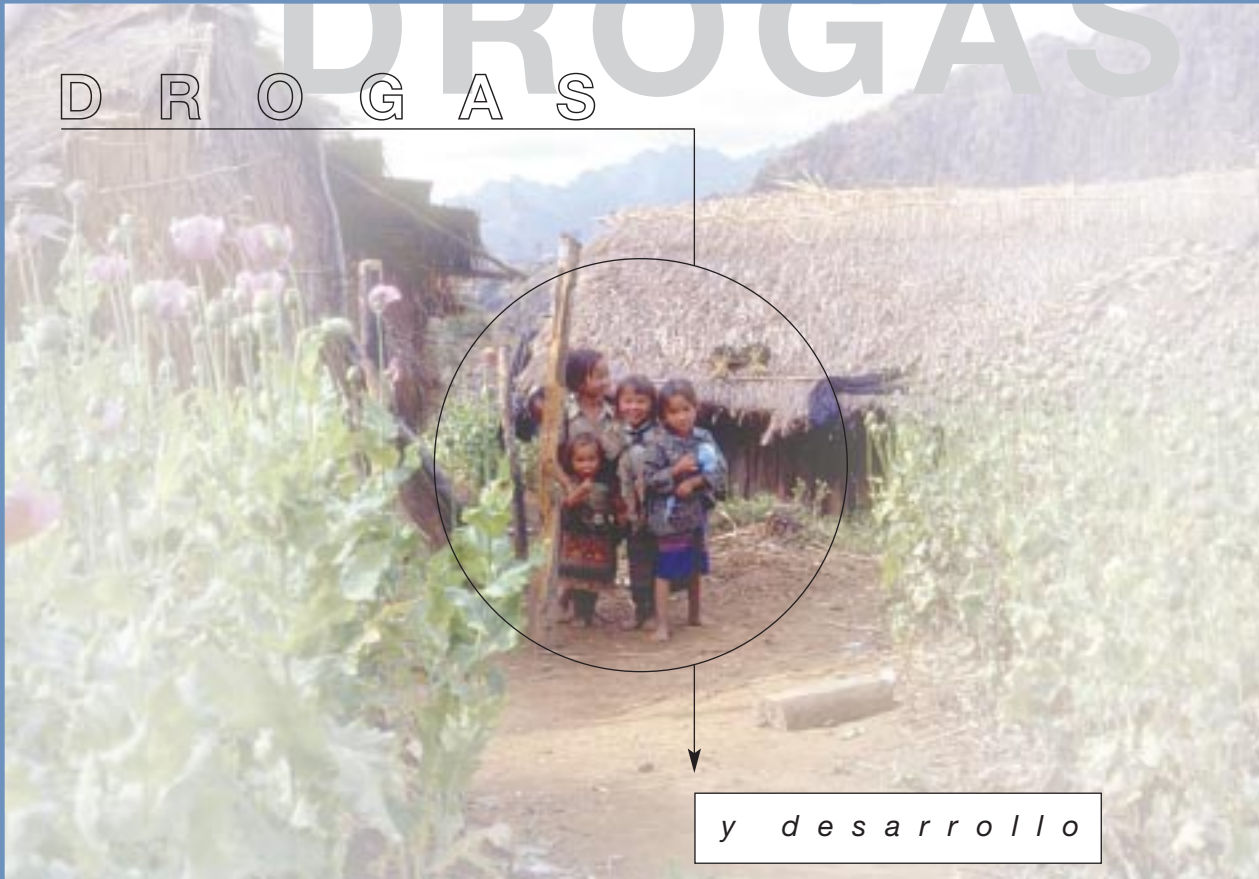


D R O G A S

DROGAS



y desarrollo

## Drogas y Desarrollo

Política, estrategias y experiencias del  
control de la droga en la cooperación  
al desarrollo

## Contenido

▶ 1	<i>Las drogas bajo el signo del cambio global</i>	2
▶ 2	<i>Un concepto integral</i>	8
▶ 3	<i>Estrategias</i>	12
▶ 4	<i>Instrumentos de la cooperación</i>	16
▶ 5	<i>Experiencias de tres países</i>	20
▶ 6	<i>El control de la droga es posible</i>	26
▶ 7	<i>Perspectivas</i>	28
	<i>Proyectos</i>	30
	<i>Literatura</i>	32
	<i>Abreviaturas</i>	32
	<i>Direcciones</i>	34

### **Tapa**

Niños en Laos: el control de la droga en el marco de la cooperación al desarrollo centra su atención en las personas.

