de producción, comercialización, financiación y organización, las exportaciones de COCLA aumentaron de 3.000 toneladas en 1997 a 8.000 en 2003. Desde 1997 exporta directamente en lugar de utilizar intermediarios, y desde 2001 funciona sin asistencia del proyecto.

Los proyectos sobre la palma de aceite de la ONUDD en el Valle de Huallaga en el Perú han proporcionado ingresos a 1.815 familias. Agricultores de la Cuenca de Aguaytía y sus cercanías consideran que la labor con la palma de aceite ha tenido éxito: les ha permitido ahorrar, planear el futuro y enviar a sus hijos a la escuela. Una asociación de productores y una planta de elaboración

han aumentado el empleo²⁸. El efecto multiplicador ha dado lugar a la aparición de nuevas empresas y a una economía más vital. La asociación y la planta de elaboración han sido elogiadas en toda la región, y han dado a la población local una mayor intervención en los asuntos regionales. La mitad de los agricultores de la palma encuestados en el estudio de los hogares de Neshuya dijo que el aceite de palma había mejorado "significativamente" su nivel de vida, y la otra mitad dijo que lo había hecho "moderadamente". En general, los agricultores observaron con frecuencia la falta de todo requisito de erradicar la coca antes de recibir asistencia; de hecho, los ingresos provenientes de la coca habían permitido a algunos efectuar la transición a la palma²⁹. La encuesta reveló también más oportunidades de educación para niños de más de 17 años en los hogares productores de palma de Neshuya que en los de otros hogares. Un aspecto de gran interés es que las familias encuestadas citaron una mayor paz y seguridad como la consecuencia positiva importante del desarrollo alternativo, seguida de un aumento de la superficie cultivada³⁰.

En la provincia meridional de Cauca en Colombia, donde se cultivan el arbusto de coca y la adormidera, la ONUDD fundó la Empresa Cooperativa del Sur del Cauca (COSURCA) en 1993 para organizar 19 grupos de productores pequeños. Similar a COCLA (véase más arriba), COSURCA permite en la actualidad a 1.500 familias, muchas de ellas de indios americanos, vender café orgánico a Europa (al doble del precio del café regular en la explotación) y café y corazones de palma (*palmitos*) a la cadena de supermercados francesa Carrefour³¹.

El Asia sudoriental también ha logrado éxitos con el desarrollo alternativo. Desde el decenio de 1970, el gobierno de Tailandia ha ampliado sus servicios de agricultura, salud y educación en el contexto del desarrollo de las tierras altas. Los agricultores que participaron en el estudio de

²⁷Fuente: ONUDD.

²⁸El Comité Central de Palmicultores de Ucayali (COCEPU) fue creado en 1992, y la empresa de elaboración OLAMSA, en 1998. COCEPU es el accionista mayoritario (56%) de OLAMSA, y el resto de las acciones (44%) está en manos de los agricultores de la asociación. OLAMSA es un híbrido poco común de cooperativa y empresa, un arreglo único de la ONUDD que está recibiendo mucha atención.

²⁹Los cultivadores de la palma comunicaron un ingreso neto medio de 650 dólares EE.UU./hectárea, y el resultado ha sido que los agricultores de toda la zona ahora quieren cultivar la palma de aceite. En un sentido estricto, este éxito representa una empresa a largo plazo de alto riesgo con una elevada relación costo-beneficio. En un sentido más amplio, los beneficios trascienden las ganancias de los participantes y se extienden en un ámbito más grande. De hecho, la palma quizá llegue a ser un "polo de desarrollo" para una gran región, con muchos beneficios futuros. Cabe observar también que muchos de los primeros cultivadores de la palma han escapado a la violencia relacionada con las drogas en el Alto Huallaga, y quizá hayan estado más dispuestos a aceptar el riesgo de la palma de aceite. También es interesante observar que la estrategia de la ONUDD fue constante durante los ocho años del proyecto (1991-1999), y que su equipo técnico se mantuvo estable.

³⁰La violencia que suelen incitar los cultivos ilícitos puede explicar por qué muchos agricultores aceptaron el desarrollo alternativo pese a una prevista declinación de los ingresos.

³¹Fuente: ONUDD.

los hogares mencionaron un aumento de la superficie plantada con cultivos comerciales así como la utilización de tecnologías de producción modernas como los principales efectos del desarrollo alternativo. Un aspecto negativo fue el aumento de la deuda y la migración hacia zonas urbanas en búsqueda de empleo (véase la nota 21).

Las zonas de tierras altas de Tailandia han disfrutado de varias importantes iniciativas de desarrollo alternativo (o desarrollo) desde 1969, entre ellas el proyecto de desarrollo Doi Tung, iniciado en 1988 en la provincia de Chiang Rai, cerca de la frontera con Myanmar, bajo los auspicios de la Princesa Srinagarindra³². Como se indica en los gráficos del anexo III, el ingreso medio por hogar de los participantes en el proyecto aumentó siete veces entre 1988 y 2003, y el porcentaje de los que no eran ciudadanos de Tailandia bajó de 62 en 1992 a 30 en 2003³³. La creciente proporción de los ingresos de los hogares proveniente de la mano de obra (véanse las figuras II y III) se refiere a salarios obtenidos en fábricas locales desarrolladas por el proyecto, plantas de elaboración (especialmente en relación con el cacao y la macadamia), centros de capacitación y el turismo³⁴. En el figura IV se muestra también que la proporción de la población sin educación disminuyó ligeramente entre 1992 y 2003, pero el número de los que tenían educación secundaria aumentó marcadamente.

Otra iniciativa importante, el Programa de desarrollo de las tierras altas alemán-tailandés (1981-1998), tuvo lugar en las zonas de WaWi, Nam Lang y Huai Poo Ling³⁵. Sus

principales efectos sobre los hogares incluyen un mayor acceso a la educación, los servicios de salud y el agua potable, con la consiguiente declinación de las infecciones y enfermedades transmitidas por el agua, como el paludismo y la viruela. La planificación de la familia redujo también las tasas de nacimientos. Al mismo tiempo, los nuevos cultivos comerciales y un aumento de la economía agrícola en el norte duplicaron o hasta triplicaron los ingresos de muchos hogares³⁶.

Los efectos del desarrollo alternativo en Myanmar, la República Democrática Popular Lao y Viet Nam han sido menores. En esos países, las iniciativas han sido breves y los fondos escasos, a diferencia de Tailandia, donde las actividades de gran envergadura y bien financiadas duraron de 15 a 30 años. La gran diversidad de grupos étnicos y lingüísticos, las estructuras sociales verticales que desalientan la participación popular, los conflictos armados, la erradicación forzosa (para alcanzar las metas fijadas para la reducción de la adormidera) sin alternativas económicas y la desconfianza de los campesinos desaceleraron el desarrollo alternativo.

La zona principal de cultivo de la adormidera en Myanmar es el estado oriental de Shan, donde en 1998 se inició el proyecto de desarrollo alternativo Wa en la región especial 2 de Wa, que abarcó a 7.800 familias esparcidas en más de 1.300 kilómetros cuadrados (km²)³⁷. Pese a que los progresos fueron lentos en razón de la desconfianza provocada por años de conflictos armados, el proyecto logró avances encomiables en el sector de la salud. Todos los

³²La princesa Srinagarindra era la madre del Rey Bhumibhol Adulyadej, quien en 1969 inició el pionero Proyecto Real. Por razones de estabilidad y continuidad, se escogió a la Fundación Mae Fah Luang, con patronazgo real, para coordinar actividades en las que participaban muchos organismos gubernamentales (que invirtieron 20 millones de dólares entre 1991 y 1993 solamente, más de la mitad en la construcción de caminos) y planes que abarcan la vida del proyecto prevista en 30 años (véase ONUDD, "The role of non-agricultural development in the Doi Tung development project", *Alternative Development: Sharing Good Practices* . . . , págs. 73 a 81). La familia real es un símbolo de potencia en Tailandia, lo que explica su función de fuerza impulsora del desarrollo de las tierras altas y su capacidad para coordinar las actividades de numerosos organismos públicos y privados (Renard, op. cit., pág. 125).

³³La posibilidad de obtener la ciudadanía ha sido un fuerte incentivo para que algunos agricultores abandonaran el cultivo de la adormidera durante la primera etapa del desarrollo alternativo. Según un estudio de desarrollo alternativo en la zona de Nam Lang (Thai-German Highland Development Project, *Impact Assessment Study* . . . , pág. 95):

"La mayoría expresó un fuerte deseo de legalizar su situación y mejorar su acceso a servicios sociales, así como a mercados para actividades generadoras de ingresos alternativos. Por lo tanto, la mayoría de los habitantes de las aldeas mostró gran entusiasmo cuando se les ofrecieron medidas de desarrollo. Esto explica en parte por qué muchos aldeanos están dispuestos a abandonar su participación en el cultivo de la adormidera, siempre que las expectativas sean positivas y se cumpla el apoyo prometido. Por esta razón, el cultivo de la adormidera tiende a disminuir de manera más drástica en las primeras etapas del proyecto."

³⁴ONUDD, "The role of non-agricultural development...", pág. 75.

³⁵The Thai-German Highland Development Project, una iniciativa a largo plazo, se previó como un "programa" en lugar de un "proyecto", para que tuviera flexibilidad para responder a condiciones que todavía se estaban determinando (Renard, op. cit., pág. 96).

³⁶Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, *Evaluation of the Project...*, pág. 70, y ONUDD, "Thai-German...", págs. 92 y 93.

³⁷En 1989, tras décadas de guerra, diecisiete grupos armados firmaron acuerdos de cese del fuego con el gobierno de Myanmar. Sin embargo, el gobierno central todavía tiene poco control sobre algunas zonas, y hay mucha desconfianza. El proyecto apoyado por la ONUDD (la etapa II comenzó en 2002) tuvo por objeto apoyar a las autoridades Wa y al gobierno central a librar del opio a la región Wa (véase Government of Myanmar, *Country Papers of Myanmar Endeavors on Drug Control and Alternative Development* (diciembre de 2001); ONUDD, "Wa Alternative Development Project", *Alternative Development, Sharing Good Practices...*, págs. 49 a 53).

niños menores de tres años han sido vacunados, con lo que se ha reducido la mortalidad infantil, y la lepra ha sido eliminada en una zona con tasas cuatro veces más altas que las de otras partes de Myanmar. El proyecto permitió la electrificación de una aldea, la construcción de 10 escuelas primarias y dos escuelas de estudios medios (las tasas de analfabetismo de Wa son altas), el abastecimiento de agua potable a dos pueblos y 16 aldeas, y la construcción de 15 km de caminos.

El denominado proyecto Palavek (1989-1996), ejecutado en Vaisonboun, distrito de Hom, en la República Democrática Popular Lao, proporcionó a los agricultores Hmong tecnologías poscosechas sencillas, infraestructura de caminos (aunque el mantenimiento ha resultado un problema) y apoyo para vender ganado pequeño. Sin embargo, la iniciativa es más conocida por: a) haber iniciado el primer programa de tratamiento y rehabilitación basado en las aldeas en un país en que más de la mitad del opio producido se consume en las tierras altas empobrecidas; y b) por haber mostrado que un liderazgo de clanes firme y la participación de la comunidad pueden reducir el cultivo de la adormidera sin la imposición de castigos o la erradicación forzosa³⁸.

Sostenibilidad ambiental

Los proyectos de desarrollo alternativo en la región andina, con excepción de unos pocos situados en zonas de tierras altas de cultivo de la adormidera, tienden a radicarse en las tierras bajas tropicales, mientras que los proyectos del Asia sudoriental están en su mayoría en tierras altas. La estabilización de la agricultura migrante es un desafío en ambas regiones, pero especialmente en Asia,

donde el aumento de la población de las tierras altas ha reducido el ciclo de barbecho, causando la degradación de las tierras y la reducción del rendimiento³⁹. La erosión del suelo ha sido un resultado perjudicial en ambas regiones, aunque también en este caso principalmente en Asia, donde da a las clases gobernantes de las llanuras ribereñas bajas, como en República Democrática Popular Lao, una mayor razón de resentimiento contra los habitantes de las tierras altas⁴⁰.

Numerosos proyectos andinos han promovido los cultivos arbóreos tropicales. Los más comunes incluyen el café, la palma de aceite, el cacao, el caucho y la palma melocotonero, que no solo crecen bien en climas húmedos con sus suelos delgados, sino que también dejan a los agricultores poco tiempo y espacio para el cultivo del arbusto de coca. El cultivo de la palma de aceite en el Perú es un ejemplo clásico. En Bolivia, la ONUDD ha promovido la silvicultura y la agrosilvicultura durante casi un decenio en la región de Chapare, a fin de estabilizar la agricultura migrante, enseñando a los agricultores a cortar selectivamente, vender la madera y reforestar con especies madereras de crecimiento rápido. Entretanto, plantan cultivos alimenticios y para la venta. Este proyecto de gestión de los bosques, a diferencia de la mayoría de las iniciativas de desarrollo alternativo, ha influido sustancialmente en la política y la legislación forestales del gobierno.

En Tailandia, el programa de desarrollo de las tierras altas alemán-tailandés mejoró la gestión de las cuencas hidrográficas y el equilibrio ecológico en general. La clave de esto fue la gestión de los recursos naturales de base comunitaria, que se desarrolló a la par de una creciente apreciación de la participación local⁴¹. Con todo, hay una salvedad que se aplica al

³⁸Leik Boonwaat, "An overview of alternative development and illicit crop eradication: policies, strategies and actions in the region", *Alternative Development, Sharing Good Practices* . . . , pág. 144, y "Achievements and lessons learned from a balanced approach to opium elimination in the Lao PDR (2001-2004)", monografía presentada en una reunión sobre eliminación de obstáculos al crecimiento, celebrada en Doi Tung (Tailandia), del 13 al 19 de noviembre de 2004.

