

MARCO DE REFERENCIA PARA LA COMPRESIÓN DEL CONCEPTO DE DESARROLLO ALTERNATIVO INTEGRAL Y SOSTENIBLE (DAIS)

Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)
Organización de los Estados Americanos (OEA)



OEA|CICAD



Este documento de referencia (*CICAD/doc.2502/19*) es el resultado del trabajo del Grupo de Expertos de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (GE-DAIS), preparado por la presidencia bajo el Gobierno de Uruguay y la vicepresidencia bajo el Gobierno del Perú. Este documento fue aprobado como parte del reporte del GE-DAIS, durante la sexagésima sexta sesión ordinaria de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) el 21 de noviembre de 2019.

MARCO DE REFERENCIA PARA LA COMPRESIÓN DEL CONCEPTO DE DESARROLLO ALTERNATIVO INTEGRAL Y SOSTENIBLE (DAIS)

Preámbulo

1. El Grupo de Expertos de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (GE – DAIS)¹ de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en el marco de la “Estrategia Hemisférica sobre Drogas” del 2010 y “Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2016-2020”, ha venido implementando un Plan de Trabajo aprobado en el año 2016².
2. El referido Plan contempla diversos temas (v. gr. el diseño, ejecución, medición, monitoreo y evaluación y sistematización de intervenciones) los que se acompañan de particulares líneas de acción, entre estas, el ejercicio por parte de los Estados Miembros, considerando sus particularidades en la producción ilícita de drogas, de comprender el concepto del DAIS en las Américas.
3. En este marco, la CICAD sometió a consideración de los Estados Miembros el proyecto de documento denominado “Marco de referencia para la ampliación del Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible en las Américas”, el mismo que fue resultado del trabajo realizado por el GE – DAIS durante el año 2017³ y 2018⁴.
4. Durante el 64° Periodo de Sesiones de la CICAD⁵, donde la República Oriental de Uruguay y la República del Perú asumieron la Presidencia y Vicepresidencia, respectivamente, del GE-DAIS, los Estados Miembros debatieron sobre los contenidos presentados en el proyecto de documento, en virtud de la vocación multilateral que este tendría.
5. Teniendo en cuenta el debate descrito, y sin perjuicio de la madurez de las experiencias propias que los Estados Miembros han venido acumulando en la materia desde la década del 80, el GE – DAIS promovió un proceso de reflexión interna a partir de las respuestas brindadas a un cuestionario denominado “Ficha País” propuesto por la Presidencia y Vicepresidencia.

1 El GE – DAIS fue reactivado en el marco del 58° Periodo de Sesiones de la CICAD, llevado a cabo del 11 al 13 de noviembre de 2015, en la ciudad de Trujillo, República del Perú. La Presidencia recayó en el Perú.

2 El Plan de Trabajo fue aprobado durante la primera reunión del GE – DAIS, llevada a cabo del 18 al 19 de mayo de 2016, en la ciudad de Lima, República del Perú.

3 El documento fue elaborado durante la segunda reunión del GE – DAIS, llevada a cabo del 17 al 19 de octubre de 2017, en la ciudad de La Antigua, República de Guatemala.

4 El GE – DAIS continuó la evaluación del proyecto de documento durante la tercera reunión del GE – DAIS, llevada a cabo del 08 al 10 de octubre de 2018, en la ciudad de Cartagena de Indias.

5 El 64° periodo de Sesiones de la CICAD se llevó a cabo del 19 al 21 de noviembre de 2018, en la ciudad de Washington, Estados Unidos de América.