## Prefacio

»A finales del siglo veinte, el problema de la droga representa uno de los grandes desafíos globales. Las medidas adoptadas a nivel nacional son importantes, pero no suficientes. Por esta razón, el canciller federal, Helmut Kohl, invita, en el Plan Nacional de Lucha contra la Droga, a una mayor cooperación internacional en este ámbito.

El problema de la droga es también un problema de desarrollo. La pobreza y la falta de alternativas económicas son a menudo la causa que llevan a los campesinos a cultivar plantas narcóticas. Muchos países en vías de desarrollo no sólo cultivan la droga, sino que están siendo afectados cada vez más en carne propia por el consumo de drogas y las consecuencias del narcotráfico. Por lo tanto, la cooperación al desarrollo adquiere una importancia especial. Incluso si se eliminara la demanda de drogas en nuestros países, esto no solucionaría los problemas en los países en desarrollo.

La cooperación alemana al desarrollo asume esta responsabilidad. Dispone de una amplia gama de instrumentos para apoyar medidas destinadas a controlar la droga en países en desarrollo, como lo son la Cooperación Técnica y Financiera, la formación y capacitación, así como la cooperación con Naciones Unidas y la Unión Europea.

A lo largo de los últimos veinte años, los enfoques en este ámbito han sido mejorados considerablemente. Hoy en día, los proyectos de sustitución de cultivos ilegales de principios de los años setenta han sido reemplazados por estrategias integradas de reducción de los cultivos de plantas narcóticas mediante la creación de una economía legal (Desarrollo Alternativo), de prevención del abuso de drogas y del control de la droga. La cooperación alemana al desarrollo ha contribuido en forma importante a elaborar estos enfoques. Aboga por la aplicación de estrategias de control de la droga que sean compatibles con los principios de la política de desarrollo y tengan sobre todo en cuenta la protección de los derechos humanos.

El control de la droga en el marco de la cooperación alemana al desarrollo no pretende poder solucionar todos los problemas relacionados con la droga a nivel mundial. Contribuye a reducir dichos problemas y a fomentar procesos de desarrollo. Las experiencias demuestran que esto es posible. Las medidas adoptadas por la política de desarrollo resultan a menudo más sostenibles y prometedoras y son casi siempre mejor aceptadas que las estrategias basadas únicamente en la represión.

Dentro del trabajo futuro, resulta importante incorporar en mayor medida los principios de la cooperación al desarrollo en el control de la droga, y aprovechar todas las posibilidades de actuación política para enfrentarse en forma eficaz a este reto global.

El presente folleto presenta la política, las estrategias y los instrumentos destinados al control de la droga dentro de la cooperación al desarrollo. Ejemplos de tres países ilustran la implementación local de las medidas. El folleto desea poner de manifiesto que aquí se trata de algo más que sustituir el opio por las fresas o la coca por el cacao. Medidas bien concebidas de lucha contra la droga ayudan a las personas afectadas a salir de la ilegalidad y a encontrar nuevas perspectivas de vida.»



Carl-Dieter Spranger

Ministro Federal  
de Cooperación Económica  
y Desarrollo



# 1 Las drogas bajo el signo del cambio global



El cambio social genera desafíos ...

Los problemas relacionados con la droga forman parte de desafíos globales a los cuales se ven enfrentados tanto los países desarrollados como los países en desarrollo.

Durante mucho tiempo, los países en desarrollo eran considerados como meros proveedores que fabricaban la droga que luego era consumida en las sociedades industriales occidentales. Entretanto, se vislumbra que también los países en desarrollo se encuentran afectados por el problema de la droga.

Los problemas de desarrollo fomentan en dichos países la producción, el consumo y el tráfico de drogas ilegales. Por otra parte, los problemas relacionados con la droga aumentan la pobreza y agravan los problemas de salud así como otros problemas de desarrollo, e influyen negativamente sobre las condiciones marco de un desarrollo humano sostenible.

Cabe decir que los problemas relacionados con drogas y desarrollo no sólo se encuentran entrelazados a nivel local o nacional, sino que, más allá de las fronteras nacionales, incluso a nivel regional y global. Las organizaciones criminales operan a nivel mundial. En algunos casos, la droga, las sustancias precursoras e incluso el know-how para la elaboración de drogas son transferidas a los países en desarrollo desde los países industrializados. Para el negocio de la droga, la 'globalización' ya es una realidad.

La cooperación al desarrollo asume los retos que resultan de la combinación de problemas de la droga con los del desarrollo. Dispone de planes, estrategias e instrumentos para contribuir a la disminución del problema de la droga, que serán presentados en el presente folleto después de dar un breve resumen sobre la situación actual en materia de drogas.

La cooperación alemana al desarrollo puede recurrir a experiencias acumuladas durante dos décadas, como lo demuestran algunos ejemplos del Perú, de Tailandia y Colombia.