³⁹Asimismo, la reducción del período de barbecho trae consigo rápidamente un aumento de la maleza y las plagas de insectos hasta niveles incontrolables.

⁴⁰La reciente reducción forzada de la adormidera en Myanmar y en la República Democrática Popular Lao han amenazado los medios de subsistencia de algunas tribus de montaña, que venden opio para obtener alimentos. Como señala Chouvy (op. cit.):

"Mientras que en la zona de Kokang [estado septentrional de Shan (Myanmar)] el Programa Mundial de Alimentos proporcionó asistencia de emergencia el año pasado, en la República Democrática Popular Lao el gobierno optó en los últimos años por trasladar a unos 25.000 montañeses (de las tribus Hmong, Akha y otras) de sus montañas que dependen de las precipitaciones a los valles en que el riego ofrece la posibilidad de una producción de arroz más alta. Sin embargo la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha reconocido que los proyectos de sustitución de cultivos se han ejecutado sólo en algunas zonas y que son muy pocos para compensar estos drásticos cambios. Además, el traslado desde cimas de montañas sin paludismo a valles infectados de paludismo, con frecuencia sin medidas adecuadas de salud y desarrollo, hizo que muchas comunidades desplazadas fueran asoladas por el paludismo y también por la disentería. Las aldeas reasentadas tienen ahora una tasa de mortalidad anual del 4% en promedio (y de hasta el 20% en una aldea específica), mientras que la tasa nacional es de sólo el 1,2%" (Chouvy 2005).

⁴¹Thai-German Highland Development Programme, *Review of TG-HDP's Agricultural* . . . op.cit. y *Case Studies of Experiences in Implementing Community-based Land Use Planning and Local Watershed Management and Sustainable Farming System (1984-1998)*, Internal Paper No. 212 (Chiang Mai (Tailandia), 1998), vol. 2: y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, "Thai-German . . .", op. cit.

programa⁴²: "La agricultura comercial puede superar cualquier preocupación ecológica y afectar la distribución de los ingresos". También en Tailandia, el proyecto Doi Tung reforestó tierras que mostraban un paisaje desolado e inició modificaciones fundamentales del uso de la tierra. El proyecto redujo la superficie cultivada, y sin embargo aumentó los ingresos de los campesinos provenientes de la agricultura, abriendo al mismo tiempo nuevas fuentes de ingresos para los que antes cultivaban la adormidera⁴³ (véase también el anexo III). La reforestación también tuvo efectos saludables para el medio ambiente relacionados con la humedad relativa, la temperatura, las precipitaciones y la incidencia de incendios, y no sólo en la zona del proyecto sino también en el resto de la provincia (véase el anexo IV).

"Los primeros intentos de conservación incluyeron la aplicación de las leyes existentes para reasentar a las personas que habitaban las zonas protegidas. Esto provocó una fuerte resistencia de las comunidades, que contaron con ayuda de ONG, que en ese momento formaban parte de un movimiento ambiental emergente . . . La participación del sector privado en la reforestación comercial también fue impopular en las comunidades locales. El Plan Maestro para el sector de los bosques de Tailandia argumentó que no había otra forma de proceder que hacer participar a la población local en la ordenación de los bosques . . ." Thai-German Highland Development Programme, Examen de los programas agrícolas y forestales de TG-HDP 1984-1998, con especial referencia a la ordenación de los recursos naturales de base comunitaria, Internal Paper No. 212 (Chiang Mai, 1998), vol. 1, pág. 26.

La función de los géneros

Desde aproximadamente 1990, los proyectos han tratado, con diferente grado de interés, la cuestión del género, una noción que ha evolucionado y se comienza a comprender. La autora de un importante informe sobre cuestiones de género dice que el género es una "perspectiva", y no un "componente" de un proyecto y muestra la forma en que la adopción de esta perspectiva, o la comprensión de las funciones basadas en el sexo, puede ayudar a realizar los objetivos de los proyectos⁴⁴.

En la región andina, los productores de cultivos ilícitos, con algunas excepciones, comparten valores y estructuras de familia con las clases gobernantes. Las mujeres campesinas no solo se enfrentan a un machismo en toda la sociedad que las subordina a los hombres, sino también a altas tasas de analfabetismo y abuso de los cónyuges, enfermedades derivadas de la exclusión y una vida tensa y en los márgenes de la sociedad. En Asia, los que cultivan la adormidera pertenecen a una gran diversidad de grupos étnicos, cada uno de los cuales tiene normas sobre el género que difieren de las que prevalecen en la cultura nacional. Los Hmong, por ejemplo, están organizados en clanes patriarcales, los Karen son matriarcales y locales. El desarrollo no suele preparar bien a esos grupos para incorporarse a la sociedad nacional, donde sucumben a tentaciones y presiones autodestructivas. En muchos pueblos de montaña, las mujeres se ocupan de la adormidera y obtienen el ingreso de la familia⁴⁵. Con la erradicación

⁴²Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y ONUDD, *The Role of Alternative Development in Drug Control and Development Cooperation, Conferencia Internacional, 7 a 12 de enero de 2002* (GTZ, Feldafing, Munich (Alemania, 2004)). Ahora bien, la sostenibilidad general, como lo señala la administración del Programa, puede depender de la forma en que el gobierno de Tailandia administre el marco institucional, de política y jurídico (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, "Thai-German . . .", pág. 95):

"Según el reglamento del Real Departamento de Bosques, muchas aldeas están situadas ilegalmente en reservas forestales nacionales y, en algunos casos, hasta en santuarios de fauna y flora silvestres. Ante la falta de derechos oficiales de uso de las tierras y de un marco jurídico (Ley de bosques comunitarios) que dé a los grupos comunitarios la oportunidad de ordenar las zonas forestales locales, las comunidades de las tierras altas siguen expuestas a los cambios en la interpretación y la aplicación de las políticas gubernamentales. La sostenibilidad general del desarrollo de las tierras altas depende de la firmeza del marco institucional nacional en el que operan todos los interesados directos".

⁴³ONUDD, "The role of non-agricultural . . .", pág. 75.

⁴⁴Eva Dietz, *Gender and Alternative Development* (Eschborn, Agencia Alemana de Cooperación Técnica, 2000). Aunque una perspectiva de género incluye por cierto la equidad, significa más que mejorar la calidad de la vida de las mujeres. Se trata de la función de los hogares y la relación entre esas funciones, y de cómo esa relación cambia frente a las innovaciones tecnológicas y el cambio inducido por el desarrollo. Se trata tanto de los hombres como de las mujeres. En una palabra, se trata del bienestar de la familia y del hogar.

⁴⁵Según un observador, en la República Democrática Popular Lao, (Bandith Prathoumvanh, "Gender and alternative development in Lao PDR: a case study of Lao Women's Union", *Emerging Gender Strategies for Alternative Development: Regional Seminar on Alternative Development: Information Networking and Sharing Good Practices on Gender Development* (Centro Regional para Asia oriental y el Pacífico de la ONUDD, 2005, publicación No. 4/2004, págs. 35 a 40):

"Las mujeres contribuyen un 62% de la mano de obra para la producción del opio, mientras que los hombres se ocupan de limpiar y quemar los campos y de la construcción de cercas alrededor de los campos de adormidera. Las mujeres tienen a su cargo la preparación de los campos de adormidera, el sembrado de las semillas, la eliminación de las malezas y la cosecha de la resina".

Leik Boonwaat, Asesor Técnico Jefe de la ONUDD en la República Democrática Popular Lao, explica ("Gender mainstreaming . . .", pág. 20):

"Las mujeres son los puntales de los hogares y hacen la mayor parte del trabajo en el hogar, además de generar hasta el 80% de los ingresos de efectivo trabajando en los campos, especialmente en los aspectos de elevado índice de mano de obra de la producción del opio, pero la mayoría de los grupos étnicos de las tierras altas otorgan poca importancia y oportunidades a las mujeres. La educación de las niñas tiene una prioridad baja y su función en la adopción de decisiones fuera del hogar está sumamente limitada."

del cultivo de la adormidera, esta función queda eliminada, a veces con consecuencias graves, ya que muchas mujeres de esos pueblos ingresan al sector del comercio sexual⁴⁶.

En el anexo V se indica la estructura de género del estudio de 191 hogares del Perú. Con excepción del proyecto de las Naciones Unidas en Neshuya, los hombres superan en número a las mujeres (figura I). La historia de la migración puede explicar esta situación: los hogares que han emigrado más recientemente tienen menos mujeres. Las mujeres eran cabezas de familia en 10 hogares, en todos los casos debido a la muerte o la ausencia del hombre. En el anexo V se muestra también que los hombres incluidos en la muestra tenían más educación que las mujeres, especialmente después de los 25 años (figura II). La diferencia es menor entre los menores de 25 años, lo que refleja la expansión de la educación primaria en las zonas rurales durante los últimos años. Por último, en el anexo V se compara la participación de las mujeres en proyectos de desarrollo alternativo al comienzo y en la actualidad (figura III). Una interpretación de este resultado es que al comienzo los proyectos atendían más a las actividades de producción de los hombres. Varios encuestados dijeron que el problema de la baja participación de las mujeres en las decisiones del proyecto de la ONUDD sobre el cultivo de la palma se había ido agravando paulatinamente hasta que constituyó un problema que hubo que abordar⁴⁷.

*"La mayoría de las mujeres cree que sus familias no podrían sobrevivir sin el dinero que obtienen de la producción de adormidera"—Bandith Prathoumvanh "Gender and alternative development in Lao PDR: a case study of Lao Women's Union", *Emerging Gender Strategies for Alternative Development: Regional Seminar on Alternative Development, Information Networking and Sharing Good Practices on Gender Development*, publicación núm. 4/2004 (Bangkok, ONUDD, Centro Regional para Asia oriental y el Pacífico, 2004, pág. 36.*

En Asia, el Programa de desarrollo de las tierras altas alemán-tailandés incluyó la participación de las mujeres en el proceso de desarrollo. Éstas se beneficiaron de mejoras en la salud, la educación y la agricultura de subsistencia⁴⁸. El proyecto Doi Tung centró la atención firmemente en las mujeres, capacitándolas y obteniendo trabajo para ellas (véase el anexo VI). Los estudios de campo en Tailandia indican que el desarrollo alternativo aumentó la participación de la mujer en las decisiones de la familia y de la aldea, así como en la generación de ingresos. Su acceso a la educación aumentó sólo ligeramente en relación con el de los hombres. El informe indica también que las tasas de adicción de los hombres en algunas aldeas Karen, donde los hombres venden ganado para financiar su hábito, hicieron que el trabajo recayera fuertemente en las mujeres. Esto puede explicar por qué las mujeres suelen cumplir una función efectiva en la prevención del uso indebido de drogas y en las actividades de tratamiento y rehabilitación⁴⁹. Pero el informe indica también que el desarrollo redujo el control de las mujeres sobre los recursos, ampliando la función de los hombres en la economía hogareña a sus expensas.

La cuestión del género en Asia es desusadamente compleja. En esa región, el efecto general del desarrollo alternativo sobre las mujeres ha sido mixto. En ambas regiones, el desarrollo alternativo debe hacer más por comprender la función de los géneros en el hogar, y la forma en que varían sus relaciones en respuesta al cambio tecnológico.

Solución de conflictos

Se ha estudiado poco la relación del desarrollo alternativo y la solución de conflictos⁵⁰, aunque es evidente que esa relación existe. Los conflictos relacionados con las drogas se producen a lo largo de toda la cadena, desde el productor ilícito hasta el nivel interestatal. Por consiguiente, cualquier cosa que haga el desarrollo alternativo

⁴⁶Desde el comienzo del proyecto Doi Tung, el efectivo provenía no solo del opio, sino también de las mujeres jóvenes alquiladas o vendidas como prostitutas en las ciudades (ONUDD, "The role of non-agricultural . . .", págs. 74 y 75).

⁴⁷La conclusión de un estudio del género en un proyecto de la ONUDD en Huallaga fue que las actividades desarrolladas junto con la incorporación de una equidad entre los géneros son parte de un proceso que debe fortalecerse, y que las organizaciones de agricultores deben promover la evolución equitativa de su composición (Matilde Pulgar, *A Study of Gender in Lower Huallaga* (Lima, ONUDD, 2003), pág. 43). En un estudio sobre las cuestiones de género en los proyectos en Bolivia se afirma que no hay mecanismos suficientes para asegurar la incorporación de las cuestiones de género en los proyectos de desarrollo alternativo en Bolivia. La experiencia muestra que se necesita una mejor integración de las perspectivas de género (Kitty Bentvelsen, *UNDCP Gender Mainstreaming Mission to Bolivia: Chapare Agroforestry Project, Phase II* (AD/BOL/97/C23) (Cochabamba (Bolivia), ONUDD, 2000), pág. 31).

⁴⁸ONUDD, "Thai-German . . .", pág. 94.

⁴⁹Ibid.

⁵⁰En GTZ: "Drugs and Conflict—A Discussion Paper", 2003, hay un buen examen de estas cuestiones.

para reducir los cultivos ilícitos en la fuente de la cadena tiene repercusiones hacia arriba. En la cima, las drogas alimentan los conflictos civiles y el terrorismo internacional.

