

International Development Policy | Revue internationale de politique de développement

12 | 2020

Drug Policies and Development

PART 1 | Milestones of Drug Policies and Development



Fiscalización de drogas y desarrollo: un punto ciego

JULIA BUXTON

Translated by Loreto Solis

<https://doi.org/10.4000/poldev.4142>

This article is a translation of:

Drug Control and Development: A Blind Spot [en]

Other translation(s):

Contrôle des drogues et développement : un angle mort des politiques
internationales [fr]

Abstract

Los aspectos de desarrollo han sido fundamentales para las políticas internacionales en materia de drogas desde que se implementaron, hace más de un siglo, las primeras medidas tendientes a crear un sistema internacional de control en esta materia. La estrategia elaborada para limitar el cultivo de plantas que alteraban el estado mental y de ánimo impuso unos costes desproporcionados a las regiones de cultivo en el Sur global. Esta carga se agudizó durante la posguerra, como asimismo cuando la *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes* y la “guerra contra las drogas” iniciada por los Estados Unidos en los años 1970, institucionalizaron los “narcóticos” como un problema de carácter securitario y de la esfera de las fuerzas del orden. Pese a la penalización y a las medidas coercitivas de lucha contra las drogas adoptadas por los Estados Unidos, el cultivo ilegal de plantas narcóticas (adormidera, coca) persiste y ha alcanzado índices sin precedentes a partir de 2015. En décadas recientes se observa una comprensión cada vez mayor del papel impulsor que desempeña el déficit de desarrollo en la continuidad de los cultivos ilegales. Sin embargo, junto a la implementación de medidas de alto nivel con el fin de fomentar la creación de vínculos temáticos e interinstitucionales entre las estrategias de lucha contra las drogas y los objetivos de desarrollo mundiales, se asiste a una reinención de

estrategias ortodoxas de fiscalización de drogas y de reducción de la pobreza. Estas no registran resultados sostenibles ni generan preocupación respecto a los efectos contraproducentes que supone tal reproducción de políticas. Al remendar ideas nuevas dentro de paradigmas deficientes, el desarrollo alternativo se entiende más como un “bricolaje de políticas”.

Index terms

Indice de palabras clave: guerra contra las drogas, desarrollo

Full text

1 Introducción

- 1 En 1998, la sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas (UNGASS) ratificó el histórico *Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo* (Asamblea General de la ONU, 1998). En él se reconoce al desarrollo alternativo (DA) como “un proceso destinado a impedir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contienen estupefacientes y sustancias sicotrópicas mediante la adopción de medidas de desarrollo rural formuladas específicamente con esa finalidad en el contexto de las iniciativas de crecimiento económico nacional sostenido y desarrollo sostenible que llevan a cabo los países que luchan contra la droga, y reconociendo las características socioculturales propias de las comunidades y grupos destinatarios, en el marco de la búsqueda de una solución global y permanente del problema de las drogas ilícitas”. Esto marcó, al menos en términos formales, una desintensificación de las iniciativas de carácter coercitivo destinadas a eliminar los cultivos utilizados para la producción de estupefacientes y en especial los de adormidera y coca. El *Plan de Acción* de 1998 constituyó un reconocimiento implícito de que las estrategias de erradicación estatales no habían conseguido reducir los volúmenes de cultivo locales y mundiales, como tampoco la fabricación ni la oferta de productos derivados tales como los opiáceos (morfina, heroína) y la cocaína. Por el contrario, la fumigación química y la destrucción manual de plantas contribuyeron a producir “retrocesos, sorpresas y consecuencias indeseadas” (ONUDD, 2009, 2, 163). Al incorporarse en el *Plan de Acción* las cuestiones relativas al desarrollo, se establecía un reconocimiento por parte de los organismos de fiscalización internacional de drogas (Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas (UN CND) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD)) de que era necesario tratar los factores causantes de la prevalencia de los cultivos. Lo anterior fue reiterado en el *Documento final de la sesión extraordinaria de 2016 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Documento Final de la UNGASS)*. El respaldo institucional que se otorgó al DA prometía un giro en cuanto a la estrategia de control de la oferta. En vez de interpretar que las utilidades obtenidas por las actividades delictivas incentivan aún más el cultivo, el DA centró su atención en el hecho de que las zonas de cultivo se caracterizan por carencias en materia de desarrollo (Brombacher y Westerbarkei, 2019, 89), incluyendo aquellas ocasionadas por conflictos violentos en grandes países cultivadores como Colombia, Afganistán, Perú y Myanmar.
- 2 El reconocimiento de los aspectos de desarrollo en la fiscalización de drogas se dio a la par con una mayor atención de los entornos del desarrollo y la seguridad a las economías ilegales basadas en las drogas. La relación que se estableció entre las drogas, la pobreza, el conflicto y la delincuencia organizada permitió hacer de la problemática de las drogas una preocupación interinstitucional en la cual las economías basadas en las drogas son consideradas como un obstáculo para la paz, la construcción del Estado, el estado de derecho y la reducción de la pobreza. El fortalecimiento de los vínculos

temáticos entre las carteras (Alimi, 2019) y el paso de una orientación de desarrollo fuerte y militarizada a otra más suave en materia de fiscalización de drogas, ofrecieron la oportunidad de impulsar medidas empíricas y fundamentadas en los derechos para abordar el cultivo de drogas, así como para la aplicación de las mejores prácticas en lo relativo a la incorporación de la perspectiva de género, la sensibilidad al conflicto, la participación de las partes interesadas y la “apropiación local”, tal como lo promueven los organismos de las Naciones Unidas (NN. UU.).

3 En las dos décadas que transcurrieron desde el *Plan de Acción* de 1998, se han registrado niveles sin precedentes de cultivo de coca y adormidera, lo que ha llevado los volúmenes de fabricación de cocaína y opiáceos a niveles históricos (ONUDD, 2018). Si se revisa la trayectoria del DA en los últimos veinte años, una interpretación más benevolente va en el sentido de que este ha constituido un elemento marginal, indefinido y carente de financiamiento dentro de las estrategias de reducción de la oferta de drogas. Según una mirada más crítica, el DA ha permitido formular iniciativas erróneas que han ocasionado más daños que beneficios a comunidades rurales complejas y vulnerables. En el presente capítulo se sostiene que de no producirse un cambio en el paradigma de prohibición de la política internacional sobre drogas, no podrán conseguirse resultados positivos de DA. La persistencia de esta visión prohibicionista restringe las potencialidades del DA y tiene repercusiones contraproducentes que este no puede absorber. Lo anterior ocasiona otros perjuicios mayores en términos de desarrollo, los cuales se abordarán en este capítulo. Las iniciativas orientadas a fomentar una vinculación entre los temas de la paz, la seguridad y el desarrollo han generado una “problematización” de las drogas que perpetúa estrategias, normas y discursos contraproducentes de lucha contra los estupefacientes. Al funcionar dentro de un paradigma de prohibición, el desarrollo internacional implanta una estrategia de fiscalización que desfavorece al Sur global y conduce a la reproducción de estrategias ya utilizadas y fallidas que siguen retrasando las perspectivas de desarrollo. El DA ha asumido una interpretación capitalocéntrica del desarrollo (Selwyn, 2017) en un contexto comercial y financiero mundial que acentúa los dogmas neoliberales. Lo anterior se corresponde con una visión generalmente aceptada del desarrollo según la cual el crecimiento económico es el motor de la reducción de la pobreza. Este enfoque es objeto de un fuerte análisis crítico debido a su historial de creación de desigualdad, su incapacidad para resolver la situación de los más empobrecidos y su renuencia a incitar la participación y el empoderamiento popular significativos. Los supuestos de estas estrategias de desarrollo dogmáticas han sido asumidos por el DA, pese a las dudas que caben respecto a si son pertinentes en la reducción de la pobreza de un modo general y para el tratamiento de las dificultades que supone el cultivo ilegal de drogas en específico. En la medida en que el DA combina la prohibición con estrategias de “desarrollo” neoliberales, este representa lo peor de esos dos mundos políticos.

4 El presente capítulo ofrece un panorama general de los incentivos al cultivo que creó el mencionado paradigma de prohibición. Se incorpora una amplia revisión histórica que busca destacar la importancia de las cuestiones de desarrollo en el largo plazo de la fiscalización internacional de drogas, así como demostrar cómo ha podido institucionalizarse un sistema tan antiético para los intereses de los países del Sur global. Con una mirada histórica, este capítulo trata sobre aquellos espacios geográficos en los que se han producido cambios de poder, gobernanza y territorio durante este siglo de fiscalización de drogas. En términos socioeconómicos, estos espacios corresponden a países de ingresos bajos y medios, y están concentrados geográficamente en el Sur global. El uso del término “Sur global” ilustra el enfoque binario que ha favorecido la evolución de la fiscalización de las drogas.

2 Establecimiento de una brecha mundial: del libre comercio a la

regulación comercial

- 5 Las cuestiones de desarrollo han formado parte central de la fiscalización internacional de drogas desde la fundacional Conferencia de Shanghái de 1909. Posteriormente, la *Convención Internacional del Opio de La Haya* de 1912 y las cuatro siguientes convenciones sobre drogas previas a la Segunda Guerra Mundial colocaron a la comunidad internacional en una senda política que reglamentaba un comercio internacional histórico y floreciente de adormidera, coca y sus derivados.
- 6 A fines de la primera década del siglo XX, los planes de desarrollo nacional de Perú perseguían una expansión de sus dinámicas exportaciones de hoja de coca y cocaína a Estados Unidos (EE. UU.) y Europa central. Los mercados en expansión de las bebidas, tónicos y productos farmacéuticos basados en la hoja de coca y la cocaína, habían impulsado la expansión masiva de las exportaciones de hoja de coca peruana, la que pasó de 7,9 toneladas en 1877 a 943 toneladas en 1905 (Gootenberg, 2001). Los mercados sufrieron una transformación tras la publicación de *Über Coca* (1884) de Sigmund Freud y de la incorporación de la cocaína tanto en las prácticas medicinales como en la anestesia. Las exportaciones de hoja de coca de Java (Indonesia) aumentaron, pasando de 26 toneladas en 1904 a 430 toneladas en 1910, gracias a la inversión holandesa y del sector farmacéutico. Las ganancias provenientes de la exportación de opio y los sistemas de licencias estatales representaron un flujo de financiamiento estratégico para los gobiernos coloniales de Asia meridional. India fue el motor del comercio de opio británico, en el cual más de 1,5 millones de familias de India oriental y occidental (en las regiones de Bengala y Malwa) cultivaban opio para exportarlo a China. Tras derrotar a China en dos guerras consecutivas (1839-1842 y 1856-1860), Gran Bretaña obligó al país asiático a abrir su mercado a las exportaciones de opio indio, las cuales pasaron de 200 toneladas en 1800 a 6.500 en 1880 (ONUDD, 2008, 23). En 1907, los ingresos del opio representaban 53%, 29% y 6,5% de los ingresos estatales totales de la administración colonial británica en Singapur, Hong Kong e India respectivamente. En la Indochina francesa (Vietnam y Camboya), los monopolios y los sistemas de licencias permitieron recaudar 17,1% de los ingresos de los gobiernos coloniales, mientras que en las Indias Orientales Neerlandesas (Indonesia) esta cifra alcanzó 14,3% (ONUDD, 2008, 43). Después de que en 1880, Gran Bretaña obligara a China a aceptar la legalización de facto del cultivo interno de adormidera, la producción de opio se disparó a aproximadamente 35.353 toneladas en 1906. En algunas regiones de los imperios persa y otomano se cultivaba la adormidera, y las autoridades de ambos territorios promovían las exportaciones de opio con el fin de compensar sus déficits comerciales con Europa. En 1907, Turquía producía aproximadamente 150 toneladas de opio, mientras que la producción persa oscilaba entre 450 y 900 toneladas (ONUDD, 2008, 34). Al igual que en India, esta producción iba en perjuicio de la producción de alimentos, y la sustitución del trigo por la adormidera contribuyó a la Gran hambruna de Persia de 1870-1872, en la cual perecieron un millón y medio de personas.
- 7 El sistema de fiscalización instaurado inicialmente forzó al Estado y a los gobiernos coloniales a asumir un papel en la limitación del cultivo, la exportación, la importación y el uso de estas plantas y sus derivados de comercialización masiva para fines medicinales y científicos. Esta estrategia perseguía encauzar el dilema del uso mixto de las plantas y las drogas, cuyas valiosas propiedades analgésicas también eran susceptibles de una utilización indebida. Lo anterior fue el resultado de la presión ejercida por “empresarios políticos” evangélicos (en EE. UU.), cuáqueros (en el Reino Unido) y anti-imperialistas (Mintrom y Norman, 2009), quienes se mostraron críticos respecto a relaciones coloniales de explotación que favorecían el comercio de opio y se movilizaban contra el supuesto daño moral y social que ocasionaba el uso de estas sustancias. Ciertos grupos cristianos estadounidenses se concentraron en la difusión de normas contra el opio, el cannabis y la cocaína que despertaron sentimientos racistas y anti-inmigrantes, y sacaron provecho de temas coloniales no resueltos (Musto, 1999).