## Las dimensiones del problema de la droga

El Programa de Naciones Unidas para el Control de la Droga ›United Nations International Drug Control Programme‹ (UNDCP) – estima que en 1990, casi 450 millones de personas en todo el mundo han abusado de drogas: más de la mitad consumió calmantes y sustancias similares, 141 millones cannabis, 30 millones anfetaminas, y otros 26 millones alucinógenos.

### Drogas

*Existen centenares de sustancias denominadas ›drogas‹, todas ellas bajo control internacional. La mayoría de estas sustancias pueden ser utilizadas para fines medicinales o científicos. No se ›combaten‹, sino que se controlan. Algunas sustancias están completamente prohibidas, entre ellas la heroína y la cocaína. La heroína se elabora a partir del opio, que se extrae de la adormidera, una planta cultivada en forma ilegal sobre todo en Asia. La cocaína se elabora utilizando las hojas de coca. La coca es un arbusto cultivado en Bolivia, Colombia y Perú. Aparte de estas sustancias, las drogas sintéticas – entre ellas la anfetamina – adquieren una importancia cada vez mayor también en los países en desarrollo.*

Cocaína (incluyendo el crack) fue consumida por 13 millones y heroína por 8 millones de personas. El UNDCP calcula que la industria ilegal de la droga mueve entre 300 y 400 mil millones de dólares (1995).

### América del Norte

Entre los países industrializados, EEUU es considerado como el mayor mercado de drogas. 500.000 norteamericanos consumen periódicamente heroína, y más de 2 millones cocaína (incluyendo el crack). Se calcula que los norteamericanos han gastado en 1993 más de 48 mil millones de dólares en cocaína, heroína y cannabis.

### Europa

Los países de la Unión Europea también se ven enfrentados en forma considerable al problema de la droga. De acuerdo al informe del Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanía (OEDT) de 1997, el cannabis es la droga ilegal más extendida en los países de la Unión Europea. Lue

go, con una incidencia mucho menor, vienen las anfetaminas, la cocaína y la heroína.

Cálculos prudentes señalan que en la Unión Europea viven entre 750.000 y un millón de heroinómanos. Por varias razones, el consumo de heroína es considerado como especialmente problemático. Entre los consumidores que se inyectan la heroína – la mayoría son varones y tienen entre 20 y 35 años de edad – el riesgo de mortalidad es entre 20 y 30 veces mayor de lo que suele ser en este grupo de edad. La utilización de jeringuillas contaminadas es la causa principal de la transmisión del virus VIH/SIDA y de la hepatitis C.

De acuerdo a este informe, en 1995 murieron en la Unión Europea por lo menos 6.500 personas en relación con el consumo de drogas ilegales, más de 1.500 de ellas en la República Federal de Alemania.

Los ›costes sociales‹ del consumo de heroína en Alemania – entre ellos los gastos de policía, costes relacionados con los narcodelitos, pérdidas de productividad, medidas de prevención, costes de tratamiento médico, etc. – se calculan en más de 13 mil millones de marcos durante el año 1992.



... para muchas sociedades.

## Asia

Desde el siglo XVIII hasta el siglo XX, el opio era producido para fines comerciales, y luego exportado, por algunos países de Asia. Sobre todo China se vio obligada a abrir sus mercados para dejar entrar opio de la India, como consecuencia de las guerras del opio (1840-42 y 1856-60). El resultado fue que en la China del siglo XIX y de principios del siglo XX se consumió más opio que hoy día a nivel mundial.



En el sureste asiático, la adormidera es cultivada sobre todo por minorías étnicas.

Dos países – Afganistán y Myanmar (Birmania) – producen entretanto más del 90% mundial del opio ilegal. Con alrededor de 2.800 toneladas (1997), Afganistán es el primer productor de opio y la fuente más importante de heroína destinada a Europa. Irán, Turquía y, en una medida cada vez mayor, las repúblicas de Asia Central, son los países de tránsito más importantes. Sin embargo, la mayor parte del opio y de la heroína permanece en la región y es consumida en los países vecinos, sobre todo en Afganistán.

Se calcula que en Myanmar se producen anualmente entre 800 y 2.500 toneladas de opio. Un rasgo característico de Myanmar y de otros países del sureste asiático que producen opio – Laos, Tailandia y Vietnam – es el hecho de que la adormidera es cultivada principalmente por minorías étnicas. Myanmar es una fuente importante de la heroína consumida en Estados Unidos.