Los efectos más inmediatos del desarrollo alternativo en la solución de conflictos se producen a nivel de los hogares y la comunidad. No solo los conflictos que se derivan de la descomposición social son endémicos de las comunidades que se dedican a los cultivos ilícitos, sino que los conflictos violentos declarados que provienen de la delincuencia y el comercio de drogas, o de los movimientos insurgentes, constituyen una situación común. La participación efectiva de los hogares y la comunidad, que es fundamental para establecer alternativas sostenibles, con frecuencia requiere el restablecimiento previo de la estructura social a fin de reducir los conflictos internos y facilitar un consenso mínimo. La ayuda para que los hogares y las comunidades hagan frente a las causas y las consecuencias de los conflictos y creen una sociedad civil fuerte es, por lo tanto, una cuestión inherente del desarrollo alternativo.

Como se ha señalado, los hogares que participaron en el estudio del Perú citaron la paz y la seguridad como una importante consecuencia del desarrollo sostenible, y también la más sostenible (véase el anexo VII). A este respecto, la ONUDD ha trabajado para crear y fortalecer grupos de productores entre los migrantes del Perú. La labor relativa a la palma de aceite es sólo uno de esos casos. En Myanmar, la labor con el pueblo Wa promueve la confianza entre ese grupo y el gobierno después de años de guerra. Los hogares participantes en el estudio de Tailandia señalaron que el desarrollo había atraído una mayor participación de los agricultores en la política y la comunidad, más contactos con entidades públicas y privadas y una mayor autonomía para reivindicar sus derechos. Con todo, había un aspecto negativo: la tecnología del proyecto permitía el cultivo comercial durante las épocas de secano mediante el riego y la aplicación de productos químicos, y esto había creado conflictos por las fuentes de agua, la contaminación del agua y daños

a las pesquerías. Asimismo, aunque muchos habitantes de las tierras altas ya eran ciudadanos, el reconocimiento de sus derechos a la tierra había sido lento y eso también daba lugar a conflictos, igual que la emigración de montañeses no preparados para una sociedad más grande.

La propia lucha contra las drogas había creado conflictos, especialmente en la región andina. En Bolivia, por ejemplo, la rápida erradicación forzosa del cultivo del arbusto de coca sin suficientes alternativas viables provocó disturbios y violencia⁵¹. En el Perú, el estudio de campo reveló que los cultivadores de palma de aceite en partes de Aguaytía tenían grandes expectativas porque habían observado el éxito de la palma de aceite en la cercana Neshuya, pero dijeron que la calidad de sus vidas había empeorado como resultado de la nueva estrategia de erradicación voluntaria. Para recibir ayuda técnica debían erradicar cultivos ilícitos pero sus nuevos árboles de palma, en unas 2.000 hectáreas, todavía no estaban maduros y no producían ingresos. Muchos consideraban que ésta era una amenaza velada de la estrategia: si no firmaban pactos de erradicación, su coca sería eliminada por la fuerza y no recibirían ayuda. El ritmo de la erradicación había sido rápido, y ahora los agricultores no tenían coca ni ingresos. Creían que el gobierno los había engañado y amenazaban con realizar marchas y protestas callejeras.

Sostenibilidad de los efectos

La sostenibilidad de los efectos es fundamental y tiene por lo menos cuatro dimensiones, a veces cambiantes: ambientales, económicas, socioculturales y jurídico-políticas, pero sus determinantes en cierta medida siempre superan el control de los proyectos y programas de desarrollo alternativo.

En América latina, se preguntó a los hogares participantes en el estudio del Perú si el desarrollo alternativo había mejorado, y de qué forma, su nivel de vida, que es un indicador de la sostenibilidad. Los proyectos de la ONUDD figuraron en los niveles más altos (véase el

⁵¹Véase Kathryn Ledebur, "Bolivia: clear consequences", *Drugs and Democracy in Latin America: the impact of U.S. policy*, Coletta A. Youngers y Hielen Rosin, editores (Boulder, Colorado, y Londres, Lynne Rienner Publishers, 2005), págs. 143 a 184. Un informe de la Oficina de Contabilidad General de los Estados Unidos trata de la erradicación forzada agresiva:

"Recientemente, el rápido paso de la campaña de erradicación del gobierno de Bolivia ha creado lagunas entre la erradicación y la asistencia para el desarrollo alternativo que pueden dejar a los agricultores campesinos sin medios de subsistencia. Bolivia planeaba salir del negocio de la coca y la cocaína a más tardar en 2002. Según un oficial de la embajada de los Estados Unidos en Bolivia, el calendario para el proceso de erradicación se comprimió porque el gobierno actual quería completar el programa antes de las elecciones presidenciales de 2002. El resultado fue que la coordinación entre la erradicación y el desarrollo alternativo resultó muy difícil."

anexo VII). La percepción de los efectos va unida estrechamente a la percepción de la sostenibilidad. El estudio elaboró índices para ambas percepciones (anexo VII). La labor con la palma de aceite en Neshuya había mostrado los mayores efectos, y se consideraba que era la más sostenible. El cultivo del arbusto de coca era la principal actividad del 40% de los hogares antes del desarrollo alternativo, pero lo era de sólo el 5% en el momento del estudio. La mayoría de los hogares había abandonado el cultivo del arbusto de coca en favor de otras formas de agricultura u otras ocupaciones, incluido el trabajo asalariado.

Tailandia está hoy virtualmente libre de opio, y como muestra el estudio de los hogares tailandeses, el desarrollo alternativo fue una de las causas de la reducción de estos cultivos al introducir cultivos alternativos, nuevas fuentes de ingresos y nuevas oportunidades. Se ampliaron

los servicios del gobierno en materia de educación, salud y agricultura, pero también en este caso hubo un aspecto negativo: en algunas zonas, más endeudamiento, incertidumbre en cuanto a los ingresos y migración a zonas urbanas en búsqueda de trabajo. En la República Democrática Popular Lao, los agricultores del proyecto Palavek se habían liberado del opio cinco años antes de la terminación del proyecto⁵².

"Una vez viajé con algunos periodistas a Nam Lang. Pedimos a un agricultor que nos contara los efectos más importantes del proyecto. En medio de plantas de café y ganado, dijo: 'Nos sentimos más seguros ahora porque estamos en condiciones de negociar con el gobierno. Los funcionarios ya no nos amenazan. Tenemos más confianza para explicar nuestra posición!'" Oficial de desarrollo alternativo, Tailandia.

III. Conclusiones y experiencia adquirida

El desarrollo sostenible extiende el mandato del Estado, al atraer a zonas y grupos humanos social y económicamente marginados hacia la estructura socioeconómica más amplia. Mejora la seguridad y alienta la inversión. El desarrollo alternativo es algo más que la agricultura. Incluye opciones distintas de la agricultura para diversificar los ingresos. Apoya la reducción sostenible de los cultivos ilícitos mejorando los niveles de vida. Sobre todo, se basa en una firme convicción de que la lucha contra las drogas es una cuestión de desarrollo, la convicción que debe constituir la base de las políticas a todos los niveles y debe formar parte de la planificación.

Formulación de políticas y seguimiento de los efectos

- La formulación de políticas de desarrollo alternativo funciona mejor cuando participan todos los interesados directos —donantes, gobiernos, organizaciones no gubernamentales y beneficiarios— y comparten un consenso.

La falta de un consenso internacional perjudica la formulación de políticas nacionales. Los Estados Unidos, por ejemplo, proporcionan el 95% de los fondos para desarrollo alternativo en el Perú, pero no dejan que se utilicen

para proyectos "no vinculados" a la erradicación. Los donantes europeos no imponen esas restricciones. El consenso nacional tiene varias dimensiones. En primer lugar, los agricultores que se dedican a los cultivos ilícitos deben ser considerados como candidatos para el desarrollo y no como delincuentes. Esto requiere un consenso entre los órganos legislativos, los órganos encargados de hacer cumplir la ley y los órganos de desarrollo. En segundo lugar, todos los interesados directos, desde los donantes hasta las comunidades, deben estar de acuerdo sobre los objetivos y los procesos de desarrollo. También es conveniente que cuenten con mecanismos de supervisión mixtos, comunicaciones e intercambio de información.

⁵²Leik Boonwaat, "An Overview . . .", pág. 144. Teniendo en cuenta que más de la mitad del opio que se produce en la República Democrática Popular Lao se consume localmente, en las tierras altas empobrecidas, el programa de tratamiento basado en las aldeas del proyecto, que fue el primero en el país, puede haber cumplido una importante función.

- La formulación de políticas requiere flexibilidad para adaptarlas a regiones y situaciones particulares. Debe ajustarse a los conocimientos, las aptitudes y la cultura locales.

La situación de los que producen cultivos ilícitos puede variar de una región a otra dentro de un mismo país. El desarrollo alternativo, por lo tanto, debe responder en forma flexible. En Tailandia, unas primeras actividades de desarrollo alternativo procuraron el desarrollo nacional a costa de la cultura local. Los habitantes de las tierras altas, que no estaban bien preparados, cayeron víctimas de la delincuencia, el uso de heroína y la prostitución y resultaron afectados por el VIH/SIDA.

- Es esencial contar con la participación de la comunidad en todo el ciclo del proyecto: evaluación de la viabilidad, planificación, diseño del proyecto, ejecución, seguimiento y evaluación.

La participación es doblemente importante en medios que tienen un historial de exclusión. La participación, un proceso a largo plazo, es el *quid* de la democracia: fomenta la transparencia, crea un sentido local de participación, establece instituciones y fortalece a la sociedad civil. Con todo, con frecuencia no se la practica correctamente⁵³.

*"Un 'enfoque de participación' significa algo más que consultar a las comunidades sobre sus deseos. Requiere un diálogo serio en el que esas comunidades tengan un margen de flexibilidad sustancial para la negociación".— Agencia Alemana de Cooperación Técnica y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *The Role of Alternative Development in Drug Control and Development Cooperation*, Conferencia Internacional, 7 a 12 de enero de 2002, Agencia Alemana de Cooperación Técnica, Feldefing, Munich (Alemania), 2004. pág. 25.*

- La descentralización de la adopción de decisiones y la potenciación de las comunidades locales aumenta la calidad de la asistencia para el desarrollo, así como las posibilidades de que sea sostenible.

Para apoyar la participación, el desarrollo alternativo con frecuencia debe crear, e invariablemente fortalecer,

organizaciones locales. Ésta es la potenciación de la comunidad local. El estudio de Asia revela que los gobiernos y las entidades de desarrollo con frecuencia han omitido potenciar a las comunidades de las tierras altas, ya sea por miedo a perder el control o a causa de actitudes patrón-cliente muy arraigadas.

- Los resultados se deben vigilar a nivel de los hogares. Esto requiere el empleo de indicadores cuantitativos y cualitativos para medir el desarrollo humano, así como la lucha contra las drogas.

Las medidas del progreso del desarrollo alternativo normalmente no han considerado los cambios en la calidad de la vida de los hogares, objetivos o subjetivos (rara vez existen puntos de referencia), y por consiguiente no han aclarado el proceso de adopción de decisiones en los hogares. El seguimiento de los efectos en los hogares permite obtener una comprensión "local": qué funciona, qué no funciona y por qué. Los indicadores deben ser cualitativos y cuantitativos: el desarrollo alternativo tiene éxito en la medida en que los beneficiarios directos lo creen. Una vez que se han establecido los puntos de referencia subjetivos y objetivos, los indicadores se deben vigilar muy de cerca. Cuando los indicadores objetivos y subjetivos (la opinión de la familia) no cuadran, eso indica que hay un problema.

Con frecuencia, los que aplican el desarrollo alternativo no tienen un conocimiento adecuado de su población objetivo: cómo están estructurados los hogares y cómo se adoptan las decisiones. El hogar no es una caja negra. En él se produce una división de funciones, junto con una estructura basada en la edad y el género. La creación de puntos de referencia ayuda a aclarar esta situación y, de esta forma, elimina una importante deficiencia: la imposibilidad de comprender las funciones de los géneros y responder a ellas.

Compromiso político

- El apoyo político no puede ser ad hoc. Implica el desarrollo humano a largo plazo, leyes razonables de

⁵³El *Informe Mundial sobre las Drogas 2000* de las Naciones Unidas contiene la siguiente observación: "... integré los proyectos de desarrollo rural, como habían sido diseñados, y sin embargo no logré satisfacer las expectativas... Una falla fundamental fue que las comunidades locales participaron poco, si acaso, en el diseño de los propios programas" (citado en Martin Jelsman y Pien Metaal, "Cracks in the Vienna Consensus: The UN Drug Control Debate", *Drug War Monitor*, vol. 3, No. 1 (2004), pág. 12.)

lucha contra las drogas, el respeto de los derechos humanos y una inclusión coordinada de la reducción de los cultivos ilícitos (medidas de represión y desarrollo alternativo) en la planificación nacional y regional.

El compromiso ideal a largo plazo en el plano nacional, todavía distante, requiere la modificación de las leyes, así como de las instituciones, las políticas y los programas públicos de forma que los pueblos marginados, que viven en zonas marginales pasen a ser ciudadanos, de hecho y de derecho. El resultado sería una buena gobernanza y el respeto de los derechos humanos, lo que a su vez reduciría en forma permanente los cultivos ilícitos. Mientras tanto, sin embargo, los gobiernos podrían incorporar el desarrollo alternativo dando instrucciones a los organismos de desarrollo —ministerios de agricultura, transporte, salud y educación— para que atendieran a las necesidades de los pueblos marginados. Conviene advertir que la asistencia de los donantes, proporcionada en nombre de la corresponsabilidad, también puede reducir el compromiso que la inversión de recursos nacionales alienta y demuestra.

