



Consejo Económico y Social

Distr. GENERAL

E/CN.7/1996/11
1º de marzo de 1996

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE ESTUPEFACIENTES

39º período de sesiones

Viena, 16 a 25 de abril de 1996

Tema 6 del programa provisional*

**CULTIVOS DE LOS QUE SE EXTRAEN DROGAS Y ESTRATEGIAS
ADECUADAS PARA SU REDUCCIÓN**

Informe de la Secretaría

Resumen

La Comisión de Estupefacientes pidió, en su 38º período de sesiones, que se preparara un informe sobre los cultivos de los que se extraen drogas y sobre estrategias adecuadas para su reducción. El presente informe responde a esa solicitud. Se examinan en los planos nacional y mundial los esfuerzos de erradicación y sus repercusiones sobre el cultivo ilícito, así como la distinción entre desarrollo alternativo, por un lado, y por otro, sustitución de cultivos y esfuerzos de desarrollo económico más generales. Durante los últimos dos decenios, los trabajos en materia de desarrollo alternativo realizados en 11 países por el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas y sus predecesores ha permitido acumular una experiencia considerable en la aplicación de políticas y programas. También se examinan esos esfuerzos y los condicionamientos relacionados con las reducciones del cultivo ilícito.

* E/CN.7/1996/1.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1-5	3
A. Cultivo lícito	3	3
B. Reducción del cultivo ilícito	4-5	3
I. TENDENCIAS DE LA SUPERFICIE MUNDIAL DEDICADA AL CULTIVO ILÍCITO	6-16	4
A. Cuestiones relacionadas con la medición	6-7	4
B. Magnitud y tendencias de la superficie dedicada al cultivo ilícito	8-16	4
II. ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LA SUPERFICIE DEDICADA AL CULTIVO ILÍCITO	17-90	7
A. Erradicación	17-45	7
B. La sustitución de cultivos y sus limitaciones	46-50	13
C. Crecimiento económico y cultivo ilícito	51-55	17
D. Desarrollo alternativo	56-90	18
III. CONCLUSIONES	91-93	27
<i>Anexo:</i> Estimaciones de erradicación		30

Cuadros

1. Ingresos netos por unidad agropecuaria (por hectárea) obtenidos del cultivo de la adormidera y de cultivos alternativos en el Pakistán, en 1992	15
2. Ingresos netos por unidad agropecuaria (por hectárea) obtenidos del cultivo de la coca y cultivos alternativos en Bolivia (1990) y años que deben transcurrir hasta la producción comercial y capacidad plena	15

Figuras

I. Tendencias del cultivo ilícito de adormidera, rendimiento en opio y producción de opio, 1987-1994	4
II. Cultivo de la adormidera estimado, por países, 1994 y 1995	5
III. Tendencias del cultivo ilícito de coca, rendimientos en hojas de coca y producción de hojas de coca, 1980-1994	5
IV. Tendencias de la erradicación de cultivos de la cannabis bajo techo y al aire libre en los Estados Unidos, 1988-1994	7
V. Hectáreas erradicadas (acumulativas) en México, 1968-1991	10
VI. Disminución del tamaño medio de los campos en México, 1968-1991	10
VII. Cultivo y erradicación del arbusto de coca en Bolivia, 1963 a 1994	11
VIII. Porcentaje estimado de los cultivos ilícitos mundiales erradicados, 1987 a 1994	13
IX. Generación de "valor agregado" de la heroína en la red de distribución hacia Europa, 1992	16
X. Generación de "valor agregado" de la cocaína en la red de distribución hacia los Estados Unidos, 1992	16
XI. Cultivo de la adormidera en el Pakistán, 1955-1994	21
XII. Tendencias de los precios de producción del opio en el Pakistán en 1979-1991 (ajustados para tener en cuenta la inflación)	22
XIII. Disminución del cultivo ilícito de opio en el subdistrito de Buner y en otras zonas del Pakistán (1979-1985)	22
XIV. Cultivo de adormidera en Tailandia (1966-1994)	23
XV. Cultivo ilícito de arbusto de coca y adormidera en Colombia (1980-1994)	25

INTRODUCCIÓN

1. En su 38º período de sesiones, la Comisión de Estupefacientes decidió añadir al Programa Provisional de su 39º período de sesiones un tema sobre los cultivos de los que se extraen drogas y estrategias adecuadas para su reducción, y pidió a la Secretaría que preparara un documento apropiado sobre la cuestión. En el presente informe se examinan las tendencias del cultivo ilícito y los esfuerzos recientes por reducirlo, así como la situación de las estrategias y cuestiones relativas a su aplicación.

2. Varían enormemente la calidad y la amplitud de las pruebas empíricas relativas al cultivo y la producción ilícitos. Siempre que ha sido posible, se ha recurrido a declaraciones oficiales de los gobiernos, el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) o fuentes verificables de información. Los datos anuales se refieren principalmente a 1994, aunque se incluye información sobre 1995 cuando se dispone de ella.

A. Cultivo lícito

3. El cultivo de las plantas de las que se extraen drogas, aunque no es el tema del presente informe, puede a veces complicar los esfuerzos de evaluación y de aplicación coercitiva de la ley, en particular cuando se considera el desvío de esas plantas del cultivo lícito, o cuando es necesario distinguir entre cultivo lícito e ilícito. Los parámetros para la fiscalización y la erradicación de la adormidera, el arbusto de coca y la planta de cannabis están definidos por la Convención Única de Estupefacientes de 1961 modificada por el Protocolo de 1972¹, y por el artículo 14 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988². Como informa la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, en los Estados Unidos de América se produce la planta de cannabis con fines de investigación científica. En muchos países, incluidos algunos de la Comunidad Europea, se cultivan con fines hortícolas e industriales variedades de cannabis de bajo contenido de tetrahidrocannabinol. Con respecto al opio para fines médicos, la India ha sido durante decenios el principal productor y el único proveedor lícito, mientras que China y la República Democrática Popular de Corea producen para las necesidades médicas nacionales y el Japón lo hace en pequeñas cantidades para conservar conocimientos prácticos tradicionales. El cultivo lícito para producir paja de adormidera se ha desarrollado principalmente en Australia, España, Francia y Turquía en el decenio de 1990. Conforme a la ley nacional vigente, se cultivan en Bolivia aproximadamente 12 mil hectáreas de arbusto de coca con fines lícitos y se calculan otras 17.800 hectáreas en el Perú.

B. Reducción del cultivo ilícito

4. La reducción del cultivo ilícito de plantas se define en el presente documento como una reducción de la superficie dedicada al cultivo ilícito, expresada en hectáreas. Forma un componente principal de las estrategias de reducción de la oferta y, en igualdad de circunstancias, disminuye la oferta ilícita de drogas, con lo que probablemente aumenta los precios al por menor. Se supone que este proceso provoca una disminución de toda la gama de costos directos e indirectos, individuales, sociales y económicos, relacionados con el uso ilícito de drogas y su fiscalización.

5. Ciertos factores pueden actuar limitando los efectos de un menor cultivo ilícito. En el presente informe se analizan en detalle los ajustes en el cultivo, la producción y la fabricación ilícitos con objeto de absorber en parte el efecto de las estrategias orientadas a reducir el cultivo. Se tratan también los intentos de los traficantes de estimular a los agricultores a continuar con el cultivo, mediante el aumento de los precios pagados por las plantas ilícitamente cultivadas. No se analizan cuestiones indirectamente relacionadas con el cultivo ilícito en razón de su posible repercusión sobre los precios de los cultivos, excepto cuando son directamente pertinentes. Figuran entre ellas las medidas orientadas a fiscalizar los precursores, interceptar las drogas dentro de los países de origen y en el plano internacional y reducir la demanda mediante diversas estrategias.

I. TENDENCIAS DE LA SUPERFICIE MUNDIAL DEDICADA AL CULTIVO ILÍCITO

A. Cuestiones relacionadas con la medición

6. Las cuestiones relacionadas con la medición del cultivo ilícito son importantes debido a las consecuencias que entrañan para la asignación de recursos y la ejecución y evaluación de estrategias. Diversas limitaciones de carácter general influyen sobre las estimaciones del cultivo ilícito. Comprenden la época del año y la etapa del ciclo de cultivo en que se efectúa la medición, las características del cultivo y circunstancias locales. La dispersión geográfica y la amplia variación en el tamaño de las superficies dedicadas al cultivo ilícito (las parcelas pequeñas son más difíciles de descubrir), lo alejado del terreno y el camuflaje deliberado de los cultivos ilícitos mediante la mezcla con otros cultivos hacen difícil la estimación. El mismo tamaño de algunas regiones de cultivo ilícito puede imponer limitaciones de tipo logístico, mientras que el carácter móvil y a veces migratorio del cultivo ilícito lo transforma en un objeto movedizo y cambiante.

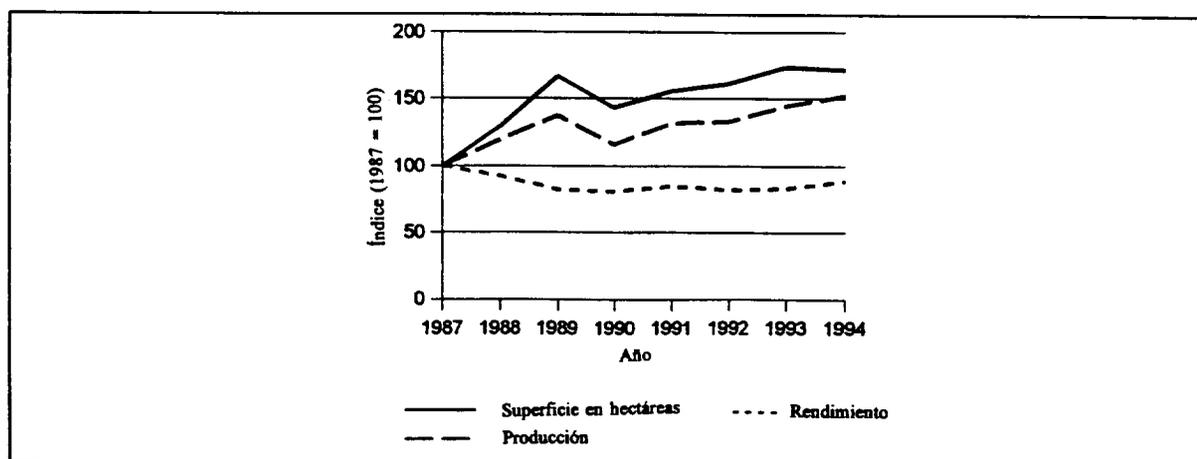
7. Además de las limitaciones generales, la variación de los métodos de muestreo y encuesta puede producir estimaciones diferentes del número de hectáreas. La teleobservación desde satélites, la observación o la detección fotográfica desde aviones, y las encuestas en tierra sobre campos o agricultores, con diferentes métodos, presentan cada uno sus virtudes y defectos. La triangulación con distintos métodos, si bien puede reducir el margen de error, resulta más costosa. Las estimaciones basadas en la teleobservación varían con la tecnología utilizada, con el método de muestreo para determinar qué zonas se han de observar y con la clasificación digital o visual de los usos del suelo. Las mediciones de las encuestas en tierra pueden verse obstaculizadas por dificultades en distinguir en zonas remotas los límites de las divisiones administrativas, mientras que el acceso a algunas de ellas puede ser difícil y arriesgado.

B. Magnitud y tendencias de la superficie dedicada al cultivo ilícito

1. Adormidera

8. La figura I muestra las tendencias estimadas de la superficie dedicada al cultivo ilícito de la adormidera, la producción de opio y el rendimiento por hectárea, de 1987 a 1994. La superficie aumentó rápidamente a mediados y a finales del decenio de 1980 hasta unas 260 mil hectáreas, luego, tras un descenso, aumentó gradualmente hasta 280 mil en 1994. Las reducciones aparentes en los rendimientos reflejadas en la figura I se deben probablemente en parte a cambios en las técnicas de medición del rendimiento o a un rendimiento desacomodadamente elevado en 1987.

Figura I. Tendencias del cultivo ilícito de adormidera, rendimiento en opio y producción de opio, 1987-1994

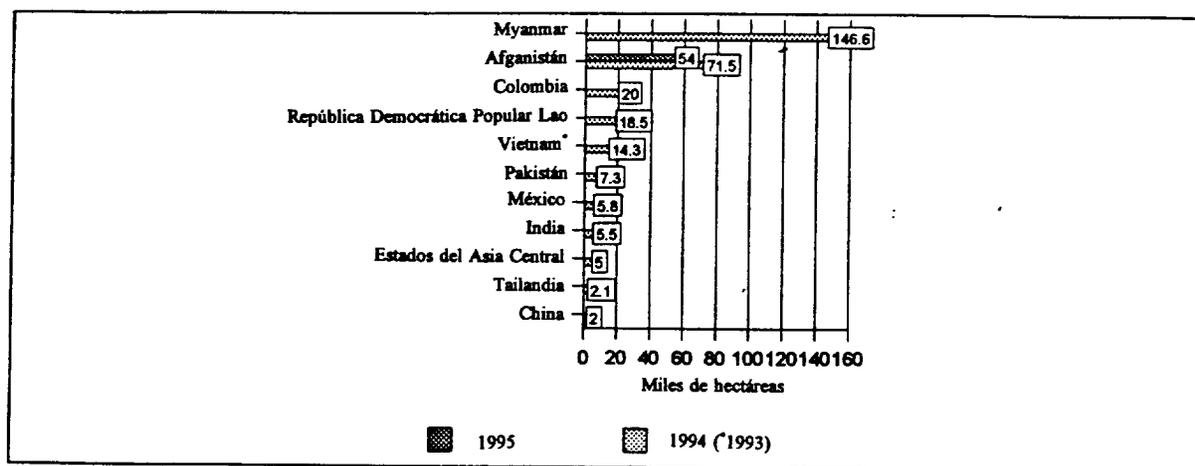


Fuente: Fuentes oficiales y PNUFID

Nota: Cuando se dispuso de una gama de estimaciones, se utilizó un punto medio.

9. La figura II presenta la superficie en hectáreas estimada, por países, para 1994, cuando Afganistán y Myanmar eran los dos principales países del cultivo ilícito de la adormidera. Desde mediados del decenio de 1980, se ha descubierto ese cultivo en Colombia, donde aumentó rápidamente en el decenio siguiente hasta cubrir en 1994 una superficie estimada en 20.000 hectáreas. Una encuesta efectuada por el FNUFID en 1993 mostró que el cultivo de adormidera estaba difundido en Vietnam, mientras que otro referente al Afganistán hacía pensar que había disminuido apreciablemente en ese país en 1995.