6. El objetivo del presente documento de alcance multilateral es contribuir, a partir de las experiencias de los Estados Miembros, a la mejor comprensión del concepto de desarrollo alternativo integral y sostenible como parte de la política que coadyuva a la reducción de la oferta de materia prima para la producción de drogas ilícitas, así como al restablecimiento de una economía lícita y a la mejora social, institucional, cultural y ambiental de las zonas afectadas por los cultivos y otras actividades ilícitas relacionadas con la producción y tráfico de drogas.
7. En línea con lo establecido en la declaración de UNGASS 2016, *“Documento final del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas celebrado en 2016 Nueva York, 19-21 de abril de 2016”*, en la cual se plantea: *“Alentar la búsqueda de alternativas económicas viables, en particular para las comunidades afectadas, o que corran el riesgo de verse afectadas, por el cultivo ilícito para la producción de drogas y otras actividades ilícitas relacionadas con las drogas en entornos rurales y urbanos, entre otras cosas mediante programas de desarrollo alternativo amplios, y, con ese fin, considerar la posibilidad de llevar a efecto intervenciones orientadas al desarrollo, asegurando al mismo tiempo que tanto los hombres como las mujeres se beneficien de ellas por igual, entre otras cosas mediante oportunidades laborales, mejoras de la infraestructura y los servicios públicos básicos y, según proceda, la concesión de acceso a la tierra y títulos de propiedad sobre la tierra a los agricultores y las comunidades locales, lo que también contribuirá a prevenir, reducir o eliminar el cultivo ilícito y otras actividades ilícitas relacionadas con las drogas”*.

Marco internacional

8. De acuerdo con la *“Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas”* de 1988⁶, los Estados Parte se comprometieron a adoptar medidas para evitar el cultivo ilícito de las plantas que contengan estupefacientes o sustancias sicotrópicas (artículo 14 numeral 2) y a cooperar para aumentar la eficacia de los esfuerzos de erradicación que pueden comprender, entre otros, el apoyo al desarrollo rural integrado para ofrecer soluciones sustitutivas del cultivo ilícito que sean económicamente viables (artículo 14 numeral 3).
9. En el marco de la *“Declaración Política”* de 1998⁷, se reafirmó la necesidad de adoptar un enfoque global respecto de la eliminación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas, comprendiéndose el desarrollo alternativo como la integración de los sectores vulnerables – que participan en el mercado de drogas ilícitas – en actividades económicas legales y viables (párrafo 18). Además, con el fin de fomentar la cooperación en la lucha contra el problema mundial de las drogas se aprobó el *“Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y el desarrollo alternativo”*.

⁶ La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas fue adoptada el 20 de diciembre de 1988 y entró en vigencia el 11 de noviembre de 1990.

⁷ La Declaración Política fue adoptada durante la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas, celebrada del 8 a 10 de junio de 1998, en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América.

10. En el referido Plan de Acción de 1998, se reconoce que el desarrollo alternativo – así como las medidas de vigilancia y de erradicación – es una estrategia para el control eficaz de los cultivos (párrafo 2 del preámbulo); y se define como un *“proceso destinado a impedir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contengan estupefacientes y sustancias sicotrópicas mediante la adopción de medidas de desarrollo rural expresamente concebidas con tal fin, y que se lleva a cabo en el contexto de un crecimiento económico (...) [para] alcanzar un desarrollo sostenible (...), teniendo presentes las características socioculturales especiales de las comunidades y grupos destinatarios (...)”* (párrafo 3 del preámbulo).
11. La Resolución 44/11 de la Comisión de Estupefacientes (CND) del 2001,⁸ titulada *“Cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos destinados a la producción de drogas y el desarrollo alternativo”*, resaltó que las medidas tendientes a eliminar el cultivo ilícito y a promover el desarrollo alternativo deben ser *“compatibles”* con la utilización racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente (párrafo 6 del preámbulo). Asimismo, se insta a los Estados a proseguir con la reducción de los cultivos ilícitos a fin de *“reincorporar a los grupos de población afectados en la economía lícita”* (párrafo 1 de parte dispositiva).
12. Conforme a la Resolución 45/14 adoptada por la Comisión de Estupefacientes (CND) en el 2002,⁹ denominada *“El papel del desarrollo alternativo en la fiscalización de drogas y la cooperación para el desarrollo”*, se identifica al desarrollo alternativo como un proceso a mediano y largo plazo por el cual *“una economía ilícita se sustituye por una economía lícita”* (párrafo 8 del preámbulo). Asimismo, se precisa que el desarrollo alternativo también incluye al *“desarrollo alternativo preventivo”*, {cuando corresponde,} y comprende una infraestructura social y física para desarrollar una economía productiva y competitiva (párrafo 9 del preámbulo).
13. Según la *“Declaración Política sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de Drogas”* del 2009¹⁰, los programas de desarrollo alternativo y, cuando proceda, de desarrollo alternativo preventivo – junto con la erradicación y las medidas de aplicación de la ley – son estrategias sostenibles de control de los cultivos ilícitos para la producción de estupefacientes y sustancias sicotrópicas que requieren de una cooperación internacional basada en el principio de la responsabilidad compartida y de un enfoque integrado y equilibrado (párrafo 24).
14. La *“Estrategia Hemisférica sobre Drogas”* del 2010¹¹ de la CICAD contempla, respecto del eje relativo a la reducción de la oferta, la necesidad de que los Estados Miembros consideren diversos lineamientos, entre estos, la adopción de medidas de desarrollo alternativo integral y sostenible –en virtud de su importancia para la reducción de cultivos ilícitos– y de aplicación de la ley, de acuerdo con la situación en cada país (lineamientos 29 y 30).

