

BORRADORES DE INVESTIGACIÓN
INFORME DE SEGUIMIENTO Núm. 2

Facultad de Economía

Núm. 7, ISSN: 1794-9068

El desarrollo alternativo
en Colombia: sustracciones
del informe "Desarrollo
Alternativo y medios
de Vida Legítimos de la
Junta Internacional para
la Fiscalización
de Estupefacientes (JIFE)
2005"

Santiago González Plazas



Universidad del Rosario
Facultad Economía



CEODD
Centro de Estudios y Observatorio
de Drogas y Delito



Universidad del Rosario
Facultad de Economía

**El desarrollo alternativo en Colombia:
sustracciones del informe “Desarrollo
Aternativo y Medios de Vida Legítimos
de la Junta Internacional para la Fiscalización
de estupefacientes (JIFE) 2005”**

Informe de seguimiento núm. 2

**El desarrollo alternativo en Colombia:
sustracciones del informe “Desarrollo
Aternativo y Medios de Vida Legítimos
de la Junta Internacional para la Fiscalización
de estupefacientes (JIFE) 2005”**

Informe de seguimiento

Santiago González Plazas

Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delitos -CEODD-
Facultad de Economía, Universidad del Rosario
Bogotá

González Plazas, Santiago

El desarrollo alternativo en Colombia: sustracciones del informe “Desarrollo alternativo y medios de vida legítimos de la Junta Internacional para la fiscalización de Estupefacentes (JIFE) 2005” informe de seguimiento núm. 2/ Santiago González Plazas.— Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delitos – CEODD. Facultad de Economía. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2006.

17 p. (Economía. Serie Documentos, Borradores de Investigación; 07)

Incluye bibliografía.

ISBN: 1794-9068

Control de drogas y narcóticos / Narcóticos – Legislación / Narcotráfico – Legislación / Narcóticos y crimen / Crimen organizado / I. Título / II. Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito / III. Facultad de Economía.

© Santiago González Plazas

© Editorial Universidad del Rosario

ISSN: 1794-9068

Todos los derechos reservados

Primera edición: agosto de 2006

Impresión: Cargraphics

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

Introducción

A comienzos de 2006 la Junta Internacional para la Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) publicó su último informe titulado “Desarrollo Alternativo y Medios de Vida Legítimos”. El informe se divide en cuatro partes. Un primer capítulo define, evalúa y reformula la experiencia internacional en materia de desarrollo alternativo. El segundo capítulo expone las diferentes regulaciones internacionales que determinan la tarea de fiscalización de drogas por parte de los Estados. El tercer capítulo se dedica a proporcionar un panorama detallado de la situación mundial y regional de fiscalización de drogas; en este capítulo se identifican los convenios de cooperación existentes entre los Estados y se evidencia los avances regionales, principalmente los policivos en la lucha contra las drogas ilegales. El informe finaliza con una serie de recomendaciones a los gobiernos y a algunas organizaciones internacionales.

Dado que el tema central del informe 2005 de la JIFE es un análisis de la experiencia internacional de desarrollo alternativo, este documento tiene como objetivo sustraer lo concerniente a Colombia; con el fin de informar sobre el estado actual de la política en el país y sus perspectivas a futuro. A manera de introducción el documento describirá la naturaleza de la Junta, sus fines y sus medios. Seguidamente se concentrará en el desarrollo alternativo desde la perspectiva que ofrece el informe para Colombia se concluye con algunas observaciones y comentarios respecto del informe.

1. La Junta Internacional para la Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)

La Junta Internacional para el Control de Estupefacientes (JIFE) es un órgano de control independiente encargado de vigilar la correcta aplicación de los tratados concernientes al control de drogas en el marco de Naciones Unidas. Las funciones de la JIFE se encuentran consagradas en la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. La JIFE se compone por trece miembros elegidos por el Consejo Económico y Social de

las Naciones Unidas, los cuales prestan servicios a título personal, y no como representantes gubernamentales. Tres de sus miembros son elegidos de una lista de personas con experiencia en las áreas de salud y química farmacéutica presentada por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Los otros diez miembros son elegidos de una lista de personas presentadas por diferentes gobiernos.¹ En la actualidad, los países que tienen participación en la Junta son: Ghana, Colombia, Turquía, India, Brasil, Rusia, Nigeria, Italia, Irán, Estados Unidos, Países Bajos, Austria y Australia. Colombia se encuentra representada por el médico toxicólogo Camilo Uribe, quien ha sido director científico de algunos trabajos de consultoría en materia de efectos del glifosato sobre la salud en Colombia.