Figura II. Cultivo de la adormidera estimado, por países, 1994 y 1995



Fuentes: Fuentes oficiales y FNUFID.

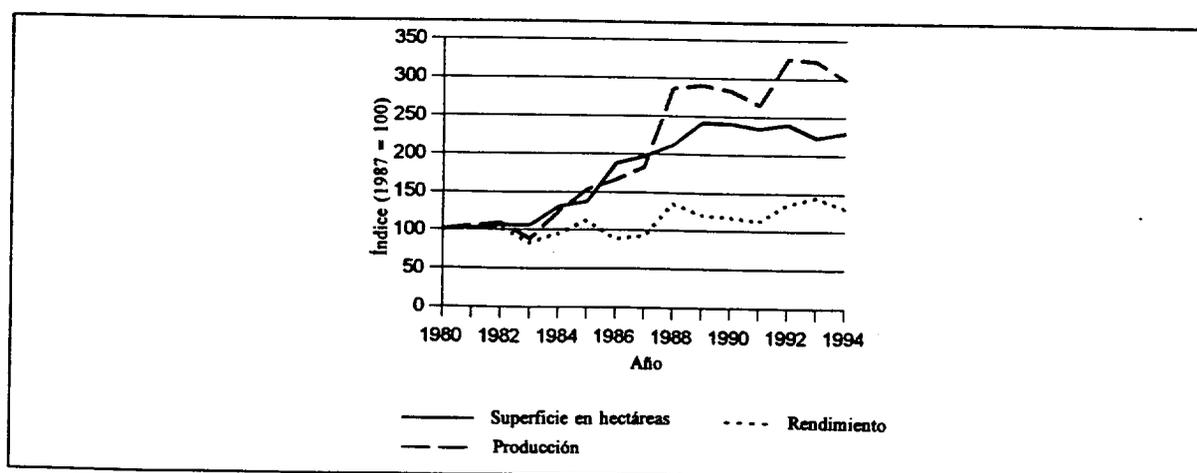
Nota: Cuando se dispuso de una gama de estimaciones, se utilizó un punto medio.

* Datos de 1993.

2. Arbusto de coca

10. La figura III muestra las tendencias estimadas de la superficie dedicada al cultivo del arbusto de coca, el rendimiento por hectárea en hojas de coca y la producción estimada de 1980 a 1994. Después de duplicarse en la segunda mitad del decenio de 1980 hasta llegar a más de 200.000 hectáreas, la superficie cultivada total, si bien registró una ligera disminución, permaneció estable de 1990 a 1994.

Figura III. Tendencias del cultivo ilícito de coca, rendimientos en hojas de coca y producción de hojas de coca, 1980-1994



Fuentes: Fuentes oficiales y FNUFID.

Nota: Cuando se dispuso de una gama de estimaciones, se utilizó un punto medio.

11. En 1994, pese a existir algún cultivo ilícito del arbusto de coca en otros países latinoamericanos, aproximadamente la mitad del cultivo global se desarrolló en el Perú (más de 108.000 hectáreas), mientras que Bolivia (aproximadamente 48.000 hectáreas) y Colombia (unas 45.000 hectáreas) representaron cada una aproximadamente la cuarta parte del total, aunque, como antes se observó, parte del cultivo en Bolivia y el Perú es lícito. La superficie estimada en Colombia aumentó rápidamente de unas 3.000 hectáreas a principios del decenio de 1980 hasta unas 45.000 en 1994, lo que en cierta medida compensó las reducciones que se produjeron en el Perú a principios del decenio de 1990.

3. Planta de cannabis

12. Es menos fácil conseguir estimaciones de la superficie global de cultivo de la cannabis que de los de adormidera o arbusto de coca, por las razones apuntadas en el informe de la Secretaría sobre tráfico ilícito de drogas (E/CN.7/1996/9).

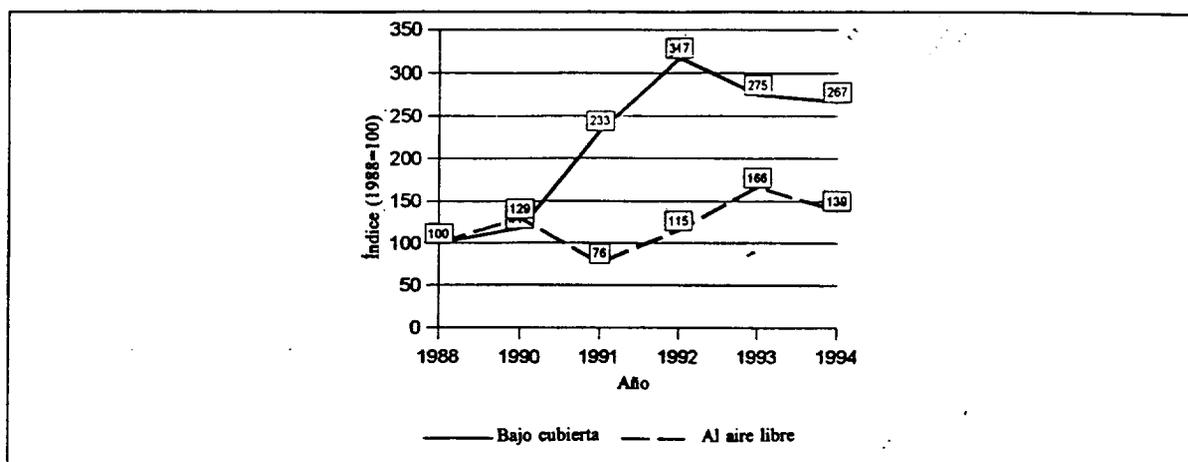
13. Las grandes superficies de crecimiento espontáneo de cannabis, que se estima cubren aproximadamente 170.000 hectáreas en los Estados Miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) en Asia Central se informa que corresponden plantas "asilvestradas" en zonas antes dedicadas a la producción lícita de cáñamo.

14. Un estudio reciente de la policía sudafricana calculó el cultivo de cannabis en Sudáfrica en 82.734 hectáreas, mucho mayor que lo que antes se calculaba, pero las dimensiones del cultivo en el resto de África y en gran parte de Asia siguen siendo en gran parte desconocidas. En 1994 se informó de más de 50.000 hectáreas de cultivo ilícito de cannabis en Marruecos, menos de 20.000 en México y superficies sustanciales en Colombia y Jamaica.

15. La estimación oficial del Gobierno de los Estados Unidos de la producción de cannabis en 1993 era de entre 6.000 y 7.000 toneladas de hierba. Aunque no hay estimaciones oficiales de la superficie dedicada al cultivo de la cannabis en los Estados Unidos, en 1994 se erradicaron 53.600 parcelas al aire libre de esa planta, lo que sugiere que los Estados Unidos pueden tener una de las superficies de cultivo ilícito de la cannabis más grandes del mundo.

16. Dos novedades recientes en el cultivo de la cannabis han sido el incremento del desarrollo de variedades más potentes, como la sin semilla, y el mayor uso de técnicas hidropónicas. Se pueden obtener indicios del aumento del cultivo bajo techo partiendo de las tendencias de los datos sobre incautaciones que aparecen en la figura IV referentes a los Estados Unidos, donde la información era más fácilmente asequible. Las explotaciones bajo techo aumentaron hasta casi triplicar entre 1988 y 1994, a pesar de que el nivel absoluto de incautaciones (unas 3.200 en 1994) siguió estando muy por debajo del de parcelas al aire libre erradicadas. Las explotaciones bajo techo crecen más rápidamente y son más adelantadas agrónomicamente, lo que tiene como consecuencia varias cosechas al año. No se conoce por el momento en qué medida las explotaciones bajo cubierta producen plantas para la venta y no para el uso personal, ni el número de países donde existen esas explotaciones.

Figura IV. Tendencias de la erradicación de cultivos de la cannabis bajo techo y al aire libre en los Estados Unidos, 1988-1994



Fuentes: Datos correspondientes a 1991-1994 extraídos del cuestionario anual sobre informes del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas; datos correspondientes a 1989-1990 extraídos de fuentes de la Dirección de Lucha contra las Drogas citadas en R. R. Clayton, *Marijuana in the "Third World": Appalachia, U.S.A.*, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y Estudios de la Universidad de las Naciones Unidas sobre las Repercusiones del Comercio Ilícito de Drogas (Londres, Lynne Rienner, 1995), volumen 5.

Nota: El número estimado de parcelas incautadas en 1997 se deriva de un informe conforme al cual en 1992 se erradicaron 271,4 millones de plantas y, desde 1993, un promedio de 6.097 plantas por parcela exterior.

II. ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LA SUPERFICIE DEDICADA AL CULTIVO ILÍCITO

A. Erradicación

1. Técnicas

17. Las cuatro técnicas conocidas de erradicación son la destrucción mecánica (comúnmente el corte y el arrancado), la quema, la erradicación química y la biológica (inclusive por medios genéticos). Muchas de las cuestiones pertinentes a este tema fueron presentadas a la Comisión en el informe de la Reunión del Grupo de Expertos sobre métodos ambientalmente inocuos para la erradicación de plantas estupefacientes ilícitas, reunido en Viena del 4 al 8 de diciembre de 1989 (E/CN.7/1990/CRP.7). Las dos principales técnicas actualmente utilizadas son la mecánica y la química.

18. La erradicación química se concibió para la lucha contra las hierbas nocivas para la agricultura. La elección de herbicidas queda limitada a los corrientemente obtenibles en el comercio. Es probable que esta situación se prolongue dado el tamaño relativamente pequeño del mercado de herbicidas utilizados únicamente para la erradicación de cultivos ilícitos. En consecuencia el desarrollo y la evaluación de herbicidas específicos y ambientalmente inocuos es comercialmente inviable. En el caso de la adormidera, el arbusto de coca y la planta de cannabis, existe para cada uno de ellos por lo menos un herbicida que presenta un escaso riesgo para el medio ambiente cuando se aplica siguiendo las instrucciones correspondientes. El glifosato se ha aplicado a las tres plantas y el ácido 2,4-diclorofenoxiacético (2,4-D) a la adormidera, ambos por aspersión en forma de líquido atomizado. Para el arbusto de coca, se han empleado tebutiurón y hexacina, que son granulados y se aplican por distribución aérea, y para la planta de cannabis, el líquido atomizado 2',4',5',7'-tetrabromofluoresceína, conocido como amarillo de eosina, si bien este último puede causar algún tueste de las hojas de la vegetación adyacente.

19. Dado que existen métodos de erradicación ambientalmente inocuos para cada planta, cuando los productos químicos se utilizan conforme a las directrices correspondientes, se plantea la cuestión de porqué se han aplicado sólo en ciertas zonas y de cuál es la razón de que el cultivo ilícito prosiga a veces en ellas.

2. Aplicación

20. Algunos Estados están más dispuestos que otros a poner en práctica la erradicación y a ensayar diferentes formas de aplicarla. En algunos Estados, el cultivo ilícito forma parte importante de las economías locales, o incluso nacionales, y goza de considerable apoyo popular. Esto puede provocar una oposición política y protestas y demostraciones contra la erradicación. Algunas zonas dedicadas al cultivo ilícito no se hallan del todo bajo el control del Estado, situación que puede hacer que la erradicación sea difícil y riesgosa.

21. Las dificultades para descubrir los cultivos ilícitos pueden impedir que se lleve a cabo la erradicación. Las características topográficas y el camuflaje de cultivos ilícitos mediante la mezcla con otros cultivos, la dispersión de las parcelas dispersas y lo remoto de su ubicación hacen que sea difícil detectarlos.

22. En algunas zonas, la proximidad de un cultivo ilícito a las viviendas puede aumentar los riesgos de la erradicación química. Bolivia, el Perú y Tailandia, por ejemplo, aplican únicamente la erradicación manual de plantas ilícitas. Sin embargo, la erradicación mecánica del resistente arbusto de coca en Bolivia y el Perú es difícil, y lo ha sido más en el pasado debido a las prácticas perturbadoras de algunas organizaciones de plantadores de coca.

3. Respuestas adaptativas a diferentes modos de aplicar la erradicación

23. Los métodos y tácticas de aplicación son importantes para determinar la repercusión de los esfuerzos de erradicación. Ésta se ha aplicado bien una sola vez, como erradicación "de choque" o bien como erradicación periódica que cabe aplicar a intervalos análogos o diferentes.

24. La erradicación única no reduce necesariamente la cantidad de droga extraída en proporción directa al volumen de los cultivos erradicados. Si se erradica el 50% de éstos, el volumen de droga extraído del resto puede ser más del 50% del nivel anterior, si los agricultores adaptan sus técnicas de producción y elaboración inicial, o cuando los traficantes adaptan sus técnicas de fabricación. Ambos pueden ajustar la porción de trabajo utilizado en los procesos, a fin de exprimir más drogas de un número menor de hectáreas. Dado su carácter encubierto, las pruebas empíricas de esos ajustes son en gran parte anecdóticas, pero se efectuarán en la medida en que lleguen a ser económicamente viables.

25. El Proyecto sobre el rendimiento del opio en Tailandia, patrocinado por los Estados Unidos, sugería la idea de que los agricultores recogen normalmente cuando mucho el 85% del opio de cada cápsula de la planta, tras hacerle tres sajaduras. Las cantidades menores obtenidas con ulteriores incisiones no compensan normalmente el esfuerzo o la mano de obra adicionales. Análogamente, los plantadores no sangran el opio de muchas de las cápsulas más pequeñas, que se estiman en un 20% del total. Cuando la reducción de la superficie debido a la erradicación hace subir el precio del opio, puede resultar económicamente viable para los agricultores extraer más opio de cada cápsula y de las cápsulas más pequeñas. Una estimación moderada es que el mayor insumo de mano de obra podría aumentar la producción de un 15% a un 20% en épocas de escasez, mientras que los fabricantes de heroína harán esfuerzos por extraer el máximo de morfina del opio. En el Afganistán, donde la mano de obra es barata y móvil, un estudio del FNUFID comprobó que a las cápsulas de la adormidera se les hacía una media de cinco sajaduras.