8 La Resolución 44/11 fue adoptada durante el 44º período de sesiones de la CND, llevada a cabo del 20 al 29 de marzo del 2001.

9 La Resolución 45/14 fue adoptada durante el 45º período de sesiones de la CND, llevada a cabo del 11 al 15 de marzo del 2002.

10 La Declaración Política fue aprobada durante la Sesión de Alto Nivel de la CND, llevada a cabo del 11 al 12 de marzo de 2009.

11 La Estrategia Hemisférica sobre Drogas fue adoptada durante el 47º período de sesiones de la CICAD, llevada a cabo del 3 al 5 de mayo de 2010.

15. La Declaración de Antigua “*Por una Política Integral frente al Problema Mundial de las Drogas en las Américas*” del 2013¹² alienta a los Estados Miembros a impulsar medidas de desarrollo alternativo integral y sostenible y, “cuando proceda, el desarrollo alternativo preventivo, que se orienten a eliminar los factores causantes de la pobreza, la exclusión social y el deterioro ambiental para, entre otros, prevenir la inserción de poblaciones vulnerables en actividades vinculadas a la producción y el tráfico ilícitos de drogas” (párrafo 19). La Declaración enfatiza la cuestión del desarrollo, y no menciona la vinculación del asunto con la cuestión de la seguridad.
16. Los “*Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo*” del 2013¹³ parten de la idea de que las políticas de desarrollo alternativo forman parte de las iniciativas y políticas de desarrollo en los Estados afectados o que pueden verse perjudicados por los cultivos ilícitos utilizados para la producción y fabricación de drogas ilícitas (Principio 1); y son un componente fundamental de las políticas y programas de reducción de la oferta de drogas a través de la prevención, eliminación o reducción de los mencionados cultivos ilícitos, en la medida en que contribuyen a combatir la pobreza y proporcionan oportunidades de subsistencia (Principio 2).
17. La “*Declaración Ministerial Conjunta*” de 2014¹⁴ resalta la aprobación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo (párrafo 19). Asimismo, presenta al desarrollo alternativo –junto a la erradicación y represión– como medidas comprendidas dentro de las estrategias sostenibles de fiscalización de cultivos ilícitos a fin de reducirlos de forma apreciable y mensurable (párrafo 32). Además, hace referencia al enfoque de desarrollo rural a partir del fortalecimiento de la gobernanza, mejora del acceso a los mercados legales y la infraestructura, y participación de las comunidades locales en la formulación y aplicación de políticas y programas de desarrollo alternativo (párrafo 34).
18. La “*Agenda 2030*” de 2015¹⁵ se constituye como un plan de acción compuesto por diecisiete (17) Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y ciento sesenta y nueve (169) metas que se asientan sobre la premisa de que la erradicación de la pobreza es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. Estos objetivos y metas tienen carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.
19. El “*Documento Final del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas celebrado en 2016*”, titulado “*Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema*”

12 La Declaración de Antigua fue aprobada durante el 43º período de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), llevada a cabo del 4 al 6 de junio del 2013. La Declaración se aprobó en la cuarta sesión plenaria, del 6 de junio de 2013.

