

I. Desarrollo alternativo y medios de vida legítimos

1. El desarrollo alternativo¹ es una estrategia de fiscalización de drogas que tiene por objetivo reducir o eliminar la oferta ilícita de drogas derivadas de plantas cultivadas ilícitamente. Se trata de un concepto relacionado con el desarrollo integrado que se ha aplicado en las zonas rurales de los países en desarrollo en los que se cultivan esas plantas, principalmente la adormidera (*Papaver somniferum*) y el arbusto de coca (*Erythroxylum coca*). La decisión de cultivar plantas que sirven para la producción de drogas ilícitas es el resultado de muchos factores complejos e interdependientes, que van desde el ámbito del hogar hasta el plano internacional y abarcan tanto la oferta como la demanda de drogas ilícitas en todo el mundo. El enfoque más satisfactorio para lograr que los agricultores que se dedican al cultivo de plantas para la producción de drogas ilícitas descontinúen esa actividad supone una combinación de factores disuasivos e incentivos. Por lo tanto, las medidas de represión y la amenaza de la aplicación de penas y/o la erradicación forzosa, combinadas con la perspectiva de medios de vida alternativos legítimos y una asistencia económica amplia y sostenible, incluso en las esferas de la educación, la atención de la salud y el desarrollo de la infraestructura, pueden constituir una solución.

2. Los tratados de fiscalización internacional de drogas contienen disposiciones relativas a la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas. El artículo 14 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988² establece que las Partes en la Convención podrán cooperar para aumentar la eficacia de los esfuerzos de erradicación y que esa cooperación podrá comprender el apoyo, cuando proceda, al desarrollo rural integrado tendiente a ofrecer soluciones sustitutivas del cultivo ilícito que sean económicamente viables. Esas alternativas se verán fortalecidas si las autoridades aclaran que no tolerarán los cultivos ilícitos para la producción de drogas.

3. En la Declaración política aprobada por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones (resolución S-20/2 de la Asamblea, anexo), la Asamblea reafirmó la necesidad de adoptar un enfoque global respecto de la eliminación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas de conformidad

con lo dispuesto en el Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo (resolución S-20/4 E de la Asamblea) y subrayó la importancia especial que revestía la cooperación en el desarrollo alternativo.

4. Desde la aprobación de la Declaración política y el Plan de Acción en 1998, se ha subrayado la importancia del desarrollo alternativo en muchas resoluciones aprobadas por la Asamblea General (resoluciones 53/115, 54/132, 55/65, 56/124, 57/174 y 58/141) y la Comisión de Estupefacientes (resoluciones 43/6, 45/14 y 48/9). En su resolución 45/14, por ejemplo, la Comisión exhortó a los Estados Miembros a que aprovecharan más plenamente las posibilidades del desarrollo alternativo como medio apropiado para la fiscalización de drogas. Más recientemente, en su resolución 48/9, la Comisión consideró que la comunidad internacional debía ver el desarrollo alternativo no sólo como un medio de reducir la oferta ilícita de drogas, sino también como medio de afianzar el desarrollo sostenible en las comunidades y territorios afectados por los cultivos ilícitos y como parte de la estrategia contra la pobreza adoptada por los Estados para cumplir los compromisos asumidos en la Declaración del Milenio (resolución 55/2 de la Asamblea). La ejecución de los programas de desarrollo alternativo corre por cuenta de los gobiernos de los países afectados, algunas veces con financiación y apoyo técnico de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y otros miembros de la comunidad internacional. El objetivo de esos programas es reducir y en última instancia eliminar los cultivos ilícitos para la producción de drogas.

5. En el presente capítulo figura un examen de las experiencias en materia de ejecución de programas de desarrollo alternativo, y en él se ponen de relieve prácticas óptimas y modelos para aumentar la eficacia de tales programas. Al mismo tiempo, se tienen en cuenta los retos y las inquietudes actuales. En el capítulo se examina también la necesidad de reconsiderar o reorientar el concepto de desarrollo alternativo a fin de mantener o aumentar su pertinencia como estrategia para la fiscalización internacional de drogas tanto en las zonas rurales como urbanas.

A. Antecedentes

6. El desarrollo alternativo desempeña un importante papel en los esfuerzos por lograr el objetivo mundial de reducir y eliminar la disponibilidad de estupefacientes y sustancias sicotrópicas para fines ilícitos, que no son médicos. En parte, el desarrollo alternativo se basa en un modelo simple de oferta y demanda con arreglo al cual la reducción del cultivo de plantas como la adormidera y el arbusto de coca, que se utilizan para producir estupefacientes, debería provocar una reducción de la disponibilidad y el ulterior uso indebido de esas drogas ilícitas. No obstante, la existencia de una simple interacción de esa índole entre la oferta y la demanda de drogas ilícitas se está poniendo cada vez más en tela de juicio, incluso por parte de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, como ocurrió recientemente en su informe correspondiente a 2004³.

7. El desarrollo alternativo se ha estado poniendo en práctica durante más de 30 años en los países de Asia, en particular en Tailandia, desde 1969, y en Turquía, desde principios del decenio de 1970, y en los países andinos, en particular el Perú, desde 1981. Los primeros esfuerzos de desarrollo alternativo se concibieron inicialmente como proyectos de sustitución de cultivos para las zonas en las que se cultivaba la adormidera. A fines del decenio de 1980, el enfoque de sustitución para controlar los cultivos ilícitos se amplió, promoviendo el desarrollo rural en general y proporcionando medios de vida legítimos sostenibles a quienes se habían dedicado a esos cultivos ilícitos. El logro de los objetivos definidos en materia de fiscalización de drogas sigue siendo un objetivo prioritario, y el desarrollo alternativo se ha considerado en general en conjunción con diferentes medidas de represión, incluida la erradicación de los cultivos ilícitos.

8. La idea principal en la que se basaba la sustitución de cultivos era que los cultivos ilícitos para la producción de drogas podían sustituirse por cultivos comerciales lícitos, que procurarían a los agricultores ingresos similares o incluso más altos. Fue sólo en 1994 que empezaron a planificarse y ejecutarse proyectos con un enfoque menos estrecho en las zonas de cultivo del arbusto de coca, así como, en una medida muy limitada, en las zonas de cultivo de la planta de cannabis del valle de Bekaa en el Líbano,

donde ya se habían realizado esfuerzos de erradicación. A lo largo de los años, ese enfoque mecánico y algo estrecho resultó menos eficaz de lo previsto.