26. Con respecto a la hoja de coca, los agricultores emplean más mano de obra, en épocas de escasez, para recoger una parte mayor de las hojas del arbusto, inclusive hojas más pequeñas y menos atractivas con un inferior contenido de alcaloides. La elaboración se efectúa más cuidadosamente y durante más tiempo para cerciorarse de que se han separado cantidades mayores de alcaloides³. Otra "adaptación" de los plantadores

que se ha notado cuando los precios de la hoja son bajos ha sido la tendencia cada vez mayor a realizar la primera etapa de elaboración con el fin de añadir valor al producto antes de su venta.

27. La erradicación periódica produce una respuesta adaptativa diferente de los productores. En América Latina se ha asistido a protestas de carácter violento y no violento, el camuflaje de cultivos contra la observación aérea y el traslado del cultivo a zonas más alejadas y protegidas. La principal respuesta a la erradicación periódica, no obstante, es la plantación previsor de zonas más grandes de cultivos ilícitos. Esa reacción puede dar lugar a un cultivo ilícito más extenso aún.

28. Las respuestas adaptativas a diferentes aplicaciones tácticas de la erradicación parecen tener tres efectos. El primero es reducir la repercusión sobre el número de hectáreas; el segundo es disminuir los efectos sobre el volumen de drogas extraídas; y el tercero, debido a las nuevas plantaciones de carácter preventivo, es hacer que lo invertido en la erradicación tenga rendimientos decrecientes cuando ésta se aplica de forma repetida.

4. Esfuerzos recientes para reducir la superficie dedicada al cultivo ilícito

29. Aunque algunos países tienen grandes superficies de cultivo ilícito de más de un tipo de planta de la que se extraen drogas, se examinan los esfuerzos principales de erradicación, por tipos de cultivo, en cada país y, a continuación se traza un panorama general de su repercusión en el plano mundial. Cabe observar que en esta sección no se tratan algunos países con grandes superficies de cultivo ilícito, pero donde no se ha realizado erradicación o de los cuales no se dispone de información acerca de ésta.

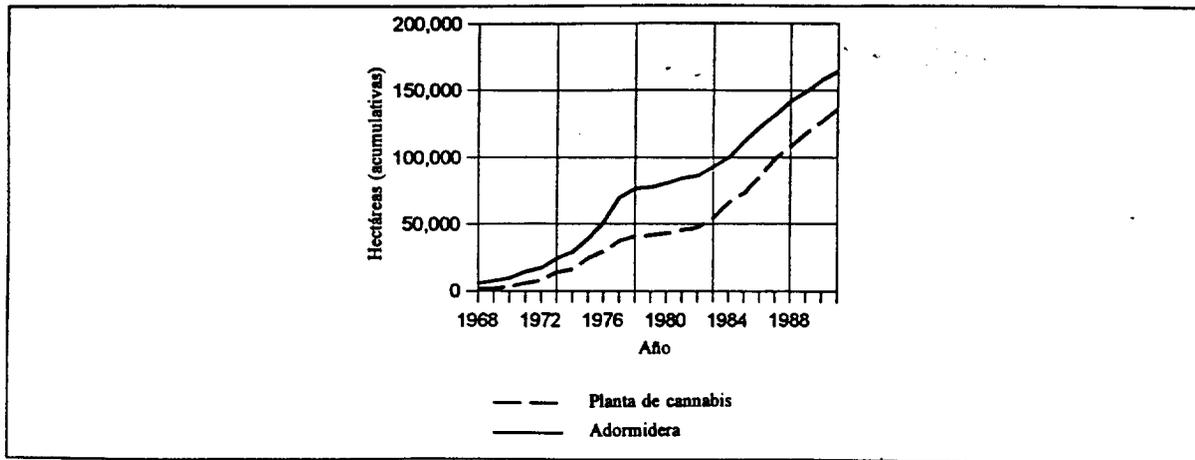
Adormidera

30. En Colombia, se estima que los amplios esfuerzos de erradicación que comenzaron a fines de 1994 han reducido el cultivo de la adormidera, para fines de 1995, en más de 4.000 hectáreas. Aunque no se conocía el efecto global en el momento de elaborar el presente informe, esa cifra equivaldría a cerca de la cuarta parte de todo el cultivo de la planta.

31. El Líbano ha introducido en el decenio de 1990 una amplia erradicación forzosa de la adormidera, reduciendo apreciablemente la superficie de un nivel situado entre las 3.500 y las 5.000 hectáreas de cultivo antes de 1990. Para 1994, el cultivo ilícito se había reducido a niveles mínimos.

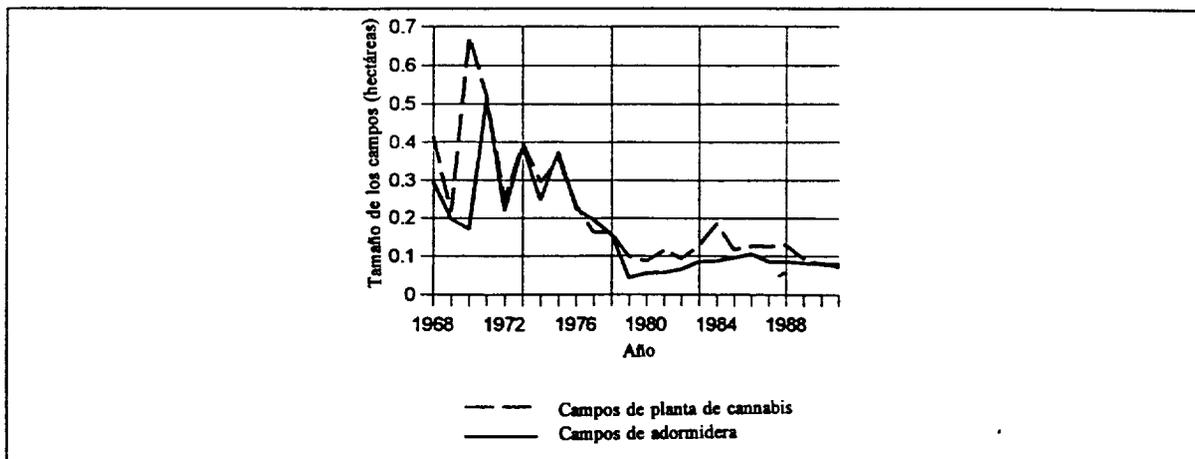
32. México ha utilizado técnicas tanto mecánicas como químicas en sus amplias campañas de erradicación contra la adormidera y la planta de cannabis de las que estas últimas se examinan más adelante. La figura V muestra la cantidad acumulativa de erradicación en México entre 1968 y 1991, lo que da algún indicio de la magnitud del esfuerzo. Antes de las campañas, los campos eran extensos y extensibles, pero posteriormente los agricultores adaptaron el cultivo ilícito, trasladándose a campos más alejados y dispersos. La disminución del tamaño de los campos, coincidente con la erradicación, queda reflejado en la figura VI. El efecto general del esfuerzo de erradicación en México comenzó a disminuir en el decenio de 1980 y, a pesar de una amplia y permanente erradicación, México ha sido uno de los países con más cultivos ilícitos en el decenio de 1990.

Figura V. Hectáreas erradicadas (acumulativas) en México, 1968-1991



Fuente: México *Informes Presidenciales*, diversos años, enumerados en M.C. Toro, *Mexico's "War" on Drugs: Causes and Consequences*, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y Estudios de la Universidad de las Naciones Unidas sobre las Repercusiones del Comercio Ilícito de Drogas (Londres, Lynne Rienner, 1995), vol. 3, págs. 19 a 20.

Figura VI. Disminución del tamaño medio de los campos en México, 1968-1991



Fuente: México, *Informes Presidenciales*, diversos años, enumerados en M.C. Toro, *Mexico's "War" on Drugs: Causes and Consequences*, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y Estudios de la Universidad de las Naciones Unidas sobre las Repercusiones del Comercio Ilícito de Drogas (Londres, Lynne Rienner, 1995), vol. 3, págs. 19 a 20.

33. Hay indicios de que los agricultores de México reaccionan actualmente a la amplia erradicación mediante nuevas plantaciones igualmente amplias de adormidera. En 1993 se erradicaron dos terceras partes de las casi 12.000 hectáreas de adormidera, pero para 1994 la superficie bruta se había extendido a más de 12.000 hectáreas. El efecto global sobre la cantidad de hectáreas de las tácticas contrapuestas de erradicación y de nueva plantación es incierto. Si bien la erradicación aumenta los riesgos y los costos, es probable que la proximidad del mercado de los Estados Unidos continúe sosteniendo los márgenes de beneficio y estimule los nuevos cultivos ilícitos.

34. Tailandia efectúa anualmente la erradicación de la adormidera en las zonas montañosas mediante técnicas manuales. En los últimos años esto ha contribuido a mantener el cultivo ilícito a niveles relativamente bajos, lo que se examina más adelante con mayor detalle en relación con el desarrollo alternativo.

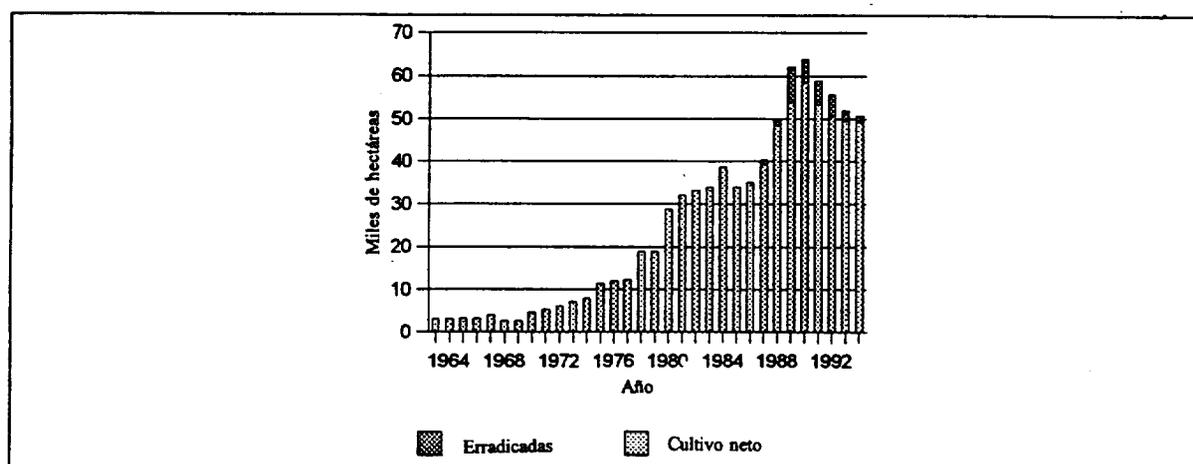
35. Turquía era, a principios del decenio de 1970, un gran productor de opio lícito, pero la amplia producción ilícita y el desvío del opio lícitamente producido dio lugar a la imposición de una prohibición de la droga, con un control estricto del cultivo lícito mediante un desplazamiento hacia la producción de paja de adormidera. Parte del buen éxito de las medidas de control puede también deberse a la amenaza de erradicar la adormidera de toda una localidad si se descubría que uno de sus vecinos producía ilícitamente opio.

Arbusto de coca

36. En Bolivia, tras la prohibición de la erradicación por medios químicos, la mecánica o manual ha resultado ser vulnerable a la intimidación, la violencia y la perturbación por parte de los plantadores de coca. En 1994, se interrumpieron los esfuerzos de erradicación cuando tropezaron con una resistencia violenta, con protestas entre las que figuraban sentadas, cortes de carreteras y manifestaciones públicas, si bien se reactivó la erradicación en 1995. En la figura VII aparecen estimaciones del cultivo y la erradicación del arbusto de coca en Bolivia.

37. Bolivia ha intentado la erradicación voluntaria en los últimos años. Se paga a los agricultores por cada hectárea de arbusto de coca que se presente voluntariamente para la erradicación. En ese país, el cultivo de coca desarrollado antes de la promulgación de la Ley 1008 en 1988 puede ser objeto de erradicación voluntaria. No obstante, no existía un censo previo del cultivo del arbusto, el cual, después de dos o tres años de crecimiento es difícil de distinguir de cultivos anteriores, lo que ha dificultado la aplicación de los criterios de ilegibilidad de la ley. Un efecto imprevisto ha sido que algunos agricultores presentan voluntariamente para la erradicación los cultivos más viejos y de menor rendimiento, porque es más ventajoso recibir dinero y reinvertirlo en nuevos arbustos de coca que tienen pronto un rendimiento superior. Una vez recibido el pago, la falta de censos significa que se pueden efectuar nuevas plantaciones con relativa impunidad. El pago por erradicación voluntaria proporciona sin querer un salario mínimo por hectárea que los agricultores pueden ganar cuando disminuye la rentabilidad de la hoja de coca y, en realidad, se han notado algunos aumentos de la erradicación voluntaria cuando no bajan los precios de hoja, aunque la repercusión sobre el cultivo general ha sido reducida.

Figura VII. Cultivo y erradicación del arbusto de coca en Bolivia, 1963 a 1994



Fuentes: SUBSEDAL, citado en J. Painter, *Bolivia and Coca: a Study in Dependency*, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y Estudios de la Universidad de las Naciones Unidas sobre las repercusiones del Comercio Ilícito de Drogas (Londres, Lynne Rienner, 1995), vol. 1, pág. 44, y FNUFID.

Nota: Cuando lo que se comunicó fue la estimación de una gama, se utilizó un punto medio. No existían datos sobre la erradicación antes de 1987.

38. En Colombia, se informa de que los vigorosos esfuerzos de erradicación desplegados a partir de fines de 1994 han destruido para fines de 1995 aproximadamente 25.500 hectáreas de arbusto de coca, aunque en el momento de redactar el presente informe se desconocía el efecto global de esta medida. Esa cifra puede equivaler a cerca de la mitad, o más, del cultivo total de arbusto de coca.

39. En el Perú, donde también está prohibida la erradicación química, la erradicación forzosa durante el decenio de 1988 destruyó menos de 4.000 hectáreas al año, equivalentes a aproximadamente al 5% del cultivo ilícito. El grupo insurgente Sendero Luminoso brindó protección a los agricultores y recibió pagos a cambio. En la primera mitad del decenio de 1980, mataron a algunos trabajadores empleados en la erradicación y los agricultores se han desplazado a terrenos más remotos y difíciles en el valle del Alto Huallaga, donde la erradicación mecánica es difícil. El Perú ha utilizado también la erradicación voluntaria de manera análoga a la antes escrita en relación con Bolivia.