Como consecuencia de lo anterior, se requería de la acción internacional y de una legislación nacional que protegiera a la población de estos “estupefacientes”, y a los territorios de cultivo les correspondía la responsabilidad moral y económica de aceptar este pequeño mercado internacional reglamentado, y de controlarlo.

- 8 La Conferencia de Shanghái representó una “coyuntura decisiva” (David, 2007) que gatilló la creación de nuevas instituciones y marcó un nuevo rumbo. En consonancia con un marco emergente en materia de tratados, se crearon burocracias nacionales e internacionales con el propósito de monitorear las tendencias de cultivo, fabricación e importación/exportación, y de informar acerca de estas a la Sociedad de las Naciones. Estados Unidos, al igual que varios otros países, introdujo una legislación nacional estricta que impedía el acceso a los opiáceos, la cocaína y el cannabis. Este nuevo rumbo marcó un cambio drástico en la forma de gestionar el comercio tradicional de productos agrícolas, que tuvo repercusiones enormes en todo el mundo de manera semejante a las de las iniciativas que hoy persiguen la prohibición del café, el azúcar o el arroz.

Repercusiones de la regulación del comercio internacional

- 9 La prioridad que se dio a la procedencia de la droga en este modelo de fiscalización requería que los imperios, los gobiernos coloniales europeos y posteriormente los Estados independientes, renunciaran a las ganancias de las ventas y los impuestos de los cultivos comerciales conocidos, que abandonaran las estrategias de desarrollo rural fundadas en las materias primas, y que aceptaran el desempleo rural y la reducción de los ingresos familiares sin compensaciones. Para EE. UU. –el país defensor de la seminal Conferencia de Shanghái–, las repercusiones económicas fueron poco significativas. Este marco regulatorio incipiente exigía, en cambio, intensos ajustes en las regiones dedicadas al cultivo. Millones de familias participaban en las economías de la adormidera y la coca, y la plantación, transporte y comercio de estos cultivos comerciales eran la columna vertebral de los ingresos rurales y nacionales. Tal y como lo describe Ghiabi en relación con Irán (2019, 44-45), “Los trabajadores agrícolas, comerciantes de exportaciones y comisionistas, intermediarios, agentes de mercados, jefes, dependientes, manipuladores, empacadores, maleteros, carpinteros, trabajadores del cobre, minoristas y mendigos, conformaban esa línea de producción. En la época de las cosechas, solían ir acompañados de un conjunto variopinto de derviches, cuentacuentos, músicos, dueños de animales amaestrados y toda una industria de proveedores de diversión a quienes se pagaba por prestar compañía”.

- 10 El sistema regulador de antes de la primera guerra mundial y la situación posterior durante la misma produjeron una reducción drástica de los volúmenes de producción mundial de adormidera, opiáceos, coca y cocaína, a pesar de los casos de incumplimiento de la normativa. Las exportaciones de coca de Perú (principalmente a EE. UU.) se redujeron de 584.000 kilos en 1909 a 128.000 kilos en 1929. “Debido al movimiento descendente de los precios [...] el hundimiento fue doloroso, sobre todo si se tienen en cuenta las expectativas nacionales iniciales respecto a la cocaína” (Gootenberg, 2001, 12). En Java, donde los holandeses habían desarrollado un “régimen de cocaína industrial especialmente productivo e integrado”, este fue “eliminado por decreto casi tan pronto como surgió”. Tras la invasión y la ocupación de Java por parte de Japón en 1942, los sectores de la coca y la cocaína locales pasaron a manos de empresas farmacéuticas japonesas como Hoshi, Sankyo, Shiongo y Koto. Esto transformó a Japón en el núcleo de “una red asiática independiente de coca y cocaína en expansión [que] surgió a partir de 1920-1945”, y que las fuerzas de ocupación estadounidenses suprimieron posteriormente (Gootenberg, 2001, 11).

- 11 Los mercados del opio sufrieron un debilitamiento parecido. En los años 20, los puertos y autoridades de terceros países impusieron a la India británica restricciones a las importaciones que ocasionaron una caída en las exportaciones de opio en toda Asia

meridional y que fue extremadamente abrupta para China. Esto fue consecuencia de las reformas de la dinastía Manchú que contemplaron una reducción del cultivo y consumo de opio, como asimismo un acuerdo de reducción de las exportaciones negociado de forma bilateral entre China y el Reino Unido en 1907, que se tradujo en “la quema pública [...] del último cofre de opio indio en Shanghai en enero de 1919, que puso fin a 300 años de comercio de opio entre India y China” (ONUDD, 2008, 49). La situación de control y la segunda guerra mundial a partir de 1939, aniquilaron las redes transnacionales y locales no autorizadas de abastecimiento y distribución.

- 12 En el período inmediatamente posterior a la guerra, el cultivo de adormidera continuó su vertiginoso declive en medio de un caos de descolonización, golpes, revolución y represión de Estado, y debido a que la competencia se centró en captar la oferta del mercado medicinal mundial autorizado. En Irán, país autorizado a satisfacer 25% de la oferta mundial legal de opiáceos, el Sah instauró en 1955 una prohibición total para los cultivos de adormidera no autorizados, que comprendía una condena a tres años de cárcel en caso de posesión de semillas de adormidera. Dicha prohibición afectó a unos 300.000 agricultores de adormidera, poniendo marcha atrás a un programa de expansión del opio establecido en 1928 en el marco de un monopolio estatal. En China, las fuerzas maoístas dirigieron una campaña de represión del opio que fue aplicada con vehemencia luego de la aprobación, en 1952, de la *Directiva para la erradicación de la epidemia de drogas* (Zhou, 1999), mientras que en Turquía, el cultivo de adormidera fue prohibido en 1969 en medio de protestas (Evered, 2011). Estos avances en la reducción de los cultivos en zonas históricas se vieron compensados por el auge de nuevas tierras de cultivo y la reactivación de las dinámicas de la demanda. En la posguerra, la geografía del cultivo de drogas se modificó, dispersándose y retomando una trayectoria ascendente. Como se analizará a continuación, lo anterior puede ser consecuencia tanto del endurecimiento del régimen de fiscalización internacional, como del paso de la regulación internacional a la fiscalización y la militarización de las estrategias de erradicación de las plantaciones.

3 La “guerra contra las drogas” de la posguerra: americanización y penalización

- 13 En la construcción del sistema anterior a la guerra, las potencias europeas se mostraron reticentes a la preferencia de EE. UU. por un “régimen internacional de drogas inequívocamente prohibicionista” (ONUDD, 2008, 48). La presión que ejercían EE. UU. y los cristianos evangélicos en favor de una prohibición de carácter general era considerada inaplicable. De acuerdo con la ONUDD, “el argumento típico al que recurrían los pragmáticos era que no era posible eliminar la drogadicción, por lo que las medidas debían concentrarse en limitar sus consecuencias. Estas potencias coloniales creían que se conseguirían mejores resultados mediante la aplicación de impuestos y tasas de licencias elevados” (ONUDD, 2008, 48).

3.1 La Convención Única de 1961

- 14 Del mismo modo en que el cambio cultural y social de fines del siglo XIX y comienzos del XX abrió posibilidades a la campaña contra el opio, el cambio geopolítico en el período previo a la guerra (1945) ofreció a EE. UU. la influencia necesaria para hacer que el sistema internacional pasara de la regulación a la prohibición (Bewley-Taylor, 2012). Mediante el uso de herramientas militares, diplomáticas y económicas, EE. UU. reestructuró el sistema internacional, direccionándolo hacia una prohibición, disuasión y castigo proactivos con el fin de eliminar los mercados de las drogas. Para ello se

apoyaba en la *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*, que penalizaba la participación en actividades no autorizadas de oferta y distribución de sustancias psicoactivas peligrosas. Dichas actividades debían constituir “delitos punibles si se han cometido deliberadamente” y se establecía que “los delitos graves deberán ser castigados con una sanción adecuada y en especial con el encarcelamiento u otras penas de privación de libertad” (Artículo 36). Se estableció un plazo de 15 años para la eliminación total de los cultivos ilegales de adormidera y 25 años en el caso de la coca, lo cual comprendía además la eliminación de las prácticas de consumo recreativo, religioso y cultural.

- 15 El cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados internacionales en materia de drogas fue un mecanismo que permitió a EE. UU. influenciar el aparato securitario de la Guerra Fría de países estratégicamente importantes. Esto tuvo sus primeros ejemplos en la experiencia de Turquía (Gingeras, 2013) e Irán (Gingeras, 2012). En relación con Irán, Ghiabi (2019, 49) explica que “Para finales de la Segunda Guerra Mundial, una pequeña cantidad de funcionarios antinarcóticos estadounidenses, muchos de los cuales habían trabajado previamente como funcionarios de inteligencia, ayudaron al Estado de los Pahlaví a reproducir un régimen prohibicionista en Teherán cuya estrategia debía ser un modelo mundial tanto para el resto de la región como fuera de ella. Por medio de esta colaboración, la influencia de EE. UU. dentro de Irán aumentó considerablemente, en especial en lo referente a las instituciones de represión y coacción del Estado de los Pahlaví: la policía, la inteligencia y el ejército”.

3.2 La “guerra contra las drogas” de Estados Unidos

- 16 La introducción de una estrategia más coercitiva para hacer cumplir la prohibición cobró impulso a comienzos de los años 70, luego de que la administración del Presidente Richard Nixon reconceptualizara las drogas, transformándolas en una amenaza a la seguridad nacional. Esta primera versión de la guerra de EE. UU. contra las drogas tenía un alcance nacional. Tal como lo reconoció John Ehrlichman, el asesor de política interior de Nixon, había una continuidad con las estrategias prohibicionistas en el hecho de asociar las drogas y la drogadicción con “exogrupos” que constituyen una amenaza (racial y política) (Baum, 2016).
- 17 Durante la presidencia de Ronald Reagan, la reactivación de la guerra contra las drogas contempló medidas represivas internas de fiscalización conjuntamente con medidas de prevención de la oferta orientadas al exterior. En la esfera institucional, esta se caracterizó por el aumento de la influencia del sector de la seguridad y del carácter autónomo de la política de lucha contra los estupefacientes (Buxton, 2015, 15), así como por la militarización de la acción policial, la expansión del personal de EE.UU. que se desempeñaba en el ámbito de la política de drogas en el extranjero (Ayling, 2005) y por un incremento de la acción unilateral estadounidense destinada a contener la circulación de drogas desde los países de procedencia, entre otros a través del retiro de certificaciones (a partir de 1986) y de los programas de asistencia militar. Entre los años 70 y 90, el desplazamiento y la militarización de las estrategias estadounidenses de lucha contra los estupefacientes se concentraron mayoritariamente en su “patio trasero” Sur: México, Bolivia y Perú (Youngers y Rosin, 2004). En 1998 se trasladaron a Colombia con el Plan Colombia, seguidas en la década siguiente por la Iniciativa Mérida de 2007 y la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI) de 2008. La *Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicoactivas* de 1988, que forzó a la cooperación internacional en materia de acción policial, intercepción y extradición, marcó la universalización del enfoque de EE. UU. en la lucha contra los estupefacientes, el cual se concentró especialmente en las pandillas transnacionales, la militarización de la labor de las fuerzas del orden y las acciones represivas de la justicia penal (Woodiwiss y Hobbs, 2009).