9. Un enfoque verdaderamente amplio del desarrollo alternativo incluiría no sólo la plantación de cultivos alternativos, sino también el desarrollo de la infraestructura, el suministro de medios viables para transportar los productos lícitos a los mercados y la prestación de asistencia en las esferas de la educación y la atención de la salud. Además, los programas de desarrollo alternativo sólo pueden ejecutarse cuando se puede garantizar una seguridad y estabilidad adecuadas. A menos que los gobiernos estén en condiciones de hacer valer su autoridad y garantizar un entorno seguro, el desarrollo alternativo no podrá resultar eficaz. La comunidad internacional debería prestar asistencia a los gobiernos en sus esfuerzos por mantener la seguridad en las zonas en que se vaya a introducir el desarrollo alternativo.

10. El desarrollo alternativo se ha practicado en países con características muy diferentes, tanto en Asia (por ejemplo, en el Afganistán, Myanmar, el Pakistán, la República Democrática Popular Lao, Tailandia y Viet Nam) y en América Latina (en Bolivia, Colombia y el Perú). La mayoría de esos países han experimentado una reducción de los cultivos ilícitos para la producción de drogas⁴. Esas disminuciones pueden atribuirse en parte a los esfuerzos de desarrollo alternativo y en parte a otros factores. En varios de los países (Bolivia, el Pakistán, el Perú, la República Democrática Popular Lao y Tailandia, así como en menor medida, en Colombia), los agricultores que se dedicaban a cultivos ilícitos mejoraron sus medios de subsistencia produciendo menos cultivos de esa índole o sin producirlos. En 2004, la superficie total de cultivo de la adormidera en todos los países, con excepción del Afganistán, ascendía a sólo un 32% del total de 1994; y sólo el 43% de la superficie total de cultivo del arbusto de coca en 1995 seguía sujeta a dicho cultivo en 2003⁵.

11. En general, el desarrollo alternativo se ha puesto en práctica en las zonas afectadas por el cultivo de adormidera y arbusto de coca, más que en las zonas afectadas por el cultivo de cannabis⁶: sólo dos proyectos de desarrollo alternativo se financiaron en zonas afectadas por el cultivo de cannabis, uno de ellos en el valle del Rif en Marruecos y el otro en el valle de Bekaa en el Líbano (donde también se estaba

cultivando la adormidera). Por consiguiente, la experiencia de los programas de desarrollo alternativo apoyados por donantes en las zonas de cultivo de la planta de cannabis es limitada⁷. Igualmente limitada es la experiencia con el desarrollo alternativo preventivo.

12. Los países en los que se cultiva en forma ilícita la adormidera y el arbusto de coca han adoptado medidas en la esfera del desarrollo alternativo utilizando sus propios recursos limitados. Por ejemplo, han incorporado el desarrollo alternativo en los planes maestros nacionales para la fiscalización de drogas y procurado crear un mejor clima de inversión en las zonas de cultivos ilícitos para la producción de drogas. Algunos países han realizado importantes inversiones en infraestructura para reducir el aislamiento de esas regiones de la corriente principal del desarrollo socioeconómico nacional. Determinados países, como Colombia, están tratando de crear condiciones de mercado favorables para los productos, en particular agrícolas, provenientes de las zonas de desarrollo alternativo. No obstante, en general los países afectados por los cultivos ilícitos en gran escala para la producción de drogas deben consolidar su política general e introducir cambios estructurales a fin de reducir las dimensiones y el impacto de la economía ilícita de las drogas. No lo lograrán sin el apoyo activo de la comunidad internacional. La estrategia de desarrollo alternativo de la subregión andina puede constituir un marco para garantizar ese apoyo internacional.

B. El difícil contexto del desarrollo alternativo

13. Aunque la comunidad internacional expresa ocasionalmente su “impaciencia” con respecto al tiempo necesario para lograr resultados con los programas de desarrollo alternativo, debe subrayarse que dichos programas se ejecutan en las condiciones más difíciles. Se necesitan períodos más prolongados para alcanzar tanto los objetivos de la fiscalización de drogas como los del desarrollo sostenible⁸. En todos los países mencionados anteriormente que están ejecutando programas de desarrollo alternativo existen condiciones difíciles. En realidad, algunos de ellos son sociedades que están saliendo de una crisis o que siguen estando afectadas por conflictos. Las condiciones o los factores que obstaculizan la puesta

en práctica del desarrollo alternativo se examinan a continuación, junto con la cuestión de por qué se necesita un período más prolongado para alcanzar con el desarrollo alternativo tanto el objetivo de un desarrollo sostenible como el de la fiscalización de drogas.

Condiciones socioeconómicas

14. Los ingresos procedentes del cultivo ilícito para la producción de drogas no son siempre seguros. Además, los agricultores dedicados a esa tarea están con frecuencia marginados en lo que respecta a su relación con las estructuras de gobierno, y las mujeres y los niños, en particular, están en situación vulnerable. Algunos de esos agricultores no son los propietarios de la tierra que trabajan, ni cuentan con organizaciones de la sociedad civil eficaces por conducto de las cuales podrían negociar con organizaciones e instituciones de los sectores público o privado. Tienen un escaso nivel de autonomía, y las instituciones tradicionales de base comunitaria tal vez sean débiles. Por consiguiente, es más probable que los agricultores que se dedican a este tipo de cultivo caigan bajo la influencia de redes delictivas. El hecho de que en ese segmento de la sociedad las mujeres estén a menudo en una posición desfavorecida desde el punto de vista sociocultural y económico hace que sea más difícil movilizarlas para el desarrollo alternativo. En el Asia sudoriental, por ejemplo, se añade el problema de que son sobre todo los grupos étnicos minoritarios de las tierras altas los que se han dedicado a cultivos ilícitos para la producción de drogas. A menudo la falta de inversiones socioeconómicas en esas comunidades ahonda su aislamiento de la corriente general.