El desarrollo como medida de lucha contra las drogas

- Los proyectos de desarrollo alternativo con enfoques basados en la seguridad y otros problemas distintos del desarrollo normalmente no son sostenibles, y pueden dar lugar a la propagación de cultivos ilícitos, o la vuelta a ellos, o a la aparición de otras condiciones adversas, incluida una menor seguridad.

En la región andina, como se ha señalado más arriba, hay dos estrategias de desarrollo sostenible que aplican los donantes y los gobiernos anfitriones: una de ellas, impulsada por consideraciones de seguridad, considera los cultivos ilícitos primero como una cuestión de cumplimiento de la ley y demanda la erradicación directa con resultados rápidos; la otra, impulsada por el desarrollo, los considera una cuestión relacionada con la pobreza y exige primero la reducción de la pobreza, con resultados a lo

largo del tiempo. Las primeras actividades de desarrollo alternativo en Asia (en el decenio de 1960), cuando había una insurgencia latente, estuvieron impulsadas por cuestiones de seguridad. En la actualidad, la seguridad sigue ejerciendo presión sobre el desarrollo alternativo en ambas regiones. Afganistán y Colombia son dos ejemplos⁵⁴.

La experiencia de Asia muestra que un enfoque ciego de creación de naciones puede traducirse en medidas que obligan a los pueblos de montaña a ajustarse a un modelo de tierras bajas, con el consiguiente desmedro de sus culturas y sus derechos humanos. El desorden y la inestabilidad social resultantes perjudican tanto a la lucha sostenible contra las drogas como a la creación de naciones.

“En las regiones de la República Democrática Popular Lao en que se cultiva la adormidera, se plantean las mismas cuestiones con respecto al opio y la pobreza. Para eliminar ambos se requiere un proceso a largo plazo que no puede detenerse ni siquiera después que los agricultores han suspendido el cultivo”—Leik Boonwaat, “Gender Mainstreaming in the balanced approach to opium elimination programme in the Lao PDR”, *Emerging Gender Strategies for Alternative Development: Regional Seminar on Alternative Development. Information Networking and Sharing Good Practices on Gender Development*, publicación núm. 4/2004 (Bangkok, ONUDD, Centro Regional para el Asia oriental y el Pacífico, 2004), pág. 24.

Para que el desarrollo alternativo tenga éxito, los hogares deben tener confianza en los que ejecutan los proyectos. La confianza es un bien primario del desarrollo sostenible, ya que se pide a los hogares que se sometan a medidas cuyos efectos sobre ellos está en manos de otros. Los encuestados en el estudio del Perú se refirieron a las promesas incumplidas como la principal causa de los resultados insatisfactorios (véase el anexo VIII). El cumplimiento de las promesas es fundamental para mantener la confianza.

La falta de mercados sostenibles para los cultivos alternativos es una limitación grave. La promoción de alternativas

⁵⁴En el Perú (y en Colombia), sostienen los Estados Unidos, los recursos públicos nunca serán suficientes para reducir el cultivo ilícito mediante el desarrollo. Se necesita al sector privado, pero éste no responderá si no hay seguridad. Por lo tanto, la reducción (erradicación) de la coca debe preceder al desarrollo. Esta inversión de la lógica —la lucha contra las drogas como desarrollo— es irónica: mientras que antes el desarrollo había formado parte de una estrategia más amplia para reducir la coca, ahora la reducción de la coca forma parte de una estrategia para inducir el desarrollo (entrevistas del estudio de la ONUDD en el Perú).

no comercializables es una causa común de fracaso y una de las principales razones de la desconfianza de los agricultores. Para tener éxito, los proyectos de desarrollo alternativo deben identificar mercados fiables en los planos local, nacional y/o internacional y vincular los productos o servicios que promueven las actividades de desarrollo alternativo a esos mercados.

En resumen, la preferencia por la lucha contra los estupefacientes u otros objetivos sobre los objetivos de desarrollo da lugar a apresuramientos y socava el desarrollo racional; las posibilidades de fracaso aumentan. Puede también promover proyectos no realistas en zonas de cultivos ilícitos (de bajo potencial ambiental para las alternativas sostenibles) en lugar de las zonas de origen de los migrantes, u otros sitios más adecuados.

- El desarrollo alternativo requiere un marco jurídico y de políticas apropiado, que permita considerar a los productores de cultivos ilícitos como candidatos para el desarrollo y no como delincuentes⁵⁵.
- El desarrollo alternativo es más eficaz y más sostenible si forma parte de un plan de desarrollo más amplio, cuyo objetivo sea mejorar los medios de subsistencia de las poblaciones rurales marginales.

En la región andina, los países con frecuencia crearon entidades "externas" para coordinar, y hasta para ejecutar proyectos de desarrollo alternativo: el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE) en Colombia, DEVIDA en el Perú, PDAR en Bolivia. Con frecuencia se considera que estas entidades son necesarias para responder a la situación especial de los cultivos ilícitos. Aunque puedan parecer atractivas para los donantes, y hacer que los países obtengan y administren mejor los recursos, este arreglo puede ofender a las agencias de desarrollo estructuradas, como los ministerios de transporte, agricultura y desarrollo sostenible. Dado que las entidades externas son por naturaleza de "corta duración", ese menosprecio puede

perjudicar el compromiso oficial y la sostenibilidad. Esas entidades externas son menos frecuentes en Asia.

Causas comunes de la desconfianza y los resultados negativos

- Falta de consenso con los participantes en la selección de las alternativas y las estrategias.
- Apresuramiento para lograr o mostrar resultados a expensas de las buenas prácticas de desarrollo.
- Erradicación del arbusto de coca antes del establecimiento de alternativas viables.
- Otorgamiento de más prioridad a la reducción de la coca que al bienestar de los agricultores.
- Incumplimiento de promesas hechas a productores locales.
- Apoyo técnico deficiente para las alternativas.
- Falta de transparencia en la administración de los recursos por parte de los donantes y el gobierno.
- Promoción de alternativas que no son sostenibles (por diversas razones).
- Mercados no fiables para los productos alternativos.
- Participación insuficiente de los agricultores, los líderes y las organizaciones locales.

Fuente: Evaluación sobre el terreno en el Perú (véase también el anexo VIII).

La erradicación y la condicionalidad

- La erradicación de los cultivos de drogas en establecimientos de campesinos que carecen de alternativas viables socava el desarrollo.

⁵⁵El "ámbito" jurídico y de políticas del desarrollo sostenible es mayor en el Perú y en Bolivia que en Colombia, donde la Ley 30 penaliza la plantación de coca (salvo en pequeñas cantidades permitidas para usos tradicionales por los grupos nativos), marihuana o adormidera y autoriza el enjuiciamiento de los infractores. La Ley 30 apoya un programa masivo de rociado aéreo, que eclipsa al desarrollo sostenible. El decreto ley 22095 del Perú establece que toda la coca es ilícita con excepción de la cultivada por los agricultores registrados con una agencia de compras controlada por el Estado. Sin embargo, el cultivo en sí mismo, según algunos expertos jurídicos peruanos, es un delito sólo en los parques nacionales. La Ley 1008 de Bolivia establece que todo el cultivo del arbusto de coca es ilícito salvo el que se realiza en zonas tradicionales delimitadas por ley.

"Al nivel de la producción, una lección importante es que la erradicación de estupefacientes ilícitos en los campos solamente no da resultados, y puede llegar a ser contra-productiva, dando lugar a incentivos perversos para que los agricultores cultiven más drogas (por ejemplo, en Colombia), al desplazamiento de la producción a zonas más remotas, y a una alimentación de la violencia y la inseguridad (por ejemplo, Perú, Bolivia, Colombia), que en varios casos obligaron a invertir la política de erradicación y dieron lugar a resultados políticos adversos. Tampoco funciona el criterio de hacer de la erradicación una condición para la asistencia para el desarrollo, sin que se hayan establecido medios de subsistencia alternativos; mientras no se disponga de medios de subsistencia alternativos, la erradicación prematura puede alienar a la población afectada y perjudicar las posibilidades del desarrollo rural."—William Bird y Christopher Ward, *Drugs and Development in Afganistán*, Conflict Prevention and Social Reconstruction, Monografía núm. 18 (Washington D.C.), Banco Mundial, pág. 13.

La erradicación forzada es, en el mejor de los casos, una práctica de dudosa utilidad⁵⁶. Al crear inestabilidad y violencia, compromete el desarrollo, y a largo plazo la creación de una nación, que es esencial para una lucha sostenida contra las drogas y el delito⁵⁷. Sin embargo, las actividades de represión también tienen una función como incentivo negativo: los hogares que participaron en el estudio de Tailandia indicaron que el temor a la detención era una de las principales razones por las que habían abandonado el cultivo de la adormidera, pero sólo después de contar con alternativas viables. Con referencia al Asia, Pierre-Arnaud Chouvy (op.cit.) dice:

"La marcada declinación de la producción en Myanmar y la República Democrática Popular Lao, donde la producción de opio se redujo a la mitad en 2002-2003 y nuevamente durante 2003-2004, se logró forzando

reducciones mediante prohibiciones del opio y medidas para su erradicación, y estas medidas ya están teniendo efectos perjudiciales sobre los agricultores, porque no se han promovido medios de subsistencia alternativos viables . . . El costo humano también debe considerarse, ya que esas reducciones del principal cultivo que produce ingresos en tan corto tiempo en zonas donde la escasez de arroz es severa tiene graves consecuencias para las poblaciones locales, que no tienen otras formas de superar esa escasez que recurrir a la economía del opio."

La erradicación voluntaria, que también es problemática, comprende alguna forma de "condicionalidad", normalmente expresada como un acuerdo escrito con las comunidades o los hogares. En esos casos, hay una secuencia entre el desarrollo alternativo y la erradicación, en que la erradicación debe preceder al desarrollo alternativo, producirse al mismo tiempo, o producirse sólo cuando haya alternativas sostenibles que permitan un ingreso viable.

Los hogares encuestados en el estudio del Perú indican que la pérdida de ingresos, asociada a la erradicación del arbusto de coca mediante la condicionalidad, es el efecto negativo más grande del desarrollo alternativo (véase el anexo VII). Los encuestados del estudio de Tailandia también rechazan la condicionalidad.

"El rey Bhumibol Adulyadej contribuyó al desarrollo de las tierras altas de otras formas. Entre las de mayor influencia figura su directriz de que no se destruyan las plantas de adormidera mientras no existan alternativas viables. El Rey comprendió que la eliminación radical de la fuente de ingresos de los pueblos de montaña pondría en peligro a esos pueblos." Ronald D. Renard, *Opium Reduction in Thailand 1970-2000* (Bangkok, Silkworm Books, 2001), pág. 7.

⁵⁶El "Plan de Acción Internacional para la Erradicación de los Cultivos Ilícitos y la Promoción del Desarrollo Alternativo", propuesto por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones en su resolución S-20/4 E, señala que donde existen estructuras campesinas de producción agrícola de baja rentabilidad, el desarrollo alternativo es una medida más sostenible, así como social y económicamente más apropiada que la erradicación forzada.

⁵⁷Una campesina de Huallaga, actualmente una militante que protesta contra las políticas contra las drogas del Perú, describió en lágrimas a un investigador en Aguaytía la escena de helicópteros que aterrizaron en su comunidad, destruyendo cultivos alimenticios y levantando los techos de paja de sus hogares con el viento creado por sus hélices, soldados que saltaban disparando sus armas para intimidar a los residentes mientras un ejército de trabajadores entraba en los campos para desarraigar la coca. Esto había traumatizado a su joven hijo, que hoy sufre de neurosis. En Colombia, el Estado con frecuencia se presenta a los ciudadanos de zonas rurales olvidados en forma de helicópteros armados y fumigadores de cultivos. La fumigación deja enojadas y desesperadas a las personas, que se adhieren a uno de los grupos armados, o se suman a las filas cada vez más grandes de personas desplazadas. Un campesino local dijo a un investigador de la ONUDD:

"La fumigación mata todo. Las personas se van a otras partes del país, o se establecen en la periferia de las ciudades locales. Algunas se adentran en los bosques para volver a plantar coca".

En la mente de los agricultores, la condicionalidad tiende a asociar el desarrollo alternativo con las medidas de represión. Esta asociación puede ser fatal para el desarrollo alternativo; las dos funciones siempre deben permanecer separadas. Se ha sostenido que la erradicación puede tener éxito si se la coordina con el desarrollo alternativo. Pero el historial de coordinación no es alentador. Tanto en Bolivia como en Colombia, la erradicación superó con creces el ritmo del desarrollo alternativo, con el consiguiente descontento, desplazamiento humano y penurias.

“Nunca olvidaré las observaciones del Embajador de Australia durante un vuelo en helicóptero a Doi Sam Mun, en la provincia de Chiang Mai, cuando preguntó: ‘¿Por qué se ha plantado adormidera en ese campo de café?’ Mi respuesta fue: ‘La adormidera no se plantó en ese campo de café; se plantó café en ese campo de adormidera.’”—Richard Mann, citado en Renard, op. cit., pág. 83.

Las actividades de represión como interdicción

- Las actividades para hacer cumplir la ley son esenciales para el éxito del desarrollo alternativo. Ahora bien, para que sean efectivas, deben utilizar estrategias que reduzcan la demanda en las explotaciones agrícolas, en lugar de estar dirigidas directamente contra los agricultores.