- 18 Con posterioridad a los tratados (y a la presión de EE. UU.), correspondió a las declaraciones y a los planes de acción internacionales y nacionales presumir que era posible erradicar del planeta las plantas de las que se extraen estupefacientes. Sin embargo, como lo plantea la Organización de Estados Americanos (OEA) (OEA, 2013, 19), “Una conclusión como esa parte del supuesto de que la economía ilegal estaría destinada a desaparecer –una suposición que no cuenta con una base empírica ni con una prueba histórica– y que el proceso de lucha contra aquella no tendría costos en sí, lo cual se halla en contradicción con las pruebas históricas existentes”. Se establecieron reiteradamente metas ambiciosas para el logro de un “mundo libre de drogas”, como señalaba el lema de la UNGASS de 1998, en la cual los Estados miembros se comprometieron a conseguir una reducción significativa y cuantificable de la oferta y la demanda ilegal de drogas dentro de un período de diez años. Los cálculos de la política internacional sobre drogas eran favorables a esta visión. Los sistemas de supervisión que se desarrollaron en el período previo a la guerra (*Convención de Ginebra*, Sociedad de Naciones, 1931) requerían que los países presentaran anualmente a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) datos relativos a los volúmenes de cultivo y fabricación no autorizados, a la incautación de drogas y a las detenciones por delitos vinculados con drogas. Este ejercicio internacional de recopilación de estadísticas de represión motivó beneficios nacionales de corto plazo en vez de estrategias de largo plazo o reducciones durables.
- 19 Los países cultivadores (re)emprendieron campañas recurrentes para conseguir la eliminación total de los cultivos, entre las que se destacan campañas en Bolivia (véase Kurtz-Phelan, 2005) y en Perú. Las autoridades de estos países anunciaron su voluntad de eliminar el cultivo ilegal de coca dentro de cinco años –para 2007 (Rojas, 2003, 13)–, un plazo que compartían con la República Democrática Popular Lao para que ese país abandonara el cultivo de adormidera, de conformidad con el Programa de Desarrollo Rural Acelerado (véase Windle, 2017). Se aceleraban las medidas represivas al mismo tiempo que la ONUDD reconocía finalmente al desarrollo alternativo como una herramienta viable para la reducción de la oferta, junto al *Plan de Acción* de 1998. Lo anterior hizo aumentar las tensiones y contradicciones de respuestas de larga data a la oferta, las cuales, tras la Guerra Fría, pasaron al primer plano en medio de un proceso dinámico de expansión y cambio de los mercados de drogas ilegales.
- 20 El énfasis que el sistema regulatorio previo a la guerra otorgó a la delimitación de los mercados y al control de la oferta estableció una forma de patrón de dependencia en la fiscalización internacional de drogas, el cual puede definirse como “las decisiones y vías de acción posibles en el presente y que se encuentran restringidas por aquellas que se tomaron en el pasado, limitando así el campo de posibilidades” (Buxton, Bewley-Taylor y Hallam, 2017, 39). Lo anterior tuvo cuatro repercusiones fundamentales. En primer lugar, la evolución de los tratados, organismos y enfoques de la fiscalización internacional de drogas tras la guerra supuso la imposición de una carga desproporcionada y sin precedentes a los territorios de cultivo del Sur global. A este respecto se describe aquí cómo la evolución de la fiscalización de drogas en el periodo posterior a la guerra en su calidad de “régimen de supresión” (Boister, 2002) puso a los territorios de cultivo y posteriormente de tránsito del Sur global en situación de vulnerabilidad a las presiones internacionales, la intervención y la pérdida de soberanía en virtud de la noción de cooperación para la represión de los estupefacientes. En segundo lugar, la importancia que se dio al cese de la oferta en la eliminación de los mercados no autorizados, en vez de reducir la demanda (en los lucrativos mercados de consumo norteamericanos y europeos), puso en marcha décadas de pugnas en torno a “la responsabilidad compartida” en los “problema de drogas” del mundo y de disputas en cuanto a la importancia de la demanda del Norte global como principal impulsora de la oferta proveniente del Sur. El tercer aspecto es de carácter cultural. La adormidera, el cannabis y la coca eran apreciados tanto en la medicina, como en la religión y las prácticas sociales locales. Estas tradiciones y posibilidades de desarrollo del conocimiento botánico indígena fueron interrumpidas abruptamente por el sistema instaurado con posterioridad a 1909. Se estimó entonces que los rituales y aprendizajes

no cristianos y no occidentales sobre plantas que se cultivaban desde los primeros tiempos no aportaban nada y sobre todo si se tenía en cuenta que los científicos eran capaces de reproducir de forma sintética las propiedades de las plantas de las que se extraen estupefacientes” (Barsh, 2001). En último lugar, el sistema previo a la guerra le daba una importancia desproporcionada a la fiscalización de las plantas psicoactivas, a diferencia del tratamiento normativo más permisivo que se otorgó a las drogas de síntesis elaboradas en el Norte global (Buxton, Bewley-Taylor y Hallam, 2017). Esto permitió que las drogas sintéticas y farmacéuticas permanecieran aisladas de la firme supervisión normativa (Brunn, Pan y Rexed, 1975), al mismo tiempo que los controles de las plantas orgánicas se intensificaban paulatinamente, en especial en el caso del cannabis (Bewley-Taylor, Jelsma y Blickman, 2014).

4 Justificación de la continuidad

- 21 La estrategia de EE. UU., el valor añadido que creó la penalización, la demanda sostenida en los mercados lucrativos y la situación continua de pobreza e inestabilidad en las tierras de cultivo, son elementos importantes a la hora de entender el incremento de los cultivos en el período posterior a la guerra en el contexto de un “régimen de supresión” de las drogas.

4.1 El pragmatismo de Estados Unidos

- 22 El papel que desempeñó Estados Unidos en la fiscalización mundial de las drogas tuvo dos caras. Al mismo tiempo que este país fue un ferviente promotor de la prohibición, los organismos estadounidenses toleraron y alentaron actividades ilegales de cultivo, fabricación y tráfico cuando ello coincidía con sus intereses geoestratégicos. Esta realpolitik de la “narco-diplomacia” estadounidense ha quedado demostrada en la manera en que se desarrolló el comercio del opio en Asia sudoccidental en los años 50 (McCoy, 1991), en los mercados sudamericanos de la cocaína en los años 80 (Webb, 1999) y en el “boom” del opio en Afganistán en los años 90 y la primera década del siglo XXI, sin mencionar los vínculos existentes entre agentes de seguridad, de inteligencia y políticos de EE. UU. y una variedad de redes de tráfico e intereses nacionales e internacionales (Campbell, 1977; Raab, 2005).
- 23 McAllister (1999, 183) explica la aceptación tácita por parte de EE. UU. de los cultivos haciendo referencia a consideraciones geopolíticas: “La Guerra Fría distorsionó los intentos encaminados a imponer una limitación estricta por medio de la creación de presiones compensatorias que favorecían el aumento de la producción agrícola y la fabricación farmacéutica. Los temores de que las medidas de fiscalización pudieran ocasionar dificultades económicas o trastornos políticos –lo que a su vez podía empujar hacia el bando soviético a Estados productores situados en lugares estratégicos–, obstaculizó las iniciativas de los partidarios de la fiscalización”. De un modo menos inocuo, el comercio ilegal de drogas proporcionó a los organismos estadounidenses un mecanismo para financiar y permitir la insurrección de sectores derechistas y anticomunistas a través de circuitos financieros extrapresupuestarios (Levine y Kavanau-Levine, 2012; McCoy, 1991; Webb, 1999), y funcionó como una herramienta de negociación con grupos de delincuentes y agentes no estatales (facilitando sus intereses en materia de cultivo o actuando contra ellos), lo que otorgó a dichos organismos peso político o ventajas en términos de seguridad. El hecho de que EE. UU. pueda al mismo tiempo ser implacable en su defensa de la prohibición y asumir una postura pragmática respecto a la producción y el tráfico de drogas, refleja divisiones institucionales, orgánicas e ideológicas que posicionan a los responsables políticos y de programas de EE. UU. en objetivos contradictorios (defensa, inteligencia, ayuda). Tal como lo destacó en un informe de 2018 un Inspector General Especial para la Reconstrucción de Afganistán (SIGAR) de EE. UU. (SIGAR, 2018, 44), “Cada uno hacía

lo suyo, sin pensar de qué manera ello concordaba con las iniciativas más amplias. El Estado intentaba erradicar, USAID se preocupaba marginalmente de los medios de subsistencia y la DEA perseguía a los malos”.

4.2 La economía de la penalización

24 La penalización creó un mercado negro lucrativo para cultivos agrícolas que de otro modo eran inservibles y habían quedado eliminados de los mercados mundiales a finales de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, el éxito en la reducción de los cultivos en zonas tradicionales puso de manifiesto los supuestos erróneos en los que se basaba su prohibición. Otros territorios vinieron a llenar la cuota del mercado ilegal mundial, desencadenando un “efecto de globo” a partir de los años 50. Este se caracterizó por un modelo recurrente de supresión de los cultivos al que se sucedía una relocalización geográfica y una nueva plantación. Lo anterior podía y aún puede observarse tanto entre países como al interior de estos y respecto de distintos tipos de drogas. Por ejemplo, la interdicción estadounidense del cannabis en Colombia y México ocasionó que este fuese reemplazado por la cocaína en los años 70, mientras que la supresión de los opiáceos dio lugar a la fabricación de metanfetamina en Tailandia, Myanmar y Afganistán treinta años más tarde. Como respuesta a la política de erradicación coercitiva, el cultivo de coca se diseminó a través de los países andinos desde Bolivia (Chapare y Yungas) a Perú (valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) y a Colombia (región amazónica en Caquetá, Guaviare, Putumayo y Antioquia). Al reducirse los cultivos de un mismo territorio se produjeron “efectos de globo” intra-nacionales (Badakshan y Balk en Afganistán, Caquetá y Guaviare en Colombia, y las regiones de Kokang y Wa en Myanmar) que fueron absorbidos por el aumento de los cultivos en otros lugares del mismo territorio nacional (Helmand y Kandahar en Afganistán, Putumayo y Cauca en Colombia, el Noreste y el Sur del Estado de Shan en Myanmar) (véase Buxton, 2015, 13; Dion y Russler, 2008).