Factores geográficos y ecológicos

15. En los países del Asia sudoriental, muchas de las zonas de cultivo ilícito de la adormidera se encuentran en zonas fronterizas montañosas y remotas. Esto ocurre también en parte en el caso del Afganistán. En el Pakistán, las zonas que se utilizaban antiguamente para el cultivo de la adormidera están también situadas en gran medida en zonas fronterizas remotas. Algunas de las regiones de cultivo del arbusto de coca en América Latina se encuentran asimismo dispersas en sitios remotos y carecen de infraestructura adecuada.

16. Debido a lo alejado de muchas zonas de cultivo de la adormidera y del arbusto de coca en terrenos

accidentados o montañosos, las mejoras de la infraestructura son costosas y los inversionistas privados se muestran renuentes a realizar inversiones en esas zonas. Además, ese cultivo se realiza a menudo en las zonas forestadas más frágiles desde el punto de vista ecológico de los diferentes países y/o en zonas que revisten una gran importancia como cuencas hidrográficas. Un gran número de ellas están situadas en parques nacionales y alrededor de los mismos. Esto también se aplica a las zonas utilizadas para el cultivo ilícito de cannabis. Los estudios realizados por la ONUDD muestran que el frágil ecosistema de la zona del valle del Rif en Marruecos, que es un importante centro de producción de cannabis, está amenazado por la deforestación y la erosión de los suelos causadas por el continuo cultivo ilícito de cannabis.

17. En ausencia de derechos garantizados de aprovechamiento de las tierras, no pueden desarrollarse modalidades de explotación sostenible, con lo que se compromete aún más la seguridad de los ecosistemas tropicales y semitropicales. La grave degradación de los suelos y la fragilidad ecológica de esas regiones limita las opciones agroeconómicas para los agricultores dedicados a cultivos ilícitos.

Inversión y comercialización

18. Es difícil asegurar inversiones y comercializar productos agrícolas en zonas geográficas remotas y de difícil acceso; en ellas los agricultores no pueden vender sus productos con facilidad, incluidos productos que deberían ser “sustitutos” de los cultivos ilícitos, como café, cacao, caucho, verduras, frutas, madera, flores y artesanías. Los términos del intercambio pueden resultarles desfavorables, puesto que los precios del mercado se determinan lejos de las zonas de desarrollo alternativo. La inestabilidad de los precios del mercado (por ejemplo, los precios mundiales del café y el cacao) provoca incertidumbre entre los agricultores, dado que significa que sus medios de subsistencia seguirán siendo vulnerables. Al mismo tiempo, pueden tener la impresión de que las condiciones del mercado son más interesantes para los cultivos ilícitos. En muchos países donde existen cultivos ilícitos, los mercados abiertos a éstos están más desarrollados y tienen un arraigo más firme que los destinados a los cultivos lícitos. Esto aumenta aún más la vulnerabilidad de los agricultores y la posibilidad de que pasen a depender económicamente de los traficantes de drogas.

Falta de servicios

19. A menudo se carece de servicios públicos, especialmente en materia de salud, educación y extensión agrícola, en las zonas donde prospera el cultivo ilícito, en particular cuando éstas se hallan situadas en lugares remotos, fronterizos y/o dominados por conflictos. Otros servicios necesarios, como los bancarios, los de comunicaciones o los transportes, también pueden estar ausentes.

Orden público

20. Algunas zonas de cultivos ilícitos para la producción de drogas se caracterizan por diversos tipos de conflictos y/o falta de orden público. En las principales zonas de cultivo del arbusto de coca de Colombia, por ejemplo, no obstante numerosos esfuerzos, el Gobierno no ha podido mantener un nivel de paz y seguridad que permita a la población de esas regiones vivir sin temor. En África, América Latina y Asia, el dinero obtenido con la venta de drogas ilícitas se ha utilizado para comprar armas y apoyar guerras y rebeliones. Las personas que viven en esas regiones tal vez tengan escasa experiencia directa en materia de relaciones con el Estado, salvo en lo que respecta a las autoridades militares o policiales. Esto puede conducir a una falta de confianza en el gobierno local y dificultar aún más el desarrollo de las asociaciones necesarias entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, la prestación de servicios y/o la promoción de las inversiones en esas zonas.

21. Como resultado de los factores arriba mencionados, los agricultores que se dedican a cultivos ilícitos pueden caer bajo la influencia de grupos armados que utilizan el producto del tráfico de drogas para financiar sus actividades contra el Estado. También es posible que esos agricultores tengan vínculos más estrechos con los grupos armados, los traficantes de drogas y otras organizaciones delictivas que con organizaciones gubernamentales, e incluso pueden tener la impresión de que esos vínculos son beneficiosos. Además, muchas sociedades en desarrollo, en transición o que han padecido conflictos carecen de un sistema jurídico que funcione debidamente, lo que es fundamental para el éxito de los esfuerzos de fiscalización de drogas⁹.

C. Principios del desarrollo alternativo

22. En la esfera del desarrollo socioeconómico, se entiende normalmente por “prácticas óptimas” las que se siguen en el curso de un proyecto o programa que ha dado resultados satisfactorios, ha solucionado ciertos problemas y ha tenido un impacto positivo y sostenible. Las prácticas óptimas en materia de desarrollo alternativo están estrechamente relacionadas con principios adecuados en materia de desarrollo. Incluyen explícitamente cuestiones de género y cuestiones relacionadas con la pobreza¹⁰. No obstante, las condiciones necesarias para que las prácticas óptimas se desarrollen y prosperen a menudo no se dan en los proyectos de desarrollo alternativo, particularmente si se están ejecutando en medio de las dificultades descritas más arriba. Para el éxito de una fiscalización de drogas sostenible a nivel de la comunidad o de las granjas, será necesario contar con las condiciones adecuadas, incluidas la estabilidad política, la seguridad y la buena gobernanza.