2. Fines de la JIFE

La Junta en colaboración con los gobiernos de los países, se ocupa de velar por la correcta fabricación, comercio y uso de drogas sujetas a supervisión en el marco de Naciones Unidas. En este sentido, la JIFE presta asistencia a los gobiernos para que aseguren la existencia de suministros adecuados de drogas para fines médicos y científicos, y que no se produzcan desviaciones de los mismos a canales ilícitos en sus territorios. Por otra parte, la Junta en colaboración con los gobiernos trabaja para impedir el cultivo, la producción, la fabricación, el tráfico y el uso ilícito de estupefacientes en los países.

3. Medios Utilizados por la JIFE

El trabajo de la JIFE se desarrolla mediante tres líneas de acción: la primera de ellas busca generar diálogos con los diferentes gobiernos mediante consultas periódicas o misiones que pretenden promover los fines de los tratados suscritos. Entre los fines se anota la necesidad de reforzar las restricciones a sustancias psicotrópicas y la coordinación de los esfuerzos nacionales para la lucha contra la droga. La Junta sostiene que para lograr resultados óptimos en materia de lucha contra el uso indebido y el tráfico de drogas, existe la necesidad de coordinar esfuerzos entre los Estados para el establecimiento de prioridades y asignación de recursos suficientes.

En segunda instancia, la Junta a través de su secretaría y en estrecha cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) y la OMS entre otras, desarrolla programas de capacitación dirigidos a funcionarios encargados de la represión de los estupefacientes a nivel nacional.

¹ Para mayor información acerca del mandato, composición y funciones de la Junta Internacional para la Fiscalización de Estupefacientes se puede consultar la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. Organización de Naciones Unidas, 1972.

Por medio de las capacitaciones la JIFE busca mejorar el funcionamiento de los organismos nacionales encargados de luchar contra la droga a través de la instrucción a los funcionarios en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados, especialmente las relativas a la cooperación entre la JIFE y las partes.

Por último, la JIFE se encarga de publicar un informe anual que es presentado ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas; el cual ofrece un análisis de la situación de la lucha contra la droga en varias partes del mundo y se complementa con otros informes técnicos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas producidos por la misma institución.

La JIFE ha publicado informes desde 1990. En los últimos 5 años los temas centrales han sido: el consumo excesivo de drogas sometidas a fiscalización internacional en 2000; la mundialización y las nuevas tecnologías en 2001; las drogas ilícitas y el desarrollo económico en 2002; las drogas, la delincuencia y la violencia en 2003; la integración de las estrategias de reducción de la oferta y la demanda en 2004.

4. Informe Anual 2005. Desarrollo Alternativo y Medios de Vida Legítimos

El informe de la JIFE publicado a comienzos del 2006 centra su atención en el tema del desarrollo alternativo. Cabe anotar que los datos y cifras utilizados en el informe corresponden a 2004. El informe en su capítulo central recorre la experiencia internacional de desarrollo alternativo, resume los principios que lo han regido y evalúa la política planteando la necesidad de superar los factores que impiden la correcta implementación de los programas. Como aporte, el informe propone una nueva definición de desarrollo alternativo que pretende superar el tradicional ámbito del desarrollo rural integrado. Este nuevo concepto busca extender los alcances del desarrollo alternativo al plano urbano, particularmente a las periferias de las grandes ciudades.

4.1 Definición y evolución conceptual del desarrollo alternativo

En términos generales el desarrollo alternativo es definido como un compromiso de los Estados para reducir y, en última instancia, eliminar los cultivos ilícitos que dan origen a la producción de drogas.² Los principios que sustentan esta definición han evolucionado con el tiempo.

² Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2005. New York: JIFE / Naciones Unidas, 2006, p. 1.