25 Caulkins y Reuter (2010, 5) señalan que el riesgo y los precios son factores importantes para entender los beneficios limitados que aportan los programas de erradicación de cultivos: “Los precios en los países de procedencia representan solamente 1 a 2% de los precios al por menor en los países desarrollados. En consecuencia, aún cuando por la vía del desarrollo alternativo, de la eliminación de los cultivos o de la acción represiva en los países de origen los precios se multiplicaran por cinco en esos países, el efecto en los precios al por menor en puntos posteriores de la cadena sería modesto [...] A veces las iniciativas de un país de origen consiguen reducir la producción en un país determinado, sin embargo lamentablemente en regiones relativamente marginadas del derecho parece no haber escasez de campesinos y delincuentes dispuestos a tomar el relevo”. La alteración de los mercados de la droga centrados en las plantas (combinado con los cambios culturales) no solo fue ineficaz, sino también contraproducente, ya que dio impulso por 20 años a partir de los años 90, a los mercados de las drogas sintéticas (MDMA y estimulantes de tipo anfetamínico, anfetamina y metanfetamina) y a sustitutos sintéticos de drogas de origen vegetal. La *World Drug Survey* [Encuesta Mundial sobre Drogas] de 2018 mostró que entre los estupefacientes tradicionales, la cocaína (producida en Latinoamérica) es la droga que menos se consume, con aproximadamente 17 millones de consumidores anuales. Por el contrario, son 22 millones los consumidores anuales de MDMA y 37 millones los de estimulantes de tipo anfetamínico. El auge de los mercados de drogas sintéticas cuestionó el paradigma de circulación de Sur a Norte de la oferta y puso de relieve los efectos del tratamiento menos estricto que se dio a las sustancias de origen no vegetal en los tratados. Las drogas sintéticas presentaban la ventaja de su portabilidad y de su fabricación en pequeña escala gracias a productos y fármacos domésticos fácilmente disponibles, como el descongestionante pseudoefedrina, utilizado en la fabricación de la metanfetamina y de reactivos como el yodo y el fósforo. La fabricación, la distribución y las cadenas de suministro de los productos sintéticos se concentraron, lo que los

diferenció de la larga cadena que recorren los opiáceos y la cocaína desde la explotación agrícola hasta el minorista y sus correspondientes riesgos de intervención. Los países occidentales y centroeuropeos se desarrollaron como proveedores importantes de estas drogas, y países de Europa del Este y Asia como India y China asumieron el papel de proveedores de productos químicos industriales. La *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas* (1988) introdujo controles a veintidós agentes químicos precursores, pero el doble uso característico de esos productos químicos y su “uso extendido en la industria textil, química y farmacéutica” (Kumar, 1998), debilitó la capacidad de aplicación estricta de dichos controles.

- 26 Las iniciativas radicales de intercepción de opiáceos y de erradicación de la coca y la cocaína en los años 80 y años 90 produjo efectos “Boomerang” de diversos tipos, haciendo entrar a un número mayor de países en el comercio ilegal como puntos de distribución posteriores en esta nueva configuración de los mercados de las drogas vegetales y sintéticas. Esta expansión geográfica se vio acelerada en el período posterior a la Guerra Fría, gracias a la mayor facilidad de circulación de personas, bienes y capitales, así como a los avances tecnológicos. Aquellos países que se hallaban en situación de transición política o de cambios de régimen (la caída del comunismo soviético o el término de regímenes militares autoritarios o unipartidistas) y de pobreza y desigualdad, con Estados de derecho débiles, fragilidades institucionales y un sector de la seguridad con bajos ingresos, fueron los más vulnerables a la penetración de estos mercados de drogas desplazados. Esto tuvo repercusiones en sus perspectivas políticas (democráticas), de seguridad y de desarrollo. La repatriación de infractores de EE. UU. (Ley de reforma de la inmigración ilegal y de la responsabilidad de los inmigrantes de 1996) y del Reino Unido (2002) a América Central y el Caribe dio un impulso adicional a la dispersión del comercio de las drogas y al incremento de los costos en materia de represión para los países del Sur global. Estados Unidos devolvió a América Central a 46.000 condenados, “algunos de los cuales tenían antecedentes de tráfico y consumo de drogas” y a más de 160.000 migrantes indocumentados (OEA, 2013, 21; CARICOM, 2008).

4.3 Los costos de la represión

- 27 La dispersión del comercio y consumo de drogas hacia territorios que hasta entonces se encontraban aislados y la *Convención* de 1988, como asimismo la fusión, a partir del 11 de septiembre de 2001 de la guerra contra las drogas y la guerra contra el terrorismo, incrementaron la presión respecto a la necesidad tanto de acciones enérgicas de lucha contra los estupefacientes por parte de las autoridades nacionales, como de nuevas leyes draconianas sobre drogas para los países en transición. Lo anterior produjo la expansión de la red de países atrapados en acuerdos bilaterales (EE. UU.) y multilaterales (Unión Europea [EU]) de lucha contra los estupefacientes, a los cuales se aplicaba el requisito de destinar recursos públicos limitados (y asistencia al desarrollo) a actividades de represión (véase, por ejemplo, Gibert (2009) en relación con Guinea Bissau). El aumento de los gastos para actividades de represión redujo la “disponibilidad de recursos para otras actividades o servicios esenciales para el desarrollo, como la educación, la infraestructura, la conservación medioambiental y la protección social” (OEA, 2013, 18). Para fundamentar su argumento de que “el costo de sustitución de estos recursos para los países en desarrollo, de inversiones en salud, educación o infraestructura, es seguramente mayor que el de países más ricos”, Keefer, Loayza y Soares (2010, 13) destacan que “El gobierno mexicano [...] actualmente gasta 9 mil millones de dólares anuales para combatir el tráfico de drogas, lo que equivale a más del triple de la cantidad que gasta Estados Unidos proporcionalmente al producto interno bruto (PIB) [...] el gobierno colombiano se comprometió a un aumento de sus gastos en defensa, pasando de 3,6% de su PIB en 2003 a 6% en 2006 [...] el gasto

público en salud en Colombia, en cambio, fue de aproximadamente 5% del PIB en 2000”.

- 28 Para la OEA, esta pérdida de inversión pública fue escandalosa, puesto que “razonablemente tales inversiones producen una rentabilidad especialmente alta en los países de menores ingresos, lo que sugiere que el costo de sustitución de la represión de las drogas por cada dólar que se gasta puede resultar particularmente alto en países donde las necesidades de los programas de reducción de la pobreza y de inversión pública son enormes” (OEA, 2013, 40). La comparación entre el valor de las drogas ilícitas que transitan a través de países de ingresos bajos y medios, y la capacidad económica de estos mismos países revela una desconexión infranqueable. La ONUDD estimó que el valor al por mayor de la cocaína que circulaba en África Occidental en 2006 era de 1.800 millones de dólares. En comparación, el PIB anual de Guinea Bissau fue de 304 millones de dólares y su presupuesto anual público, de solo 125 millones de dólares. Del mismo modo, el valor de la cocaína ilegal que se trafica a través de América Central ha sido estimado en 50 mil millones de dólares, para un PIB anual de 28 mil millones de dólares, 16 mil millones y de 7 mil millones en Guatemala, El Salvador y Honduras respectivamente (cifras de 2006, ONUDD).

4.4 Demanda sostenida

- 29 La prohibición funcionaba bajo el supuesto de que la demanda de sustancias que alteraban el estado mental y anímico quedaría eliminada una vez que desapareciera la oferta. En aquellos casos en que no se impulsaba a los consumidores a abandonar voluntariamente el mercado, se utilizaban la disuasión, la estigmatización y sanciones penales severas para castigar a los infractores. En el ámbito nacional, la prohibición estuvo marcada por una amplia expansión de los poderes del Estado hacia la policía y el castigo de las conductas privadas. Lo anterior comprendió leyes que permitían privar a los infractores de su familia, trabajo, vivienda, libertad e incluso quitarles la vida: treinta y tres países introdujeron en su legislación la pena de muerte por delitos vinculados con las drogas. A pesar de lo anterior, la demanda mundial de drogas siguió aumentando. En 2018 y pese al despliegue de leyes anti-drogas represivas en países post-soviéticos, africanos y de Asia meridional, aproximadamente 275 millones de personas (5,6% de la población mundial (ONUDD, 2018)) habían consumido drogas por lo menos una vez en el último año. En vez de reducir el tamaño de los mercados de drogas ilegales o de favorecer la aspiración de la UNGASS de 1998 de liberar al mundo de la droga dentro de una década, un sistema internacional de “supresión” de las drogas predominó frente a la diversificación de los mercados hacia una serie de sustancias farmacéuticas sintéticas, orgánicas y desviadas más baratas y más puras, como también frente al surgimiento de una “dependencia mundial” al consumo de drogas post-Guerra Fría (Stares, 1996) que destruyó la bifurcación tradicional entre los países cultivadores del Sur y los países consumidores del Norte.
- 30 La respuesta de los regímenes de “prevención” coercitiva se intensificó, alcanzando niveles mundiales históricos de detención por delitos menores y de poca monta de posesión de drogas, además de campañas de Estado cada vez más brutales y violentas, con tratamientos forzados, detención arbitraria y ejecuciones extrajudiciales. En 2018, las cárceles en las Filipinas, Indonesia y Tailandia funcionaban a 436%, 202% y 145% de su capacidad respectivamente y en América del Sur y Central, El Salvador y Guatemala, las cárceles contaban con una tasa de ocupación de 333%. Las cifras en Bolivia eran de 254%, en Perú de 226% y en Brasil de 165%. En EE. UU., que lideró la transferencia de las políticas de detención, los encarcelamientos por delitos vinculados con drogas aumentaron, pasando de 40.000 en 1980 a más de 500.000 en 2010 (Fellner, 2009). Estas estadísticas se vieron favorecidas por una marcada desigualdad social y racial en donde los procedimientos policiales y de justicia penal discriminaban contra las comunidades pobres y marginalizadas, y los cuales iban cada vez más dirigidos a mujeres (WOLA, 2016; Fleetwood y Torres, 2011). Lo anterior reforzó pautas de

marginalización socioeconómica y violaciones de derechos, impulsando una transmisión intergeneracional de la pobreza y sirviendo de vivero de violencia (Camilo Castillo, Mejía y Restrepo, 2014) y enfermedades (Csete et al., 2016). Esta acción policial coercitiva contribuyó además a corroer la legitimidad de los agentes del Estado. Como lo indica la OEA, “La penalización de amplios sectores de la población también puede ocasionar el pernicioso efecto de hacer más “natural” la delincuencia y la transgresión de normas para una proporción cada vez mayor de la sociedad” (OEA, 2013, 25). En lo tocante al consumo problemático de drogas, la OEA lo relaciona con situaciones de vulnerabilidad vinculadas a la ruptura de la cohesión social, educacional, la falta de empleo y las prestaciones deficientes en materia de prevención, tratamiento y rehabilitación (OEA, 2013, 29). La demanda sostenida, las necesidades de tratamiento no satisfechas y el menoscabo de la credibilidad en las políticas sobre drogas del Estado favorecieron el surgimiento de cadenas de suministro dinámicas e innovadoras que a su vez se volvieron atractivas y lucrativas gracias a la penalización.

4.5 Las condiciones en las zonas de cultivo

31 Un último aspecto de la prevalencia de los cultivos se relaciona con las condiciones de marginalización, aislamiento y pobreza que hacen que la decisión de incorporarse al comercio ilegal de las drogas –a través de la cosecha, recolección, transporte e intermediación– no solo sea una decisión racional, si no la única opción posible para mantener una fuente de ingreso. Generalmente las comunidades que han continuado cultivando, o que han trasplantado o retomado cultivos, viven en zonas alejadas, inhóspitas y se hallan desconectadas o excluidas de los servicios del Estado, de las prestaciones de seguridad y de los bienes públicos, ya sea por la existencia de conflictos, procesos de ajuste económico ortodoxos, por razones geográficas o debido a una presencia débil (ilegítima) del Estado. Estas circunstancias de pobreza multidimensional se observan especialmente en poblaciones desplazadas, comunidades marginalizadas por motivos étnicos o raciales y en sectores sociales afectados por la pobreza (falta de tierra, dinero en efectivo, infraestructura o acceso a los mercados). Cuando estas características estructurales se intersectan, las motivaciones para cultivar se acentúan (véase una síntesis de la literatura correspondiente en Buxton [2015]). El cultivo ilegal ofrece una serie de ventajas si se le compara con la participación en sistemas agrícolas oficiales de cultivos legales. Sus costos de producción iniciales son bajos, los ciclos entre la siembra y la cosecha de la coca y la adormidera son más rápidos y frecuentes, son cultivos con gran resistencia a plagas y enfermedades, cuentan con un mercado delimitado y generalmente respaldado por intermediarios seguros, ofrecen acceso a la tierra y al crédito y, lo más importante, no requieren de recintos de almacenamiento, refrigeración, ni entregas aceleradas a los mercados. El cultivo ilegal responde a las necesidades y carencias de las personas más empobrecidas, como de aquellas que no cuentan con los bienes, redes de resiliencia y capital para participar en economías formales y cadenas de comercialización transnacionales.