En lugar de dirigirse contra los campesinos que producen cultivos ilícitos, como en la erradicación forzosa, las actividades de represión deben interceptar las líneas de abastecimiento, tanto de productos químicos como de drogas elaboradas o semielaboradas, arrestar y enjuiciar a los traficantes y eliminar los laboratorios clandestinos y los mercados financieros. Cuando el opio se consume en el establecimiento agrícola, el desarrollo alternativo debe promover el tratamiento de las toxicomanías a nivel de las aldeas⁵².

Recomendaciones

Compromiso político, institucionalización y coordinación

1. *Es preciso asumir un firme compromiso político de llevar adelante el desarrollo alternativo en coordinación con todos los interesados directos, de modo que sea sostenible y tenga por objetivo final el desarrollo humano.*

- La lucha contra las drogas se debe establecer a un nivel político suficientemente alto para que pueda incluir el desarrollo humano.
- Se debe establecer un marco jurídico de lucha contra las drogas que permita tratar en términos de desarrollo los cultivos ilícitos en establecimientos pequeños.

2. *Se debe establecer una alianza mundial entre entidades de desarrollo y grupos nacionales para que la reducción de los cultivos ilícitos pase a ser una cuestión intersectorial, optimizando de esta forma los efectos de las actividades.*

- Hay que hacer comprender que la eliminación de las múltiples causas de los cultivos ilícitos —una estrategia de subsistencia insostenible— es esencial para el desarrollo sostenible.
- Como parte de la alianza, se debe establecer un centro de intercambio de información sobre desarrollo alternativo para registrar las experiencias y para que todas las partes se enteren de lo que funciona y lo que no funciona y por qué.

3. *Se debe establecer un órgano interministerial eficaz, para:*

- Coordinar y vigilar la lucha contra las drogas y el desarrollo, con la participación de los organismos de desarrollo oficiales en la reducción de los cultivos ilícitos.
- Incorporar la reducción de los cultivos ilícitos en los planes nacionales y regionales de desarrollo.
- Asegurar una estrategia amplia y equilibrada de lucha contra las drogas, que incluya la

prevención y la educación, la observancia de la ley, la reducción de la demanda y el desarrollo alternativo.

4. *La eliminación de los cultivos ilícitos debe estar condicionada al mejoramiento de las vidas y los medios de subsistencia de los hogares. No debe constituir un requisito previo de la asistencia para el desarrollo.*

- Los cultivos ilícitos se deben erradicar sólo cuando existan alternativas viables para la participación de los hogares en el desarrollo alternativo. El éxito del desarrollo alternativo requiere una secuencia apropiada.

5. *La interdicción debe cumplir una función de apoyo importante en la reducción de los cultivos ilícitos mediante:*

- La propagación del imperio de la ley.
- La creación de un entorno favorable para el desarrollo económico y político.
- La reducción de los precios de los cultivos ilícitos en las explotaciones agrícolas para conferir más atractivo a las alternativas.

El desarrollo alternativo como valor añadido

6. *El desarrollo alternativo debe cumplir una función pionera y catalítica, y para ello se lo debe utilizar para:*

- Establecer una presencia del Estado, con servicios estatales, en zonas marginales, promoviendo de esta forma la observancia de la ley, la buena gobernanza y la reducción de la demanda de drogas.
- Incorporar a la comunidad como protagonista principal en el proceso de desarrollo, desde la viabilidad hasta el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación.

- Fomentar la confianza, entre otras cosas, mediante el mejoramiento de la salud, la educación y la seguridad alimentaria.
- Promover oportunidades de ingresos inmediatos, y luego a mediano y más largo plazo.
- Promover alternativas de producción impulsadas por el mercado.
- Establecer una perspectiva de mayor alcance, que promueva las oportunidades no relacionadas con la agricultura.
- Facilitar las inversiones, tanto en el sector público como en el privado.
- Evitar los daños al medio ambiente.
- Ayudar a las comunidades para que puedan hacer frente a las nuevas amenazas provenientes de los estimulantes de tipo anfetamínico, la heroína y el VIH/SIDA.

7. *Se deben estudiar y vigilar constantemente los vínculos entre las drogas y los conflictos, y estos vínculos se deben tener en cuenta en la planificación y ejecución de los proyectos. Esto se requiere en razón del medio con frecuencia conflictivo en que se produce el desarrollo alternativo.*

8. *Para sostener un desarrollo alternativo viable e impedir la reaparición de los cultivos ilícitos, los proyectos deben tener, desde el comienzo, una estrategia de terminación que facilite la continuación del proceso de desarrollo.*

Gestión de los conocimientos y fomento de la capacidad

9. *Se debe imponer a todos los interesados directos –donantes y organismos internacionales, comunidades rurales, entidades gubernamentales apropiadas– la obligación de utilizar procedimientos amplios de gestión de los conocimientos para:*

- Fortalecer el intercambio de información y experiencia.
- Coordinar las actividades para lograr un consenso sobre un enfoque de desarrollo alternativo.
- Utilizar los conocimientos de los agricultores y prestarles asesoramiento para la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de actividades de desarrollo alternativo.

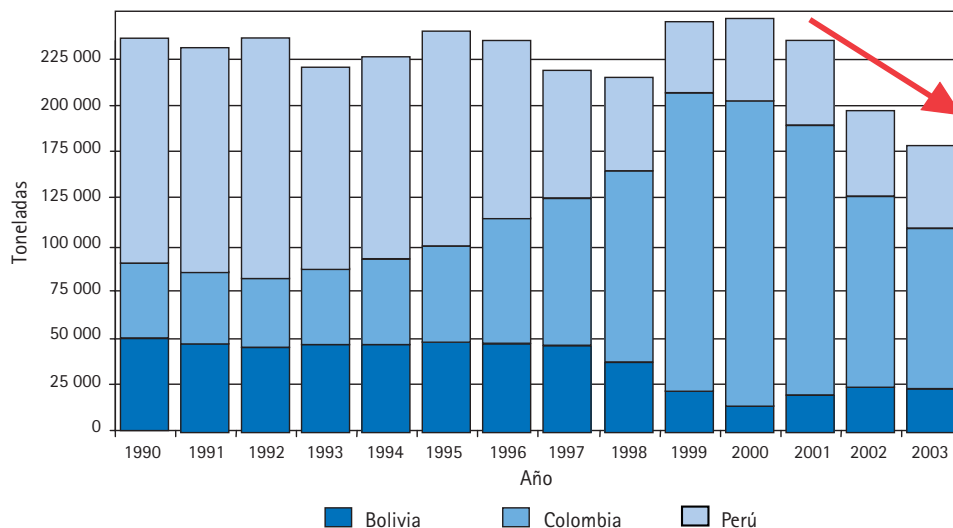
10. *Se deben reunir y utilizar datos de referencia apropiados para vigilar la ejecución y hacer que la política se base en las pruebas y la rendición de cuentas mediante una mejor comprensión de la forma en que los hogares pasan de los medios de subsistencia ilícitos a los lícitos.*

11. *Se debe utilizar el fomento de la capacidad y las instituciones, y el desarrollo de los recursos humanos para crear la sumamente importante comprensión mutua entre los organismos de lucha contra las drogas y los organismos de desarrollo.*

- Se deben mejorar las capacidades humanas, en particular en las esferas de la comercialización de los productos del desarrollo alternativo y la atención primaria de la salud, la generación de ingresos, la educación y la capacitación profesional en las zonas rurales.

Anexo I. Producción de cultivos ilícitos

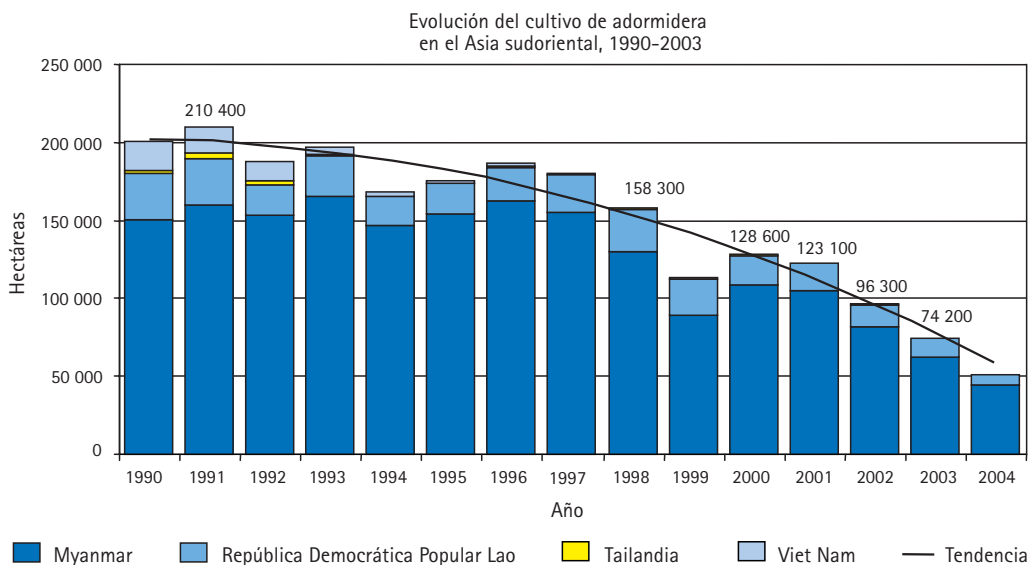
A. El cultivo del arbusto de coca en la región andina, 1990-2003



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

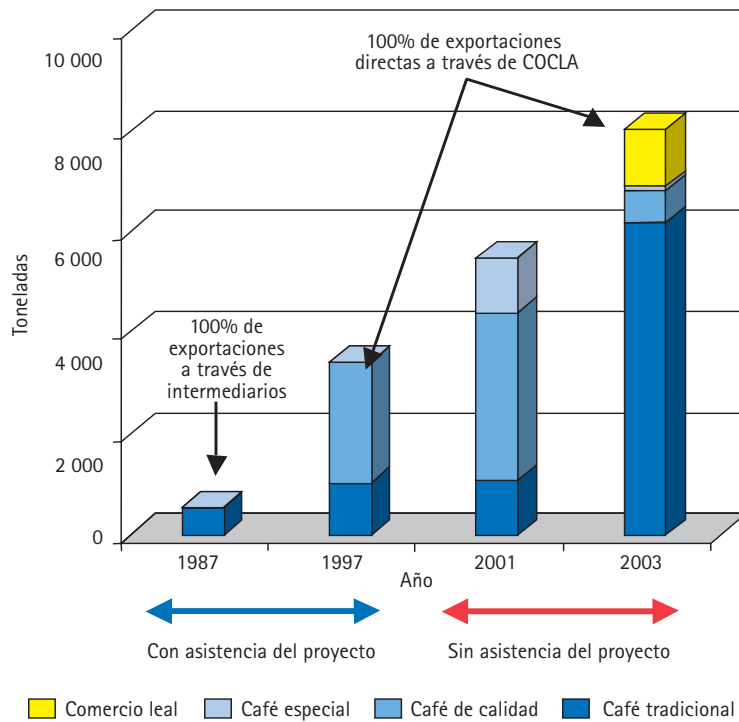
Nota: La flecha roja indica una declinación del 30% entre 2000 y el final de 2003

B. El cultivo de la adormidera en el Asia sudoriental, 1990-2003



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

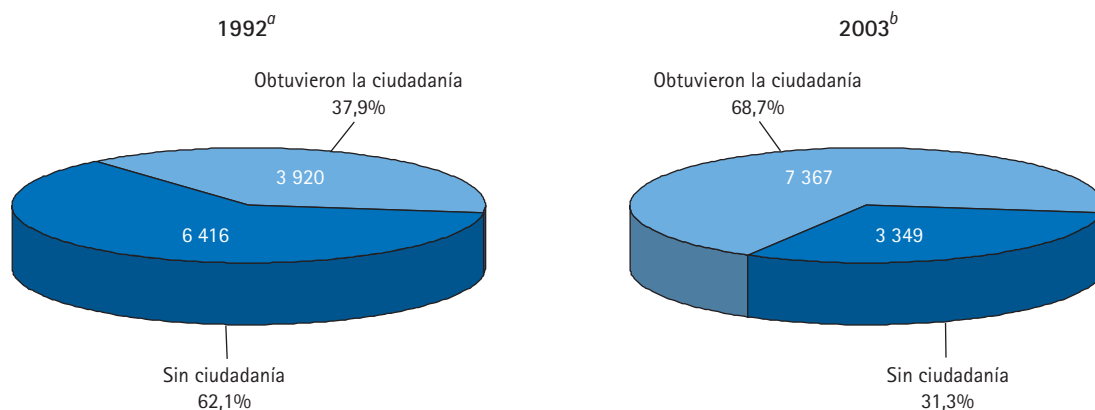
Anexo II. Resultados de las exportaciones de la Central de Cooperativas de la Convención y Lares, 1987-2003



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Anexo III. Proyectos de desarrollo Doi Tung: indicadores socioeconómicos

Figura I. Ciudadanía

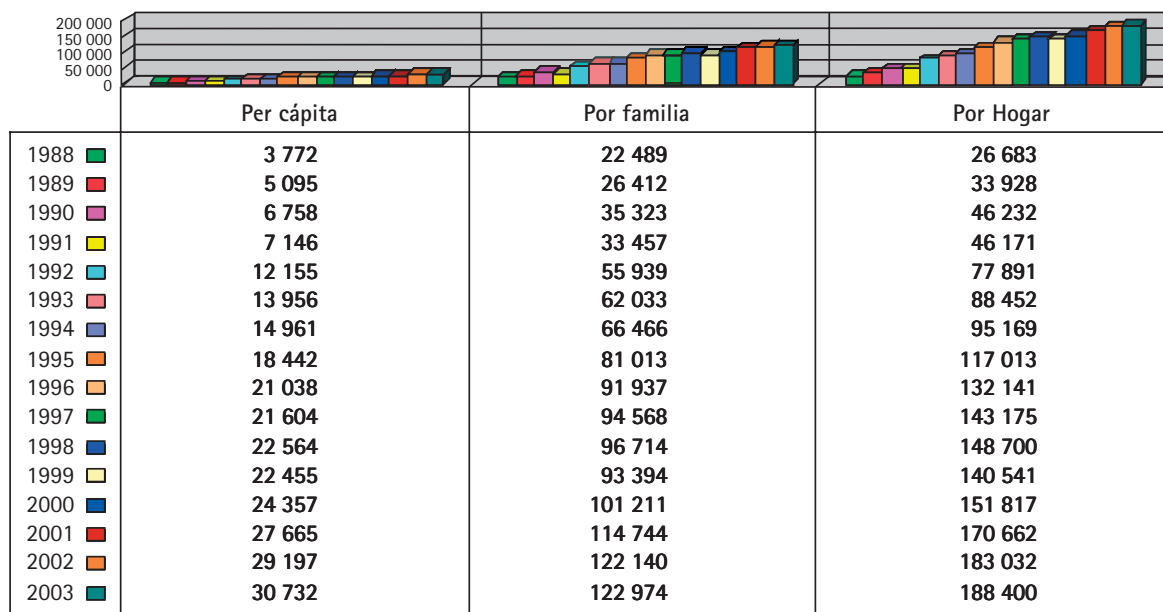


Fuente: Mae Fah Luang Foundation.