En casi todos los países de Asia existen problemas relacionados con el consumo de drogas. En Laos, por ejemplo, la mayor parte de la cosecha de opio es fumada por más de 40.000 adictos, sobre todo en zonas en las que viven minorías. En Vietnam hay alrededor de 200.000 personas adictas: las que viven en zonas rurales tienden a fumar el opio, mientras que los adictos en las ciudades también se lo inyectan. En Myanmar, cientos de miles de personas consumen heroína y otras drogas ilegales. Cada vez más adictos terminan inyectándose heroína en este país. En el sur de China, el consumo de heroína también se encuentra muy extendido. Un estudio realizado

en 1993 sobre el consumo de drogas en Tailandia calculaba que el número de drogadictos ascendía por lo menos a 1 millón 26 mil personas. En este país resulta sobre todo preocupante el hecho de que entre alumnos se usen cada vez más anfetaminas y otras sustancias similares. En el sureste asiático se elaboran metanfetaminas destinadas especialmente a los mercados locales y regionales.

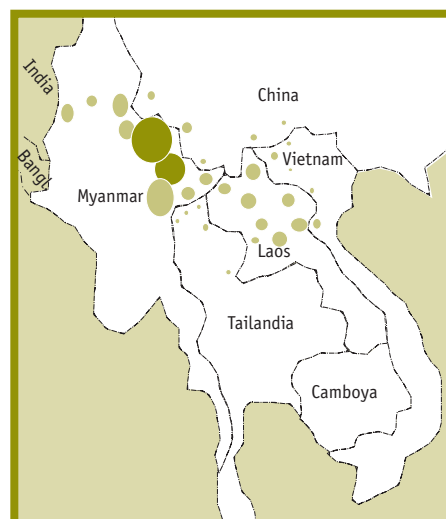
Pakistán es considerado mundialmente como el país con el mayor número de consumidores de heroína.



● Áreas de cultivo de adormidera en Asia del Sudoeste y Asia Central

Mientras que a principios de los años ochenta tan sólo unas 30.000 personas consumían heroína con regularidad, un estudio llevado a cabo en 1993 puso de manifiesto que esta cifra había ascendido a 1,5 millones, o sea que más personas que en EEUU y Europa en conjunto. La mayor parte fumaba la heroína. Sin embargo, en algunas ciudades se puede observar una tendencia cada vez mayor de los adictos a inyectarse esta droga. En Irán también viven cientos de miles de personas adictas al opio y a la heroína.

*Cabe constatar que la mayor parte de las drogas producidas en Asia se consume en Asia. Los países asiáticos han terminado convirtiéndose en mercados importantes de drogas ilegales.*



● Áreas de cultivo de adormidera en el sureste asiático

## América Latina

Desde hace miles de años, la coca se utiliza en América Latina para fines rituales, medicinales y sociales. Hoy en día, la producción de coca y de cocaína se concentra en unos pocos países. La coca, un arbusto de cuyas hojas se puede extraer finalmente cocaína, se cultiva en tres países latinoamericanos. De las 200.000 hectáreas que se calcula que existen a nivel mundial, un 45 por ciento se encuentran en el Perú, un 30 por ciento en Colombia y un 25 por ciento en Bolivia. Es en Colombia que gran parte de la coca es convertida en cocaína.

En el Perú y sobre todo en Bolivia, una parte de la hoja de coca se cultiva en forma legal para el consumo tradicional. En América Latina, cientos de miles de personas consumen hojas de coca de forma tradicional y legal, por ejemplo como té de coca, o bien masticando las hojas. Los efectos de este consumo, dicho sea de paso, no se consideran nocivos.

Entre los países que producen opio y lo convierten en heroína, también están desde hace algunos años Colombia y México, con respectivamente 50 a 70 toneladas de opio anuales.



■ Áreas de cultivo de coca de los países andinos   ■ Áreas de cultivo de adormidera

En la mayor parte de los países de América Latina, el alcohol es la droga que más problemas causa por la violencia que suscita. En los países productores latinoamericanos, el consumo de drogas ilegales se encuentra menos desarrollado que en Asia. Esto también vale para Colombia, a pesar de la disponibilidad de pasta de coca y de cocaína a precios bajos. Sin embargo, el aumento del consumo de productos derivados de la coca entre niños de la calle y adolescentes en Bolivia, Colombia y Perú resulta alarmante. Asimismo, el Brasil y otros países se encuentran enfrentados a un aumento del consumo de la droga.

## Africa

Desde finales de los años ochenta, África se ha convertido en un centro internacional del narcotráfico. Nigeria ocupa en este contexto un papel clave. A partir de aquí, la heroína y la cocaína provenientes de Asia y América Latina respectivamente, son reexpedidas a Europa y a América del Norte. En muchos países de África se elabora el cannabis, siendo Marruecos el mayor productor. En África misma también se registra un aumento del consumo de drogas ilegales. El cannabis es aquí la sustancia más extendida. En la parte oriental y en el sur de África se consume con frecuencia metacualone. En muchos países se constata además un abuso de sustancias para inhalar, así como de somníferos y calmantes. En algunos países de tránsito – entre ellos Nigeria – la heroína y la cocaína adquieren una importancia cada vez mayor.