32 Si bien el cultivo ilegal proporciona, entre otras, una seguridad de tipo económica, este tiene consecuencias negativas para las comunidades cultivadoras. Este las hace más vulnerables a la violencia y a la represión del Estado, a organizaciones criminales, a quienes detentan un poder informal (Consejo Noruego para los Refugiados, 2010) y a la inseguridad alimentaria. Los cultivos ilegales contribuyen además a la degradación medioambiental (erosión de la tierra, contaminación del agua y de la tierra por los productos químicos que se emplean en la fabricación de derivados) (OEA, 2013, 35).

33 Las medidas represivas de lucha contra los estupefacientes se siguieron aplicando activamente bajo el manto de la “guerra contra las drogas” liderada por EE. UU. y las iniciativas nacionales de lucha contra los estupefacientes exacerbaron las vulnerabilidades de las comunidades cultivadoras, como asimismo las carencias en materia de responsabilidad y legitimidad del Estado. La erradicación forzada se caracterizó por la violencia de Estado, los abusos contra los derechos, la apropiación de

tierra y los desplazamientos forzados, lo que incrementaba cada vez más la inseguridad de las comunidades de cultivadores. Las prácticas de erradicación han contribuido además a la degradación medioambiental y ecológica, especialmente a través de la fumigación con herbicidas químicos (glifosato en Colombia), la quema y el bombardeo de cultivos ilegales y sitios de producción (Clemencia Ramírez, 2005). En reacción al miedo a la erradicación de los cultivos, los agricultores de drogas ilegales aceleraron los ciclos de producción o avanzaron hacia el interior de zonas protegidas y bosques nacionales para ocultar sus cultivos de la vigilancia aérea, agravando el daño medioambiental derivado del comercio ilegal de drogas y las medidas de lucha contra los estupefacientes (Buxton, 2015; OEA, 2013, 34).

34 La destrucción de los cultivos suprime los medios de subsistencia, fomentando reacciones de defensa violentas por parte de los agricultores e incitándolos a buscar apoyo y protección de grupos insurgentes, detentores informales del poder u otros agentes no estatales. La erradicación es, además, un mecanismo de corrupción que estimula a los agentes del Estado a sacar provecho económico de pistas o informaciones y de las evasiones negociadas de la erradicación. La evaluación de las estrategias de erradicación forzada que se han implementado en las últimas cuatro décadas arroja resultados mediocres, y muestra que el desplazamiento, el derroche y el trasplante de cultivos son la contrapartida de los beneficios de corto plazo de aquellas (Jelsma, 2001; Mansfield, 2016; Felbab-Brown, 2016).

4.6 Repercusiones nacionales

35 Si bien las exportaciones de drogas ilegales pueden crear riqueza, empleo e ingresos en monedas fuertes, estas ocasionan distorsiones macroeconómicas más amplias. Esto se produce, entre otros, como consecuencia de la pérdida de ingresos fiscales por actividades económicas lucrativas exentas de impuestos, la vulnerabilidad a la “dependencia de los productos básicos” y el “síndrome holandés”, y en especial de la apreciación del tipo de cambio, la reducción de la capacidad de gestión económica, y la acumulación y concentración de los recursos (tierra, dinero en efectivo e infraestructura). La economía formal se ve debilitada por la pérdida de capital, empresarios y trabajadores que pasan al sector de las drogas ilegales, el aumento del riesgo (fiscal) y las engorrosas reglamentaciones dirigidas a luchar contra el sector informal (normativa contra el lavado de dinero, certificaciones de exportación e importación). Esto impone altos costos operativos en el contexto de la violencia inmediata vinculada a las drogas (gastos en seguridad, riesgos de secuestro y extorsión) (Fleming, Roman y Farrell, 2000; Miron 2010; Thoumi, 2002).

36 El daño que ocasionan estos mercados de drogas incontrolados pero económicamente sólidos a la gobernanza, la transparencia y el estado de derecho ha sido ampliamente probado y constituye otro elemento importante del nexo entre las drogas y el desarrollo. Entre sus efectos perjudiciales se pueden citar la corrupción de los agentes e instituciones del Estado mediante el soborno y la coerción, la impunidad, así como un estrechamiento de la participación y el debate político, en la medida en que los intereses millonarios de las drogas ilegales permiten comprar seguridad, información y protección política (Inkster y Comolli, 2012). Para la OEA, esta situación “produce un círculo vicioso de deterioro de la gobernanza democrática: mientras más se debilitan las instituciones y los procedimientos públicos, mayor es el riesgo de que la economía de las drogas ilegales se infiltre en las instituciones estatales”. Las estrategias basadas en la prohibición suponen un buen funcionamiento del Estado y una incorruptibilidad de las fuerzas del orden. Esta forma de institucionalismo liberal se enmarca en una administración pública limpia, “blanca”, que contrasta con las fuerzas oscuras de la “economía negra” [o clandestina, ndlt]. En la práctica, este tipo ideal no existe, ya que todos los países se sitúan dentro de una zona gris de corrupción, soborno, violación de las leyes y fraude.

5 El desarrollo alternativo

37 Otra visión radicalmente distinta a las estrategias de erradicación militarizadas reconoció que los factores que motivan los cultivos son más complejos que los puramente criminales. Esta se enfocó en la situación de dependencia de los hogares respecto de los cultivos ilegales con el objetivo de posibilitar su transición sostenible hacia la economía formal (Boonwaat, 2001). Este enfoque de DA fue una forma de “desconcertar” (aprender de los fracasos, véase Wood, 2014) dentro del paradigma establecido de las políticas de la prohibición, que acogió los principios fundamentales de la fiscalización de drogas y que funcionó “dentro de un marco de ideas y normas que especifican no solamente los objetivos de las políticas y los instrumentos que pueden servir para alcanzarlos, sino también la naturaleza misma de los problemas que pretenden resolver” (Hall, 1993, 279).

5.1 La experiencia tailandesa

38 Se estima que el lugar donde se ha implementado más satisfactoriamente el DA es en Tailandia, donde el cultivo de adormidera fue prohibido en 1959. Tras una década de infructuosas iniciativas militares de erradicación en el marco más amplio de una campaña anticomunista, la familia real tailandesa asumió el liderazgo en la lucha contra la persistencia de las actividades de cultivo en las mesetas del Norte del país por parte de minorías hmong desplazadas de China. El Proyecto Real Tailandés para las Mesetas, encabezado por el rey Bhumibol, promovió la participación de la comunidad hmong en la identificación y la solución de las carencias relativas a la ciudadanía y a la infraestructura. Se apoyó el paso hacia la economía formal a través de la inversión y la capacitación profesional. Reconociéndose la vulnerabilidad de los medios de subsistencia que genera el desfase entre la erradicación de los cultivos y el empleo en la agricultura formal alternativa, se acordó que la erradicación se emprendería de forma negociada y solamente a partir del momento en que los agricultores dispusieran de una alternativa económica. Asimismo, se permitió que los hmong cultivaran pequeñas cantidades de adormidera para su consumo personal (Renard, 2002). La continuidad y la legitimidad que ofreció la familia real han constituido un factor clave en el éxito de este proyecto en curso y explican el apoyo prolongado que ha recibido de la ONU y de los gobiernos donantes (principalmente Alemania).

39 Según algunos críticos, la experiencia tailandesa de DA es un proyecto nacionalista de “extensión del Estado por medio de la aplicación de proyectos orientados al desarrollo” (Windle, 2016, 97). De acuerdo con esta perspectiva, el DA fue una manera de asegurar la presencia del Estado en sus territorios fronterizos e infundir en los grupos que habitan en las mesetas “un sentido de pertenencia y de lealtad nacional hacia el país” (Windle, 2017, 371). No obstante, este consiguió una reducción sostenida de los cultivos de adormidera en Tailandia y sirvió de modelo de mejores prácticas para estrategias no coercitivas y de largo plazo en la eliminación de los cultivos ilegales, siendo reproducida inicialmente por Laos en 1994 con su Programa global de fiscalización de drogas (Boonwaat, 2001; Windle, 2017, 368).

40 Tanto el modelo tailandés como la ratificación oficial del DA en el *Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre desarrollo alternativo* de 1998 y el *Documento Final* de la UNGASS de 2016 alentaron un alejamiento respecto de los programas simples de sustitución de cultivos que se habían probado en los años 80 en una serie de zonas de cultivo de América Latina, y cuyos resultados en la reducción de los cultivos fueron limitados. Estas iniciativas carecían de los recursos y el compromiso de largo plazo de donantes necesarios para una reducción durable de los cultivos. Estas fueron objeto de diversas críticas por: fomentar la implantación de cultivos agrícolas mal remunerados y fácilmente expuestos a la descomposición y a enfermedades; concentrarse en proyectos inútiles; no ser capaces de proporcionar a los agricultores las habilidades, activos y

recursos necesarios para un paso duradero hacia la economía formal; y no conseguir involucrar a los agricultores como partes interesadas en la elaboración y la ejecución de proyectos de DA. Las condiciones de la asistencia al desarrollo, que comprendían la destrucción previa de los cultivos de los que se extraen estupefacientes, no reconocían la vulnerabilidad de los medios de subsistencia de los agricultores, y la penalización del cultivo impidió desarrollar una relación de confianza entre los agricultores, los organismos de desarrollo y las autoridades estatales. Esto produjo proyectos inadecuados, de corto plazo y elaborados desde fuera, cuyos efectos en las comunidades cultivadoras fueron escasos (Léons y Sanabria, 1997).