23. Los principios que se describen más adelante se relacionan con el desarrollo alternativo en el contexto de los hogares que figurarían como grupos destinatarios en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza; las ganancias proporcionadas por el cultivo ilícito para la producción de drogas representan una parte importante de los ingresos de esos hogares. Los principios no se refieren a grupos más pequeños de agricultores “oportunistas” que se dedican a cultivos ilícitos para la producción de drogas y que no dependían anteriormente de esos cultivos para su subsistencia, ni a los agricultores de “plantación”. Dadas las características específicas de cada región, no existe un manual ni directrices definidas sobre el desarrollo alternativo. No obstante, se requieren con urgencia medidas concretas por parte del gobierno y de las instituciones de la sociedad civil (incluidas las organizaciones no gubernamentales) para crear capacidad y sensibilizar a la población con miras a aplicar los principios. Esos principios son los siguientes:

a) Se requiere voluntad política, así como una financiación y un compromiso a largo plazo de todos los interesados directos, incluidos los gobiernos nacionales y locales, la población local y la comunidad internacional;

b) El desarrollo alternativo debería estar en consonancia con las políticas, las estrategias y la práctica en materia de desarrollo sostenible en las comunidades afectadas;

c) El diseño de los programas de desarrollo alternativo debe tener en cuenta tanto la complejidad de los medios de subsistencia basados en el cultivo de la adormidera, el arbusto de coca y el cannabis como el papel de esos cultivos en la vida de los agricultores. Por consiguiente, las cuestiones de la gobernanza, el medio ambiente, el capital social y humano y el desarrollo sostenible deben utilizarse como base de un enfoque amplio y sostenible del desarrollo alternativo;

d) La plena participación de los agricultores, sus familias y la comunidad es necesaria para diseñar, aplicar, vigilar y evaluar las estrategias de desarrollo alternativo. Ese enfoque participativo debe complementarse con iniciativas colectivas y de colaboración, que permitan la ejecución de proyectos en gran escala;

e) Los programas de desarrollo alternativo deben acompañarse de medidas para garantizar el cumplimiento de la ley. Los esfuerzos que se realicen por asegurar el cumplimiento de la ley deben tener en cuenta las condiciones de vida de los agricultores y abarcar diversas medidas, incluidas medidas de disuasión para que los agricultores no se inclinen hacia los cultivos ilícitos. Debe fomentarse la confianza en los organismos encargados de la aplicación de la ley, incluso mediante esfuerzos vigorosos de lucha contra la corrupción¹¹;

f) Las medidas destinadas a garantizar el cumplimiento de la ley en las zonas de cultivos ilícitos deberían concentrarse en las organizaciones delictivas y de narcotraficantes y sus redes armadas, que son a menudo las que impulsan las decisiones de los agricultores de dedicarse a cultivos ilícitos. Al desbaratarse las operaciones de las organizaciones de narcotraficantes, se corta la cadena de suministro y se excluye a los compradores de los cultivos ilícitos; a raíz de ello, los cultivos ilícitos para la producción de drogas dejan de ser una fuente de ingresos para los agricultores y, en consecuencia, puede ponerse en práctica más fácilmente la erradicación;

g) Las medidas de prevención, educación y tratamiento en relación con el uso indebido de drogas deberían integrarse en los programas de desarrollo

alternativo, ya que, al estar las familias más expuestas a las drogas en las zonas de cultivo ilícito, así como a otros factores como la vulnerabilidad, la desesperanza y la falta de medios para la acción, pueden correr un riesgo mayor de uso indebido y drogodependencia;

h) El desarrollo alternativo debe integrarse en todos los esfuerzos generales de desarrollo e inversión en los planos local, nacional e internacional para optimizar los esfuerzos por reducir la economía ilícita de las drogas, y se convierte, por lo tanto, en una cuestión intersectorial¹².

24. Al ejecutar programas y proyectos de desarrollo alternativo, tanto los gobiernos como los donantes internacionales procuran, desde luego, lograr la máxima reducción posible de la zona de cultivo ilícito para la producción de drogas en el menor plazo posible. No obstante, no se ha dado el reconocimiento suficiente a las condiciones que respaldan el desarrollo alternativo y que son necesarias para que las prácticas óptimas conduzcan a “resultados óptimos”. Si esas condiciones, que se derivan de los contextos de la política y la financiación, la comercialización o el orden público y la seguridad, están ausentes, los programas de desarrollo alternativo darán resultados limitados. Cuando las expectativas de los gobiernos y los donantes no son realistas, pueden ser contraproducentes y tener resultados no deseados, como una súbita falta de fuentes alternativas de ingresos para las personas afectadas. Se requieren esfuerzos paralelos, con actividades de represión y erradicación por un lado y el suministro de medios de vida alternativos por otro.

D. Balance del desarrollo alternativo

Logros

25. El desarrollo alternativo ha contribuido a reducir las zonas dedicadas al cultivo ilícito para la producción de drogas. Un enfoque orientado hacia el desarrollo ha mejorado los medios de vida de los agricultores y determinado, en algunos casos, reducciones sostenidas de ese cultivo. Con un enfoque coherente orientado hacia el desarrollo, como el que se ha aplicado en Tailandia, se pueden obtener buenos resultados en lo que respecta a reducciones importantes de los cultivos ilícitos para la producción de drogas. En ese país, la superficie total dedicada al cultivo de la adormidera

ascendió a 17.900 hectáreas en el año agrícola 1965-1966, mientras que en 2000 se había reducido a sólo 330 hectáreas, lo que entraña una disminución del 98%¹³. También existen pruebas en otros países de que un enfoque coherente orientado hacia el desarrollo puede producir resultados satisfactorios. En la República Democrática Popular Lao, por ejemplo, la superficie total de cultivo de la adormidera descendió el 75%, pasando de unas 26.000 hectáreas en 1998 a sólo 6.600 hectáreas en 2004¹⁴. En Colombia, la superficie total de cultivo ilícito del arbusto de coca se redujo a la mitad, de 163.000 hectáreas en 2000 a 80.000 hectáreas en 2004; y en el Perú, la superficie total de ese cultivo disminuyó de alrededor de 115.000 hectáreas en 1995 a 44.200 hectáreas en 2003, lo equivale a un descenso del 62%¹⁵. Si bien no todas las reducciones arriba indicadas pueden atribuirse al desarrollo alternativo, éste ha realizado una contribución considerable para que así sucediera.

26. Las experiencias en materia de desarrollo alternativo indican también que se necesitan compromisos a largo plazo y que las condiciones que respaldan el desarrollo socioeconómico deben estar firmemente establecidas.