13 Los *Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo* fueron aprobados a través de la Resolución N.º 68/196, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2013. Los referidos Principios Rectores resultaron de la Conferencia Internacional de Alto Nivel sobre Desarrollo Alternativo, celebrada del 14 al 16 de noviembre de 2012, en la ciudad de Lima. Los Principios Rectores figuran como apéndice de la “*Declaración de Lima sobre el Desarrollo Alternativo*”.

14 La Declaración Ministerial Conjunta del Examen de Alto Nivel de 2014 para la aplicación de la Declaración Política y el Plan de Acción del 2009 fue adoptada durante el 57º período de sesiones de la CND, llevada a cabo del 13 al 21 de marzo de 2014.

15 La Agenda 2030 se titula “*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*” aprobada mediante la Resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General, del 25 de septiembre de 2015.

*mundial de las drogas*¹⁶ (Documento Final UNGASS 2016), reitera, mediante la Recomendación Operacional 7¹⁷, el compromiso de abordar las cuestiones socioeconómicas relacionadas con la producción de drogas ilícitas mediante políticas y programas de fiscalización – orientados al desarrollo sostenible – que incluyan programas de desarrollo alternativo como parte de las estrategias de control de cultivos, recomendando el fomento de medidas que favorezcan el desarrollo en el ámbito rural (literal b).

20. Asimismo, en el *“Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2016 – 2020”*¹⁸ para lograr lo establecido en su objetivo 3 el fortalecimiento que dispone de diversas acciones prioritarias, como son: el diseño e implementación de programas; intercambio de experiencias y buenas prácticas; difusión de los resultados logrados; diseño y/o mejora de los sistemas de monitoreo y evaluación de los programas orientados a la reducción de cultivos ilícitos y a mejorar el bienestar de las comunidades, a través de indicadores que midan la efectividad en el mediano y largo plazo; fortalecimiento de la presencia del Estado; promoción de la participación de las comunidades locales y de organizaciones pertinentes; promoción de iniciativas de cooperación con sector privado, sociedad civil e instituciones financieras internacionales.
21. El *“Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2016 – 2020”*, la *“Estrategia hemisférica sobre drogas”* plantea en su eje 3, objetivo 3: *“Diseñar, implementar y/o fortalecer programas a favor del desarrollo, a largo plazo y amplios, en los ámbitos rural y urbano incluyendo, entre otros, el desarrollo alternativo, integral y sostenible y, cuando corresponda, el desarrollo alternativo preventivo de acuerdo con las políticas, legislaciones y necesidades de cada país, según proceda”*.
22. La *“Declaración Ministerial sobre el fortalecimiento de nuestras acciones a nivel nacional, regional e internacional para acelerar la implementación de compromisos conjuntos para abordar y contrarrestar el problema mundial de las drogas”* del 2019¹⁹ busca que los Estados se comprometan a centrarse en la implementación práctica de los compromisos conjuntos asumidos, a nivel internacional, en particular los de la Declaración y Plan de Acción del 2009 y el Documento Final UNGASS 2016; así como los tratados de fiscalización de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, en particular, el tratado de 1988.
23. Asimismo, durante el proceso de UNGASS 2016, los Estados acordaron llevar a la práctica las recomendaciones operacionales sobre desarrollo alternativo aprobadas en el *“Documento final del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas celebrado en 2016 Nueva York, 19-21 de abril de 2016”*: *“Reiteramos nuestro compromiso conjunto para abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas en lo que res-*

16 El Documento Final fue adoptado durante la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas, celebrada del 19 al 21 de abril de 2016, en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América.