Planta de cannabis

40. El Líbano ha puesto en práctica la erradicación de la planta de cannabis además de la de adormidera. De un cultivo estimado de planta de cannabis de 9.000 hectáreas antes de 1990, se estima que, en 1994, la superficie ha bajado a niveles mínimos.

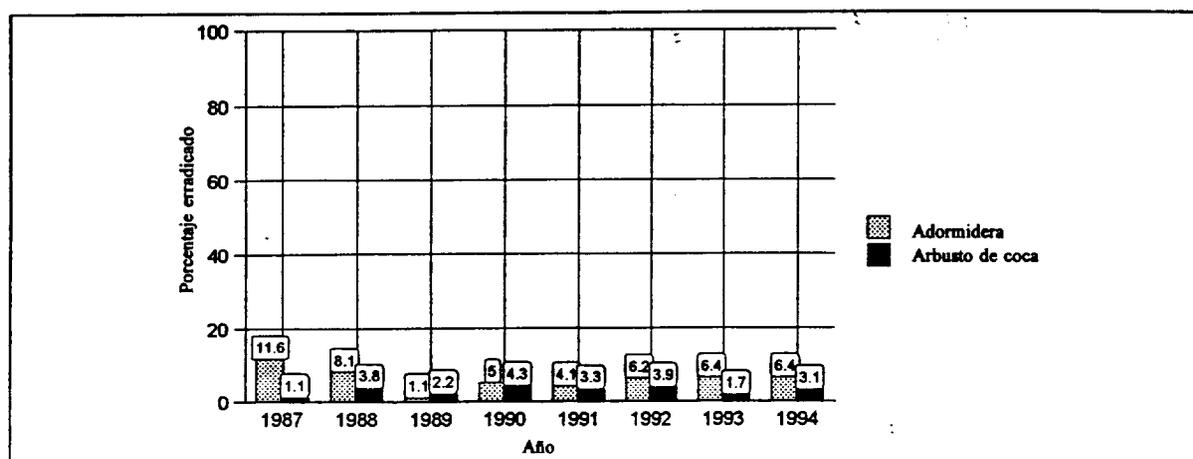
41. En México, se ha efectuado durante muchos años una amplia erradicación de la planta de cannabis, como queda reflejado en la figura V. Aunque se abandonó el uso de *paraquat* debido al residuo venenoso que dejaba, la erradicación química con glifosato durante el decenio de 1970 obtuvo buenos resultados, por lo menos a medio plazo. Como se aprecia en la figura VI, los campos de cannabis parecían ser ligeramente más grandes que los de opio y siguieron siéndolo a pesar de los esfuerzos de erradicación. En 1993, el cultivo bruto estimado de cannabis, cubría más de 21.000 hectáreas, casi la mitad de las cuales fue erradicada; pero las nuevas plantaciones hicieron subir el cultivo hasta casi 19.000 hectáreas en 1994, de las cuales más de 8.000 hectáreas fueron posteriormente erradicadas, lo que hace pensar que los agricultores pueden haberse adaptado como respuesta a los esfuerzos de erradicación.

42. Los Estados Unidos realizan una amplia erradicación de un cultivo doméstico de la planta de cannabis. No ha habido estimaciones oficiales del cultivo ilícito dentro de los Estados Unidos en el decenio de 1990, si bien en 1994 se comunicó la erradicación de más de 53.000 parcelas al aire libre, de las cuales el 72% se definió como parcelas mayores que las erradicadas mediante técnicas químicas. De ese total, se estimó que sólo el 1% era cultivado intencionalmente, mientras que el resto era cannabis enterrada para eliminarla. En la figura IV se muestran las tendencias de la erradicación del cultivo bajo cubierta y al aire libre de cannabis en los Estados Unidos.

5. Repercusión mundial de los esfuerzos de erradicación

43. En el plano mundial, la evaluación más optimista es que los esfuerzos de erradicación desempeñan cuando mucho una función de contención. La figura VIII muestra el porcentaje estimado de cultivo ilícito mundial de adormidera y arbusto de coca que se erradicó entre 1987 y 1994. Las estimaciones relativas a la cannabis están limitadas por las que se hacen del cultivo y la erradicación de plantas al aire libre y bajo cubierta. El porcentaje medio anual estimado de la erradicación de cultivos de adormidera y arbusto de coca fue siempre menor del 10% entre 1990 y 1994, como queda reflejado en la figura VIII.

Figura VIII. Porcentaje estimado de los cultivos ilícitos mundiales erradicados, 1987 a 1994



Fuentes: Estimaciones basadas en fuentes oficiales y el FNUFID.

44. En el cuadro 3 anexo se ofrece el porcentaje estimado de los cultivos ilícitos erradicados en cada país en 1993 y 1994. Hubo también una gran disminución del cultivo de arbusto de coca en el Perú en 1992/1993, que no aparece en el cuadro 3, debida principalmente a factores distintos de la erradicación, a saber, la enfermedad de las plantas y la migración de agricultores causada por la lucha entre las tropas del gobierno y grupos insurgentes. En el cuadro 3 se presenta una imagen del cambio neto en el cultivo ilícito, del que se echa de ver que en algunos casos de erradicación bastante amplia no se registra ninguna reducción general debido a las nuevas plantaciones. En 1994, el número de hectáreas aumentó al mismo tiempo que la erradicación del arbusto de coca en Bolivia y en Colombia y de la adormidera en Afganistán y el Pakistán, lo que hace pensar que los agricultores ampliaron sus cultivos en previsión de las medidas de erradicación o como reacción ante ellas.

45. Lo paradójico de las respuestas adaptativas ante la erradicación forzosa es que, sin una aplicación permanente, no se puede prever que los esfuerzos de erradicación reduzcan el número de hectáreas, mientras que esa aplicación permanente puede inducir a sobrestimar las necesidades de plantación de los agricultores y posiblemente provoque un aumento global del cultivo ilícito.

B. La sustitución de cultivos y sus limitaciones

46. Sustituir los cultivos implica dar a los agricultores incentivos para que pasen del cultivo ilícito al cultivo lícito. El logro de la viabilidad económica y la competitividad plantea importantes dificultades para la sustitución de cultivos. Algunos cultivos viables desde el punto de vista de la agronomía no lo son desde el punto de vista económico, mientras que otros son económicamente viables pero no pueden competir con los cultivos lícitos producidos en otras partes o con los cultivos ilícitos. En una evaluación de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), realizada en 1986 en relación con los programas de sustitución de cultivos a nivel mundial, se llegó a la conclusión de que "la estrategia en materia de sustitución de cultivos ha sido insatisfactoria en cuanto a introducir cultivos sustitutorios y controlar el cultivo ilícito, por lo menos en el tiempo limitado de las iniciativas de desarrollo típicas. Los cultivos de sustitución viables son difíciles de identificar dadas las condiciones climáticas generalmente desfavorables y la infraestructura insuficientemente desarrollada que caracterizan a la mayor parte de las zonas donde se cultivan la adormidera y la coca. En muchos casos, no hay cultivos alternativos que puedan cultivarse en forma rentable"⁴.

47. Se han identificado ya muchos cultivos viables desde el punto de vista de la agronomía, pero los años de investigación necesarios para ello limitaron los esfuerzos iniciales de sustitución de cultivos. Luego de la identificación de los cultivos, las principales limitaciones han sido la falta de medios para transportar los productos a los mercados y el costo y la dificultad de la comercialización. Más adelante se analizan los esfuerzos para superar esas limitaciones. Sin embargo, hay aún otros dos importantes motivos de preocupación: las cualidades atractivas desde el punto de vista de la agronomía, la elaboración y la comercialización, inherentes a algunos cultivos ilícitos; y, lo que es más importante, los precios constantemente más altos que pagan los traficantes por los cultivos ilícitos.

48. A diferencia de la mayor parte de los cultivos, el arbusto de coca crece en tierras sumamente empinadas, en suelos poco fértiles. Produce una hoja que pesa menos por hectárea que la mayor parte de los recolectados y que, si bien debe llegar al mercado en un plazo de tres días, puede resultar de transporte relativamente fácil en caso de que los traficantes no se desplacen hasta la unidad agropecuaria a recogerla. Aunque la hoja de coca no se produce a capacidad plena hasta el segundo año, sí existe una producción parcial en el primero. Además, ya que es perenne y en general produce durante 12 ó 15 años, su lento proceso de decadencia natural no conduce a corto plazo a su sustitución por cultivos alternativos lícitos. Se cosecha varias veces al año, requiere relativamente pocos cuidados y brinda una corriente de ingresos constante. La planta de cannabis crece en una amplia gama de condiciones y requiere pocos cuidados y, si bien la adormidera requiere una atención constante para escardarla, el opio a que da lugar es de bajo peso y no perece fácilmente.

49. La principal razón por la cual los cultivos lícitos no son competitivos desde el punto de vista económico es que, frecuentemente, los intermediarios y traficantes pueden mantener el precio de los cultivos ilícitos por encima del de los cultivos lícitos. En los cuadros 1 y 2 figuran los ingresos netos por unidad agropecuaria de la adormidera y el arbusto de coca, en comparación con cultivos alternativos viables desde el punto de vista de la agronomía, en el Pakistán en 1992 y Bolivia en 1990, respectivamente. Si bien los precios e ingresos varían en el tiempo y el espacio, las implicancias de los cuadros probablemente sigan siendo las mismas. De los estudios realizados se desprende que, anteriormente, la diferencia entre los precios de los cultivos lícito e ilícito era mucho mayor que la que figura en los cuadros. Los aceites esenciales y el azafrán, no enumerados, pueden competir con la adormidera desde el punto de vista del ingreso por hectárea, pero los mercados no permitirán vastos aumentos en la oferta. En el cuadro 2 también se muestran los años que deben transcurrir hasta la producción a capacidad plena, ya que, si bien las nueces de macadamia y el caucho son más rentables que la hoja de coca cuando resultan plenamente productivos, requieren 9 y 15 años, respectivamente, hasta que se logre la producción a capacidad plena (aunque en algunas zonas se ha identificado y se utiliza una planta de caucho que madura en un plazo aproximado de cinco años). Las inversiones en esos cultivos requieren una pérdida en los ingresos corrientes y una inversión riesgosa a largo plazo, cuya rentabilidad depende de las fluctuaciones de mercados que no soportarán aumentos en la oferta sin producir una disminución en los precios y la rentabilidad.

Cuadro 1

Ingresos netos por unidad agropecuaria (por hectárea) obtenidos del cultivo de la adormidera y de cultivos alternativos en el Pakistán, en 1992

<i>Cultivo</i>	<i>Ingresos netos por hectárea (en dólares EE.UU.)</i>	<i>Expresados como porcentaje de los ingresos de la adormidera</i>
Adormidera	1 689	100,0
Cebolla	1 272	75,3
Menta	1 178	69,8
Col	913	54,1
Maíz	279	16,5
Cebada	256	15,1
Trigo	222	13,1
Lentejas	219	12,9

Fuente: PNUFID, "The illicit opiate industry of Pakistan", octubre de 1994.

Nota: Las cifras abarcan los costos de producción (semillas, fertilizantes, plaguicidas, mano de obra contratada y mano de obra familiar, riego, etc.).

Cuadro 2

Ingresos netos por unidad agropecuaria (por hectárea) obtenidos del cultivo de la coca y cultivos alternativos en Bolivia (1990) y años que deben transcurrir hasta la producción comercial y capacidad plena

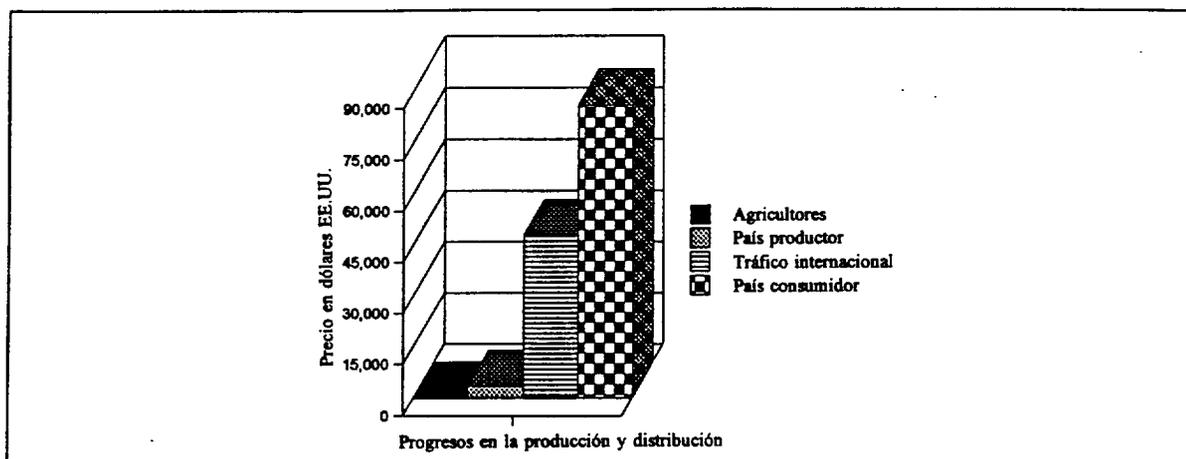
<i>Cultivo</i>	<i>Ingresos netos por hectárea (en dólares EE.UU.)</i>	<i>Expresados como porcentaje de los ingresos de la coca</i>	<i>Años que deben transcurrir hasta la producción comercial</i>	<i>Años que deben transcurrir hasta la producción a capacidad plena</i>
Coca	1 940	100,0	1	2-3
Nueces de macadamia	3 640	187,6	7	9-10
Caucho	2 104	108,5	10	15
Piña	1 679	86,5	1	2
Pimienta	1 217	62,7	4	5
Naranja	1 156	59,6	4	7
Palmito	1 071	55,2	4	5
Café	907	46,8	4	6
Cacao	588	30,3	4	8
Achioto	412	21,2	3	5
Plátano	157	8,1	2	2
Maíz	146	7,5	1	1

Fuente: PNUFID y USAID, citado en J. Painter, *Bolivia and Coca: A Study in Dependency*, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y Estudios de la Universidad de las Naciones Unidas sobre las Repercusiones del Comercio Ilícito de Drogas (Londres, Lynne Rienner, 1995), vol. I, cuadro 1.8, pág. 20 y cuadro 6.3, pág. 138.