5.2 Hacia los medios de vida alternativos y la fiscalización de drogas orientada al desarrollo

- 41 Teniendo en cuenta estas críticas y fundamentándose en el *Plan de Acción* de 1998, las autoridades de fiscalización de las drogas se implicaron en proyectos más complejos que incorporaban inversiones en salud, educación e infraestructura y que se conocen como “medios de vida alternativos” y “fiscalización de drogas orientada al desarrollo” (GIZ, 2006; Mansfield, 2006). Estos ponían de relieve estrategias más integrales que contemplaban las necesidades de desarrollo de las zonas de cultivo en un marco más amplio de reducción de la pobreza nacional y de incorporación política. Los medios de vida alternativos y la fiscalización de drogas orientada al desarrollo captaron el empuje participativo del Proyecto Real Tailandés para las Mesetas, la sensibilidad a las dinámicas de género del cultivo y las actividades posteriores de comercialización, así como la inclusión de iniciativas de lucha contra la pobreza, tales como las transferencias condicionales de dinero en efectivo. Si se les compara con las estrategias de “desarrollo” de EE. UU., estas nuevas formulaciones de las iniciativas de DA no imponían la erradicación previa de los cultivos como condición para otorgar ayudas al desarrollo.
- 42 Pese a la innovación y al aprendizaje intersectorial del DA, sus logros siguen siendo restringidos (Farthing y Ledebur, 2015; 2005; Jelsma, 2002; Mansfield y Paine, 2005). Entre las dificultades principales que se han señalado más recientemente en relación con Afganistán y Colombia se destacan la falta de una planificación estratégica clara, coherente y de largo plazo, la escasez continua de financiamiento, los ciclos de corto plazo y la incoherencia programática. Las últimas de estas dificultades se ven reflejadas en la falta de planificación común e intercambio de información tanto al interior de los organismos de lucha contra los estupefacientes y de desarrollo extranjeros y nacionales, como entre estos, y la persistencia de visiones e interpretaciones divergentes sobre el “problema” del cultivo (*The Economist*, 2018).
- 43 El respaldo a las estrategias militarizadas es un aspecto que ha sido integrado tanto por los agentes como por las instituciones y procesos (EE. UU., sectores de la seguridad nacionales), y el cual se ha visto reforzado gracias a las dinámicas de conflicto que dominan en la mayoría de las zonas de cultivo. Los ataques terroristas a EE. UU. del 11 de septiembre de 2001 produjeron una revalorización de las estrategias coercitivas de control de la oferta de drogas, como consecuencia de la fusión de la “guerra contra las drogas” y la “guerra contra el terrorismo”. Esto marcó un regreso a una narrativa según la cual las comunidades cultivadoras son delincuentes e instrumento de los terroristas, legitimando a su vez la violencia de Estado, y socavando la confianza y la colaboración en la reducción de los cultivos (Tickner, 2014). La falta de consenso en cuanto al orden en que se deben erradicar los cultivos y a la recepción de la ayuda al desarrollo ha sido especialmente problemática, y los agentes nacionales y extranjeros han seguido enfoques distintos y descoordinados al respecto.
- 44 La interconexión que se ha establecido entre las drogas y la contrainsurgencia ha ocasionado una revalorización del sector de la seguridad como protagonista principal en la lucha contra los estupefacientes, así como una incorporación de las instrucciones y presupuestos para el desarrollo en las carteras competentes en asuntos de seguridad. Lo

anterior ha generado estrategias dictadas desde la preeminencia de consideraciones de seguridad y estabilización, dando origen a su vez a cambios drásticos en materia de políticas y programas, así como a una falta de predictibilidad de las pautas de financiamiento del DA. En algunos casos, los agentes de seguridad han asumido la responsabilidad de los QUIPS (proyectos de efecto rápido) basándose en motivos estratégicos y “emocionales”, en vez de en objetivos de desarrollo sostenibles, integrados y cuantificables (Isacson, 2006; 2012; Vargas Meza, 2011). Se han criticado los mecanismos de entrega de los financiamientos de DA por movilizar y empoderar a “guardianes” tradicionales de las comunidades fundamentándose en pragmatismos políticos y produciendo supervisión insuficiente, corrupción y nuevas formas de desigualdad y estratificación rural. En este sentido, la apropiación local, las estrategias basadas en los derechos y la “participación de las partes interesadas” en la elaboración, supervisión y evaluación de los programas de DA han sido limitadas, como ocurre asimismo con la incorporación de la perspectiva de género y la sensibilidad al conflicto.

45 Mientras que la fiscalización de drogas orientada al desarrollo fomentó una mayor apropiación nacional de las economías ilegales localizadas y alentó a que se dejara de tratar a las zonas de cultivo como zonas de “enclave”, esta no logró una aceptación de alto nivel, una apropiación nacional, una institucionalización legal, ni la capacidad burocrática necesaria para guiar su integración más efectiva en la elaboración de programas nacionales. A la inversa, al prestar más atención a las dinámicas nacionales que a aquellas más localizadas, el DA y la fiscalización de drogas orientada al desarrollo fueron objeto de críticas al no tener en cuenta las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales de las zonas de cultivo. Se llevaron a cabo escasas evaluaciones de programas, las cuales se basaban en información de referencia deficiente y parámetros centrados específicamente en la fiscalización de drogas y no en índices de desarrollo. La ausencia de indicadores orientados al desarrollo pusieron de manifiesto las limitaciones del DA como un “experimento” dentro del paradigma de políticas prohibicionistas existente (Oliver y Pemberton, 2004).

5.3 Las limitaciones del DA

46 Tanto en sus formas tradicionales como en sus formas más actuales orientadas al desarrollo, el DA carece de capacidad de transformación. No cuestiona las causas estructurales del cultivo –tales como la desigualdad en el acceso a la tierra, la marginalización racial y étnica o los desequilibrios de poder– que permiten que algunos agitadores privilegiados afecten y destruyan las iniciativas en materia de desarrollo. La capacidad de los programas de DA de ofrecer medios de subsistencia rurales duraderos y bien remunerados se ve mermada por las condiciones concretas de los mercados formales y mundiales compuestos de cadenas transnacionales de suministro y dinámicas descendentes de los precios al consumidor. Ante la ausencia de inversión social importante, programas de redistribución de tierras e inversión masiva de capital, el DA no ofrece a las comunidades que cultivan los recursos ni la resiliencia necesaria para conservar sus ingresos familiares en mercados nacionales e internacionales altamente competitivos. En términos geográficos y de elaboración de programas, su respuesta ha sido reducida y limitada a las zonas rurales, sin un compromiso con las dificultades que presentan los mercados urbanos de las drogas y la sustitución de drogas sintéticas (sesión plenaria de la ONUDD, marzo de 2019). La permanente falta de claridad institucional que rodea tanto al DA, como a los medios de vida alternativos y la fiscalización de drogas orientada al desarrollo es especialmente problemática: la terminología y las aspiraciones de esta última han sido en su mayoría abandonadas y sustituidas por un retorno a la narrativa tradicional y genérica del “DA” en lo que se refiere a la elaboración de los programas. Se ha seguido entendiendo al “desarrollo” de formas diversas, ya sea como definido desde fuera, definido por el mercado con una asistencia sujeta a condiciones (EE. UU.), impulsado localmente con asistencia incondicional y orientado al mercado (EU, OEA) o como una forma de modernización

dirigida por el Estado (China, Laos). Se da énfasis al papel que desempeña el sector privado o los empresarios del Estado en dirigir la inversión e identificar las posibilidades del mercado en territorios vulnerables, desiguales e inestables. Estos enfoques no hacen posible el empoderamiento económico de las comunidades que se dedican al cultivo, ni resuelven las desigualdades estructurales, sino que crean nuevas formas de inseguridad impulsadas por el mercado respecto a los medios de subsistencia.

47 En el ámbito nacional, los programas de DA han sufrido fluctuaciones como consecuencia de los cambios en la gobernanza o en las prioridades, y debido a interpretaciones divergentes de los problemas; en Colombia, la transición entre los presidentes Juan Manuel Santos e Iván Duque representa un caso apropiado para el estudio de dichas tendencias. Bolivia es un ejemplo contundente de los problemas conexos de apropiación nacional, innovaciones políticas dentro del paradigma de prohibición y giros en las políticas como consecuencia de los cambios políticos. En 2004, Bolivia legalizó los cultivos inscritos de hoja de coca, en un comienzo, de hasta un cató (1.600 a 2.500 metros cuadrados). Esto quedó oficializado en la Constitución de 2009 promulgada bajo la presidencia del exlíder del sindicato cocalero Evo Morales y acorde con la política de su gobierno, *Sí a la coca, no a la cocaína* (Farthing y Ledebur, 2015; Grisaffi, 2019). Estas políticas pusieron fin a las estrategias de erradicación coercitivas impulsadas por EE. UU. e incitaron a las comunidades indígenas a destinar sus cultivos al mercado cocalero nacional. La gestión y control de su implementación le correspondía a los sindicatos de productores de coca y a las comunidades. Esta estrategia de desarrollo alternativo participativo, financiada por la UE, se vio enfrentada a la fuerte oposición de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) y colocó al gobierno de Morales en situación de conflicto con el gobierno estadounidense. La situación hizo necesario el retiro de Bolivia de los tratados correspondientes y su posterior readmisión (Grisaffi, 2019). Pese a los obstáculos institucionales y al antagonismo de EE. UU., se ha reconocido que esta política consiguió resultados positivos en la reducción del cultivo ilegal y de la violencia vinculada a los intentos de erradicación, como también en la creación de ingresos duraderos para las comunidades locales (Farthing y Kohl, 2005; Farthing y Ledebur, 2015). Luego de la caída del gobierno de Morales, tras una controvertida elección presidencial y su abandono del país en noviembre de 2019, el poder fue asumido por un gobierno “provisional” apoyado por los militares y abiertamente opuesto a la estrategia *Sí a la coca, no a la cocaína*. Estas políticas quedaron invalidadas cuando el gobierno “provisional” puso a Bolivia nuevamente en la órbita diplomática y política de EE. UU.

48 Aunque se suele presentar al DA como un proceso radical e innovador, se trata de una iniciativa conservadora que admite políticas de ajuste moderadas con el fin de mantener intactos los principios fundamentales de la prohibición. Este se inscribe en la lógica del “cultivo cero” [eliminación total de los cultivos, ndlt] y la orientación de la oferta del sistema de control existente, así como en un modelo de delimitación arbitraria de los mercados medicinales regulados y no autorizados, los cuales se desintegran con rapidez. Como lo indica el objetivo 1 del *Plan de Acción* de 1998 en lo relativo al DA, se requiere que los Estados “tomen las medidas adecuadas para prevenir el cultivo ilegal de plantas que contengan sustancias narcóticas y psicotrópicas, así como cooperar para mejorar la eficacia de las iniciativas de erradicación, entre otros, prestando su apoyo al desarrollo alternativo”. El DA es una nueva herramienta dentro del marco normativo y de las políticas internacionales de prohibición actual que desfavorece al Sur global y sigue desplazando los costos de la represión a los países de ingresos bajos y medios, encerrando la problemática en las plantas, al igual que en el pasado. Su visión es moderada, al solo responder al problema del cultivo y no a las cuestiones más amplias del desarrollo, la pobreza y la exclusión en los Estados de fabricación y tráfico, como también al dar importancia a las soluciones de mercado para resolver problemas graves de desigualdad estructural y mundial. En este sentido, el DA es una respuesta a la “acumulación de anomalías” ocasionadas por las iniciativas coercitivas de erradicación de las drogas, pero como lo señala Wilder y Howlett (2015, 106), “La capacidad de

derrotar en batallas discursivas a fin de institucionalizar ideas también plantea la posibilidad de que algunos o la mayor parte de los elementos del paradigma actual se mantengan y no se reemplacen”.

6 Desarrollo: un punto ciego en la prohibición

49 Las drogas y el tema del desarrollo están ampliamente interrelacionados, entre otros, en lo tocante a las repercusiones económicas, sociales y políticas que suponen las estrategias coercitivas de lucha contra los estupefacientes para las perspectivas de desarrollo. Sin embargo, según lo ha señalado la OEA, y a pesar de los compromisos contraídos al más alto nivel para mejorar las articulaciones temáticas y programáticas, “las políticas en materia de drogas y de desarrollo suelen formularse por separado” (OEA, 2013, 9), entre otros, debido a la resistencia prolongada de los organismos de fiscalización de drogas (Bridge, 2017; Brombacher y Westerbarkei, 2019, 90). Los esfuerzos tendientes a superar el aislamiento institucional y organizacional, y a promover sinergias políticas y operativas, quedaron reflejados en el *Documento Final* de la UNGASS de 2016 y en la incorporación de los problemas penales y de salud vinculados con las drogas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (ODS 16 y 3 respectivamente). No obstante, la integración de las problemáticas de las drogas y el desarrollo se inicia en un época en que los resultados de desarrollo, al igual que las políticas sobre drogas, comienzan a ser objeto de críticas.