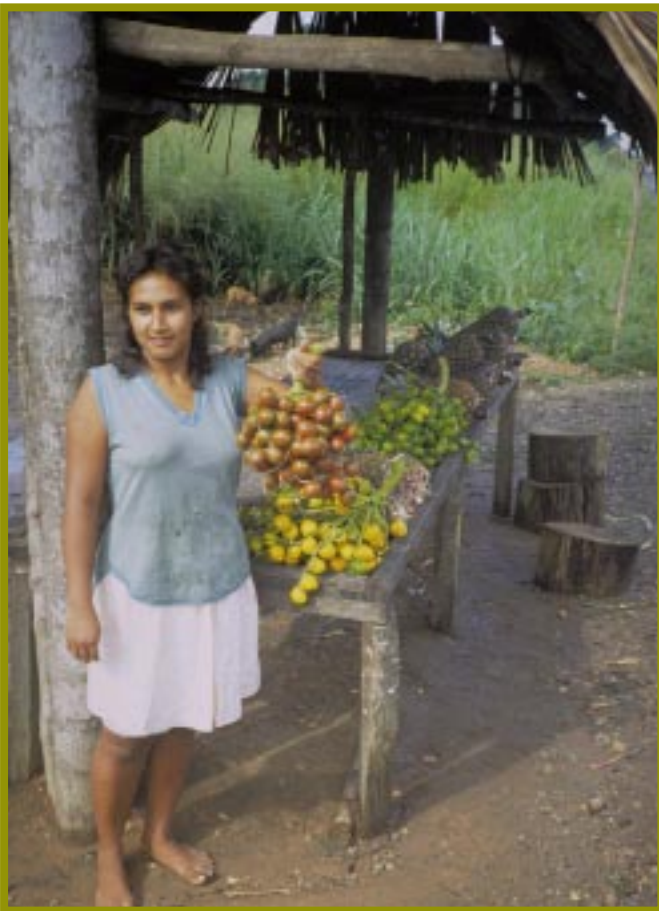


La coca se cultiva hasta ahora tan sólo en unos pocos países, entre ellos el Perú.

## Problemas de drogas y de desarrollo

### Los problemas de desarrollo favorecen problemas ligados a la droga

Los problemas en materia de desarrollo y de drogas se encuentran entrelazados en forma múltiple. Entre los factores que fomentan la producción de drogas, el narcotráfico y el consumo de estupefacientes, se encuentran sobre todo la pobreza, los problemas relacionados con los cambios sociales y económicos, la marginación de grupos sociales débiles o de etnias, así como ciertas condiciones marco políticas:



Las dificultades para comercializar productos legales en áreas remotas son muchas veces la causa de la producción de drogas en el Perú.

- ▶ La marginación y el aislamiento también son rasgos típicos de las zonas productoras de cocaína en los países andinos. Períodos de recesión económica, falta de oportunidades en las ciudades o bien la eliminación de puestos de trabajo en sectores tradicionales como la minería obligan a muchas personas a ganarse la vida mediante actividades ilegales. Existen miles de personas que se trasladan como colonos a zonas aisladas para intentar fortuna cultivando la coca, siempre dispuestos a desplazarse.
- ▶ Las condiciones marco políticas inciden muchas veces en el hecho de que se cultiven o no plantas narcóticas en una zona afectada por esta clase de problemas de desarrollo. En el sureste asiático, las relaciones entre los gobiernos y las minorías étnicas muchas veces son difíciles. Los intereses políticos y financieros también pueden desempeñar un papel importante en este contexto. En Afganistán, la guerra, el derrumbe de las estructuras estatales, la fragmentación política del país, sin olvidar la actitud de algunos líderes locales, son seguramente factores decisivos para el incremento de la producción de opio. En los países andinos, los movimientos guerrilleros, los problemas de seguridad así como los conflictos en las zonas de producción, la corrupción, el crimen organizado (los así denominados «carteles» y «firmas»), pero también factores externos, como la situación de los precios para productos legales en los mercados mundiales, o la demanda de cocaína de otros países, representan factores importantes.
- ▶ Las razones del creciente consumo de drogas en los países en desarrollo son múltiples: pobreza, falta de perspectivas futuras, presión social, estrés y la debilitación o incluso disolución de las estructuras sociales como consecuencia del cambio social y económico.
- ▶ El consumo de drogas que resulta de estos factores no puede ser igualado al consumo tradicional de drogas tal y como existe en ciertas sociedades.
- ▶ El narcotráfico internacional se beneficia de la ampliación de las redes de transporte y de la infraestructura de comunicaciones, así como del aumento del comercio mundial en general. En muchos lugares, la falta de recursos, la capacitación y el equipamiento insuficientes de las autoridades, pero también una corrupción generalizada y una voluntad política deficiente, dificultan el control eficaz del narcotráfico.
- ▶ El cultivo de plantas narcóticas se debe muchas veces a la pobreza y a los ingresos deficientes. En las zonas de población minoritaria del sureste asiático, la gente a duras penas está en condiciones de cubrir sus necesidades básicas mediante el cultivo de arroz, trigo y otros productos legales. El acceso que estas personas tienen a tierra cultivable y a posibilidades de ingreso y mercados más allá de la agricultura, a servicios sanitarios y a una educación, así como a los procesos de decisión política, es limitado.