El desarrollo alternativo en los países asiáticos productores de marihuana y amapola se puso en práctica desde principios de la década de los setenta. En Perú, Colombia y Bolivia, países andinos productores de coca y amapola el desarrollo alternativo ha operado desde la década de los ochenta.

El desarrollo alternativo en estos países se sustentó inicialmente en la idea que los productores lograsen sustituir los cultivos ilícitos por comerciales lícitos, situación que procuraría a los agricultores ingresos similares e incluso más altos a los obtenidos en la agricultura ilegal.³ La complejidad que encierra el problema de los cultivos ilícitos no tardó en hacer ver este enfoque de desarrollo alternativo como menos eficaz de lo que se preveía. Las múltiples y difíciles circunstancias de los campesinos dedicados a los cultivos ilegales, generó la necesidad de formulaciones de política más amplias que incluyera el desarrollo de infraestructura, el suministro de medio viables para transportar los productos, la organización de mercados, la prestación de asistencia en educación y la atención de la salud. Un requerimiento esencial del nuevo enfoque sería el grado de voluntad política de los gobiernos como factor condicionante del éxito de los planes y programas.

Frente a la pregunta ¿por qué los campesinos deciden cultivar plantas para la producción de drogas ilícitas?, la JIFE señala que “la decisión es el resultado de factores complejos e interdependientes que van desde el ámbito del hogar hasta el plano internacional y abarca tanto la oferta como la demanda de drogas ilícitas en todo el mundo”.⁴ En esta medida el enfoque más satisfactorio que la JIFE encuentra para que los campesinos descontinúen las actividades ilegales, supone una combinación de factores disuasivos e incentivos que enfrenten la complejidad del problema. “Las políticas de represión y la amenaza de aplicación de penas y/o la erradicación forzada, combinadas con la perspectiva de medios de vida alternativos legítimos y una asistencia económica amplia y sostenible”⁵ son para la junta el medio legítimo para constituir una solución al cultivo ilegal de plantas psicotrópicas.

Este último enfoque de desarrollo alternativo, que a la vez constituye un compromiso por parte de los diferentes Estados fue acogido en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. La Convención compromete a los países signatarios a cooperar para aumentar la eficacia de los esfuerzos de erradicación. Esta cooperación comprende el apoyo al desarrollo rural integrado tendiente a ofrecer soluciones sustitutivas del cultivo ilícito que sean económicamente viables a la vez que impulsa la intensificación de los esfuerzos policivos.

³ *Ibid.*, 2006, p. 2.

⁴ *Ibid.*, 2006, p. 6.

⁵ *Ibid.*, 2006, p. 1.

Como normas complementarias que regulan lo previsto en la convención del año 1988 se encuentra la declaración política aprobada por la Asamblea General en su vigésimo periodo extraordinario de sesiones (resolución S-20/2), en la que se reafirmó la necesidad de adoptar un enfoque global respecto de la eliminación de los cultivos ilícitos. A parte de lo anterior, las resoluciones S-20/4E 53/115, 54/132, 55/65, 56/124, 57/174 y 58/141 de la Asamblea General, y las resoluciones 43/6, 45/14 y 48/9 de la Comisión de Estupefacientes, contienen el marco normativo por el cual el desarrollo alternativo se consolida como un compromiso adquirido por los Estados a escala internacional.

4.2. *Logros del desarrollo alternativo en más de treinta años de implementación*

El informe 2005 señala algunos logros en materia de desarrollo alternativo, particularmente en los países asiáticos. Para el caso de los países andinos los resultados de éxito difieren de los logrados en otras latitudes a causa del difícil contexto en el que se pretenden implementar las políticas. Pese a que en países como Tailandia y Turquía las prácticas de desarrollo alternativo han logrado reducir las zonas de cultivos ilícitos a la vez que han mejorado las condiciones de vida de los agricultores, en los países andinos, particularmente en Colombia, no se ha corrido con la misma suerte.