50 El “desarrollo” y el “desarrollo sostenible” son conceptos cuestionados y ambiguos, tanto como conceptos que como prácticas, y cuentan con una “verdadera industria de la decodificación y de la defensa de lo que realmente significa el desarrollo sostenible” (Robert, Parris y Leiserowitz, 2005, 11). En su forma más simple, el desarrollo puede definirse como una responsabilidad colectiva respecto a un proceso de cambio que hace posible que las personas alcancen derechos y mejoras posibles y fundamentales. A este respecto, el optimismo de la primera década del siglo XXI y los anhelos de cambio profundo para todas las personas ha dado paso a una evaluación más escéptica de los resultados de desarrollo más recientes. Las estadísticas sobre reducción de la pobreza – y los datos del Banco Mundial– han comenzado a ser blanco de críticas debido, entre otros, al tipo de mediciones en que se basan y a su fiabilidad (Hickel, 2018; Sumner, 2016), la escandalosa concentración de la riqueza en el 1% superior (Selwyn, 2017), el carácter laboral precario y las malas remuneraciones en las cadenas comerciales mundiales, y las dificultades que supone el surgimiento de una nueva geografía de la pobreza en los países con crecimiento más dinámico (de ingresos medios). Los supuestos liberales y mercantiles han estado al centro de las preocupaciones, principalmente al otorgarse una importancia constante al crecimiento –más que a la distribución y la redistribución– como motor del desarrollo. Los objetivos de desarrollo actuales se fundamentan en un amplio consenso internacional que queda reflejado en compromisos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los ODS y en mecanismos como los documentos nacionales de estrategia para la reducción de la pobreza (PRSP). Para los críticos, sin embargo, lo anterior solo representa un consenso mínimo, no aborda las problemáticas del poder, y oculta una divergencia entre las declaraciones de intenciones y la implementación real (Cornwall y Brock, 2005; Vandemoortele, 2003).

51 Según Cornwall y Brock, “Tres nociones –“participación”, “empoderamiento” y “reducción de la pobreza”– han adquirido un valor considerable en el lenguaje de desarrollo dominante”. Estas han creado un programa de transformación que “combina un pragmatismo razonable con una autoridad moral casi irreprochable” (Cornwall y Brock, 2005, 1043), que ofrece “una hoja de ruta clara para la aplicación” (Cornwall y Brock, 2005, 1044) y contempla la capacidad de medición. Aún así, se cuestiona en qué medida estos programas de desarrollo y de lucha contra la pobreza representan un

cambio significativo en la política, la elaboración de políticas y las prácticas. Se sostiene que el origen radical de conceptos tales como “participación” y “empoderamiento” se ha visto restringido, neutralizado y “reconfigurado en favor de recetas de desarrollo actuales uniformes, adquiriendo una forma apolítica con la que todo el mundo puede estar de acuerdo” (Cornwall y Brock, 2005, 1048; Stewart y Wang, 2003). La persistencia de pesos desiguales en el mercado, la acumulación de riquezas por parte de las élites, la consolidación del poder empresarial y la perpetuación de la pobreza plantean serias dudas sobre qué tan significativos son los cambios que propone el programa actual de desarrollo en cuanto a las pautas de acumulación de capital, la explotación, la participación y las relaciones de género (Crewe y Harrison, 1999; Groves y Hinton, 2004; Mosse, 2005; Whitehead, 2003).

- 52 Tal como ocurre con el DA, se critica la estrategia de desarrollo actual por haber creado nuevas clases de pobres y mantener al mismo tiempo un discurso de ayuda a los sectores más pobres. Tal como lo destacó Christian Aid (2019, 7), “los ODS llegan escasamente a aquellos lugares en donde los problemas en torno a la consolidación de la paz son más urgentes: a los márgenes (tanto geográficos como económicos) y a las zonas fronterizas, en donde la violencia, la fragilidad y el desplazamiento son moneda corriente”. Las zonas de cultivo y las economías basadas en la droga son un “punto ciego” para el desarrollo en general y para los ODS en especial, los cuales, al igual que el DA, no consiguen abordar de modo significativo las dinámicas del poder, la recopilación de datos de calidad o entender adecuadamente “cómo los hombres y las mujeres de las comunidades locales consiguen reducir riesgos a través de actividades ilícitas” (Christian Aid, 2019, 10). El mantenimiento de la penalización de las drogas dentro de un contexto orientado al desarrollo es insostenible, y perpetúa los abusos contra los derechos, la estigmatización, la violencia y los perjuicios. Como lo deduce Christian Aid (2019, 14), “En general, los ODS reflejan una visión clásica según la cual las economías de cultivos de drogas ilegales son ajenas a la esfera del desarrollo. En vez de percibir las como parte integrante de las vidas y de los medios de subsistencia de aquellos que viven marginados, se amenaza a estas economías como si fueran una ‘distorsión’ o una patología que es necesario aislar, combatir y destruir. Por tanto, las actividades de represión, incluidas las políticas vinculadas a la guerra contra las drogas, más que encarnar iniciativas de desarrollo y consolidación de la paz, se sitúan en la vanguardia de la lucha contra economías basadas en las drogas en regiones fronterizas frágiles”.

7 Conclusión

- 53 La integración de las políticas en materia de drogas y de desarrollo abre la posibilidad para una nueva forma de pensar las desigualdades estructurales profundamente enraizadas existentes entre el Norte y el Sur y al interior de los países del Sur global. Si bien se deben acoger con satisfacción todas las iniciativas que fomenten el mejoramiento de las sinergias entre las políticas de drogas y de desarrollo, solo se conseguirán avances limitados si se insiste en la interacción entre paradigmas contraproducentes, poco realistas y que provocan más daños que beneficios en materia de políticas. El *Plan de Acción* de 1998, los ODS y el *Documento Final* de la UNGASS de 2016 se destacan por ignorar y excluir un compromiso significativo y empírico con las repercusiones que tiene la penalización en el desarrollo. Los problemas complejos de desarrollo no pueden resolverse dentro del marco institucional y normativo de la penalización, con su correspondiente primacía de enfoques que priorizan el orden público, agentes de seguridad y parámetros de represión. La prohibición es un obstáculo a los programas basados en la defensa de los derechos, la participación de las partes interesadas y procesos de reforma estructural que deberían ser los componentes principales de cualquier labor internacional y nacional significativa encaminada a combatir la pobreza y la inseguridad. En lugar de apoyar la armonización de las políticas, la comunidad involucrada en temas de desarrollo debe situarse a la vanguardia para exigir un cambio de paradigma en las políticas sobre drogas, en

momentos en que las experiencias políticas nacionales de despenalización y legalización del cannabis ponen de manifiesto temas como el comercio justo, las ventajas comparativas y la hipocresía del Norte global.

References

- Alimi, D. (2019) 'An Agenda-in-the-making: The Linking of Drugs and Development Discourses', *Journal of Illicit Economies and Development*, 1(1), pp. 37–51.
- Asamblea General de la ONU (1998) *Action Plan on International Cooperation on the Eradication of Illicit Drug Crops and on Alternative Development*, UN Ref. A/RES/S-20/4[E] (New York: United Nations).
- Ayling, J. (2005) 'Conscription in the War on Drugs: Recent Reforms to the US Drug Certification Process', *International Journal of Drug Policy*, 16(6), pp. 376–83.
- Barsh, R. (2001) 'Who Steals Indigenous Knowledge?' Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law), 95, pp. 153–161.
- Baum, D. (2016) 'Legalize It All: How to win the war on drugs', *Harpers Magazine*, April, <https://harpers.org/archive/2016/04/legalize-it-all/> (accedido el 11 de mayo 2020).
- Bewley-Taylor, D. (2012) *International Drug Control: Consensus Fractured* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Bewley-Taylor, D., M. Jelsma y T. Blickman (2014) *The Rise and Decline of Cannabis Prohibition* (Amsterdam: Transnational Institute).
- Boister, N. (2002) 'Human Rights Protections in the Suppression Conventions', *Human Rights Law Review*, 2(2), pp. 199–227.
- Boonwaat, L. (2001) 'An Overview of Alternative Development and Illicit Crop Eradication Policies, Strategies and Actions in the Region', in UNDCP *Alternative Development: Sharing Good Practices Facing Common Problems* (Myanmar: UNDCP, Regional Centre for East Asia and the Pacific), https://www.unodc.org/pdf/publications/alt-development_common-problems.pdf (accedido el 11 de mayo 2020).
- Bridge, J. (2017) *Edging forward: How the UN's language on drugs has advanced since 1990* (London: International Drug Policy Consortium, Transnational Institute and Global Drug Policy Observatory).
- Brombacher, D. y J. Westerbarkei (2019) 'From Alternative Development to Sustainable Development: The Role of Development within the Global Drug Control Regime', *Journal of Illicit Economies and Development*, 1(1), pp. 89–98.
- Brunn, K., L. Pan y I. Rexed (1975) *The Gentlemen's Club: International Control of Drugs and Alcohol* (Chicago: University of Chicago Press).
- Buxton, J. (2015) *Drugs and Development: The Great Disconnect* (Swansea: Global Drug Policy Observatory, GDPO).
- Buxton, J., D. Bewley-Taylor y C. Hallam (2017) *Dealing with Synthetics: Time to Reframe the Narrative* (Swansea: GDPO).
- CARICOM (Caribbean Community) (2008) *Beyond Boundaries: A Comparative Study on Criminal Deportation in Antigua, Guyana, Jamaica, and Trinidad and Tobago* (Trinidad and Tobago: CARICOM, Implementation Agency for Crime and Security).
- Camilo Castillo, J., D. Mejía y P. Restrepo (2014) *Scarcity without Leviathan: The Violent Effects of Cocaine Supply Shortages in the Mexican Drug War*, Working Paper 356 (Washington D.C.: Centre for Global Development).
- Campbell, R. (1977) *The Luciano Project: The Secret Wartime Collaboration of the Mafia and the U.S. Navy* (New York: McGraw-Hill).
- Caulkins, J. y P. Reuter (2010) 'How Drug Enforcement Affects Drug Prices', *Crime and Justice*, 39(1), pp. 213–271, DOI: 10.1086/652386
- Christian Aid (2019) *Peace, Illicit Drugs and the SDGs: A Development Gap* (London: Christian Aid).
- Clemencia Ramírez, M. (2005) 'Aerial Spraying and Alternative Development in Plan Colombia: Two Sides of the Same Coin or Two Contested Policies?', *Revista: Harvard Review of Latin America* (Spring-Summer), <https://revista.drclas.harvard.edu/book/aerial-spraying-and-alternative-development-plan-colombia> (accedido el 11 de mayo 2020).
- Cornwall, A. and K. Brock (2005) 'What do buzzwords do for development policy? A critical look at "participation", "empowerment" and "poverty reduction"', *Third World Quarterly*, 26(7), pp. 1043–1060.