^aDe una población de 10.336.

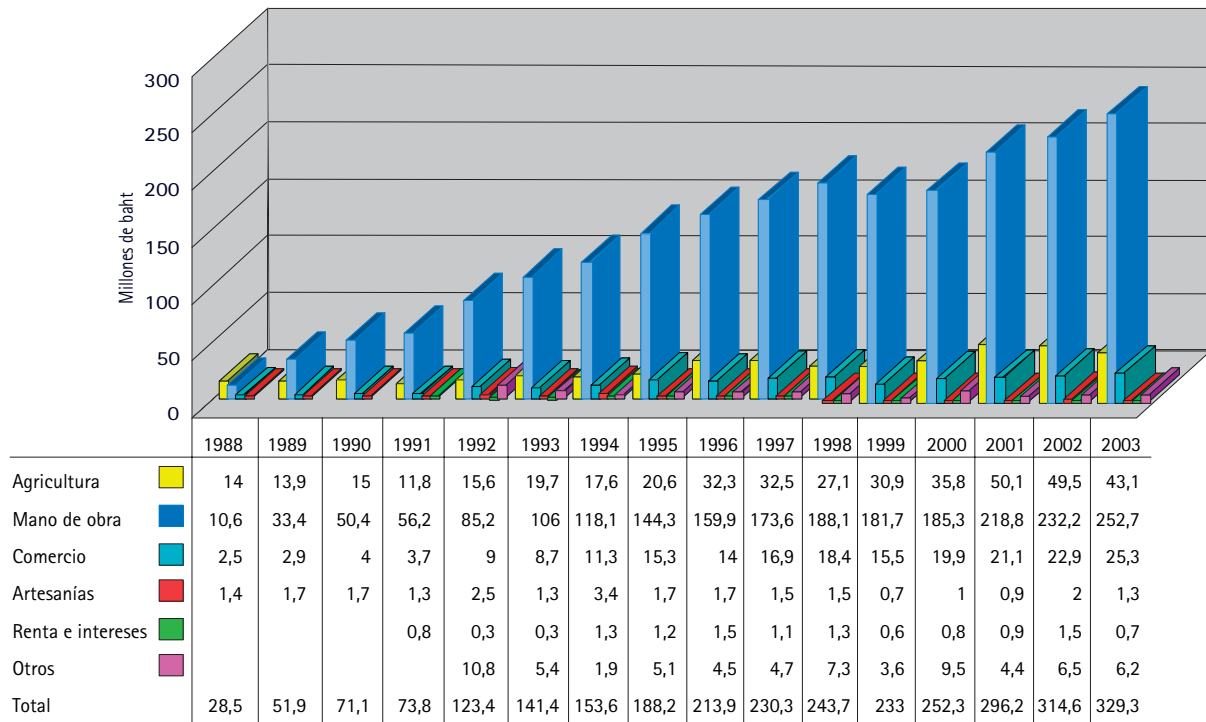
^bDe una población de 10.716.

Figura II. Ingresos medios (Baht)



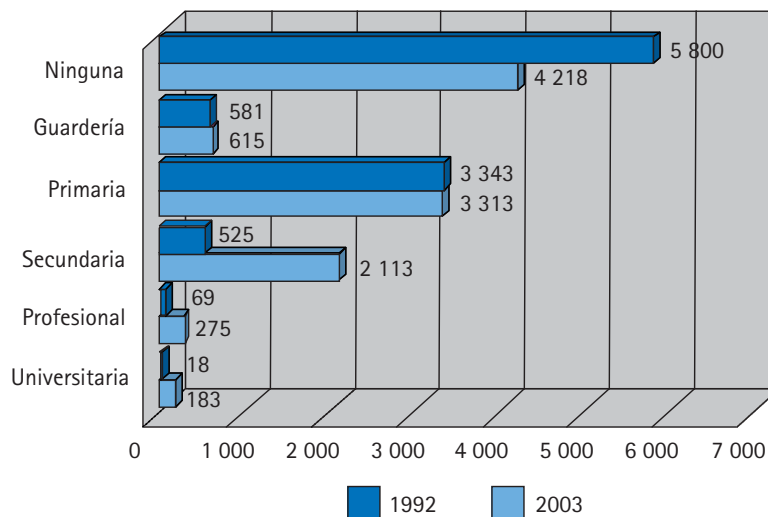
Fuente: Mae Fah Luang Foundation.

Figura III. Fuentes de ingresos



Fuente: Mae Fah Luang Foundation, 2004.

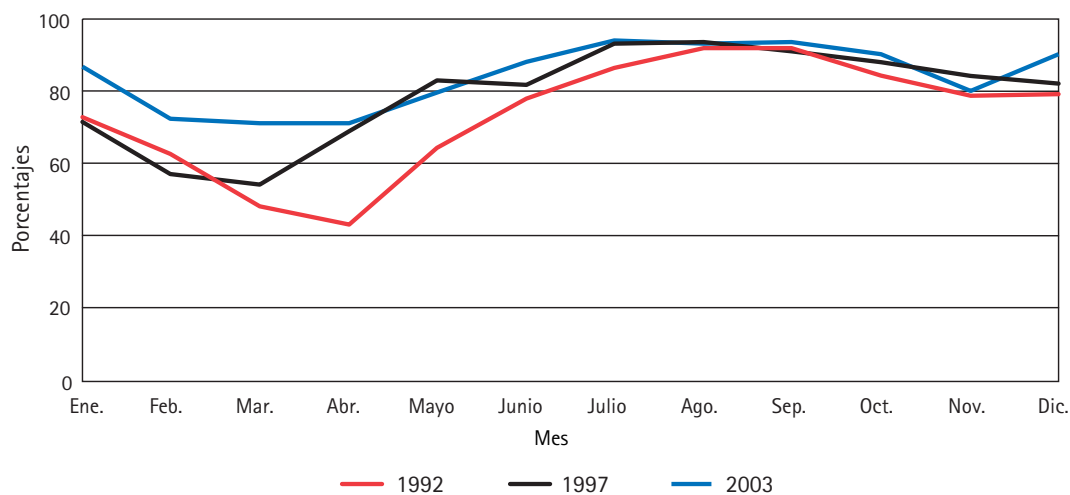
Figura IV. Educación, 1992 y 2003



Fuente: Mae Fah Luang Foundation, 2004.

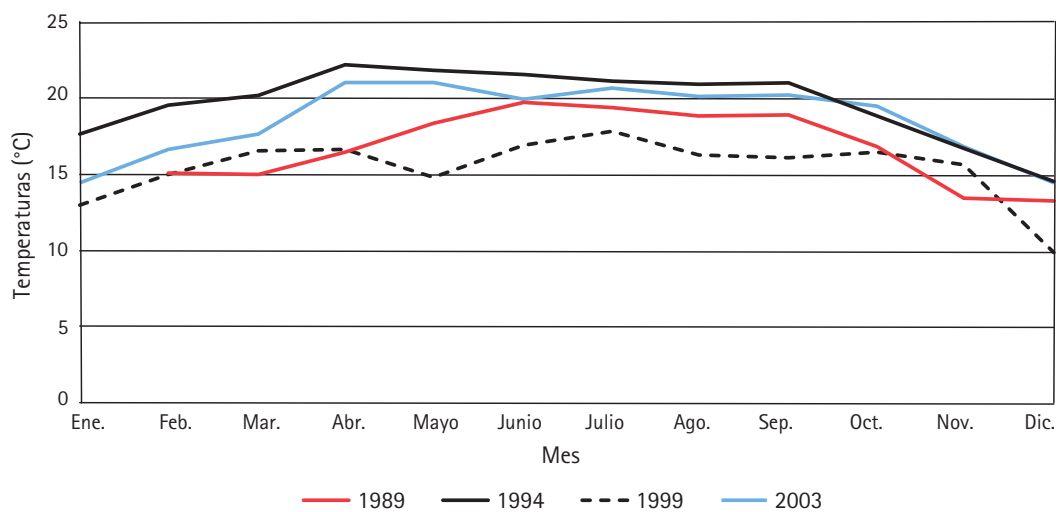
Anexo IV. Proyectos de desarrollo Doi Tung: indicadores ambientales

Figura I. Efectos de la reforestación sobre la humedad relativa, años 1992-2003



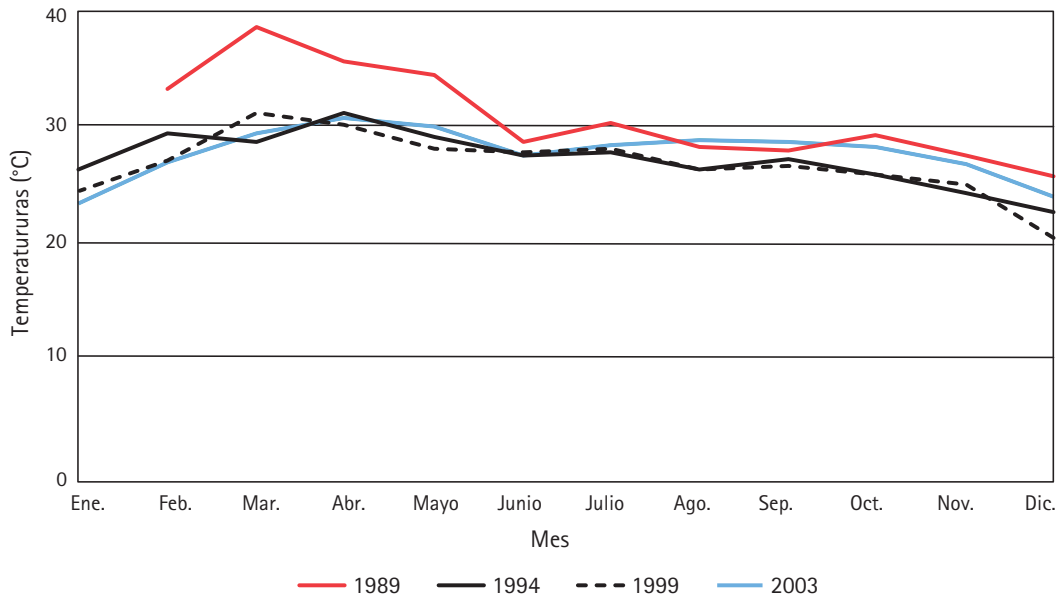
Fuente: Mae Fah Luang Foundation.

Figura II. Efectos de la reforestación sobre las temperaturas mínimas, 1989-2003



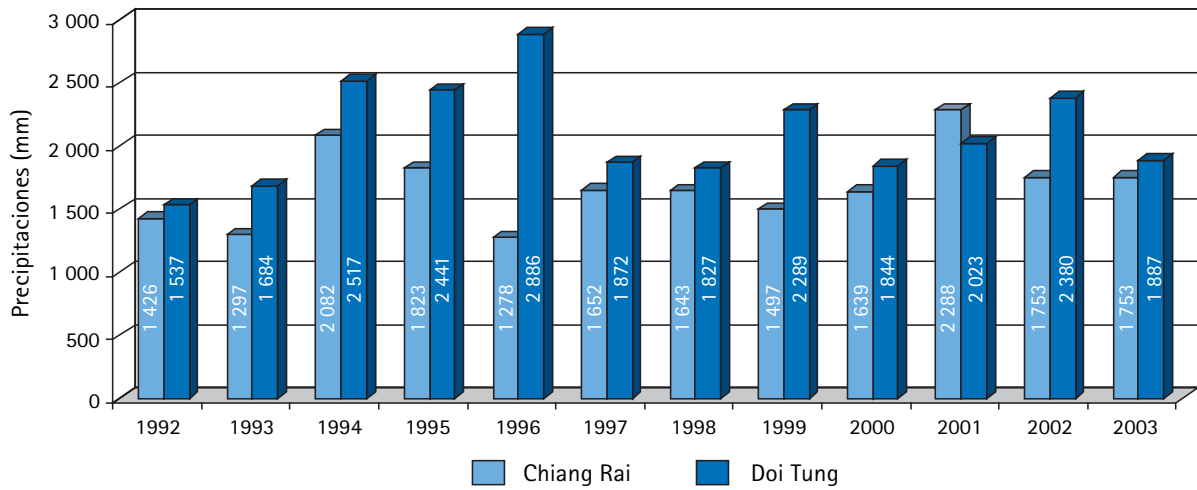
Fuente: Mae Fah Luang Foundation.