Retos e inquietudes

27. Si bien los programas de desarrollo alternativo proporcionan asistencia inicial a los agricultores, puede seguir presentándose el problema de la sostenibilidad a largo plazo de medios de vida seguros. Los cultivos lícitos que los agricultores elijan practicar para el mercado (por ejemplo, de café) están sujetos a las fluctuaciones de precios o a otras incertidumbres del mercado unidas a muchos productos agrícolas. También se ha afirmado que algunos programas de desarrollo alternativo promueven productos que, para empezar, no tienen mercados viables. Debido a los cambios en la estructura del comercio y los aranceles internacionales, los mercados para los productos provenientes de zonas de desarrollo alternativo pueden no quedar abiertos o pueden convertirse en objeto de una competencia insuperable. No obstante los repetidos llamamientos de la comunidad internacional, incluso de la Asamblea General, en pro de un mejor acceso a los mercados para los productos de los programas de desarrollo alternativo, siguen presentándose dificultades para fortalecer la economía lícita por la vía de los canales de comercialización legítimos¹⁶.

28. Un tema que a menudo se descuida es la necesidad de proporcionar servicios de crédito adecuados, tal vez en forma de microcréditos como parte de programas de desarrollo alternativo, a los agricultores que se dedican al cultivo ilícito. Actualmente éstos no suelen tener acceso a facilidades de crédito legítimas. En consecuencia, los que han renunciado al cultivo ilícito, pero no cuentan con medios de vida seguros, tienen más probabilidades de volver a dedicarse a él.

29. Una cuestión conexas es la de la creación de un equilibrio entre los esfuerzos de desarrollo y las medidas de represión en las zonas de cultivos ilícitos para la producción de drogas. ¿Cómo podría lograrse ese equilibrio sin que la mayoría de los agricultores que se dedicaban a cultivar plantas narcógenas terminen más pobres, dado que ello aumentaría las posibilidades de que volvieran a dedicarse al cultivo ilícito? ¿Mediante qué mecanismos pueden, por ejemplo, los agentes del desarrollo y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cooperar con los representantes de los agricultores en paz y seguridad? Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en las zonas de desarrollo alternativo requieren capacitación especial para garantizar una cooperación positiva con las comunidades, de modo que no se tenga la impresión de que actúan contra el bienestar de las personas de esas comunidades.

30. Hasta la fecha, el desarrollo alternativo se ha puesto en práctica en gran medida en el contexto de proyectos y/o programas de desarrollo rural concretos en zonas aisladas. Este predominio de la ejecución proyecto por proyecto no proporciona oportunidades adecuadas para que el desarrollo alternativo tenga repercusiones en la fiscalización de drogas en gran escala o en las condiciones relacionadas con dicha fiscalización. La gran mayoría de los agricultores que se dedican a cultivos ilícitos, en particular el gran número de cultivadores de cannabis en los países en desarrollo, nunca ha recibido, lamentablemente, asistencia directa en materia de desarrollo alternativo¹⁷. Por lo tanto, no es realista pensar que se podría llegar alguna vez a esta mayoría mediante proyectos individuales. El enfoque "proyecto por proyecto" ha determinado que resultara más difícil incorporar el desarrollo alternativo a la corriente principal de políticas y programas generales de desarrollo porque la atención tanto de los gobiernos como de los donantes se ha centrado en proyectos piloto o concretos más que

en la necesidad de un cambio de las políticas y los programas generales. Además, esos proyectos geográficamente limitados rara vez permiten integrar de manera adecuada las medidas de desarrollo y las de represión.

31. Si bien la Comisión de Estupefacientes ha realizado numerosos llamamientos a un desarrollo alternativo preventivo, ningún país ha puesto en práctica hasta ahora programas de esa índole, pese a que en las zonas donde existe un nivel elevado de pobreza suele haber un gran riesgo de cultivo ilícito. El desarrollo alternativo preventivo aportará enseñanzas valiosas para comprender los mecanismos y la dinámica necesarios para prevenir el establecimiento de una economía ilícita de las drogas.

32. Otra cuestión inquietante que ha pasado a ser prácticamente inseparable de la del cultivo ilícito es la preocupación por el medio ambiente, que plantea un problema particularmente grave en las zonas de producción de coca. Se estima que en 2004 se cultivaron más de 88.000 hectáreas de arbusto de coca en el Amazonas, lo que afectó a importantes selvas tropicales y ecosistemas naturales y tuvo graves repercusiones para el medio ambiente a nivel mundial. Además, es posible que también se estén llevando a cabo los procesos iniciales de fabricación de cocaína cerca de donde se cosecha la coca, lo que da lugar a desechos químicos peligrosos. Se ha estimado que cientos de miles de toneladas de productos químicos se utilizan cada año para la fabricación de cocaína en la subregión andina¹⁸. Los residuos químicos se vierten generalmente en los ríos y arroyos de ecosistemas ya frágiles.

33. Lamentablemente, casi no existen programas ni proyectos de desarrollo alternativo en África, a pesar de la gran cantidad de cannabis que se produce en esa región. Asimismo, la producción de cannabis y el uso indebido de drogas no reciben suficiente atención en las estrategias de reducción de la pobreza preparadas por los países africanos. Si bien la mayoría de los países de África producen cannabis, hay unos 17 que lo producen en cantidades importantes. En su informe correspondiente a 2003, la Junta observó que la escasez de alimentos en el África subsahariana se estaba viendo exacerbada por el creciente cultivo de la planta de cannabis¹⁹. En algunos Estados miembros de la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC), por ejemplo, se ha abandonado el cultivo del

maíz para sustituirlo por el de cannabis. Las mujeres africanas están en una situación particularmente desventajosa, dado que son las principales responsables de la producción de granos alimenticios, y es de sus campos que se apoderan los hombres para dedicarse a cultivos ilícitos y rentables.

34. Es necesario conceder más importancia de la que se ha dado hasta la fecha a la cuestión de género en el contexto de los programas de desarrollo alternativo y de la fiscalización de drogas en general. En las comunidades agrícolas más tradicionales de todo el mundo, las mujeres son las que se encargan de muchas de las tareas campesinas. En otras palabras, sin su participación activa en las distintas etapas del proceso agrícola, tal vez no sería posible cultivar ilícitamente plantas para la fabricación de drogas en ciertas regiones. Si bien también es posible que las mujeres se opongan a los cultivos ilícitos porque aumentan el riesgo de que miembros de su propia familia se conviertan en consumidores de drogas o en toxicómanos, a menudo no están en condiciones de influir en las decisiones relativas a sus familias.