Una de las características de la política de desarrollo alternativo en los países donde ha demostrado ser efectiva radica en su carácter de política de Estado y no de gobierno. El hecho que la política sea de Estado implica que cumple con condiciones de integralidad, de multisectorialidad y de coordinación. Como se mencionó con anterioridad, las iniciativas de desarrollo alternativo en los países donde ha funcionado, han superado la sola propuesta de la sustitución de coca por algún otro producto. La formulación de la política en estos países ha incorporado y ha hecho suyos temas complementarios como las necesidades básicas y los derechos de los seres humanos. En este sentido, el carácter multisectorial de la política ha sido un asunto fundamental, pues sólo la articulación de sectores como el del transporte, la salud, la educación, la vivienda y el medioambiente al proceso de definición y formulación de la política constituye la única forma de garantizar el éxito de los programas. La alta coordinación entre las disciplinas y las instituciones (internacionales, estatales y de la sociedad civil) que participan de una u otra forma en el proceso de la política de desarrollo alternativo ha sido también un factor decisivo. Los programas implementados en países asiáticos han sido bien financiados y se caracterizan por su planeación de mediano y largo plazo.

La segunda condición fundamental del desarrollo alternativo es la participación popular. En los países donde el desarrollo alternativo ha demostra-

do algún grado de éxito, a los campesinos productores se les ha proporcionado el mejoramiento de su calidad de vida mediante el acceso a la vivienda, la educación y la salud. Avances en este sentido han servido para que los pobladores logren condiciones de infraestructura aceptables para el buen desempeño de sus actividades productivas. El fomento de la comunicación, la negociación y la concertación con las comunidades han sido piezas claves en la tarea de la construcción conjunta del desarrollo alternativo.

Para que las comunidades participen de los planes y programas de desarrollo alternativo se han creado incentivos en materia de transporte y micro créditos. Paralelamente, se ha empezado a trabajar en los temas de titulación de predios, derechos de propiedad y movilización del sector privado, para el fortalecimiento del desarrollo alternativo. Estas condiciones han resultado obligatorias para generar la vinculación de los campesinos a los diferentes proyectos e iniciativas.

En la experiencia tailandesa los anteriores requisitos se han dado y han generado el éxito del desarrollo alternativo. Las discusiones entre gobiernos y comunidades han sido un hecho que ha generado confianza entre los involucrados. El informe 2005 muestra que en Tailandia, la superficie total dedicada al cultivo de la adormidera ascendió a 17.900 hectáreas en el año agrícola 1965-1966 mientras que en 2000 se había reducido a sólo 330 hectáreas, lo que entraña una disminución del 98%.

Es interesante anotar que la JIFE en su informe 2005 no menciona la altísima tasa de crecimiento del ingreso de Tailandia durante esta época como un factor que hubiera contribuido al éxito de los programas de desarrollo alternativo. De otro lado, también es importante ver que los diferentes discursos que exaltan los éxitos en Tailandia pasan por alto el gran liderazgo de la monarquía y el enorme respeto que la sociedad tiene de la misma como símbolo y generador de identidad nacional.

Para el caso colombiano la situación difiere de lo expuesto con anterioridad. El informe 2005 señala que la superficie total de cultivo ilícito de coca en Colombia se redujo a la mitad, de 163.000 hectáreas en 2000 a 80.000 hectáreas en 2004. Frente a estas cifras el informe sostiene que “si bien no todas las reducciones pueden atribuirse al desarrollo alternativo, éste ha realizado una contribución considerable para que así sucediera”.⁶ Esta afirmación de la JIFE es parcialmente acertada pues según las cifras de la ONU en efecto la cantidad de cultivos ha disminuido, sin embargo es discutible la participación del desarrollo alternativo en esa reducción. Las reducciones de cultivos de coca para el caso colombiano parecen obedecer más a la política de erradicación forzada con glifosato que a los intentos de erradicación manual y desarrollo alternativo.

El informe reconoce que la fumigación de cultivos ilícitos en Colombia alcanzó en 2004 un nivel sin precedentes por cuarto año consecutivo, lo que contribuyó a la disminución sostenida del cultivo.