17 La Recomendación Operacional 7 se titula “Recomendaciones operacionales sobre desarrollo alternativo; cooperación regional, interregional e internacional para lograr una política de fiscalización de drogas equilibrada y orientada al desarrollo; cuestiones socioeconómicas”.

18 El Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 fue aprobado durante el sexagésimo período ordinario de sesiones de la CICAD, celebrada del 2 al 4 de noviembre de 2016, en la ciudad de Nassau, Las Bahamas.

19 La Declaración Ministerial fue adoptada en el Segmento Ministerial de la CND, del 14 y 15 de marzo de 2019, en la ciudad de Viena, República de Austria.

pecta al cultivo ilícito de plantas utilizadas para la producción de estupefacientes y la fabricación, producción y tráfico ilícito de drogas” y abordar las cuestiones socioeconómicas relacionadas, con especial énfasis en las causas y consecuencias conexas del cultivo, para la producción, la fabricación, la producción y el tráfico ilícito de drogas, tanto en entornos rurales como urbanos, a través de la ejecución de políticas y programas amplios equilibrados, orientados al desarrollo sostenible.

24. El documento de sala de conferencia presentado conjuntamente por Alemania, Perú, Tailandia y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), titulado: *“El futuro del desarrollo alternativo”*²⁰ donde *“Los participantes reconocieron las tendencias cambiantes del problema mundial de las drogas, específicamente un cambio del cultivo ilícito de cultivos de drogas basados en plantas a la producción de drogas sintéticas ilícitas. Estas drogas se pueden producir en entornos urbanos y tienen diferentes patrones de uso”*.
25. La Resolución 62/3 de la Comisión de Estupefacientes (CND) del 2019²¹ *“Alienta el desarrollo de alternativas económicas viables, particularmente para comunidades afectadas o en riesgo de cultivo ilícito de cultivos de drogas y otras actividades ilícitas relacionadas con las drogas en zonas urbanas y rurales, incluso a través de programas integrales de desarrollo alternativo, y con este fin alienta la consideración de desarrollo orientado intervenciones, al tiempo que se garantiza que todas las personas se beneficien por igual de ellas, incluso a través de oportunidades de trabajo, infraestructura mejorada y básica, servicios públicos y, según corresponda, acceso y títulos legales de tierras para agricultores y comunidades locales, que también contribuirán a prevenir, reducir o eliminar el cultivo ilícito y otras actividades relacionadas con las drogas.”*

Desarrollo y evolución del Concepto DAIS

26. Sin perjuicio de la existencia de drogas sintéticas ilícitas, se tiene que la mayor parte de las drogas ilícitas al presente tienen como materia prima las hojas (v. gr. de coca) y/o flores (v.gr. amapola) que se obtienen de las plantas cultivadas con ese fin. En tal sentido, a principios de la década del ochenta (80) del siglo XX se incrementaron significativamente los cultivos ilícitos en ciertos países de la región como resultado, principalmente, del aumento de la demanda internacional de drogas.
27. Como respuesta a lo descrito, los Estados de la región afectados recurrieron a una estrategia solo basada en la sustitución física, en el mismo terreno, de cultivos ilícitos por cultivos alternativos que pudieran generar similares ingresos económicos a favor

²⁰ El documento de sala de conferencia E/CN.7/2019/CRP.2 fue adoptado durante el 62º período de sesiones de la CND, llevada a cabo del 14 al 22 de marzo del 2001.

²¹ La Resolución 62/3 fue adoptada durante el 62º período de sesiones de la CND, llevada a cabo del 14 al 22 de marzo del 2019.

del agricultor. No obstante, esta estrategia tuvo limitaciones de carácter económico –los productos ofrecidos como alternativos no podían competir, en rentabilidad, con el cultivo ilícito – y técnico – las condiciones para la producción agrícola no fueron favorables para los mencionados cultivos.