Nota: Las cifras abarcan los costos de producción (semillas, fertilizantes, plaguicidas, mano de obra contratada y mano de obra familiar, riego, etc.).

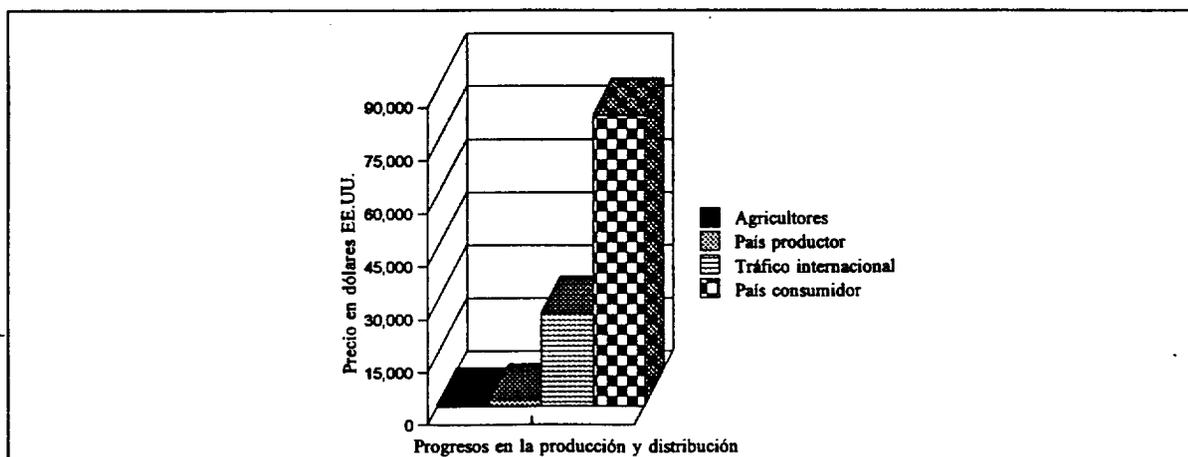
50. La razón por la cual, en la mayor parte de los casos, los traficantes pueden mantener el precio de los cultivos ilícitos por encima del precio de los cultivos lícitos es que el precio de los productos cultivados que les sirven de materia prima constituye una pequeña fracción de los beneficios que se habrán de obtener de la manufactura, el tráfico y la venta de drogas ilícitas, como queda reflejado en los gráficos IX y X con respecto al tráfico de heroína y cocaína en Europa y los Estados Unidos, respectivamente. Ya que solamente una pequeña porción del precio final al por menor vuelve a manos de los agricultores, los traficantes, cuando es necesario, pueden aumentar significativamente el precio que pagan por los cultivos, a fin de mantener o aumentar la oferta en momentos de escasez.

Figura IX. Generación de "valor agregado" de la heroína en la red de distribución hacia Europa, 1992



Fuente: E/CN.7/1995/3, pág. 12.

Figura X. Generación de "valor agregado" de la cocaína en la red de distribución hacia los Estados Unidos, 1992



Fuentes: Informes anuales y cuestionarios recibidos por el Director Ejecutivo y otras fuentes del PNUFID.

C. Crecimiento económico y cultivo ilícito

51. Algunas definiciones de la política en materia de drogas o incluso del desarrollo de cultivos alternativos han abarcado aspectos del crecimiento económico en general o han propuesto que el crecimiento económico amplio en los países productores es una estrategia alternativa para reducir la oferta de drogas ilícitas. Es necesario distinguir el crecimiento económico general de lo que se describe más adelante como desarrollo alternativo.

52. El crecimiento económico sostenido en los países en desarrollo es un objetivo de las políticas económicas y sociales a nivel nacional e internacional, independientemente de las metas de la política en materia de drogas. Sin embargo, frecuentemente se exagera la noción de que el nivel de desarrollo económico de un país es la causa principal o fundamental del cultivo ilícito y la extracción y producción de drogas: hay muchos países en desarrollo donde no hay cultivo ilícito; hay países desarrollados donde hay un vasto cultivo ilícito; y la producción ilícita de muchas drogas sintéticas ha aumentado en muchos países desarrollados, no en los países en desarrollo. Además, si bien el crecimiento puede beneficiar indirectamente la salud, la educación y otras esferas de la política social, incluida la política en materia de drogas, también puede facilitar diferentes aspectos del tráfico ilícito de drogas.

53. Parece haber dos mecanismos por los cuales el crecimiento económico puede promover la fiscalización de las drogas. El primero se activaría si el control estatal de zonas de cultivo anteriormente aisladas aumentara mejorando la infraestructura de carreteras y comunicaciones, lo que facilitaría las actividades de represión y la erradicación de los cultivos. El segundo mecanismo se activaría si el crecimiento económico creara oportunidades económicas competitivas que limitarían que otras personas se dedicaran al cultivo ilícito o indujeran a la mano de obra y a los agricultores a migrar lejos de zonas de cultivo ilícito. Si las hectáreas abandonadas y la posible brecha en el mercado ilícito no se compensan por las actividades de otros agricultores, el resultado de ello es una reducción del número de hectáreas dedicadas al cultivo ilícito.

54. Desde la perspectiva de la fiscalización de las drogas, la desviación del crecimiento económico general está sujeta a las limitaciones de la competitividad económica descritas con respecto a la sustitución de cultivos, limitaciones que determinan los precios más altos y más flexibles de los cultivos ilícitos y consiguientemente, el ingreso más alto que se puede obtener. Además, al negociar arreglos para reducir el cultivo ilícito, la asistencia económica general importa menos que el objetivo de una asistencia para el desarrollo alternativo. Si bien hay pruebas de que la depresión económica en el sector lícito puede hacer que los trabajadores se dediquen al cultivo ilícito, como en Bolivia en el decenio de 1980, hay menos pruebas de que el auge económico en el sector lícito produzca una inversión de los hechos cuando ya se ha adoptado el cultivo ilícito. En la región andina, los trabajadores tentados de retomar a una actividad económica lícita serían más probablemente los trabajadores subsidiarios migrantes del comercio de coca -encargados de recoger y triturar hojas-, en vez de los agricultores que se han acostumbrado a un ingreso más regular y más alto y han hecho ciertas inversiones en la zona. En consecuencia, cabría esperar que el crecimiento económico tuviera solamente efectos indirectos marginales sobre la zona de cultivo ilícito. Una vez que los agricultores se han acostumbrado al cultivo de la hoja de coca, el efecto a largo plazo de la migración sustancial a las zonas urbanas podría ser, sobre todo, el de aumentar el costo marginal de la mano de obra migratoria estacional en el proceso de producción.

55. El índice del desarrollo humano da una indicación comparativa básica a nivel internacional del desarrollo⁵. Entre los principales países donde hay cultivos ilícitos, Colombia, los Estados Unidos, México y Tailandia, tienen un alto nivel de desarrollo humano; los Estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes en el Asia central tienen un nivel alto o medio de desarrollo humano; Bolivia, China, Jamaica, el Líbano, Marruecos, el Perú, Sudáfrica y Viet Nam tienen un nivel medio de desarrollo humano, y el Afganistán, la India, Myanmar, el Pakistán y la República Democrática Popular Lao tienen un nivel de desarrollo humano bajo. Ya que el índice del desarrollo humano es un indicador compuesto que no puede reflejar variaciones en los niveles de desarrollo dentro de un país, el enfoque del desarrollo alternativo centrado en zonas se analiza en la siguiente sección. Sin embargo, en el plano nacional, no hay correlación

significativa entre el índice del desarrollo humano, la clasificación según ese índice o el producto interno bruto, por una parte, y, por otra parte, la superficie total de cultivo ilícito o aquella concretamente relacionada con un producto, incluso cuando solamente se tienen en cuenta los países con importantes zonas de cultivo ilícito.

D. Desarrollo alternativo

1. Técnica

56. La técnica del desarrollo alternativo se ha llamado desarrollo rural integrado, desarrollo por zonas y desarrollo en las montañas, según sus diversas formas*. La metodología que se describe en el presente documento evidentemente ha variado mucho al aplicarla.

57. El desarrollo alternativo funciona mediante el intercambio condicional de asistencia para el desarrollo por reducciones en el cultivo ilícito (incentivos) y las actividades de represión, cuando corresponda (desincentivos). La asistencia para el desarrollo adopta tres formas principales: desarrollo de la infraestructura; suministro de fuentes alternativas de ingreso agrícola; y suministro de fuentes alternativas de ingreso no agrícola. Las últimas dos están destinadas a brindar un ingreso alternativo razonable, ya que la experiencia ha demostrado que la competitividad económica con cultivos ilícitos no puede ser el único objetivo del desarrollo alternativo. En el enfoque del desarrollo alternativo se incorpora una flexibilidad destinada a tener en cuenta las necesidades y circunstancias locales, y ese enfoque abarca estudios de viabilidad e investigaciones y es un proceso largo y gradual.

58. En el proceso de negociación, una comunidad puede establecer prioridades entre ciertas mejoras, lo cual da a la labor inicial de desarrollo una función de "avance" o recompensa rápida que permite ganar la confianza de los locales. Como parte del contrato con un organismo de desarrollo, la comunidad se propone reducir o erradicar el cultivo ilícito en un proceso gradual que guarde relación con los progresos en el desarrollo infraestructural y el suministro de fuentes de ingreso alternativas.

59. El desarrollo infraestructural puede abarcar una amplia gama de posibilidades, incluidos el suministro de agua potable, electricidad, hospitales y escuelas, todo lo cual tiene importancia en el proceso de negociación. El desarrollo de la infraestructura económica abarca la construcción de carreteras para brindar acceso a los mercados, el riego, el suministro de ganado y pescado y capacitación en métodos agropecuarios, así como la construcción de almacenes e instalaciones para la elaboración de los cultivos agroindustrial. La asistencia técnica para las actividades económicas lícitas abarca la cooperación en materia de investigación y capacitación agrícola, el suministro de fertilizantes y semillas para los cultivos lícitos y la asistencia para el desarrollo del transporte y para la investigación y las operaciones de comercialización. Las facilidades crediticias a los agricultores tiene el objetivo de reducir la dependencia económica del cultivo ilícito durante el período de transición a una actividad económica lícita.

60. Al completarse la labor de desarrollo, las comunidades locales están obligadas a cumplir su parte del trato y disminuir progresivamente el cultivo ilícito, de conformidad con el calendario establecido. Otra manera de inducir a que se cumpla el calendario puede ser el recurso justificable a las actividades de represión, quizá en consulta con los dirigentes locales. Esa medida puede ser menos punitiva durante el período de transición y debe ser objeto de suficiente publicidad para lograr el máximo efecto disuasivo.

61. El indicador ideal del rendimiento de un proyecto de desarrollo alternativo es el beneficio social neto, por unidad de gasto, de la reducción en el consumo y los gastos conexos debido a una disminución en la oferta ilícita. De manera más realista, con los proyectos se puede medir el costo por hectárea de las

* Una historia más amplia al respecto figura en "*Alternative development as an instrument of drug control*", PNUFID, documento de información técnica No. 5, noviembre de 1993.

reducciones e intentar medir el desplazamiento de los cultivos ilícitos a otras zonas, en caso de ocurrir. En forma ideal se utiliza una gama de indicadores intermedios, incluido el valor de producción neto de la actividad económica en una zona, que puede indicar la existencia de un ingreso alternativo razonable.

2. Riesgos

62. El desarrollo alternativo no carece de riesgos sustanciales. Mejorar el riego puede resultar contraproducente si ello se utiliza para mejorar el cultivo ilícito. Las carreteras pueden facilitar el transporte de cultivos ilícitos y lícitos y se han registrado casos de carreteras que los traficantes utilizan como pistas de aterrizaje. En 1986, la construcción de carreteras por la USAID en la región del Chapare en Bolivia se suspendió debido a esas razones, aunque se reanudó en 1988⁶. Las carreteras no necesariamente convierten en comercializables los cultivos y los gastos de transporte pueden aún ser prohibitivamente altos. Se ha estimado que los gastos de transporte del valle del Alto Huallaga en el Perú pueden ascender al 60% del dinero que se obtiene de la venta de los cultivos y de un 80% a un 85% incluso en el caso de los cultivos que se transportan a Cochabamba de la región del Chapare⁷. Se informa que las tarifas normales de mercado para el transporte de cultivos hasta La Paz desde la región del Chapare son casi iguales al dinero que se obtendría de la venta de los cultivos. Cuando los cultivos se transportan a centros nacionales, no es seguro que logren ingresar en los mercados internacionales, lo cual en general es difícil porque éstos son altamente competitivos. En el presente informe se analizan más adelante recientes estudios de viabilidad de mercado de los productos andinos.

63. Una de las principales limitaciones del desarrollo alternativo se ha llamado condicionalidad inversa. Para las comunidades que no se dedican al cultivo ilícito, la posibilidad de obtener asistencia para el desarrollo puede hacer que el cultivo ilícito les parezca atractivo. En consecuencia, existe la amenaza de un aumento del cultivo ilícito. La respuesta de política a esa amenaza en el decenio de 1980 fue el desarrollo alternativo a nivel de zonas, a fin de abarcar posibles zonas de cultivo ilícito además de las zonas reales. En consecuencia, aumentaron los gastos proporcionalmente a la cobertura y, paradójicamente, también hubo una disminución del poder de negociación de la asistencia para el desarrollo en las zonas de cultivo ilícito. En esas circunstancias, la distinción entre la política en materia de drogas y la política de desarrollo puede difuminarse tanto conceptualmente como en la práctica.

64. El enfoque del desarrollo alternativo basado en proyectos está destinado a reducir el cultivo ilícito en las zonas designadas. Sin embargo, ese enfoque aumenta las probabilidades de que el desarrollo alternativo promueva el desplazamiento de cultivos ilícitos a otras zonas, y ello casi ciertamente más que en el caso de la erradicación, debido a la índole prolongada y gradual de la labor de desarrollo. Los traficantes tienen suficiente tiempo para buscar y desarrollar otras fuentes de cultivo ilícito.