Adicionalmente la JIFE muestra que en América del Sur el volumen de cultivo ilícito de arbusto de coca siguió siendo en 2004 considerablemente inferior al volumen máximo registrado en 2000, aunque aumentó con respecto a 2003. En referencia a lo anterior “la Junta observa que, gracias a la intensificación de las actividades de erradicación y represión emprendidas por el Gobierno de Colombia, el cultivo ilícito ha disminuido en el país; no obstante, viene aumentando en los otros países de la región, especialmente en Bolivia y el Perú”.⁷

En este punto resulta interesante notar que la JIFE no hace referencia al debate que se da en Colombia con respecto a la validez de las cifras utilizadas.⁸ El grueso de esta discusión consiste en que en Colombia no hay claridad con respecto a las hectáreas erradicadas. Las cifras proporcionadas tanto por el gobierno estadounidense como por las Naciones Unidas difieren considerablemente entre sí y no se ven reflejadas en disminuciones sustanciales de la disponibilidad de cocaína, ni el aumento en sus precios en las calles de las grandes ciudades del mundo.

La conclusión de la participación del desarrollo alternativo en la erradicación significativa de cultivos de coca en Colombia es evidente. La política ha ocupado una posición marginal como método de erradicación en las diferentes agendas de los gobiernos. Esta situación no es nueva y obedece a una serie de factores de alta complejidad los cuales son expuestos por la Junta bajo el nombre del “El difícil contexto del desarrollo alternativo”. Este pequeño aparte del informe de la JIFE expone una serie de obstáculos aún no superados de los cuales depende la eficacia de todos los planes y programas que se quieran implementar.

4.3. El difícil contexto del desarrollo alternativo: dificultades en la implementación de la política

El poco protagonismo que demuestra tener el desarrollo alternativo en la reducción de hectáreas de coca en Colombia obedece claramente a una serie de factores que dificultan su implementación. Entre estos factores sobresalen la inseguridad y las difíciles circunstancias de orden público; las

⁷ Ibid., 2006, p. 64.

⁸ Desde la óptica de la ONU en 2003 existían 86.000 hectáreas, en 2004 existían 80.000 hectáreas y para 2005 se estimaron nuevamente 86.000. Desde la óptica de los Estados Unidos en 2003 existían 113.850, en 2004 existían 114.000 y en 2005 se estimaron 144.000. Paralelo a esto en 2003, 2004 y 2005 se fumigaron de forma intensiva 132.800, 136.600 y 138.775 hectáreas de coca respectivamente.

dificultades en materia de inversión y comercialización; las precarias condiciones socioeconómicas de los campesinos cultivadores; y los difíciles contextos geográficos de las áreas donde se cultiva la coca y la amapola.

4.3.1. La inseguridad y las difíciles circunstancias de orden público

Un supuesto básico del desarrollo alternativo es que sus programas sólo pueden ejecutarse cuando se garantiza la seguridad y estabilidad adecuadas. El informe 2005 es contundente en afirmar que a menos que los gobiernos estén en condiciones de hacer valer su autoridad y garantizar un entorno seguro, el desarrollo alternativo no podrá resultar eficaz. El informe 2005 subraya que “a pesar de los diferentes esfuerzos que el gobierno colombiano ha adelantado para mantener el control territorial y el orden público, este no ha podido consolidar un nivel de paz y seguridad que permita a la población de las regiones en conflicto vivir sin temores”.⁹ Este fenómeno se torna aún más complejo en la medida que el dinero obtenido por la venta de las drogas se ha utilizado para la compra de armas y el apoyo al conflicto interno.

El hecho que las zonas de producción de cultivos ilícitos y las personas que en ellas habitan se encuentren bajo el dominio de grupos al margen de la ley ha generado la imposibilidad de realizar inversiones externas, así como retos importantes en materia de recuperación de la confianza de los pobladores y sus creencias frente a las instituciones políticas nacionales.

4.3.2. Las dificultades en materia de inversión y comercialización

Uno de los retos más importantes que enfrenta el desarrollo alternativo en Colombia es el de tratar de superar la escasa viabilidad económica de los programas implementados. El informe es claro en este sentido cuando subraya la dificultad que existe para asegurar inversiones para producciones agrícolas lícitas y su comercialización en zonas remotas y de difícil acceso. Sumado a lo anterior, el informe 2005 de la JIFE afirma que los términos de intercambio resultan desfavorables para los campesinos que deciden alternativas de producciones lícitas, en razón a que los precios de los productos en el mercado se determinan lejos de las áreas de producción. Un punto muy importante que determina la escasa viabilidad económica de los planes podría ser la alta incertidumbre a la que se enfrentan los productores lícitos debido a la inestabilidad de los precios del mercado. Este fenómeno no es experimentado por los cultivadores cuando se acogen a las producciones agrícolas ilegales. A pesar que en el capítulo tercero del informe se rescatan algunos avances en la generación y desarrollo

de mercados a manos de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, en términos generales persisten las dificultades.