## Los problemas relacionados con la droga acentúan los problemas del desarrollo

Con la producción de drogas, los agricultores pueden lograr a corto plazo ingresos que compensan temporalmente otros déficits económicos. Sin embargo, los problemas que de ahí se derivan son considerables:

- ▶ La producción de drogas lleva a una dependencia económica y a una orientación de las estructuras económicas hacia un mercado ilegal. A menudo, las estructuras sociales y políticas locales se adaptan a este desarrollo. Por otra parte, esto lleva a una mayor marginación de las zonas de producción.
  - ▶ La producción de drogas casi nunca suscita procesos de desarrollo sostenibles desde el punto de vista social y económico.
  - ▶ La producción de drogas puede acarrear el consumo de las mismas. En Asia, la mayor parte de la droga allí producida también se consume en los países productores o vecinos. En los países andinos se puede observar igualmente un aumento del consumo de drogas.
  - ▶ El creciente consumo de estupefacientes en los países en desarrollo agrava los problemas de salud.
  - ▶ En el sureste asiático – Myanmar, Tailandia, Vietnam – la utilización de jeringuillas se encuentra estrechamente relacionada con la propagación del VIH/SIDA.
  - ▶ El consumo de drogas aumenta la pobreza. En las ciudades, los gastos para drogas y los problemas que el consumo de drogas acarrea para la productividad y en el puesto de trabajo contribuyen al empobrecimiento. También en las zonas rurales, el consumo de estupefacientes no es tanto un problema prioritario de salud, sino que más bien una causa de pobreza.
  - ▶ La drogodependencia debilita las estructuras sociales. En muchos países, el consumo de drogas – sobre todo por parte de los hombres – agudiza los problemas de las mujeres y contribuye a la violencia contra las mismas.
  - ▶ En América Latina, el entorno creado por el narcotráfico, la criminalidad, la violencia y la prostitución, influye en forma negativa sobre las estructuras familiares y la situación social de la mujer.
  - ▶ En América del Sur y América Central, pero también en África, el consumo de drogas contribuye a marginar aun más a los niños de la calle y a desintegrar las estructuras familiares.
- ▶ El narcotráfico aumenta la violencia, los conflictos y la delincuencia. Fomenta la corrupción, debilita las instituciones públicas, socava el principio de legalidad y pone en tela de juicio la legitimación de la autoridad estatal. El narcotráfico muchas veces se relaciona con la delincuencia organizada. Organizaciones criminales aprovechan las posibilidades de la globalización para sus fines. Sobre todo los países en desarrollo o países en los cuales se acaban de iniciar reformas económicas y políticas – como las repúblicas de Asia Central – son especialmente vulnerables.



En Laos, la producción de drogas tampoco contribuye a un desarrollo humano sostenible, sino que agrava los problemas de desarrollo.

## 2 Un concepto integral

### ***BMZ: cooperación al desarrollo y control de la droga***

Para el Gobierno Federal, política de desarrollo significa una política que aspira a asegurar el futuro a nivel global. Como parte de una colaboración entre países industrializados y países en desarrollo, y la responsabilidad conjunta, la política de desarrollo apunta entretanto a conservar las bases naturales de subsistencia, eliminar las causas de migración por conflictos, prevenir o bien superar crisis, fomentar reformas sociales y económicas sostenibles y reducir la pobreza.

El problema de la droga forma también parte de los desafíos globales. Los problemas de drogas y del desarrollo muchas veces se encuentran estrechamente vinculados. Por esta razón, la cooperación al desarrollo desempeña un papel especial dentro de los esfuerzos internacionales destinados al control de la droga.