65. Si bien la competitividad económica con los cultivos ilícitos no es un objetivo del desarrollo alternativo, el hecho de que los cultivos ilícitos puedan ser una mayor fuente de ingresos que las actividades económicas lícitas sigue planteando un problema importante. En la mayor parte de casos, los cultivos lícitos son económicamente menos atractivos que los cultivos ilícitos. A veces, se hacen esfuerzos evidentes por mantener la situación existente, incluidas las protestas contra el desarrollo y el sabotaje de la infraestructura y los cultivos lícitos. Se han dado casos en que los traficantes han suministrado créditos a los agricultores para asegurarse de que continúen el cultivo ilícito, incentivo que, en algunas ocasiones, se ha acompañado de la amenaza o la utilización real de la violencia. La pequeña fracción de las ganancias que retorna a los agricultores (véanse las figuras IX y X), combinada con el poder de atracción de los mercados de consumidores existentes de larga data, sirve para mantener el atractivo económico del cultivo ilícito.

3. Ejecución

66. La labor de desarrollo alternativo requiere un personal pluridisciplinario excepcionalmente capacitado, lo cual es un recurso escaso. Incluso cuando se cuenta con los recursos necesarios, la escala y la logística de la labor pueden conducir a problemas de coordinación dentro de los proyectos. El ensayo y la

experimentación con cultivos alternativos pueden tardar varios años dentro de una misma zona. Si bien es muy importante contar con el apoyo de la comunidad local y el gobierno a todos los niveles, puede ser difícil movilizar apoyo. La financiación de los proyectos dentro de una burocracia necesariamente multiforme puede resultar lenta y puede ser difícil adquirir equipo.

67. Como lo observó el Subcomité del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) sobre Desarrollo Rural en su informe (publicado sin signatura) sobre la labor realizada en su 23° período de sesiones, celebrado en París del 31 de mayo al 2 de junio de 1995, incluso en las zonas donde no hay cultivo ilícito, los criterios para la aplicación, vigilancia y evaluación del desarrollo rural no son claros y a veces, se revisan para tener en cuenta las necesidades cambiantes. El Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre la Contribución Industrial al Desarrollo Rural, tras examinar en su sexta reunión respuestas de 12 organismos de desarrollo rural a un cuestionario de determinación de los hechos, observó en su informe, contenido en el informe de la Subcomisión del CAC sobre Desarrollo Rural acerca de la labor realizada en su 23° período de sesiones, que el aparente fracaso y el ulterior abandono de los enfoques de desarrollo rural integrado en el pasado habían sido el resultado de errores técnicos, administrativos y de programación, más bien que de fallas inherentes a esos enfoques. Además, el Grupo de Trabajo observó que uno de los problemas constantes del desarrollo rural eran sus efectos ambientales a veces dañinos y la falta de compromiso genuino de algunos gobiernos con el objetivo general del desarrollo rural. La ejecución del desarrollo alternativo requiere todos los elementos necesarios para el desarrollo rural y se realiza en circunstancias que a menudo son considerablemente más difíciles que el desarrollo rural en general, incluida la consideración adicional de que la labor al respecto es un medio indirecto de lograr una reducción del cultivo ilícito.

4. Esfuerzos recientes por reducir la superficie dedicada al cultivo ilícito

68. El desarrollo alternativo ha sido o es actualmente objeto de programas o proyectos en la mayor parte de las principales zonas de cultivo ilícito de la adormidera o el arbusto de coca. Los esfuerzos internacionales contra la adormidera empezaron en Asia a comienzos del decenio de 1970 y contra el arbusto de coca en América Latina, en el decenio de 1980. Si bien a continuación se presenta información relativa a los esfuerzos nacionales y bilaterales, cuando se dispone de ella, se hace hincapié sobre todo en proyectos y programas relacionados con el PNUFID para los cuales se cuenta con información hasta mediados de 1995.

Adormidera

69. En el Afganistán, el único proyecto de desarrollo alternativo del PNUFID no logró sus objetivos de fiscalización de drogas a pesar de que se hicieron gastos en el proyecto por un monto aproximado de 8,5 millones de dólares hasta mediados de 1995. La perturbación causada por la lucha entre facciones en la zona del proyecto obstaculizó las operaciones y condujo al aplazamiento o la transferencia de programas, mientras que las dificultades logísticas debido a la lejanía de las zonas del proyecto hicieron necesarios días de viaje a pie o con bestias de carga. Una vez que se llegó a la zona del proyecto, la determinación de recursos adecuados en las comunidades rurales hizo que las actividades se desarrollaran más lentamente. En abril de 1995, los niveles de cultivo de la adormidera habían aumentado. La vasta reducción estimada en el cultivo de la adormidera entre 1994 y 1995 fue independiente de los esfuerzos de desarrollo alternativo.

70. En la República Popular Lao, los proyectos de desarrollo alternativo de las Naciones Unidas empezaron en 1989 en las montañas, en una zona que contaba, según se estimó, con 390 hectáreas de cultivo de la adormidera y una producción de opio de 3,5 toneladas, poco más del 1% del total estimado para el país en conjunto. Se construyó una conexión por carretera y se desarrollaron la producción, el almacenamiento y la elaboración del arroz, el café, las frutas y las hortalizas, junto con la ganadería y la pesca. Durante el período en cuestión, el número estimado de hectáreas en todo el país se redujo en aproximadamente un 60% en gran parte debido a las malas condiciones climáticas, más bien que a las medidas de erradicación u otras medidas de política (no está prohibido el cultivo de la adormidera). En la zona del proyecto, en 1994, tras haber gastado 6 millones de dólares, se estimó que el número de hectáreas había disminuido en un 80% y la producción, en más de un 90%, o sea, a 300 kg. La conclusión más moderada es que, teniendo en cuenta las

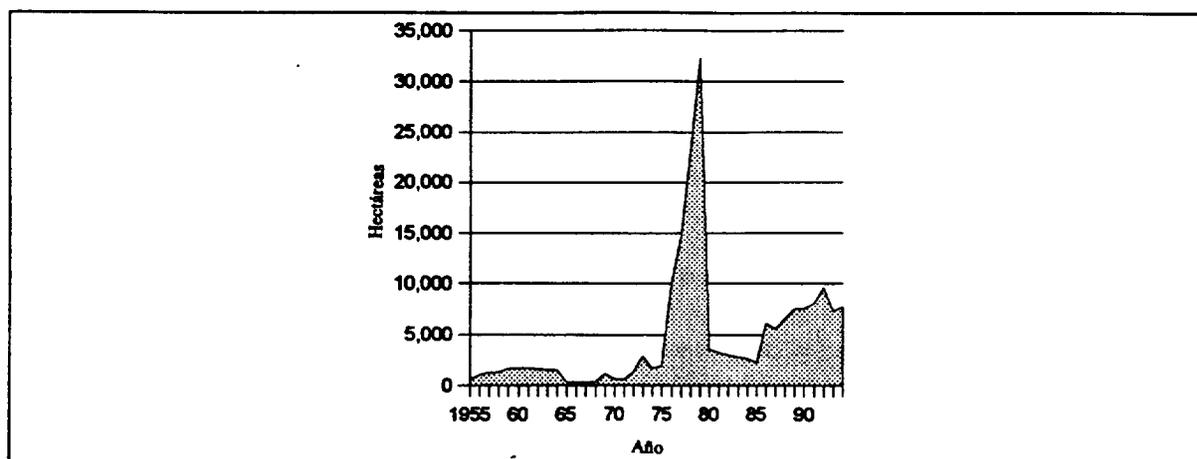
reducciones generales, hasta un 20% de la reducción en la zona del proyecto podría atribuirse a la labor de desarrollo alternativo, de modo que, en 1994, el costo estimado de las reducciones fue de aproximadamente 92.307 dólares por hectárea.

71. El programa de proyectos del PNUFID en la zona montañosa de Xieng Khouany, en la República Democrática Popular Lao, empezó en 1991. En la evaluación hecha en 1995 se llegó a la conclusión de que con los proyectos no se había logrado ninguno de los objetivos de fiscalización de drogas, tras gastar en los proyectos 6 millones de dólares. La labor encontró demoras y problemas en el desembolso de los fondos para préstamos.

72. En México, el programa de las Naciones Unidas de desarrollo alternativo se ejecutó de 1989 a 1992. Se destinó a promover las actividades económicas lícitas y las cooperativas de trabajadores mediante seminarios, capacitación y asistencia técnica, así como el desarrollo de la infraestructura. Al terminar el proyecto, el cultivo ilícito había aumentado a pesar de un gasto de 15 millones de dólares en las zonas de Oaxaca, Guerrero y Michoacán.

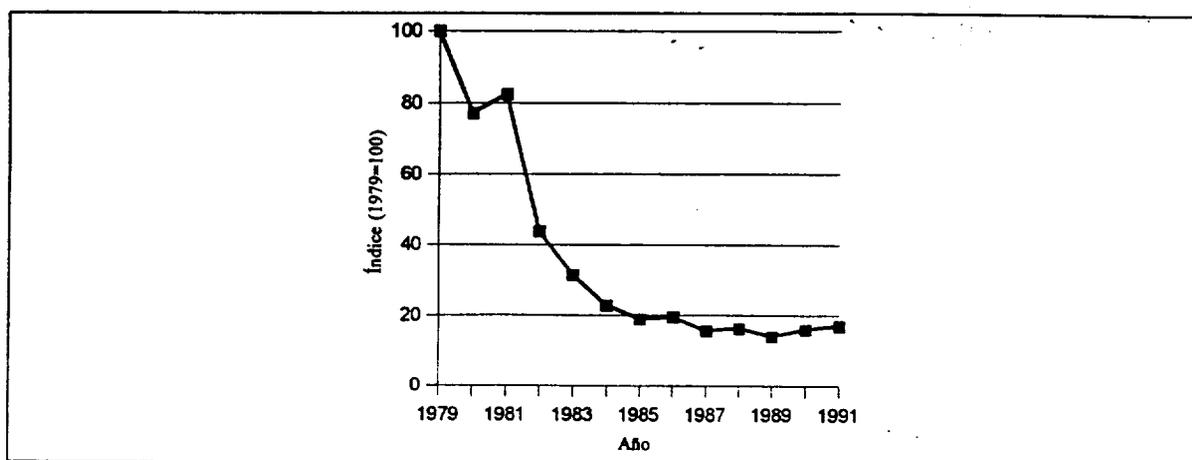
73. En el Pakistán, el proyecto Buner en el distrito de Swat, en la Provincia de la Frontera Noroccidental, se ha citado como modelo de la labor de desarrollo en las zonas de cultivo ilícito⁸. Antes de 1976, Buner representaba aproximadamente un tercio del opio producido en el Pakistán. En la zona del proyecto, el cultivo de la adormidera, realizado en 2.878 hectáreas en 1975-1976, aumentó a 4.025 hectáreas en 1978-1979, pero disminuyó a cero en 1983⁹. El cultivo estimado de la adormidera en el Pakistán de 1955 a 1994 figura en la figura XI. La aplicación de una prohibición del opio de alcance nacional, combinada con una pronunciada disminución de los precios del opio debido al aumento de la competencia en el Afganistán, como queda reflejado en la figura XII, redujo mucho el cultivo de la adormidera en todo el Pakistán. En 1981-1982, había disminuido al 20% de su nivel anterior en el subdistrito de Buner y al 10% de su nivel previo en el resto del país. En la figura XIII figura la tendencia de las reducciones en la zona de Buner y en el resto del Pakistán luego del año punta 1979. Si bien es difícil establecer una conexión causal clara entre las políticas y los resultados logrados, cabe suponer que la labor en materia de desarrollo alternativo en Buner representó hasta el 20% de las reducciones en la zona. El proyecto costó 11.360.000 dólares a precios de 1995, lo cual equivalió a un costo mínimo de 12.202 dólares por hectárea de reducción.

Figura XI. Cultivo de la adormidera en el Pakistán, 1955-1994



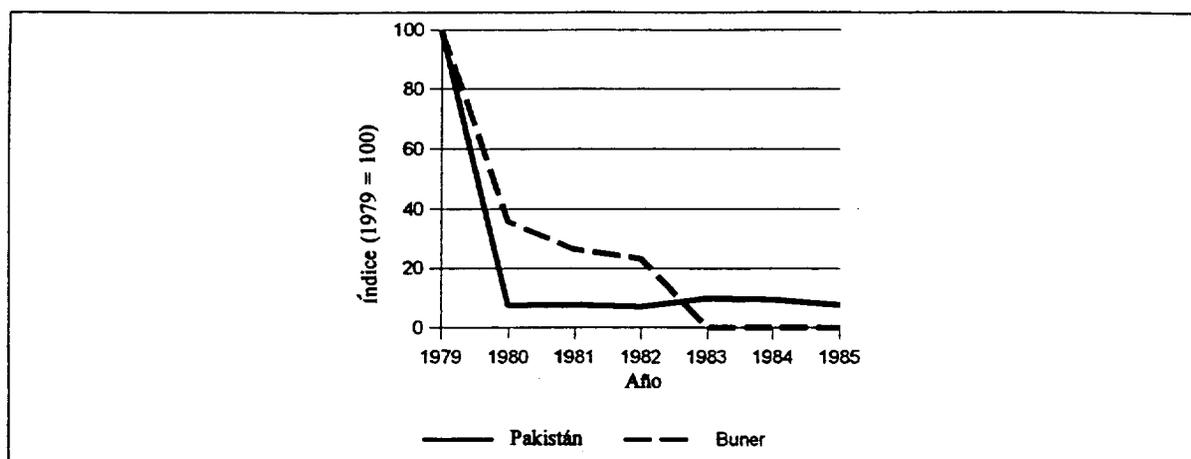
Fuente: Gobierno del Pakistán, PNUFID y Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, citado en PNUFID, "The illicit opiate industry of Pakistán", octubre de 1994.

Figura XII. Tendencias de los precios de producción del opio en el Pakistán en 1979-1991 (ajustados para tener en cuenta la inflación)



Fuente: Junta Pakistaní de Fiscalización de Estupefacientes, citado en S.R. Ali Khan, "Poppy cultivation in North-West Frontier Province 1991", informe preparado para la División de Desarrollo Rural, USAID, Islamabad, diciembre de 1991, pág. 31.

Figura XIII. Disminución del cultivo ilícito de opio en el subdistrito de Buner y en otras zonas del Pakistán (1979-1985)



Fuentes: Gobierno del Pakistán, PNUFID y Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes.