28. A fin de superar estas limitaciones, los Estados de la región adoptaron medidas orientadas a fortalecer el desarrollo rural. Posteriormente, y durante la década de los noventa, la estrategia evolucionó hacia la “sustitución de ingresos” o “sustitución de la economía de los cultivos ilícitos” girando en torno al tema productivo. Así, la Estrategia se basó ya no solo en los cultivos ilícitos, sino también en las acciones para obtener mayor rentabilidad de la producción lícita frente a la ilícita, principalmente mediante la implementación de infraestructura productiva (v. gr. establecimiento de plantas de procesamiento y almacenes) y vial (v. gr. carreteras, puentes y caminos de herradura); así como a través de la asistencia técnica a los agricultores y sus organizaciones.
29. Durante la década de los noventa, el enfoque de la estrategia evolucionó hacia una visión basada en el desarrollo, contexto en el que se generalizó el término “desarrollo alternativo”. En tal sentido, y sobre la base de lo avanzado, se incorporaron medidas de fortalecimiento a la comercialización de los productos alternativos y promoción de oportunidades de empleo, así como también el apoyo institucional para la consolidación de las medidas tomadas a favor de los agricultores y sus organizaciones.
30. A partir del inicio del siglo XXI, se identificó al desarrollo alternativo como la sustitución de una economía ilícita por una economía lícita. Asimismo, se precisa que el desarrollo alternativo también incluye {cuando corresponde,} al “desarrollo alternativo preventivo”, entendido este como el conjunto de medidas que implementa un Estado en zonas potenciales de ser afectadas por cultivos ilícitos.
31.
 - I. Sin perjuicio de la complejidad de su entendimiento, los términos, los títulos o las denominaciones que pudieran emplear los distintos Estados Miembros en torno al desarrollo alternativo no prejuzgan ni definen su naturaleza.
 - II. Sin perjuicio de la evolución del término, debe considerarse, en aquellos países que presentan la problemática, la perspectiva rural, ya que de este entorno provienen gran parte de los cultivos ilícitos sobre los que se asientan las intervenciones DAIS.
 - III. El rápido crecimiento de las nuevas sustancias psicoactivas (NSP) refuerza la necesidad de considerar centros de producción y tráfico urbanos, si corresponde, donde intervenciones DAIS sean relevantes.
 - IV. Sin perjuicio del enfoque de desarrollo *per se*, el DAIS se constituye como una estrategia de la política de control y/o reducción de economías ilícitas que coadyuva, a su vez, a la disminución de la oferta de drogas ilícitas.

Resultados del desarrollo del Concepto DAIS

32. Al presente, se constata el uso generalizado y comprensivo del término “*desarrollo alternativo integral y sostenible*”,²²cuya definición se corresponde con las siguientes premisas:

- I. Es una estrategia que frecuentemente se entiende como una medida de control de la oferta de drogas que busca –por un lado– reducir el cultivo y por tanto la oferta de drogas.
- II. Por el otro, se trata de promover el desarrollo rural sostenible y reducir la pobreza en zonas de cultivo de drogas, en tanto herramienta para el desarrollo.²³ Por su naturaleza, esta estrategia requiere integrar componentes orientados al desarrollo de capacidades institucionales de los Estados, a fin de que puedan asegurar la adecuada prestación de servicios públicos en las localidades afectadas.
- III. El Plan de acción de CICAD OEA para el período 2016-2020 señala dentro del eje de Reducción de la Oferta – Objetivo 3: Diseñar e implementar y/o fortalecer programas amplios a favor del desarrollo a largo plazo, en el ámbito rural y urbano, incluyendo, entre otros, el desarrollo alternativo, integral y sostenible y, cuando corresponda, el desarrollo alternativo preventivo, de acuerdo con las políticas, legislaciones y necesidades de cada país según proceda.

33. A lo largo de la plataforma internacional se ha identificado cierta confusión en torno a los términos “*Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible*” y “*Desarrollo Sostenible*” (o, simplemente, “*Desarrollo*”)²⁴. No obstante, los referidos términos no pueden considerarse como sinónimos. Así, se tiene que:

- I. El “*Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible*”, que responde a una situación problemática particular (zonas afectadas por cultivos ilícitos en ámbito rural), buscará una transformación progresiva – económica, social, institucional, cultural y ambiental – orientada a reducir las condiciones materiales y precariedades institucionales que inciden en la producción de drogas ilícitas.
- II. El “*Desarrollo Sostenible*” implica un proceso integral, sistémico, complejo y sustentable, cuyo objetivo supremo será el mejorar la calidad de vida en general,

²² Ver, párrafo 13 *supra*.