4.3.3. Las precarias condiciones socioeconómicas de los campesinos cultivadores y la falta de servicios públicos

El informe destaca que la mayoría de pobladores en áreas de cultivos ilícitos, en especial mujeres y niños, se encuentran marginados en lo que respecta a sus relaciones con las estructuras de gobierno. Los cultivadores no son propietarios de las tierras que trabajan ni cuentan con representación política, lo que hace que entre otros no cuenten con capacidad de negociación frente a las estructuras públicas y privadas. También se anotan sus escasos niveles de autonomía y de organización comunitaria.

En materia de servicios públicos se encuentra que a menudo las personas carecen de transporte, comunicaciones, salud, educación y extensión agrícola, en particular cuando habitan zonas remotas y dominadas por diferentes actores armados. Debido a que se trata de comunidades alejadas de los polos de desarrollo donde es difícil llegar, los inversionistas privados se muestran reacios a realizar inversiones. Este estado de marginación hace que los campesinos sean profundamente vulnerables ante las redes delincuenciales que los buscan para engrosar sus propios tejidos.

4.4. *Escenarios nuevos y complejos*

El informe 2005 señala algunos escenarios nuevos producto de la evolución del problema de las drogas ilegales a lo largo de los años. La existencia de nuevas drogas y nuevas formas de consumo y la complejidad que han adquirido las redes mafiosas vinculadas al negocio ilegal de las drogas hace que hoy sea difícil hacer distinciones entre países consumidores desarrollados y países productores en vías de desarrollo. El grado de sofisticación al que ha llegado el crimen transnacional organizado hace que las responsabilidades en el fenómeno de las drogas ilegales sean compartidas entre unos y otros. El informe 2005 sostiene que la demanda por drogas ilegales entre toxicómanos de todos los países es inelástica, lo cual muestra la inexactitud de formas anteriores de asumir la problemática; esto en la medida que hoy se encuentra demostrado que una producción reducida de drogas ilícita no se traduce en un alza significativa de los precios y mucho menos en un contundente descenso de la demanda de drogas.

El surgimiento y rápido crecimiento de la industria de drogas de síntesis y su consumo hace que si bien las reducciones de cultivos ilícitos para el procesamiento de drogas contribuyan a disminuir la disponibilidad de las mismas, los esfuerzos realizados en materia de erradicación con glifosato y/o desarrollo alternativo resulten infructuosos. En el informe 2005 se lee

entre líneas que pese a que la demanda general de drogas como la cocaína o la marihuana se mantiene, las pocas reducciones en la oferta de las mismas se cubren posiblemente con la oferta ilícita de drogas sintéticas. En Colombia por ejemplo se empieza a ver como redes criminales asociadas al narcotráfico están incursionando en la fabricación de anfetaminas cuando el consumo de las mismas va en aumento en el país.¹⁰

El informe señala que la problemática que plantean los nuevos escenarios descritos se hubiera reducido si se hubieran hecho más esfuerzos en materia de desarrollo alternativo preventivo tanto en zonas urbanas como rurales. Este examen es de gran interés pues se empieza a articular el concepto de lo urbano y lo periférico urbano al desarrollo alternativo, el cual sólo había sido abordado desde la perspectiva de desarrollo rural integrado.