En abril de 1995, el BMZ (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo) publicó los ›Lineamientos sobre la lucha contra la droga en el ámbito de la cooperación al desarrollo‹, que ponen de manifiesto las posibilidades y los límites así como la importancia de la cooperación al desarrollo en este ámbito, y elucidan la posición del BMZ.



Taller en Tailandia: la cooperación internacional complementa las medidas adoptadas a nivel nacional.

#### ***El Plan Nacional de Lucha contra la Droga***

*El ›Plan Nacional de Lucha contra la Droga‹ para la República Federal de Alemania, que data de 1990, describe por una parte las medidas a adoptar dentro de la República Federal:*

- ▶ *reducción de la demanda de estupefacientes en la República Federal;*
- ▶ *lucha contra la criminalidad vinculada a la droga en Alemania;*
- ▶ *medidas legislativas.*

*Numerosas instituciones estatales y no gubernamentales participan en este programa.*

*Como las drogas son un fenómeno global, el plan dispone de un pilar adicional: la cooperación internacional. Esto incluye la colaboración con Naciones Unidas, la cooperación a nivel europeo, la cooperación internacional en la lu-*

*cha contra la narcodelincuencia y en la incautación del patrimonio acumulado por narcotraficantes, así como la cooperación al desarrollo bilateral y multilateral.*

*La naturaleza global del problema de la droga*

*»... hace necesaria una amplia cooperación internacional para reducir la demanda, para controlar el tráfico internacional de sustancias psicotrópicas, para desarrollar la cooperación policial en orden de combatir el contrabando de drogas y para coordinar las medidas de política de desarrollo destinadas a los países de cultivo, producción y tránsito de drogas, así como para elaborar estrategias de alcance mundial con vistas al control de las sustancias químicas que puedan ser utilizadas abusivamente para la fabricación de estupefacientes«*

*(Plan Nacional de Lucha contra la Droga 1990, página 44).*

## Posibilidades

A través de la cooperación al desarrollo es posible afrontar las causas económicas y sociales que llevan al cultivo de plantas narcóticas (sobre todo adormidera y coca) y al consumo de drogas. En este contexto, los instrumentos más importantes son el Desarrollo Alternativo y la Prevención.

En el marco del Desarrollo Alternativo, se fomentan medidas de desarrollo regional rural con el objetivo de reducir los problemas relacionados con la droga. De esta forma se pueden crear posibilidades alternativas de ingreso, mejorar la infraestructura social y física, fortalecer las capacidades de autoayuda de los grupos destinatarios y apoyar procesos de desarrollo. Así, esta clase de proyectos no sólo contribuye al control de la droga, sino también al desarrollo humano sostenible en general.

Lo mismo vale para las medidas de prevención del consumo de drogas. La promoción de competencias destinadas a superar los problemas de la vida, las medidas de prevención del abuso de drogas, la educación sanitaria así como el fortalecimiento de las capacidades de autoayuda de comunidades y grupos sociales afectados ayudan a reducir la demanda de drogas y son al mismo tiempo una contribución al desarrollo social.

Las experiencias prácticas con actividades de Desarrollo Alternativo y de la Prevención pueden a la vez incluirse en la política nacional antidroga del país contraparte; de esta forma se logran efectos más allá de las áreas de proyecto en sí.

En casos excepcionales, la cooperación alemana al desarrollo apoya el fortalecimiento de instituciones que se dedican a la fiscalización del narcotráfico y de la delincuencia vinculada al mismo (entre otras cosas el blanqueo de dinero), o sea medidas en el ámbito del fortalecimiento de leyes (»law enforcement«). Con ello se contribuye al »good governance« (buen gobierno). Sobre todo, se vela por que estas medidas no repercutan en forma negativa sobre los derechos humanos.

## Límites

En principio, el éxito de la cooperación al desarrollo en el ámbito de la droga depende del marco político, económico y social vigente en los países contrapartes. Entre ellas se encuentran la voluntad política por parte del socio de llevar a cabo el control de la droga, una situación

aceptable de seguridad en las áreas del proyecto y la existencia de organizaciones responsables del proyecto, a través de las cuales pueden llevarse a cabo las medidas a nivel local.

Aparte de los problemas habituales a los cuales se ven enfrentados con frecuencia en los proyectos de cooperación al desarrollo, es necesario tener especialmente en cuenta que los problemas relacionados con la droga surgen sobre todo en áreas difíciles y que intereses opuestos dificultan el trabajo.

Tanto más importante es por ello tener en cuenta las condiciones vigentes en los países contrapartes y coordinar los esfuerzos tanto con los socios in situ como también a nivel internacional.



En el ámbito del control de la droga, como en general en la cooperación al desarrollo, las personas y sus potencialidades son prioritarias.