E. Escenarios nuevos y complejos en materia de drogas: la necesidad de reducir la demanda de drogas ilícitas

35. La estructura de los problemas de drogas ha evolucionado notablemente a lo largo de los siglos; en los últimos 50 años ha habido importantes transformaciones en cuanto a las drogas que son objeto de abuso, los métodos de consumo, la edad de los consumidores, los lugares de consumo, el tamaño y la complejidad de las redes de narcotraficantes y cuestiones conexas. Las distinciones que solían realizarse entre países desarrollados consumidores y países en desarrollo productores ya no son pertinentes. Además, a nivel microeconómico, hay cierta falta de elasticidad en la demanda entre los toxicómanos, debido a la cual la opinión de que una producción reducida de drogas ilícitas se traduce en un alza de los precios y un descenso de la demanda de drogas tal vez no se ajuste a la realidad. Si bien es más probable que los adictos procuren obtener tratamiento cuando los precios de las drogas aumentan, es posible que no existan instalaciones adecuadas para dicho tratamiento, particularmente en los países en desarrollo. Por consiguiente, recurrir al desarrollo alternativo para

reducir la oferta de drogas ilícitas sin establecer programas de prevención y tratamiento de los drogadictos es contraproducente. Como lo señaló la Junta en su informe correspondiente a 2004²⁰, debe haber una plena integración de las estrategias, los análisis y los programas de reducción de la oferta y la demanda.

36. La oferta y la demanda de drogas están en continua evolución. Esos cambios incluyen los precios y la comercialización de las drogas de origen vegetal como la heroína y la cocaína, los opioides parcialmente sintéticos y otras drogas sintéticas, incluidos diversos estimulantes de tipo anfetamínico. Algunas de esas drogas se utilizan lícitamente como productos farmacéuticos, lo que crea interacciones complejas entre los mercados de drogas lícitos e ilícitos. Hay muchos factores que interactúan para traducirse en diferentes escenarios de uso indebido de drogas con diferentes resultados. Por ejemplo, las reducciones de la oferta de drogas ilícitas han determinado algunas veces aumentos de los precios de las drogas que se venden en la calle y la disminución deseada de la demanda de drogas ilícitas. Otras veces, no obstante, los traficantes de drogas han podido ajustar la pureza de las drogas vendidas en la calle para mantener los precios constantes y conservar su "parte del mercado". En ambos casos, los resultados pueden no ser duraderos, lo que señala una vez más la necesidad de hacer esfuerzos a largo plazo por proporcionar medios de vida alternativos.

37. Si bien la reducción de los cultivos ilícitos para la producción de drogas contribuye a mermar la disponibilidad de drogas ilícitas en algunas regiones, la demanda general de tales drogas se mantiene²¹. Esta demanda se cubre posiblemente con la oferta ilícita de drogas sintéticas. En Tailandia, donde se ha logrado reducir la producción de opio, ha habido un brusco aumento de los estimulantes de tipo anfetamínico: las personas que anteriormente participaban en redes de tráfico de opio se están dedicando ahora al de estimulantes de tipo anfetamínico. La situación sería diferente si se hubieran realizado más esfuerzos de desarrollo alternativo preventivo tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

38. El caso de Tailandia muestra claramente que la sociedad no debe reducir su compromiso con los programas de prevención, educación o tratamiento relacionados con el uso indebido de drogas

simplemente porque se ha reducido la oferta de determinadas drogas como el opio y la heroína. En toda el Asia oriental y sudoriental, con la evolución de las características de los mercados de drogas ilícitas, muchos consumidores de drogas han dejado de fumar opio para pasar a inyectarse heroína, con lo que aumentan considerablemente el riesgo de infección transmitida por la sangre. Si bien es muy de desear que se reduzca la oferta de cualquier droga ilícita, los programas adecuados de prevención, educación y tratamiento también son necesarios para garantizar una reducción general y duradera del uso indebido de drogas.

39. Se suele pasar por alto la necesidad de velar por que en los programas de desarrollo alternativo, así como en los encaminados al desarrollo sostenible en general, se tengan en cuenta como corresponde las cuestiones referentes al VIH/SIDA. Ello se debe en parte a que la drogadicción, que en algunos casos contribuye a la propagación del VIH/SIDA, suele verse únicamente como un fenómeno urbano. Sin embargo, dado que corrientemente se da un aumento del abuso de drogas a lo largo de las grandes rutas de tráfico y cerca de las principales zonas productoras, los programas de reducción de la demanda de drogas y de prevención del VIH/SIDA deberían integrarse, siempre que fuera posible, en los programas de desarrollo alternativo.

F. Orientación futura del desarrollo alternativo

40. Dadas las complejidades de la situación mundial en materia de drogas, ha llegado el momento de preguntarse si la concepción actual del desarrollo alternativo es adecuada para hacer frente a los nuevos retos. La primera cuestión que debe examinarse es, quizá, la de las líneas de demarcación que siguen trazándose entre la oferta y la demanda de drogas. En su informe correspondiente a 2004, la Junta examinó la relación y la interacción entre la oferta y la demanda de drogas ilícitas y el impacto sinérgico de los esfuerzos complementarios; también subrayó la necesidad de utilizar enfoques equilibrados, combinados e integrados de la fiscalización de drogas a todos los niveles para lograr la máxima eficacia²². Es discutible que el desarrollo alternativo deba seguir considerándose casi exclusivamente en términos de reducción de la oferta, tal como lo definió en 1998 la

Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones (resolución S-20/4 E de la Asamblea). Si se contemplara una definición más amplia, sería importante también examinar más de cerca las comunidades rurales, periurbanas y urbanas desde el punto de vista de sus necesidades en materia de fiscalización de drogas orientada hacia el desarrollo. Como en el caso de los retos a que se enfrentan los que se ocupan de la reducción de la oferta y la demanda de drogas ilícitas, los retos a los que deben hacer frente esas comunidades deberían considerarse como una serie continua cuyos diferentes elementos están estrechamente vinculados entre sí. La pobreza, la desesperación y la falta de perspectivas son algunas de las razones por las que las personas se inician en el uso indebido de drogas y otras actividades relacionadas con éstas. Es muy importante el hecho de que el alcance geográfico de la fiscalización de drogas orientada hacia el desarrollo sería mucho más amplio que el del desarrollo alternativo, que actualmente se limita a sólo una parte de las zonas de cultivos ilícitos para la producción de drogas de todo el mundo.