4.5. *Orientación futura del desarrollo alternativo*

El informe 2005 asegura que dadas las complejidades de la situación mundial de las drogas ha llegado el momento de preguntarse si la concepción actual del desarrollo alternativo es adecuada para hacer frente a los nuevos retos.¹¹

Como se vio con anterioridad el nuevo concepto de desarrollo alternativo empieza a involucrar una perspectiva de desarrollo general sostenido que abarque tanto lo rural como lo urbano. Como lo afirma el informe, hoy es discutible que el desarrollo alternativo deba seguir considerándose casi exclusivamente en términos de reducción de la oferta. Si se contemplara una definición más amplia de desarrollo alternativo es importante examinar más de cerca a las comunidades rurales, peri urbanas y urbanas desde el punto de vista de necesidades en materia de fiscalización de drogas orientada hacia el desarrollo. No hay que perder de vista que la pobreza, la desesperación y la falta de perspectivas en lo rural y/o en lo urbano son algunas de las razones por las que las personas se inician en el uso indebido de drogas y otras actividades ilegales relacionadas con estas. El informe 2005 insiste en que el alcance geográfico de la fiscalización de drogas orientada hacia el desarrollo debe dejar de limitarse a sólo una parte de las zonas de cultivos ilícitos. Es necesario poner en práctica enfoques de desarrollo general que incorporen planes sobre medios de vida alternativos sostenibles y legítimos que trasciendan la esfera de lo rural para enfocarse también en las zonas urbanas donde se abusa de drogas ilícitas.

¹⁰ *Ibid.*, p. 171.

¹¹ *Ibid.*, p. 9.

5. A manera de conclusión

La normatividad internacional y las políticas de las Naciones Unidas contra las drogas se formulan e implementan por medio de tres organismos. En primer lugar, la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social (ECOSOC) que tiene la responsabilidad de asesorar tanto al ECOSOC como a la Asamblea General en sus tareas de formulación de políticas. En segundo lugar está la Junta Internacional para el Control de Estupefacientes (JIFE) que es un órgano de control independiente encargado de vigilar la correcta aplicación de los tratados concernientes al control de drogas. En tercer lugar, se encuentra la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) encargada de apoyar la implantación de las políticas por medio de la cooperación internacional.

La JIFE, por medio de la Comisión, se encarga de presentar anualmente al ECOSOC una evaluación del comportamiento de los Estados con respecto a los compromisos jurídicos internacionales en materia de fiscalización de drogas. A través de su informe anual, la JIFE cumple con la misión de evaluar las políticas y hacer recomendaciones para su reformulación en caso de estimarlo necesario. En su último informe la JIFE evalúa de forma minuciosa el estado de muchos de los compromisos adquiridos por los Estados, entre estos se anotan los avances en materia de cooperación para labores de interdicción de químicos y de drogas ilegales y el fortalecimiento de los sistemas judiciales en los países. El informe 2005 dedica una parte importante a evaluar la experiencia internacional en el campo del desarrollo alternativo y arroja como resultado la reconceptualización del mismo.

El último informe, preparado con la información disponible para 2004, se esfuerza por dejar en claro las diferentes etapas conceptuales y de aplicación del desarrollo alternativo, así como los retos y las perspectivas a futuro. Lo dicho en el informe no difiere sustancialmente del trabajo que desde hace algún tiempo vienen desarrollando sectores de la academia, que han analizado la problemática de los cultivos ilícitos y las alternativas que surgen al respecto. Aspectos como las difíciles circunstancias de orden público, las dificultades en materia de comercialización de los productos, las precarias condiciones socioeconómicas de los campesinos y la falta de servicios públicos han sido desde hace tiempo temas de preocupación trabajados por diferentes organizaciones en el país. En este sentido, la ONUDD ha venido hablando de la urgente necesidad de mejorar el contexto político, social y económico de las poblaciones sobre las que ellos actúan. Asimismo, ha advertido que la posibilidad de seguir avanzando en materia de desarrollo alternativo depende del fortalecimiento que el país le dé a sus instituciones económicas, políticas y sociales.

Otro ejemplo es el trabajo adelantado por el CINEP en el departamento del Putumayo.

Este organismo ha expresado recientemente que los proyectos de desarrollo alternativo implementados desconocen las instituciones sociales y políticas y la historia que cada localidad conserva. El CINEP ha advertido que de seguir esta situación los planes y programas de desarrollo alternativo estarán destinados a sufrir grandes frustraciones como las que se empiezan a observar en el caso de algunas de las plantas y centros de acopio en Villa Garzón y Orito.