Figura III. Efectos de la reforestación sobre las temperaturas máximas, 1989-2003



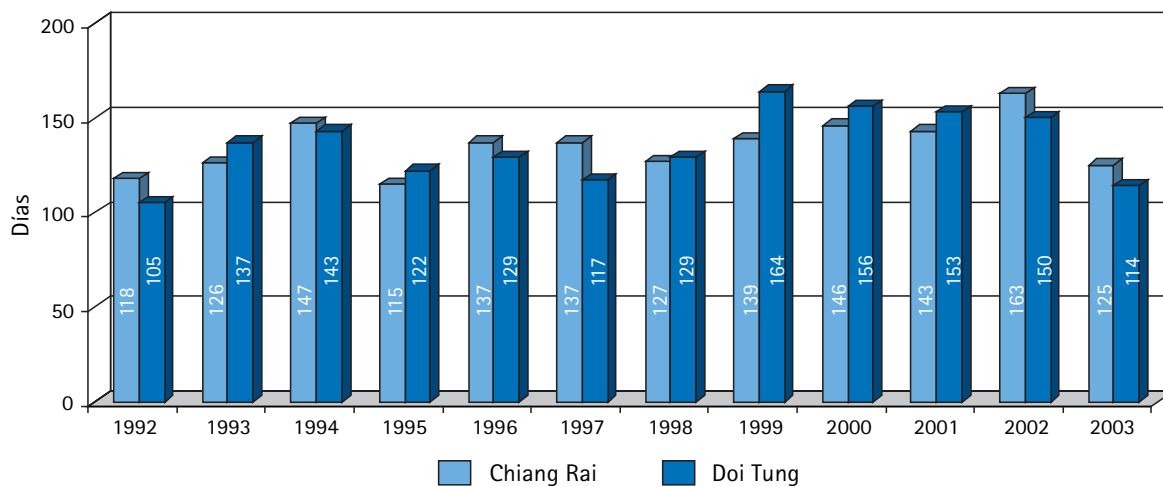
Fuente: Mae Fah Luang Foundation.

Figura IV. Efectos de la reforestación sobre las precipitaciones anuales, 1992-2003



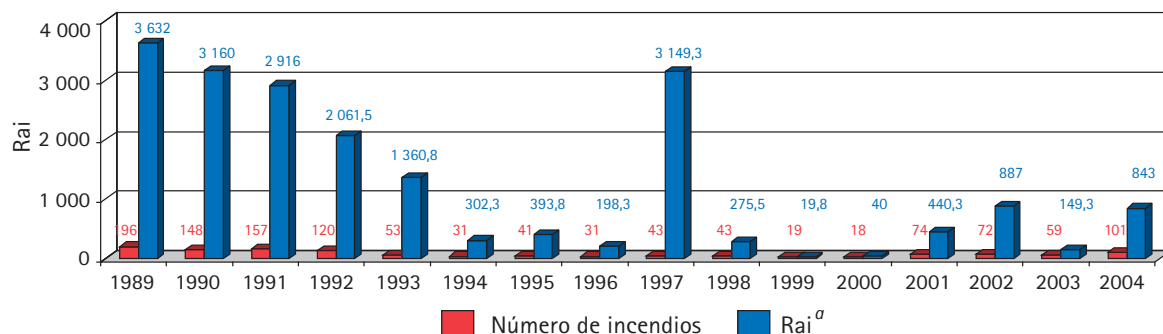
Fuente: Mae Fah Luang Foundation.

Figura V, Efectos de la reforestación sobre la distribución de las precipitaciones anuales, 1992-2003



Fuente: Mae Fah Luang Foundation, 2004.

Figura VI. Incidencia de los incendios forestales, 1989-2004

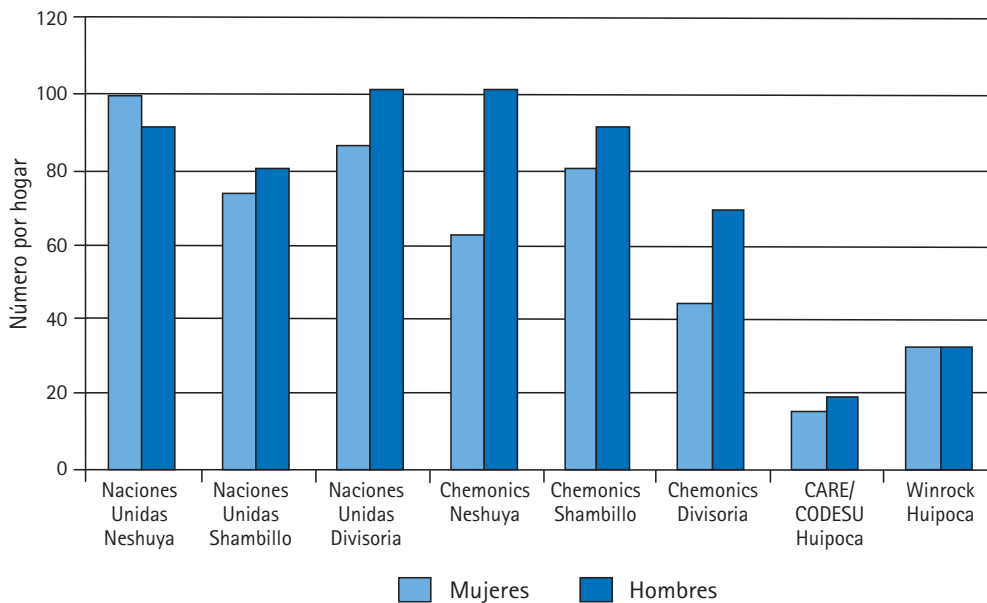


Fuente: Mae Fah Luang Foundation, 2004.

^a1 rai = 1.600 metros cuadrados.

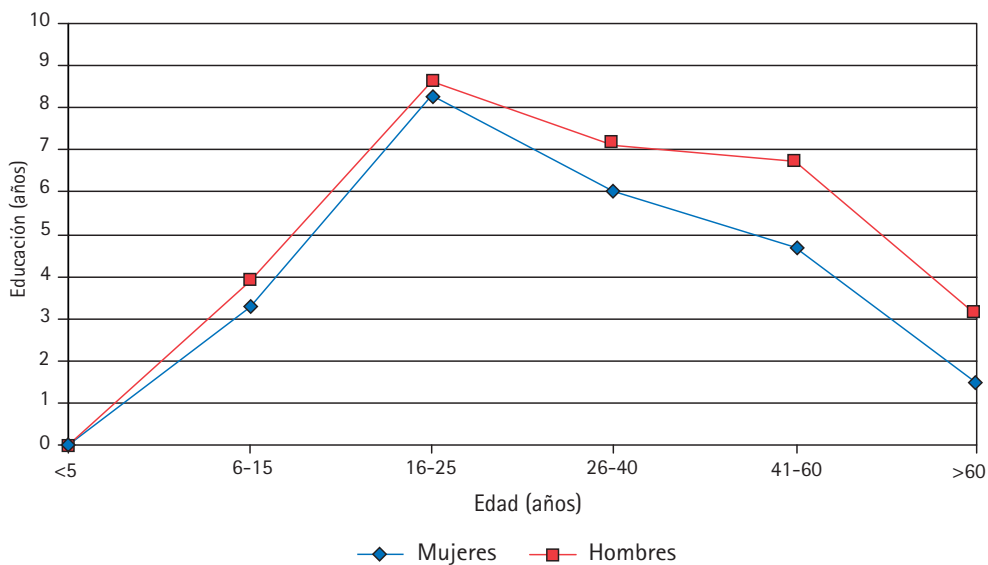
Anexo V. Evaluación de campo en el Perú: estructura por género^a

Figura I. Estructura de los hogares por género



Fuente: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

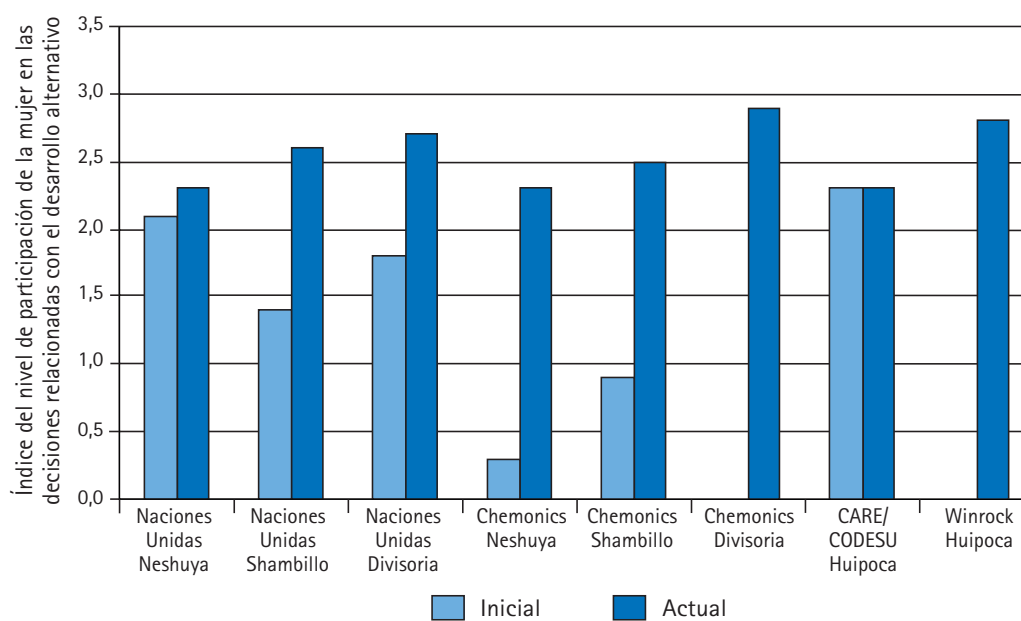
Figura II. Educación, por género



Fuente: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

^aLos figuras I a III se refieren a cuatro zonas geográficas: Neshuya, Shambillo, Divisoria y Huipoca, y a cinco proyectos de desarrollo alternativo: dos que pertenecen a la ONUDD y tres a USAID (ejecutados por Chemonics, CARE Internacional/Consortio para el Desarrollo Sostenible de Ucayali (CARE/CODESU) y Winrock).

Figura III. Nivel de participación de la mujer en las decisiones



Fuente: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

Anexo VI. Proyecto de desarrollo Doi Tung: estructura por género

Cuadro 1. Educación, por género

Año	Hombres	Mujeres	Total
1989	—	—	3 404
1990	—	—	3 638
1991	—	—	3 592
1992	2 401	2 135	4 536
1993	2 539	2 214	4 753
1994	2 644	2 346	4 990
1995	2 757	2 479	5 236
1996	2 825	2 575	5 400
1997	3 001	2 718	5 719
1998	3 121	2 859	5 980
1999	3 008	2 796	5 804
2000	3 070	2 845	5 915
2001	3 242	3 008	6 250
2002	3 292	3 067	6 359
2003	3 367	3 131	6 498

Fuente: Mae Fah Luang Foundation.

Cuadro 2. Número de personas empleadas por el proyecto, por género

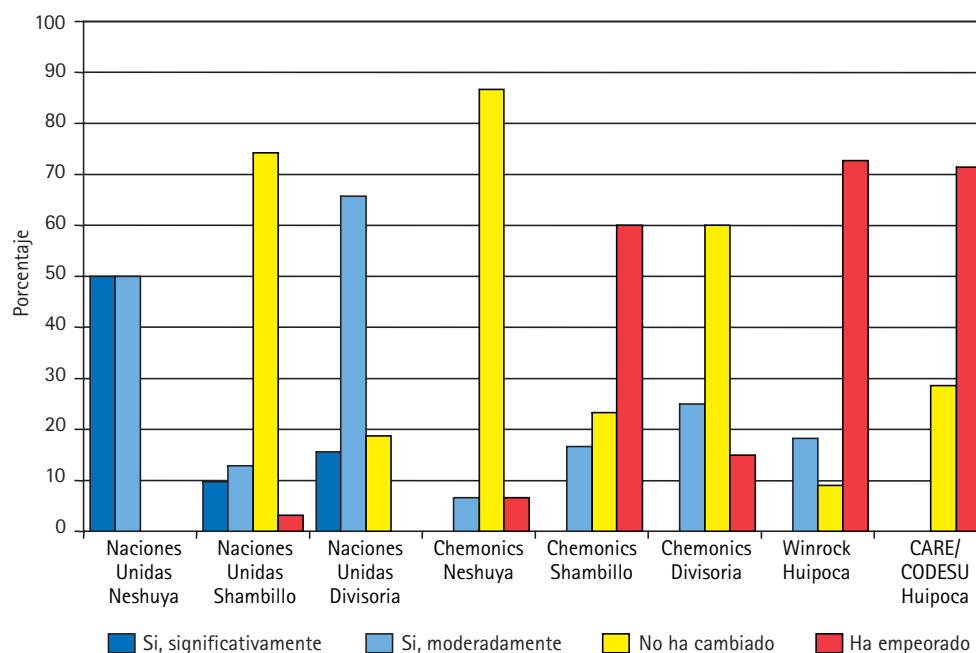
Empleados				Desempleados										
				Año	Niños			Personas de edad ^a			Desempleados			
Año	Hombres	Mujeres	Total		Año	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
1989			5 992	1989			3 404			806				—
1990			5 247	1990			3 638			984				652
1991			5 613	1991			3 698			453				573
1992	2 760	3 022	5 782	1992	1 941	1 896	3 837	191	274	465	153	99	252	
1993	2 746	2 966	5 712	1993	1 885	1 878	3 763	196	278	474	129	110	239	
1994	2 770	3 021	5 791	1994	1 906	1 905	3 811	226	320	546	95	54	149	
1995	2 755	3 008	5 763	1995	1 850	1 891	3 741	250	350	600	85	46	131	
1996	2 732	3 041	5 773	1996	1 826	1 859	3 685	253	344	597	89	51	140	
1997	2 793	3 157	5 950	1997	1 933	1 973	3 906	279	388	667	114	46	160	
1998	2 849	3 198	6 047	1998	1 870	1 963	3 833	283	420	703	156	62	218	
1999	2 768	3 131	5 899	1999	1 778	1 851	3 629	256	383	639	140	70	210	
2000	2 763	3 152	5 915	2000	1 739	1 777	3 516	244	394	638	189	101	290	
2001	2 961	3 337	6 298	2001	1 689	1 742	3 431	285	448	733	170	77	247	
2002	3 006	3 411	6 417	2002	1 691	1 767	3 458	243	403	646	170	85	255	
2003	3 073	3 426	6 499	2003	1 601	1 694	3 295	247	427	674	146	102	248	

Fuente: Mae Fah Luang Foundation.