²³ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, “Reformulando el enfoque de desarrollo alternativo: Principios y estándares de desarrollo rural en zonas de cultivos de drogas, Op. Cit, p. 4.

²⁴ Ver, el título del Objetivo 3 así como la acción prioritaria 3.7 del Eje 3 relativo a la “*Reducción de la Oferta*” del *Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2016 – 2020*. Ver, también, literales j) y k) de las “*Recomendaciones operacionales sobre desarrollo alternativo; cooperación regional, interregional e internacional para lograr una política de fiscalización de drogas equilibrada y orientada al desarrollo; cuestiones socioeconómicas*” del Documento Final UNGASS 2016.

sin ninguna distinción material (o temática), personal (o poblacional), territorial y temporal. Así, se buscará generar acciones de desarrollo productivo, desarrollo social con equidad, participación ciudadana, conservación de recursos naturales y preservación de la calidad ambiental, entre otros.²⁵

Por ende, los Estados Miembros deben promover, de acuerdo a sus realidades territoriales, visiones y prioridades acciones de “*Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible*” que no sean contrarias con el “*Desarrollo Sostenible*” de las comunidades, respetando los derechos humanos y con enfoque de género

34. Conforme a la práctica que vienen realizando los distintos Estados que presentan zonas afectadas por cultivos ilícitos, el “*Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible*”, que conjuga acciones multisectoriales y multidisciplinarias, presentan dos componentes:

- I. El desarrollo económico, social, cultural y ambiental de carácter local. Entre estas medidas se incluye, por ejemplo, la generación de una economía basada en productos y servicios lícitos diversificados, con valor agregado y potencial comercial.
- II. El afianzamiento de la presencia efectiva del Estado para facilitar el cierre de brechas entre las necesidades básicas, existentes en las comunidades afectadas y la provisión de servicios públicos (v. gr. salud, saneamiento, electrificación, etc.), a través del fortalecimiento institucional local (v. gr. acciones de colaboración con gobiernos locales), entre otros. Cabe recordar que, en el ámbito local, las actividades del “*Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible*” son a veces la única (o principal) intervención institucionalizada en áreas rurales, suburbanas y urbanas difíciles o aisladas. Estas áreas tienen una insuficiente infraestructura económica y de servicios básicos y, por consiguiente, observan un alto nivel de vulnerabilidad.²⁶

Aspectos claves identificados de la Estrategia DAIS:

35. Como elementos importantes, relativos al “*desarrollo alternativo integral y sostenible*”, se tiene que esta Estrategia:

- I. Requiere, a fin de garantizar la reducción en la producción de droga ilícita, de la conjunción de otras estrategias complementarias (v. gr., interdicción y erradicación de cultivos)²⁷; y del establecimiento de objetivos comunes con una visión a largo plazo²⁸.

²⁵ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Desarrollo Alternativo en el área andina. Guía Técnica*, Op. Cit., p. 3.

²⁶ *Ibidem*, p. 6.

²⁷ Ver, párrafo 9 *supra*.

²⁸ Ver, párrafo 11 *supra*.

- II. Necesita, para su aplicación, considerar aspectos adicionales que se combinan y adaptan (v. gr., Empoderamiento de mujeres, establecimiento de condiciones de paz y legalidad, fortalecimiento de las organizaciones de productores)²⁹; así como el protagonismo de la comunidad local en la planificación, dirección y evaluación de las medidas que se tomen para el abordaje de los diferentes desafíos.
- III. Se inspira en el principio de responsabilidad común y compartida, que supone acciones de cooperación internacional en beneficio de las instituciones públicas y organizaciones de productores mediante, entre otros, transferencia de asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades en los campos que resulten pertinentes.³⁰
- IV. El reconocimiento e incorporación de las Dimensiones Claves en la Estrategia DAIS, a partir de una perspectiva integral, dan paso a un concepto operativo dinámico de alcance amplio, efectividad, adaptabilidad local y flexibilidad temporal de la misma.