- Crewe, E. y E. Harrison (1999) *Whose Development? An Ethnography of Aid* (London: Zed Books).
- Csete, J., A. Kamarulzaman, M. Kazatchkine, F. Altice, M. Balicki, J. Buxton, J. Cepeda, M. Comfort, E. Goosby, J. Goulão, C. Hart, R. Horton, T. Kerr, A. Madrazo Lajous, S. Lewis, N. Martin, D. Mejía, D. Mathiesson, I. Obot, A. Ogunrombi, S. Sherman, J. Stone, N. Vallath, P. Vickerman, T. Zábanský, y C. Beyrer (2016) 'Public Health and International Drug Policy', *The Lancet*, 387(10026), pp.1427–1480.
- David, P. (2007) 'Path Dependence: A Foundational Concept for Historical Social Science', *Cliometrica*, 1(2), pp. 91–114.
- Dion, M. y C. Russler (2008) 'Eradication efforts, the state, displacement and poverty: Explaining coca cultivation in Colombia during Plan Colombia', *Journal of Latin American Studies*. 40, pp. 399–421.
- (The Economist (2018) 'Colombia's two anti-coca strategies are at war with each other', *The Economist*, 20 February.
- Evered, K. (2011) 'Traditional Ecologies of the Opium Poppy and Oral History in Rural Turkey', *Geographical Review*, 101(2), pp. 164–182.
- Farthing, L. y B. Kohl (2005) 'Conflicting Agendas: the politics of development aid in drug-producing areas', *Development Policy Review*, 23(2), pp. 183–198.
- Farthing, L. y K. Ledebur (2015) *Habeas coca: Bolivia's Community Coca Control* (New York: Open Society Foundations, Global Drug Policy Program).
- Fleetwood, J. y A. Torres (2011) 'Mothers and Children of the Drug War: A View from a Women's Prison in Quito, Ecuador', in D. Barrett (ed) *Children of the Drug War: Perspectives on the Impact of Drug Policies on Young People* (New York: International Debate Education Association), pp. 127–140.
- Felbab-Brown, V. (2016) 'No Easy Exit: Drugs and Counternarcotics Policies in Afghanistan' (Washington D.C.: Brookings).
- Fellner, J. (2009) 'Race, Drugs, and Law Enforcement in the United States', *Stanford Law and Policy Review*, 20(2).
- Fleming, M., J. Roman y G. Farrell (2000) 'The Shadow Economy', *Journal of International Affairs*, 53(2), pp. 387–409.
- Ghiabi, M. (2019) *Drugs Politics: Managing Disorder in the Islamic Republic of Iran* (Cambridge: CUP).
- Gibert, M. (2009) 'The Securitisation of the EU's Development Agenda in Africa: Insights from Guinea Bissau', *Perspectives on European Politics and Society*, 10(4), pp. 621–37.
- Gingeras, R. (2013) 'Istanbul Confidential: Heroin, Espionage, and Politics in Cold War Turkey, 1945–1960', *Diplomatic History*, 37(4), pp. 779–806.
- Gingeras, R. (2012) 'Poppy Politics: American Agents, Iranian Addicts and Afghan Opium, 1945–80', *Iranian Studies* 45(3), pp. 318–19.
- GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) (2006) *Lessons Learned from Alternative Development in Latin America* (Berlin: GIZ).
- Gootenberg, P. (2001) *The Rise and Demise of Coca and Cocaine: As Licit Global 'Commodity Chains', 1860-1960* (New York: SUNY-Stony Brook).
- Grisaffi, T. (2019) *Coca yes, cocaine no: how Bolivia's coca growers re-shaped democracy* (Durham: Duke University Press).
- Groves, L. y R. Hinton (eds.) (2004) *Inclusive Aid: Changing Power and Relationships in International Development* (London: Earthscan).
- Hall, P. (1993) 'Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain', *Comparative Politics*, 25 (3), pp. 275–296.
- Hickel, J. (2018) *The Divide: A Brief Guide to Global Inequality and its Solutions* (London: Penguin).
- Inkster, N. y V. Comolli (2012) *Drugs, Insecurity and Failed States: The Problems of Prohibition* (London: International Institute of Strategic Studies).
- Isacson, A. (2012) *Consolidating "Consolidation" Colombia's "security and development" zones await a civilian handoff, while Washington backs away from the concept* (Washington D.C.: WOLA).
- Isacson, A. (2006) *Plan Colombia – Six Years Later: Report of a CIP Staff Visit to Putumayo and Medellín, Colombia* (Washington, D.C.: Center for International Policy).
- Jelsma, M. (2002) *Alternative Development and Drug Control: A Critical Assessment*, Speech presented at the International Conference on the Role of Alternative Development in Drug Control and Development Cooperation, Feldafing, Germany.

- Jelsma, M. (2001) *Vicious Circle – The Chemical and Biological “War on Drugs”* (Amsterdam: Transnational Institute).
- Keefer, P., N. Loayza y R. Soares (2010) *Innocent Bystanders: Developing Countries and the War on Drugs* (London: Palgrave).
- Kumar, S. (1998) ‘Asian illicit drugs are manufactured from legitimate precursors’, *The Lancet*, 352(9133), p. 1045.
- Kurtz-Phelan, D. (2005), “Coca Is Everything Here”: Hard Truths about Bolivia's Drug War’, *World Policy Journal*, 22(3), pp. 103–112.
- Léons, M. y H. Sanabria (1997) *Coca, Cocaine, and the Bolivian Reality* (New York: State University of New York Press).
- Sociedad de Naciones (1931) *Convention for limiting the Manufacture and regulating the Distribution of Narcotic Drugs* (Geneva: Sociedad de Naciones).
- Levine, M. y L. Kavanau Levine (2012) *The Big White Lie: The Deep Cover Operation That Exposed the CIA Sabotage of the Drug War* (Laura Kavanau-Levine Publishers).
- Mansfield, D. (2016) *A State Build on Sand: How Opium Undermined Afghanistan* (Oxford: Oxford University Press).
- Mansfield, D. (2006) ‘Development in a Drugs Environment: A Strategic Approach to “Alternative Development”’, (Berlin: GIZ).
- Mansfield, D. y Paine A. (2005) *Alternative Livelihoods: Substance or Slogan?* AREU Briefing Paper, October, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/14650/1/bp05ma01.pdf> (accedido el 11 de mayo 2020).
- McAllister, W. (1999) *Drug Diplomacy in the Twentieth Century* (London: Routledge).
- McCoy, A. (1991) *The Politics of Heroin: CIA Complicity in the Global Drug Trade* (Brooklyn: Lawrence Hill Books).
- Mintrom, M. y P. Norman (2009) ‘Policy Entrepreneurship and Policy Change’, *Policy Studies Journal*, 37(4), pp. 649–667.
- Miron, J. (2010) *The Budgetary Implications of Drug Prohibition* (Cambridge, Mass.: Harvard University).
- Mosse, D. (2005) *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice* (London: Pluto Press).
- Musto, D. (1999) *The American Disease: Origins of Narcotic Control* (Oxford: OUP).
- Norwegian Refugee Council (2010) *Briefing paper by the Norwegian Refugee Council's Internal Displacement Monitoring Centre on forced displacement in Mexico due to drug cartel violence* (Oslo: Internal Displacement Monitoring Centre).
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2013) *Report on the Drug Problem in the Americas* (Washington D.C.: OEA).
- Oliver, M. y H. Pemberton (2004) ‘Learning and change in 20th-century British economic policy’, *Governance*, 17(3), pp. 415–441.
- ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2018) *World Drug Report 2018* (Vienna: ONU).
- ONUDD (2016) *Outcome Document of the 2016 United Nations General Assembly Special Session on the World Drug Problem* (New York: ONU).
- ONUDD (2009) *World Drug Report 2009* (Vienna: ONU).
- ONUDD (2008) *A Century of Internal Drug Control* (Vienna: ONU).
- ONUDD y Banco Mundial (2007) *Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean*, Report No. 37820 (Vienna: ONU).
- Raab, S. (2005) *Five Families: The Rise, Decline, and Resurgence of America's Most Powerful Mafia Empires* (New York: Thomas Dunne Books).
- Renard, R. (2002) *Opium Reduction in Thailand, 1970-2000: A Thirty Year Journey* (Chiang Mai: Silkworm Books).
- Robert, K., T. Parris y A. Leiserowitz (2005) ‘What is Sustainable Development? Goals, Indicators, Values, and Practice’, *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 47(3), pp. 8–21.
- Rojas, I. (2003) ‘The push for zero coca: Democratic transition and counternarcotics policy in Peru’, *Drug War Monitor* (Washington D.C.: WOLA).
- Selwyn, B. (2017) *The Struggle for Development* (London: Polity).
- SIGAR (US Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction) (2018), *Counternarcotics: Lessons from the US Experience in Afghanistan* (Virginia: SIGAR).

- Stares, P. (1996) *Global Habit: The Drug Problem in a Borderless World* (Washington D.C.: Brookings).
- Stewart, F. y M. Wang (2003) *Do PRSPs Empower Poor Countries and Disempower the World Bank, Or Is It the Other Way Round?* QEH Working Paper No, 108 (Oxford: Queen Elizabeth House).
- Sumner, A. (2016) *Global Poverty: Deprivation, Distribution, and Development since the Cold War* (Oxford: OUP).
- Thoumi, F. (2002) 'Illegal Drugs in Colombia: From Illegal Economic Boom to Social Crisis', *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 582(1), pp. 102–116.
- Tickner, A. (2014) *Colombia, the United States and Security Co-operation by Proxy* (Washington D.C.: WOLA).
- Vandemoortele, J. (2003) 'Are the Millennium Development Goals feasible?' in R. Black and H. White (eds) *Targeting Development* (London: Routledge).
- Vargas Meza, R. (2011) *USAID's Alternative Development policy in Colombia: A critical analysis* (Amsterdam: TNI).
- Webb, G. (1999) *Dark Alliance CIA, the Contras and the Crack Cocaine Explosion* (Seven Stories Press).
- Whitehead, A. (2003) *Failing Women, Sustaining Poverty: Gender in Poverty Reduction Strategy Papers*, Report for the UK Gender and Development Network (London: Christian Aid).
- Wilder, M. y M. Howlett (2015) 'Paradigm Construction and the Politics of Policy Anomalies', in J. Hogan y M. Howlett, M., *Policy Paradigms in Theory and Practice* (London: Palgrave).
- Windle, J. (2017) 'Why do South-east Asian states choose to suppress opium? A cross-case comparison', *Third World Quarterly*, 39(2), pp. 366–384.
- Windle, J. (2016) *Suppressing Illicit Opium Production: Successful Intervention in Asia and the Middle East* (London: IB Tauris).
- WOLA (Washington Office on Latin America) (2016) *Women, Drug Policies and Incarceration* (Washington D.C.: WOLA).
- Wood, M. (2015) 'Puzzling and powering in policy paradigm shifts: politicization, depoliticization and social learning', *Critical Policy Studies*, 9(1), pp. 2–21.
- Woodiwiss, M. y D. Hobbs (2009) 'Organized Evil and the Atlantic Alliance: Moral Panics and the Rhetoric of Organized Crime Policing in America and Britain', *The British Journal of Criminology*, 49(1), pp. 106–128.
- Youngers, C. y E. Rosin (2004) *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of US Policy* (Colorado: Lynne Rienner).
- Zhou, Y. (1999) *Anti-drug Crusades in Twentieth-century China: Nationalism, History, and State building* (Oxford: Rowman and Littlefield).

Cite this article

Electronic reference

Julia Buxton, "Fiscalización de drogas y desarrollo: un punto ciego", *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement* [Online], 12 | 2020, Online since 15 October 2020, connection on 27 January 2025. URL: <http://journals.openedition.org/poldev/4142>; DOI: <https://doi.org/10.4000/poldev.4142>

About the author

Julia Buxton

Julia Buxton es profesora internacional de Criminología de la British Academy en la Universidad de Manchester (Reino Unido) e investigadora asociada superior del Global Drug Policy Observatory (GDPO) de la Universidad de Swansea (Reino Unido). Es coeditora del libro *The Impact of Global Drug Policy on Women: Shifting the Needle*, publicado por Emerald Press (2020), así como de múltiples publicaciones centradas en las drogas, el desarrollo y Latinoamérica.

By this author

Are Barriers to Sustainable Development Endogenous to Drug Control Policies? [Full text]

Les politiques anti-drogue sont-elles des obstacles au développement ?

¿Las restricciones al desarrollo sostenible son intrínsecas a las políticas de fiscalización de las drogas?

Translator

Loreto Solis

Copyright



The text only may be used under licence CC BY-NC 4.0. All other elements (illustrations, imported files) are “All rights reserved”, unless otherwise stated.