41. Los proyectos de desarrollo alternativo que se han ejecutado hasta la fecha no tenían vinculaciones a nivel micro o macrosocial ni en los planos regional y mundial, lo que habría aumentado su eficacia. Para remediar esta situación, el desarrollo alternativo debería abandonar los límites del enfoque "proyecto por proyecto" y considerarse como una cuestión intersectorial en la que participan numerosos agentes en los planos local, nacional e internacional. Lo que se necesita en las zonas más gravemente afectadas por los problemas de la droga y en los países dominados por una economía ilícita de las drogas son enfoques de desarrollo generales que tengan más plenamente en cuenta esos problemas. En otras palabras, es necesario poner en práctica enfoques de desarrollo generales que incorporen plenamente en la corriente principal del desarrollo los principios y prácticas del desarrollo alternativo, incluida la coordinación con los organismos encargados de hacer cumplir la ley, tanto en el medio rural como en el urbano.

42. Los programas de desarrollo alternativo son más eficaces cuando forman parte integrante de un programa nacional general y sostenido de desarrollo, encaminado a elevar el bienestar económico y social de toda la población. La cuestión de los cultivos ilícitos para la producción de drogas se mencionó en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza de

Bolivia y de la República Democrática Popular Lao (que realiza esfuerzos por abordar los problemas relacionados con la adicción al opio y a los estimulantes de tipo anfetamínico)²³.

43. Junto con la integración de la oferta y la demanda de drogas, conviene redefinir las fronteras del desarrollo alternativo en función de “medios de vida alternativos”. En programas de planificación más reciente la atención se ha centrado en los medios de vida alternativos porque ese concepto, que parte del reconocimiento implícito de las interacciones que existen entre el plano doméstico y el de las políticas, es más amplio que el del desarrollo alternativo y se presta más para su inclusión en la corriente general del desarrollo. En la estrategia de fiscalización de drogas recientemente adoptada en el Afganistán, por ejemplo, los medios de vida alternativos figuran entre las principales esferas de intervención. Bolivia, Colombia, el Ecuador, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela recientemente han adoptado un plan sobre medios de vida alternativos sostenibles como parte de un enfoque regional para luchar contra los cultivos ilícitos.

44. Sin embargo, los medios de vida alternativos legítimos no sólo deberían considerarse en relación con las zonas rurales en que existen cultivos ilícitos para la producción de drogas, sino también en relación con las zonas tanto rurales como urbanas en las que se abusa de drogas ilícitas. En muchos casos ya no se cuenta con la estructura tradicional para prestar asistencia a los productores y consumidores de drogas ilícitas a fin de que puedan hacer frente a sus problemas socioeconómicos. En particular, los consumidores de drogas ilícitas suelen estar marginados y viven en condiciones difíciles, por ejemplo, en los tugurios de las grandes ciudades, por lo que tal vez se necesiten iniciativas especiales de desarrollo para que puedan superar sus problemas. Los miembros de las comunidades marginadas de las zonas urbanas también pueden ser víctimas de pandillas violentas que los obliguen a vender drogas en las calles. Los propios vendedores de drogas callejeros son a menudo adictos que deberían tener acceso a programas de prevención, educación y tratamiento. En esas condiciones, puede que sea prácticamente imposible obtener ingresos legítimos. En tales casos, se necesitan políticas bien definidas -incluida la contribución de los grupos afectados- para ayudar a reducir los problemas de la droga, en especial la delincuencia relacionada con ésta.

45. En la sociedad globalizada actual, los países donantes ya no pueden permitirse dirigir su atención sólo a los consumidores de drogas dentro de su propio territorio. Así como la demanda influye, por cierto, en la oferta, la demanda local (en los países en que se producen drogas ilícitas) y la demanda internacional también pueden influir en la producción de drogas. Para la comunidad internacional, esto quiere decir que no basta con promover el desarrollo alternativo o la fiscalización de drogas orientada hacia el desarrollo únicamente en el marco de círculos limitados de oferta y demanda dentro de un único país o región.

46. Teniendo en cuenta los objetivos establecidos en la Declaración política aprobada por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones, es dudoso que el desarrollo alternativo pueda ser eficaz si se concibe para ser aplicado principalmente a nivel individual y comunitario. Como se mencionó más arriba, hay muchos factores nacionales e internacionales que desempeñan un papel en las economías locales, incluidas las economías ilícitas de las drogas. Es necesario examinar, por ejemplo, los términos del intercambio internacional. ¿Se hacen concesiones adecuadas a los agricultores que se dedican a cultivos alternativos para garantizar que sus productos se compren a su justo precio? ¿Están los mercados internacionales suficientemente abiertos para permitir el libre acceso de los cultivos u otros productos del desarrollo alternativo? La Comisión de Estupefacientes, en su resolución 45/14, reiteró la necesidad de alentar el acceso al mercado internacional de los productos provenientes de zonas de desarrollo alternativo. En su resolución 2003/37, de 22 de julio de 2003, el Consejo Económico y Social instó a la comunidad internacional y a los Estados Miembros a que promovieran un entorno económico que favoreciera los productos del desarrollo alternativo y facilitara el acceso de esos productos a los mercados internacionales, como medio eficaz y eficiente de eliminar la economía ilícita. ¿Están los mercados nacionales establecidos de manera tal que favorezcan los productos provenientes de zonas de desarrollo alternativo? Dada la fuerza de los mecanismos de los mercados ilícitos, es de fundamental importancia garantizar que los mecanismos de los mercados lícitos favorezcan tanto como sea posible los productos agrícolas y de otra índole provenientes de las zonas de desarrollo alternativo. El sector privado tiene una importante función que cumplir a este respecto

abriendo los mercados a los productos elaborados como parte de la ejecución de programas de desarrollo alternativo.

G. Conclusión y recomendaciones

47. El desarrollo alternativo, tal como se concibió y practicó durante los últimos 15 a 20 años, ha sido, en algunos casos, un factor que ha contribuido a la reducción del cultivo ilícito de la adormidera y, en menor medida, del arbusto de coca, teniendo en cuenta al mismo tiempo consideraciones de orden humanitario relativas a la situación de los agricultores dedicados a dichos cultivos.