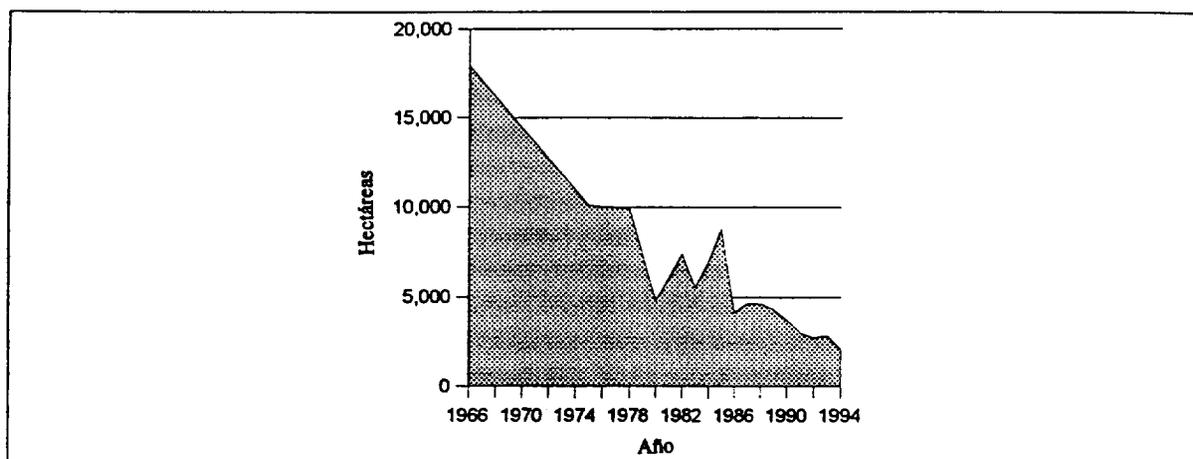
74. Los esfuerzos de desarrollo alternativo llevados a cabo por las Naciones Unidas en el distrito de Dir del Pakistán comenzaron en 1985. En la evaluación de 1993 se llegó a la conclusión de que, como resultado del proyecto de las Naciones Unidas y de las medidas graduales de lucha contra los cultivos ilícitos, las zonas pertinentes quedaron prácticamente libres de cultivos de adormidera, aunque hubo un amplio desplazamiento de cultivos a las zonas circundantes. El cultivo de adormidera en las zonas circundantes pasó de 296 hectáreas en 1984 a más de 4.900 hectáreas en 1993, un incremento cinco veces mayor que la triplicación de la media nacional, lo cual da una idea de la amplitud del desplazamiento de los cultivos. A fines de 1994, los gastos del proyectos habían alcanzado unos 23,5 millones de dólares.

75. Tailandia ha experimentado notables reducciones de los cultivos de adormidera gracias a los esfuerzos de erradicación que se llevan a cabo año tras año. Como se observa en la figura XIV, el cultivo de adormidera pasó de un nivel estimado de 18.000 hectáreas en 1965 a sólo 2.110 hectáreas en 1994, lo cual

supone una reducción del 88%. Esta caída se atribuye a una serie de factores, concretamente a: la firme determinación del Gobierno de Tailandia de intensificar el control estatal en las tierras altas; las tendencias positivas a largo plazo en el crecimiento de la economía tailandesa, cuyos resultados superan a los de los países vecinos; la disminución de la rentabilidad del opio debido a la competencia del cultivo en rápida expansión en Myanmar, que ha colmado con creces el vacío dejado en el mercado por las reducciones en Tailandia. Esta concatenación de elementos parece haber facilitado la iniciación de la labor de desarrollo en las tierras altas, si bien la mayor parte de la asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo alternativo no empezó a llegar hasta el decenio de 1980, cuando ya se había producido una gran parte de las reducciones. Según una estimación independiente realizada en 1993, el costo total de los esfuerzos combinados de desarrollo alternativo era de 125 millones de dólares¹⁰, cifra que, tomando como base la superficie de cultivo de 1965, representaría un costo estimado de 7.812 dólares por hectárea eliminada.

76. En Myanmar, a causa de los combates entre insurgentes y fuerzas gubernamentales, hubo que recortar en 1994 un proyecto del PNUFID iniciado en 1992 con una duración prevista de tres años y un costo de 2,3 millones de dólares. Se aplazó la construcción de carreteras y si bien se emprendió cierta actividad agrícola, durante los combates se saquearon algunas aldeas situadas en la zona del proyecto; hubo problemas de contratación de personal para el proyecto; y las redes de comunicaciones eran deficientes y poco fiables. Ulteriormente, se puso en marcha un proyecto piloto de un año de duración sobre asistencia preparatoria para el desarrollo alternativo en la zona controlada por la etnia Wa, con un presupuesto de 348.085 dólares. Su principal finalidad era formular posibles iniciativas, pero se tiene constancia de que ha habido dificultades para ganarse la confianza de la población local en zonas de inestabilidad civil.

Figura XIV. Cultivo de adormidera en Tailandia (1966-1994)



Fuente: PNUFID, "Evaluation of assistance in alternative development in Thailand", mayo de 1993, cuadro A.1.

Nota: Las estimaciones para los años sobre los que no se dispone de datos (1974, 1976, 1977 y 1979) se han calculado sobre la base de los valores de los años inmediatamente anteriores o posteriores.

Arbusto de coca

77. En un estudio independiente de 1993 sobre los esfuerzos realizados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y por el PNUFID en América Latina se llegó a la conclusión de que "los más de diez años transcurridos desde que se llevan a cabo programas de sustitución de cultivos en países productores de plantas en que se basa la cocaína han tenido escasas repercusiones en la dinámica del cultivo de coca en la región andina. De hecho, ha habido muy poca sustitución de cultivos"¹¹. El estudio señalaba que si bien en el marco de algunos proyectos se han registrado aumentos de la actividad económica lícita y reducciones en el cultivo de coca en las zonas abarcadas por los proyectos, no por ello

han disminuido globalmente los cultivos ilícitos. En la evaluación de los esfuerzos del PNUFID en América Latina, realizada en 1993, se llegó a la conclusión de que en condiciones concretas de planificación y ejecución, el desarrollo alternativo podía reducir los cultivos ilícitos en las zonas abarcadas por los proyectos, pero que el PNUFID no debería financiar un desarrollo rural general sin un componente de fiscalización de drogas.

78. En Bolivia, los proyectos de desarrollo alternativo corrieron a cargo inicialmente de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y el Proyecto de Desarrollo Regional del Chapare, que fue iniciado en 1993, concluyó en 1992 con un gasto total de 64,2 millones de dólares. El proyecto de los Altos Valles Conexos, cuyo ámbito de actividad estaba situado fuera de las principales zonas de producción, tenía la finalidad de reducir la inmigración y a las zonas de cultivo de arbusto de coca en el Chapare y de incrementar la emigración hacia otras zonas. En una evaluación de USAID realizada en 1990, se observó que aun cuando el proyecto de los Altos Valles Conexos impidiera los movimientos de la población laboral de la zona, la abundante y móvil mano de obra de otras partes de Bolivia compensaría con creces las pérdidas en las zonas de cultivo de arbusto de coca. En actividades más recientes, USAID presta asistencia de comercialización y exportación y asesoramiento técnico sobre servicios agrícolas, servicios de crédito y desarrollo de infraestructuras¹². Históricamente, la labor de desarrollo y la política económica en Bolivia han estado combinadas con la política en materia de drogas y han llegado a contribuir accidentalmente al aumento del cultivo de arbusto de coca en distintas épocas. La migración al Chapare durante los decenios de 1960 y 1970 se vio facilitada por un programa de "colonización" con financiación internacional y por la construcción de una carretera pavimentada de acceso a la zona. La electrificación de algunas zonas se vio demorada por el temor de fomentar la elaboración de drogas, si bien la tendencia se invirtió en el decenio de 1990. Durante la sequía boliviana de 1983-1984, el programa de créditos introducido para aliviar las dificultades alentó la migración al Chapare y el mantenimiento de los cultivos ilícitos, por ser este el medio más fácil de asegurar el reembolso de los créditos¹³.

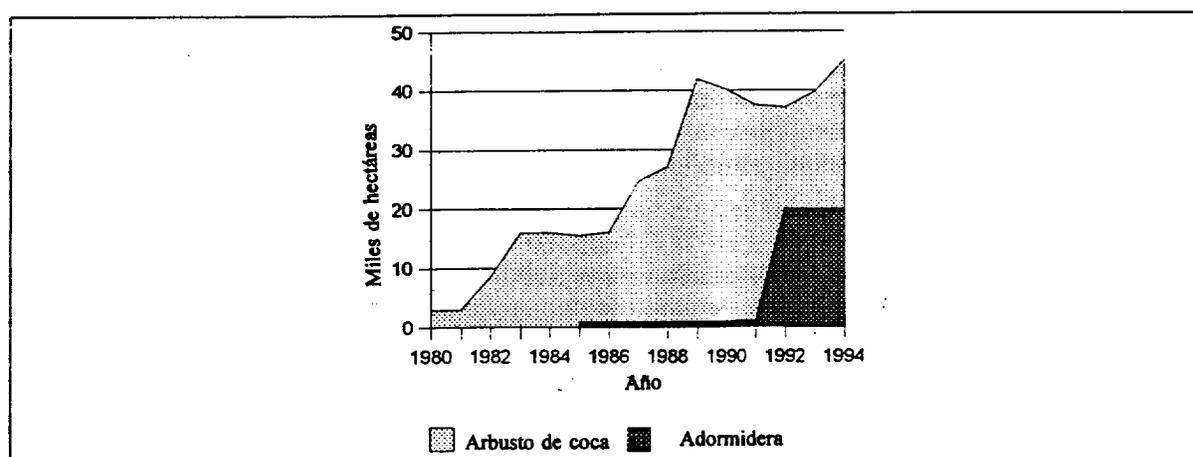
79. Los esfuerzos del PNUFID en la región de las Yungas empezaron en 1985 y se redujeron en 1990 tras un gasto de 21,8 millones de dólares ya que, según la ley boliviana No. 1008 de 1988, la mayor parte del cultivo de arbusto de coca en la zona era de carácter transitorio. Este cambio legislativo, si bien no redujo la superficie de cultivo del arbusto de coca, trajo consigo las mayores reducciones de cultivos ilícitos registradas hasta la fecha. Los esfuerzos de desarrollo alternativo se reorientaron para colaborar en la fase transitoria de la coca. En 1995, de los ocho centros comunitarios "Mayachasita" construidos en las Yungas desde 1988, uno funcionaba satisfactoriamente, tres funcionaban normalmente y cuatro se clausuraron por problemas de rentabilidad. Hasta 1995, los gastos totales realizados en las Yungas ascendían a unos 30 millones de dólares. El Chapare ha sido recientemente la región en que se ha centrado un amplio programa del PNUFID para el desarrollo alternativo, y se estima que desde 1987 se han erradicado 24.000 hectáreas de arbusto de coca en las zonas abarcadas por los proyectos, si bien el impacto global se ha visto contrarrestado por las plantaciones efectuadas en otras zonas.

80. Si bien ha habido reducciones en las zonas de algunos proyectos, globalmente Bolivia parece haber experimentado un crecimiento paralelo del arbusto de coca y de las actividades agrícolas lícitas. El cultivo de plantas alternativas ha aumentado enormemente, pero este aumento no se ha producido únicamente a expensas del cultivo de arbusto de coca. De hecho, ha habido un aumento general de la producción agrícola. Este aumento tal vez corresponda a las expectativas, ya que en muchos antiguos proyectos de desarrollo alternativo la asistencia para el desarrollo estaba supeditada a pocos requisitos, un aspecto al que se ha dedicado especial atención en las actividades programáticas del PNUFID.

81. En Colombia, mientras que el nivel global de cultivo de arbusto de coca y adormidera aumentó hasta 1994, el cultivo de arbusto de coca registró algunas disminuciones en las zonas de los proyectos del PNUFID. Como se ha expuesto anteriormente, los esfuerzos de erradicación realizados por el Gobierno durante 1995 pueden haber tenido notables repercusiones en el cultivo ilícito global, aunque en el momento de redactar el presente informe se desconoce su impacto general. En la figura XV se observa la evolución

de la superficie estimada de cultivo de arbusto de coca y adormidera en Colombia, donde no ha habido actividades internacionales de desarrollo alternativo en las zonas de cultivo de adormidera.

Figura XV. Cultivo ilícito de arbusto de coca y adormidera en Colombia (1980-1994)



82. El programa del PNUFID en Colombia incluye proyectos en curso en cuatro zonas. Las actividades comenzaron en 1985 en las zonas de Cauca meridional y Nariño septentrional, donde el cultivo estimado de arbusto de coca pasó de 5.400 hectáreas en 1986-1987 a sólo unas 1.700 hectáreas en 1994. El presupuesto del ese proyecto era de 4,4 millones de dólares, lo cual representaba un costo estimado de sólo 1.189 dólares por hectárea eliminada, si bien se tiene constancia de que en las zonas cercanas de plantó masivamente arbusto de coca. Hay otros proyectos en marcha sólo desde 1991. En Caquetá, con un presupuesto de 3,85 millones de dólares, las 2.000 hectáreas de cultivo de arbusto de coca que según las estimaciones existían en 1991 quedaron reducidas a unas 1.500 hectáreas a mediados de 1995, mientras que el cultivo ilícito se fue extendiendo más allá de la zona del proyecto. En la tercera zona, Guaviare, las 8.900 hectáreas estimadas de cultivos existentes al iniciar la labor en 1991 se habían reducido en 200 hectáreas y para mediados de 1995 quedarían eliminadas otras 350 hectáreas. Entre las plantaciones de arbusto de coca se han plantado árboles del caucho que sólo tardan cuatro o cinco años en alcanzar su máxima altura y que al cabo de seis meses compiten con los arbustos de coca por la luz. En el Putumayo, de las 3.200 hectáreas de cultivos existentes al iniciarse la labor de desarrollo alternativo en 1991, se habían erradicado unas 500 hectáreas a mediados de 1995.

83. En el Perú, los resultados de la labor realizada en el Valle del Alto Huallaga desde 1981 se calificaron de decepcionantes en una evaluación llevada a cabo en 1986 por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), habida cuenta de los mayores beneficios que cabe obtener de la coca, de las repercusiones de las protestas registradas, algunas de ellas de carácter violento, y de la reubicación de los cultivos en el Valle. Globalmente, en el Perú, disminuyó, a principios del decenio de 1990, la superficie de cultivo del arbusto de coca a causa de la enfermedad de los cultivos y del desplazamiento de los agricultores a zonas alejadas de los combates entre insurgentes y fuerzas gubernamentales.