Sin desconocer que en algunos casos hay disenso entre las diferentes posiciones, es claro que éstas apuntan en un solo sentido, la necesidad de redireccionar la definición y la implementación de los programas.

Hay que anotar que el informe de la JIFE recoge muchas de las inquietudes anteriormente mencionadas. Resulta positivo observar que a través del informe se empieza a aceptar de manera oficial la necesidad de un cambio en la política. No obstante, los intentos de evaluar la política de desarrollo alternativo por parte de la JIFE en algunas de las líneas de su informe resultan de corto aliento.

El informe de la JIFE resalta el éxito del desarrollo alternativo en Tailandia tras treinta años de implementación. Sin embargo, este éxito se presenta de manera exagerada pues el análisis no contempla aspectos fundamentales que determinaron el buen funcionamiento de la política como la altísima tasa de crecimiento del ingreso del país, el liderazgo político de los gobernantes y el profundo respeto a las instituciones políticas y sociales por parte de la población en Tailandia.

El informe de la JIFE también considera que las políticas de desarrollo alternativo en Colombia han sido exitosas aunque no se hace referencia al debate actual respecto a la validez de las cifras utilizadas. El grueso de esta última discusión radica en que las diferentes cifras de disminución de cultivos no se ven reflejadas en disminuciones en la disponibilidad de cocaína o aumento en sus precios en las calles de las grandes ciudades del mundo. El informe en algunas de sus líneas hace parecer los logros de la fumigación aérea con glifosato como éxitos del desarrollo alternativo.¹² Este último punto es de vital importancia pues en razón a esta confusión la prensa nacional registra equivocadamente el panorama de la lucha contra las drogas en el país.¹³

De otro lado los nuevos escenarios que surgen a partir de la complejidad del problema de las drogas, que son responsables directos de una nueva

¹² *Ibíd.*, 2006, p. 164.

¹³ “Ver: JIFE Reconoce Disminución de Cultivos de Coca en Colombia”. *El Tiempo*, 28 de febrero de 2006 y *Los cultivos ilícitos disminuyeron en Colombia pese al poco respaldo del exterior*, dice la ONU. *El Tiempo*. 20 de Marzo de 2006.

orientación del desarrollo alternativo, no son tratados en el informe con mayor amplitud. Solo se reconoce como amenaza la intensificación de la producción y consumo de estimulantes de tipo anfetamínico en áreas marginales de las grandes ciudades y se propone la necesidad de enfocar esfuerzos en zonas urbanas y periféricas donde se consumen drogas. En este sentido existe la necesidad de ampliar el análisis de esta problemática y superar las débiles alianzas entre consumo y marginalidad para pasar a resolver cuestiones más estructurales.

El llamado que la JIFE hace con respecto a la necesidad de ampliar el concepto de desarrollo alternativo hacia las zonas urbanas deprimidas, permite poner sobre la mesa la pregunta, a veces incómoda, de por qué la gente consume drogas ilegales y por qué se delinque en asocio a las mismas. En este punto no hay que perder de vista que la criminalidad asociada a las drogas ilícitas no es un fenómeno exclusivo en los estratos marginados de las sociedades. Entender por qué unas personas consumen drogas y por qué otras se asocian voluntariamente a las redes criminales que controlan el negocio permitiría avanzar positivamente hacia la construcción de un nuevo concepto de desarrollo alternativo y medios de vida legítimos.

La JIFE en su informe anual 2005 ha dado un primer y bienvenido paso al empezar a aceptar oficialmente las interpretaciones hechas con anterioridad por la academia en materia de desarrollo alternativo, erradicación forzada y relaciones entre consumo, delito y marginalidad. Reconocer esto es positivo, y ojalá que una vez hecho la política internacional y nacional avance en ese sentido.

Bibliografía

- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes*. Organización de Naciones Unidas, Nueva York, 2006.
- Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*. Organización de Naciones Unidas, 1972.
- Los cultivos ilícitos disminuyeron en Colombia pese al poco respaldo del exterior, dice la ONU*. El Tiempo, 20 de marzo de 2006.
- JIFE reconoce disminución de cultivos de coca en Colombia*. El Tiempo, 28 de febrero de 2006.