48. Además, existe un reconocimiento cada vez mayor de que el desarrollo alternativo, tal como se viene practicando en general, debe perseguir un objetivo central más amplio a fin de prestar más atención a las necesidades de las poblaciones marginadas y desatendidas de las zonas rurales y urbanas. Es necesario que los gobiernos, las organizaciones internacionales y demás partes interesadas cuiden de que las comunidades en cuestión, no simplemente las comunidades agrícolas que se dedican al cultivo ilícito de plantas narcógenas, sino todas las comunidades afectadas por una economía ilícita de drogas, cuenten con medios de vida legítimos que sean viables y sostenibles a largo plazo. Eso comprende programas de política económica y social que generen y promuevan opciones socioeconómicas lícitas y sostenibles para las comunidades y poblaciones dedicadas anteriormente a actividades relativas a drogas ilícitas, así como medidas de seguridad establecidas en el marco de una acción policial eficaz y de enfoque comunitario.

49. Con miras a prestar asistencia a los gobiernos a fin de alcanzar los objetivos establecidos para 2008 en la Declaración política aprobada por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones, la Junta formula las siguientes recomendaciones:

a) Los gobiernos y los órganos regionales deberían realizar análisis más amplios de la dinámica de la economía ilícita de las drogas, tanto en los países como en las regiones, con objeto de comprender su impacto en diferentes aspectos de la economía local y de asegurarse de que cada una de las estrategias

encaminadas a crear medios de vida alternativos sea adecuada para la zona de que se trate. Los gobiernos deberían promover estrategias conjuntas para fortalecer los programas de desarrollo alternativo, incluso proporcionando capacitación, educación y asistencia técnica, con el objetivo de eliminar el cultivo ilícito y fomentar el desarrollo económico y social;

b) Los gobiernos y los órganos y demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en particular el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, deberían integrar el desarrollo alternativo en sus programas de desarrollo más amplios. El actual enfoque "proyecto por proyecto" del desarrollo alternativo debería cambiarse, y ponerse empeño en las estrategias a largo plazo para el suministro de medios de vida alternativos legítimos. Por ejemplo, los países productores de cannabis del África subsahariana deberían incluir la cuestión del cultivo de la planta de cannabis en las futuras revisiones de sus estrategias de reducción de la pobreza;

c) Los gobiernos deberían formular sus políticas comerciales nacionales e internacionales, en particular las relativas al acceso a los mercados de los productos y servicios provenientes de zonas de desarrollo alternativo, con miras a contribuir a reducir la economía ilícita de las drogas, dondequiera que exista;

d) Los gobiernos y las instituciones cívicas deberían estar más alerta y adelantarse a los cambios en las modalidades de uso indebido y tráfico de drogas, a fin de mantener una postura proactiva en lo que respecta a las estrategias para el suministro de medios de vida legítimos;

e) Los gobiernos deberían procurar que la acción de la ley en las zonas de cultivos ilícitos contribuyera a fomentar la confianza entre las comunidades locales y las autoridades, y deberían promover una mayor participación de las comunidades en la formulación de políticas para abordar los diversos aspectos del problema de la droga. Para que la aplicación coercitiva de la ley sea eficaz, debe considerarse que es un factor complementario en el contexto del desarrollo socioeconómico global. Se debería exhortar a los gobiernos a que procuraran que los agentes de la ley que trabajan con comunidades afectadas por la economía ilícita de drogas estén adecuadamente instruidos en los principios del

desarrollo alternativo. Los programas de erradicación de cultivos ilícitos y los programas de suministro de medios de vida alternativos legítimos han de ejecutarse simultáneamente para garantizar la sinergia;

f) Como parte de las estrategias de desarrollo alternativo, los gobiernos deberían velar asimismo por que se prestaran a las comunidades locales servicios públicos adecuados, por ejemplo servicios de enseñanza, atención de la salud e infraestructura básica. En las zonas rurales, debería prestarse asistencia y protegerse a la población agrícola en las esferas de la seguridad y el aprovechamiento sostenible de las tierras;

g) Los gobiernos deberían promover una mayor participación de mujeres y hombres a nivel local, y también de las organizaciones no gubernamentales y otros elementos de la sociedad civil, en la formulación y propuesta de soluciones a los diferentes aspectos del problema de la droga que afectan a su vida diaria;

h) Los gobiernos y otros miembros de la comunidad internacional deberían considerar la posibilidad de realizar en las políticas nacionales y/o internacionales cambios más favorables que contribuyeran a reducir la economía ilícita de la droga dondequiera que exista. Esto incluye particularmente las políticas comerciales nacionales e internacionales y la apertura de los mercados a los productos y servicios provenientes de las zonas de desarrollo alternativo;

i) Los gobiernos y otros miembros de la comunidad internacional deberían considerar el hecho de que, dado que las zonas de producción de cultivos

ilícitos generalmente son áreas marginadas, se requieren esfuerzos más importantes para desarrollarlas. Ese desarrollo puede emprenderse en el marco de un programa destinado a proporcionar medios de vida alternativos o en el marco de un programa destinado a promover el desarrollo socioeconómico y alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio;

j) Los gobiernos deberían cerciorarse de cuáles son los grupos de población vulnerables al uso indebido de drogas, sea cual sea el lugar en el que vivan, y determinar las medidas políticas y de desarrollo que serían más beneficiosas para ellos desde el punto de vista de la creación de medios de vida legítimos;

k) Los gobiernos y otras instituciones pertinentes, en particular las organizaciones intergubernamentales, deberían compartir y difundir sus experiencias en materia de desarrollo alternativo, garantizando la participación tanto de las comunidades locales como de las instituciones académicas y de investigación en ese proceso, con miras a ampliar la base de conocimientos sobre los programas de desarrollo alternativo;

l) De conformidad con las recomendaciones formuladas por la Junta en 2004, los gobiernos y otros miembros de la comunidad internacional deberían dejar de lado la tradicional separación de “oferta y demanda” para definir los problemas relacionados con las drogas y sus soluciones y garantizar su integración a todos los niveles, incluso en el contexto del desarrollo alternativo.