84. Los esfuerzos del PNUFID en el Valle del Alto Huallaga en el Perú pueden haber contribuido a la reducción de la superficie de cultivo en la zona del proyecto, que según las estimaciones pasó de 24.500 hectáreas en 1987 a 8.479 hectáreas en 1995; esta reducción obedece principalmente al efecto combinado de la enfermedad de los cultivos y de la emigración a zonas apartadas de los combates entre fuerzas gubernamentales e insurgentes. La labor realizada en el Valle de la Convención y en Lares desde 1985 ha hecho crecer las actividades económicas lícitas y ha fomentado el desarrollo de la investigación y capacitación agrícolas y una utilización creciente de los servicios de crédito. En 1995, tras un gasto de unos

17 millones de dólares, se estimaba que la superficie de cultivo de coca en la zona del proyecto era de 34.000 hectáreas, de las cuales 21.000 estaban en producción.

85. Tanto en Bolivia como en el Perú, cultivadores de coca y grupos insurgentes han tratado abiertamente de perturbar la labor de desarrollo alternativo. En el Perú, el movimiento del Sendero Luminoso ha destruido carreteras y puentes para cortar las comunicaciones con el Valle del Alto Huallaga. En Bolivia, los cultivadores de coca han destruido cultivos lícitos, aunque en los últimos años la cooperación ha mejorado. Los traficantes de drogas, además de manipular los precios para fomentar los cultivos ilícitos, han recurrido a medios coercitivos como amenazas y violencia, y se tiene constancia de que los traficantes han concedido créditos a los agricultores para que mantengan los cultivos de arbusto de coca.

86. Los acuerdos comerciales de promoción de las exportaciones de la región andina tienen la finalidad de secundar la labor de desarrollo alternativo a medida que se va implantando. Recientemente, el PNUFID ha patrocinado estudios de comercialización y oportunidades de exportación de determinados cultivos alternativos en la región andina, así como un estudio sobre el acceso a los mercados de los Estados Unidos y de la Comunidad Europea¹⁴. El Sistema de Preferencias Generalizadas, aplicado desde 1976, concede cierto trato preferencial a los productos andinos en el mercado de los Estados Unidos, mientras que la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos, de 1991, da preferencia a los productos de Bolivia, Colombia, Ecuador y el Perú en el mercado de los Estados Unidos, a fin de que esos países dispongan de un mayor número de oportunidades económicas lícitas. La Comunidad Europea concede algunas reducciones de derechos de aduana sobre las exportaciones de los países andinos y los suprime por completo en el caso de las mercancías no suministradas por ningún productor de la Comunidad Europea.

Planta de cannabis

87. En el Líbano, en el Valle de la Bekaa, ante el recrudecimiento del conflicto armado en la zona, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación puso fin a su actividad de sustitución de cultivos. En 1993, el PNUFID inició un proyecto de desarrollo alternativo en las zonas de Baalbeck-Hermel del Valle de la Bekaa, que antes de la campaña de erradicación llevada a cabo en el decenio de 1990 había sido una zona con un notable cultivo ilícito de planta de cannabis y adormidera. La labor de desarrollo alternativo no está encaminada a reducir el cultivo ilícito sino a crear actividades económicas lícitas que resten atractivo a la posibilidad de reemprender los cultivos ilícitos, es decir, una inversión preventiva contra la reincidencia.

88. En Marruecos se puso en marcha en 1988 un proyecto piloto de tres años de duración, centrado en una aldea de la región del Rif. Con el proyecto se pretendía determinar el grado de eficacia del desarrollo alternativo para reducir la dependencia económica respecto del cultivo del cannabis. Si bien se lograron varios objetivos de desarrollo, se tuvo constancia de que se utilizaba el agua de riego para regar plantaciones de cannabis, y los cultivos ilícitos no disminuyeron. Tras un gasto de 2,4 millones de dólares, el proyecto no se prorrogó.

5. Balance

89. De toda la información disponible se desprende que, en las condiciones antes esbozadas, la labor de desarrollo alternativo puede facilitar la transición de los cultivos ilícitos a los cultivos lícitos en las zonas afectadas, ya que, en efecto, aporta una salida económica que pueden aprovechar los agricultores que se dedican a cultivos ilícitos. El éxito de esta labor está supeditado a tres condiciones: el control efectivo de una zona por el gobierno central y la ausencia o el debilitamiento de los grupos insurgentes; la existencia de fuerzas en el mercado que resten incentivo a los cultivos ilícitos, principalmente el aumento de la competencia resultante de la expansión de los cultivos ilícitos en países vecinos, como ocurre en Afganistán con el Pakistán y en Myanmar con Tailandia; la aplicación sistemática de medidas de disuasión, como medidas gubernamentales coercitivas y de erradicación. Una vez cumplidas estas tres condiciones, si se da una cuarta condición, a saber, los incentivos derivados de la existencia de fuentes de ingresos alternativas y razonables

en la zona, la reducción negociada de la superficie de cultivo puede presentar alicientes en una época en que los cultivos ilícitos resultan menos rentables y más arriesgados y en que la tendencia probablemente se acentuará. Si bien la labor de desarrollo alternativo puede acelerar la transición a una actividad lícita, o contribuir a prevenir la reincidencia, mediante la creación de incentivos que corresponden a la cuarta condición antes mencionada, no propicia necesariamente el cumplimiento de las otras tres condiciones.

90. Cinco factores fundamentales limitan la idoneidad del desarrollo alternativo como técnica de reducción de los cultivos ilícitos. Conforme a la secuencia del ciclo de los proyectos, estas limitaciones son las siguientes:

a) Fracaso de la ejecución del desarrollo debido a la complejidad logística del proceso de ejecución en el contexto de una financiación y ejecución a cargo de varios organismos (que a veces compiten entre sí), que requiere la cooperación de todos los ámbitos del gobierno en esferas caracterizadas por condiciones que no propician o que son manifiestamente reacias a la labor de desarrollo. En tales circunstancias, las probabilidades de fracaso en la ejecución son mucho mayores que para la labor ordinaria de desarrollo, y existen una serie de factores que pueden causar la ruptura del proceso de negociación;

b) Incumplimiento del objetivo de fiscalización de las drogas, ya que donde se realiza una labor de desarrollo no se reducen necesariamente los cultivos ilícitos;

c) Inversión de los efectos, o resultados contraproducentes, cuando la labor de desarrollo contribuye a promover los cultivos ilícitos;

d) Falta de sostenibilidad de la viabilidad económica de los cultivos y actividades de sustitución;

e) Sustitución y desplazamiento de los cultivos ilícitos, un fenómeno al que el desarrollo alternativo es particularmente propenso a causa de su larga duración.

Todos los factores mencionados son independientes de la expansión de los cultivos ilícitos por causas exógenas.

III. CONCLUSIONES

91. Pese a la diversidad de esfuerzos descritos, sólo se han registrado a nivel nacional dos casos de reducciones absolutas de cultivos ilícitos, en Tailandia y Turquía; en ambos casos las reducciones se produjeron antes de la reciente multiplicación de los cultivos globales de adormidera. La reducción de los cultivos de adormidera en Turquía coincidió con el aumento de la oferta de opio de México (para el mercado de heroína de los Estados Unidos) y de partes de Asia. Las reducciones de los cultivos de opio en Tailandia quedaron más que contrarrestadas por los aumentos registrados en el vecino país de Myanmar. Así pues, incluso las reducciones absolutas a nivel nacional tenían escasas repercusiones a nivel mundial. El otro gran país productor que logró una reducción casi absoluta a nivel nacional a mediados del decenio de 1970 gracias a intensos esfuerzos de erradicación fue México, donde en 1994 existían extensos cultivos ilícitos. Los grandes aumentos de los cultivos ilícitos en Afganistán pueden corresponder en parte a las reducciones de cultivos ilícitos en el Pakistán. Tanto a nivel nacional como mundial, la adaptabilidad del mercado ilícito causada por los fuertes incentivos económicos se refleja en el desplazamiento y la sustitución de los cultivos ilícitos, y ha servido para aminorar la eficacia global de las medidas de reducción de los cultivos ilícitos. No obstante, es posible que los éxitos registrados a nivel nacional en la eliminación o reducción de los cultivos ilícitos haya contribuido a frenar el aumento del total de la producción mundial.

92. En tres de los cinco países asiáticos en que las Naciones Unidas hacen frente al cultivo de opio mediante esfuerzos de desarrollo alternativo, se registraron, en algunos casos, reducciones parciales. En Tailandia, las principales reducciones se produjeron antes de que Las Naciones Unidas efectuaran el grueso

de las inversiones de fiscalización de drogas en forma de desarrollo alternativo, y las disminuciones del Pakistán se debieron en gran parte a medidas de represión y a la reducción de los precios del opio, si bien el desarrollo alternativo puede haber secundado los esfuerzos de reducción en algunas zonas. De dos actividades programáticas llevadas a cabo en la República Democrática Popular Lao, una no registró reducciones de cultivos ilícitos y la otra consiguió alguna disminución en el contexto de las reducciones generales para el país en su conjunto. No existen datos que demuestren que la reducción limitada y progresiva del arbusto de coca en zonas de proyectos de América Latina haya tenido efectos a mayor escala. En el Líbano, el cultivo ilícito de adormidera y de planta de cannabis se redujo en el decenio de 1990 mediante erradicación, mientras que la actividad de desarrollo alternativo llevada a cabo en Marruecos no hizo disminuir los cultivos de cannabis. La falta de una política clara de fiscalización de drogas a nivel de los proyectos ejecutados hasta principios del decenio de 1990 podía haber contribuido, junto con la falta de una aplicación paralela de la legislación sobre fiscalización de drogas, a que en algunas zonas no se logaran éxitos cuantificables.

93. En los dos últimos decenios se ha progresado notablemente haciendo comprender la dinámica de los cultivos de plantas ilícitas y de las estrategias conexas de fiscalización de drogas. La experiencia ha demostrado que algunos programas pueden resultar eficaces promoviendo el desarrollo, alentando la expansión de actividades agrícolas lícitas y de otras actividades económicas y reduciendo el nivel de los cultivos ilícitos en las zonas abarcadas. Además de promover la aplicación de las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas, esos programas podrían ser beneficiosos si tuvieran un enfoque nacional y regional que pudiera mejorar las posibilidades de lograr una reducción sustancial del cultivo de plantas ilícitas a largo plazo.

Notas

¹ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 976, No. 14152.

² *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas para la Aprobación de una Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, Viena, 25 de noviembre a 20 de diciembre de 1988*, vol. I (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta S.94XI.5).

³ *K.J. Riley, Snow Job: the Efficacy of Source Country Cocaine Policies* (Corporación RAMD, Santa Mónica, California, 1993).

⁴ K. Kumar y otros, "A review of AID's narcotic control development assistance program", Estudio Especial de Evaluación No. 29, de la Agencia para el Desarrollo Internacional, citado por R. Lee y P. Clawson en *Crop Substitution in the Andes* (Oficina encargada de la política de fiscalización de drogas a nivel nacional, Washington, D.C., 1993), pág. 7.

⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Human Development Report 1995* (Oxford University Press, Oxford, 1995).

⁶ J. Painter, *Bolivia and Coca: a Study in Dependency*, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y Estudios de la Universidad de las Naciones Unidas sobre las Repercusiones del Comercio Ilícito de Drogas (Lynne Reinner, Londres, 1995), vol 1, pág. 110.

⁷ Fuentes del PNUFID y la USAID, citadas por R. Lee y P. Clawson en *Crop Substitution in the Andes...*, pág. 56.

⁸ Junta Pakistaní de Fiscalización de Estupefacientes, *Buner Pilot Project* (Islamabad, marzo de 1974) y *Socio-economic Survey of Buner* (Islamabad, 1975).

⁹ Véase "Drug Crop Substitution", documento informativo preparado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación en ocasión de la Reunión entre organismos sobre coordinación en materia de fiscalización del uso indebido de drogas, Roma, 11 a 13 de septiembre de 1985, y "Alternative development as an instrument of drug control", PNUFID, Documento de información técnica No. 5, noviembre de 1993.

¹⁰ R. Lee, estudio inédito sobre los estupefacientes en Tailandia, marzo de 1994.

¹¹ R. Lee y P. Clawson, *Crop Substitution in the Andes...*, pág. 1.

¹² J. Painter, *Bolivia and Coca...*, Cap. VI.

¹³ J. Painter, *Bolivia and Coca...*, pág. 6.

¹⁴ Centro de Comercio Internacional INCTAD/GATT, *Market Access to the United States and the European Community for Selected Products from the Andean Region* (Ginebra, 1993).

Anexo

ESTIMACIONES DE ERRADICACIÓN

Cuadro 3. Erradicación estimada de cultivos ilícitos en los principales países productores en 1993 y 1994, y efecto neto de los nuevos cultivos ilícitos

<i>País o región</i>	<i>1994</i>			
	<i>Porcentaje de erradicación en 1993</i>	<i>Porcentaje de erradicación</i>	<i>Oscilación porcentual de la superficie neta de cultivos</i>	<i>Porcentaje respecto del total neto mundial de cultivos</i>
A. Arbusto de coca				
Bolivia	4,84	2,15	+1,91	23,85
Colombia	1,96	9,84	+13,35	22,31
Perú	0,00	0,00	-0,18	53,84
El mundo	1,61	2,87	+3,07	100,00
B. Adormidera				
A. Asia meridional				
Afganistán	0,00	0,00	+38,43	12,32
India	0,00	0,00	+25,00	2,32
Pakistán	12,00	5,99	+15,76	3,07
Total A	2,62	1,09	+32,08	17,71
B. Asia oriental				
China	0,83
República Democrática Popular Lao	0,00	0,00	-28,88	7,82
Myanmar	0,36	2,23	-11,58	61,87
Tailandia	0,00	0,00	-26,74	0,89
Total B	0,31	1,94	-13,11	71,41
C. América Latina				
Colombia	32,93	18,95	0,00	8,44
México	66,38	53,32	+46,34	2,45
Total C	42,11	30,45	+7,66	10,89
El mundo	7,21	5,99	-5,39	100,00

Fuentes: Estimaciones del PNUFID basadas en fuentes gubernamentales y del propio PNUFID.

Notas: Totales redondeados que pueden no corresponder a la suma aritmética. Dos puntos seguidos (..) indican que no se dispone de datos. Las estimaciones mundiales de erradicación comprenden todas las estimaciones de cultivo, incluso en los casos en que no se dispone de datos sobre erradicación.