^aPersonas en edad de jubilación o mayores.

Anexo VII. Evaluación de campo en el Perú: repercusiones y sostenibilidad del desarrollo alternativo

Figura I. Respuestas a la pregunta: "¿Ha mejorado el desarrollo alternativo su nivel de vida?"



Fuente: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

*Se ha asignado un valor de 1 al acuerdo total o parcial, y de 0 a otras respuestas.

Cuadro 1. Opiniones sobre mejoras o empeoramiento proveniente del desarrollo alternativo (Porcentajes)^a

	Naciones Unidas			Chemonics			Winrock Huipoca	CARE/CODESU Huipoca	Total
	Neshuya	Shambillo	Divisoria	Neshuya	Shambillo	Divisoria			
Mejoras									
Acceso al crédito	97	35	53	3	17	15	18	14	36
Mercado y precios	93	29	59	3	3	10	18	14	35
Aumento de zonas agrícolas	97	55	88	23	40	30	18	29	54
Compra de equipo	60	35	50	20	20	20	18	29	34
Compra de bienes	63	23	16	7	3	—	—	—	18
Acceso a servicios de educación	77	26	59	10	20	20	9	0	34
Acceso a servicios de salud	77	26	56	7	20	15	18	14	33
Paz social y seguridad	100	84	100	83	90	75	82	71	88
Mejoras en la vivienda	87	29	78	10	23	10	9	0	38
Empeoramiento									
Pérdida de fuente de ingresos	13	77	31	37	97	70	100	71	57
Venta de bienes no fungibles del hogar	7	58	31	50	90	55	73	43	49
Necesidad de volver al cultivo de la coca	3	48	13	20	77	55	100	71	40
Problemas para enviar los niños a la escuela	30	55	53	47	60	50	73	—	51

Fuente: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

*Se ha asignado un valor de 1 al acuerdo total o parcial, y de 0 a otras respuestas.

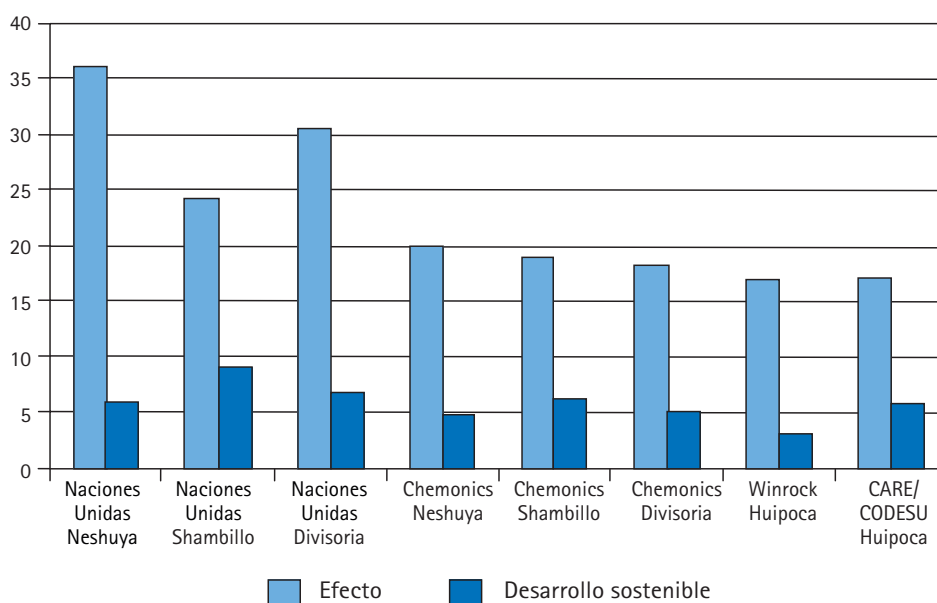
Cuadro 2. Mejoras provenientes de proyectos de desarrollo alternativo (Porcentajes)^a

	Naciones Unidas			Chemonics			Winrock Huipoca	CARE/ CODESU Huipoca	Total
	Neshuya	Shambillo	Divisoria	Neshuya	Shambillo	Divisoria			
Acceso al crédito	83	42	41	3	13	10	9	14	31
Mercado y precios	80	29	47	-	10	5	9	14	28
Aumento de zonas agrícolas	90	45	72	13	27	15	9	14	42
Compra de equipo	63	39	28	7	13	5	9	14	26
Compra de bienes	50	26	3	3	3	-	-	-	14
Acceso a servicios de educación	80	32	50	7	10	5	9	-	30
Acceso a servicios de salud	80	32	44	3	7	15	18	14	30
Paz social y seguridad	93	71	91	47	47	4	55	71	66
Mejoras en la vivienda	83	35	69	10	10	10	9	-	35

Fuente: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

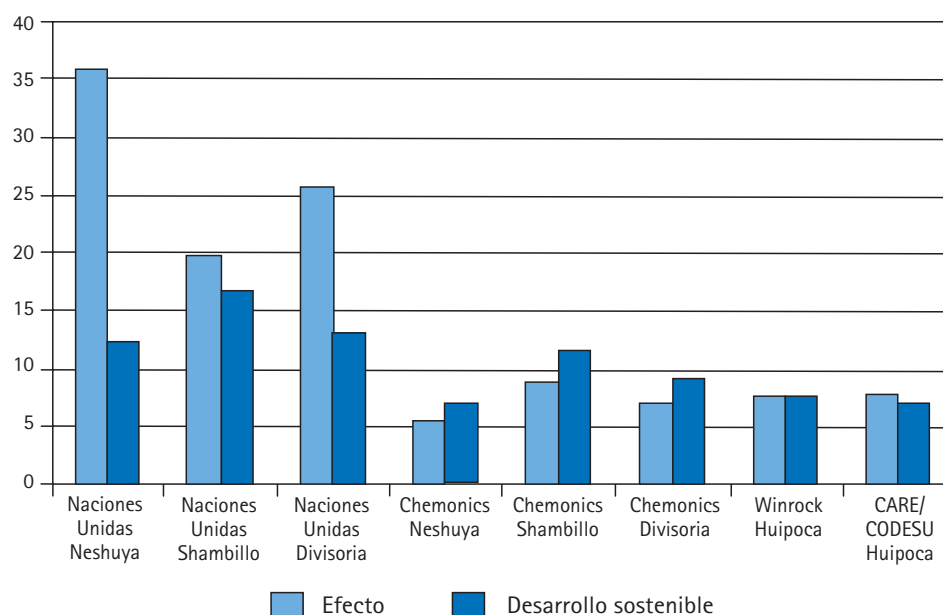
^aSe ha asignado un valor de 1 al acuerdo total o parcial, y de 0 a otras respuestas.

Figura II. Índice de efectos para el proyecto de desarrollo alternativo^a



Fuente: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

^aEl índice de efectos asigna puntos a las opiniones sobre efectos positivos específicos: "3" corresponde a "en total acuerdo", "2" a "en acuerdo parcial", "1" a "parcialmente en desacuerdo", y "0" a "totalmente en desacuerdo".

Figura III. Índice de sostenibilidad para el proyecto de desarrollo alternativo^a

Fuente: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

^aEl índice de sostenibilidad asigna una calificación "2" si se considera que el efecto es sostenible, un "1" si hay dudas, y "0" si se considera insostenible, o si no hay efectos positivos. La figura muestra el valor medio y la desviación estándar para cada grupo.

Cuadro 3. Cambios en las principales actividades económicas después de proyectos de desarrollo alternativo (Porcentajes)^a

Actualmente	Antes de los proyectos de desarrollo alternativo					Total
	Cultivo del arbusto de coca	Agricultura	Extractivos	Servicios	Otros ^b	
Coca	8	2	—	—	4	5
Agricultura	43	93	80	33	40	65
Extractivos	5	—	20	—	8	4
Servicios	7	2	—	67	—	5
Otros ^b	37	2	—	—	48	22
Número total de hogares	76	82	5	3	25	191

Fuente: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

^aEl cuadro es una "matriz de transición" que registra las respuestas a los cambios en las principales actividades económicas como resultado de las actividades de desarrollo alternativo. La línea final muestra las principales actividades (por número de hogares) antes de los proyectos de desarrollo alternativo, y la última columna (en porcentaje) las principales actividades después de los proyectos. Las casillas sombreadas indican el porcentaje de hogares cuya principal actividad económica siguió siendo la misma, mientras que las casillas restantes muestran la distribución de las actividades de los hogares que cambiaron (los porcentajes en las columnas suman 100).

^bIncluye el trabajo asalariado en diversas actividades.

Anexo VIII. Evaluación de campo en el Perú: factores que contribuyen al logro de resultados positivos en proyectos de desarrollo alternativo

Cuadro 1. Factor más importante en el logro de resultados positivos en un proyecto de desarrollo alternativo

	Naciones Unidas			Chemonics			Winrock Huipoca	CARE/ CODESU Huipoca	Total
	Neshuya	Shambillo	Divisoria	Neshuya	Shambillo	Divisoria			
Asistencia técnica permanente	60	48	59	10	10	10	9	—	32
Confianza en el beneficiario del proyecto de desarrollo alternativo	17	13	13	7	3	15	—	—	10
Contacto permanente entre el beneficiario y el programa de desarrollo alternativo	10	19	9	13	—	5	—	—	9
Cumplimiento de las promesas	13	6	9	—	—	15	—	—	6
Sin experiencias positivas	—	13	9	70	80	55	82	100	41
Otros	—	—	—	—	7	—	9	—	2
Total	30	31	32	30	30	20	11	7	191

Fuente: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

°CARE International/Consortio para el Desarrollo Sostenible de Ucayali (CARE/CODESU) y Winrock).

Cuadro 2. Factor más importante en la incapacidad para lograr resultados positivos en un proyecto de desarrollo alternativo

	Naciones Unidas			Chemonics			Winrock Huipoca	CARE/ CODESU Huipoca	Total
	Neshuya	Shambillo	Divisoria	Neshuya	Shambillo	Divisoria			
Incumplimiento de las promesas	10	19	13	73	90	60	64	86	46
Falta de transparencia en el uso de recursos	17	29	13	10	3	20	9	—	14
Escasa presencia de personal técnico de desarrollo alternativo	—	—	19	3	3	—	9	—	5
Falta de información adecuada para los beneficiarios	13	10	13	7	3	15	—	—	9
Falta de confianza de los encargados de ejecutar el proyecto	7	3	3	—	—	—	—	—	2
Falta de estudios de viabilidad	—	3	9	—	—	—	—	—	2
Otros	53	26	31	7	—	5	18	14	21
Sin respuesta	—	10	—	—	—	—	—	—	1
Total	30	31	32	30	30	20	11	7	191

Fuente: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

°CARE International/Consortio para el Desarrollo Sostenible de Ucayali (CARE/CODESU) y Winrock).

Cuadro 3. Nivel de confianza en la entidad que ejecuta el proyecto de desarrollo alternativo
(Porcentaje)^a

	<i>Ninguna</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>	<i>Muy alta</i>	Total
Naciones Unidas–Neshuya	–	–	10	67	23	30
Naciones Unidas–Shambillo	–	–	16	55	29	31
Naciones Unidas–Divisoria	–	6	25	38	31	32
Chemonics–Neshuya	23	37	30	7	3	30
Chemonics–Shambillo	17	57	20	7	–	30
Chemonics–Divisoria	–	35	40	10	15	20
Winrock Huipoca	45	45	9	–	–	11
CARE/CODESU Huipoca	71	29	–	–	–	7
Total	12	23	21	29	16	191

Fuente: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة
يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经营处均有发售。 请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

CÓMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.



Printed in Austria
V.05-84974—October 2005—550
United Nations publication
Sales No. S.05.XI.13
ISBN 92-1-348109-8



9 789213 481097



NACIONES UNIDAS
Oficina contra la Droga y el Delito

Centro Internacional de Viena, Apartado postal 500, 1400 Viena, Austria
Tel: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org