Conclusiones

- A. Los Estados Miembros de la OEA, de acuerdo a sus realidades territoriales, son cada vez más conscientes de la necesidad de promover estrategias de desarrollo e integración social, económica, cultural y ambiental para los grupos en situación de vulnerabilidad de forma tal de evitar su involucramiento en afectados o la producción, transformación, distribución, tráfico y consumo de drogas, respetando los derechos humanos e incorporando un enfoque de género
- B. El DAIS es una estrategia que forma parte de la política de control y/o reducción de cultivos ilícitos en los Estados Miembros que producen la materia prima para la producción de drogas ilícitas; y, coadyuva, a su vez, a la disminución de la oferta de drogas ilícitas.
- C. El DAIS presenta, entre otros, los siguientes componentes: el desarrollo económico, social, cultural y ambiental de carácter local; y el afianzamiento de la presencia del Estado para facilitar el cierre de brechas en la provisión de servicios públicos.
- D. El DAIS no solo se basa en la sustitución física en el mismo terreno, de cultivos ilícitos por cultivos alternativos que pudieran generar similares ingresos económicos, ni es la mera sustitución de ingresos.
- E. El DAIS también incluye el “*desarrollo alternativo preventivo*”, entendido éste, como el conjunto de medidas de fortalecimiento que puede implementar un Estado en zonas potenciales de ser afectadas por cultivos y tráficos ilícitos {en los casos en que proceda}.de drogas.

29 Ver, párrafo 21 de la Declaración Política de 2009; Primera parte, A, 7, 13 del Plan de Acción del 2009; y, Recomendación operacional 4, tema 4, a-i del Documento Final UNGASS 2016.

30 Ver, párrafo 16 *supra*, en particular, párrafo 33.

- F. El DAIS requiere de la conjunción de estrategias complementarias (*v. gr.*, interdicción y erradicación de cultivos, programas de prevención y emprendimiento en comunidades urbanas vulnerables). Asimismo, necesita, en su aplicación, del protagonismo participativo de la comunidad local.
- G. El DAIS se inspira en el principio de responsabilidad común, compartida y diferenciada, que supone acciones de cooperación en beneficio de los Estados Miembros sus instituciones públicas y organizaciones sociales y productivas.
- H. El DAIS es una estrategia que se orienta al *Desarrollo Sostenible*: El primero responde a una problemática particular y busca una transformación de las zonas afectadas por cultivos ilícitos; el segundo implica un proceso integral, sistémico, complejo y sustentable, que busca el bienestar y la mejora de la calidad de vida de la población en general, sin distinción. El DAIS no debe vulnerar o ir en contra del desarrollo sostenible.
- I. Las estrategias de DAIS requieren de seguimiento y evaluación continua, basada en la evidencia técnica para medir su impacto e identificar lecciones aprendidas y buenas practicas.
- J. Los Estados Miembros de la OEA han dado un paso fundamental, avanzando en el reconocimiento de las nuevas dimensiones del Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS), partiendo de una perspectiva integral, que coloca al ser humano en el centro de todas las políticas y consolida el abordaje de los abordar aspectos económicos, sociales, educativos, de salud, ambientales y políticos, establecidos como las dimensiones claves de este desafío.
- K. Estas dimensiones claves, son los ejes transversales de la Estrategia DAIS, que apuntan a materializar sus objetivos, mediante acciones multisectoriales de inclusión social, gestión ambiental y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, priorizando un enfoque de desarrollo y derechos humanos, de equidad de género, étnica, etaria y de atención diferencial a las poblaciones afectadas por el problema de las drogas, teniendo en cuenta las particularidades locales y regionales inherentes a cada..



OEA | CICAD