## La cooperación con los países contrapartes

Desde 1980, la República Federal colabora en el marco de la cooperación al desarrollo con numerosos países en desarrollo en el ámbito del control de la droga. Entre los países contrapartes que son apoyados en forma bilateral o a través de Naciones Unidas se encuentran Afganistán, Egipto, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Indonesia, Laos, Pakistán, Perú, Tailandia y Vietnam.

La mayor parte de los fondos fueron puestos a disposición para programas de Desarrollo Alternativo. Pero también se fomentaron y se siguen fomentando medidas de prevención del consumo de drogas, o destinadas al fortalecimiento de instituciones que trabajan en el ámbito del control de la droga.

Sin embargo, la cooperación no se limita tan sólo a los gobiernos. La cooperación con organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos comunales y de autoayuda adquiere una importancia cada vez mayor. Esto vale para el Desarrollo Alternativo, y en mayor medida para las medidas de prevención.

El control de la droga a través de la cooperación al desarrollo tan sólo promete ser exitoso bajo ciertas condiciones básicas. Entre ellas figura el compromiso político de los gobiernos contrapartes en materia de control de la droga. Esto puede manifestarse por ejemplo mediante la formulación de una política nacional antidrogas clara y transparente – p.ej. un «plan maestro» –, la adopción de una legislación pertinente, la puesta a disposición, por parte de los gobiernos contrapartes, de fondos propios destinados al control de la droga, o bien que se estén creando las instituciones necesarias para ello, adjudicándoles el mandato y los recursos correspondientes. Por lo demás, los criterios vigentes para la cooperación al desarrollo también rigen en el ámbito del control de la droga.



Mujeres en Afganistán: el acceso de las mujeres a los procesos de desarrollo y de decisión en plan de igualdad también forma parte de las condiciones marco necesarias.

En la práctica, estas condiciones marco a veces son deficientes. La producción de drogas muchas veces se realiza en zonas escasamente integradas desde el punto de vista político, social y económico, sobre las que el Gobierno tiene muy poco control, y donde predominan los problemas o conflictos armados, o bien en las cuales no existen instituciones públicas que funcionen y no es posible establecer una cooperación directa con los poderes locales.

### Criterios para la cooperación al desarrollo

En 1991, el BMZ (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo) presentó cinco criterios para la cooperación alemana al desarrollo:

- ▶ el respeto de los derechos humanos;
- ▶ la garantía de la seguridad jurídica;
- ▶ la participación de la población en el proceso político;
- ▶ un sistema económico orientado al mercado que incluya aspectos sociales;
- ▶ una actuación estatal orientada al desarrollo.

Estos criterios apuntan por lo tanto a establecer las condiciones básicas para un desarrollo humano sostenible. También rigen para la cooperación al desarrollo en el sector del control de la droga.

En estos casos deberían apoyarse medidas destinadas a mejorar en primer lugar las condiciones marco para el control de la droga y para un desarrollo humano sostenible. Dado el caso, se ha de colaborar directamente con organismos locales responsables del proyecto, organizaciones no gubernamentales, instituciones municipales o grupos de autoayuda.

Las medidas de cooperación al desarrollo pueden apoyar los procesos de control de la droga y del desarrollo humano sostenible, así como contribuir a solucionar o disminuir ciertos problemas. Sin embargo, su eficacia puede ser aumentada considerablemente si también se aprovecha esta clase de proyectos para intensificar en el país contraparte el diálogo político sobre los problemas relacionados con la droga. Existen posibilidades al respecto en el marco del diálogo continuo entre las representaciones alemanas y las instituciones gubernamentales, mediante la coordinación con otros donantes, las negociaciones intergubernamentales periódicas sobre el tema de la cooperación al desarrollo, así como en el marco de visitas efectuadas por representantes gubernamentales y políticos alemanes.

Las experiencias demuestran que el problema de la droga y las condiciones marco pueden variar considerablemente de acuerdo al país. Por ello es necesario efectuar un análisis detallado de los problemas para cada uno de los países con los que se inicia una cooperación que sirva como base para elaborar objetivos, programas y estrategias adaptadas a dicho país.

## Participación en órganos internacionales

El BMZ aprovecha la cooperación con organizaciones internacionales para abogar por enfoques razonables desde el punto de vista de la política antidrogas y de desarrollo, y compatibles con los criterios para la cooperación al desarrollo – entre ellos el respeto de los derechos humanos. En 1998, el BMZ también ha presentado esta posición en los proyectos de resolución ante la Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas.

A nivel europeo e internacional, el Gobierno Federal coopera con numerosas instituciones en el ámbito del control de la droga. Entre ellas se encuentran varias comisiones y grupos de trabajo de la Unión Europea, el «Grupo de Dublín» y las Naciones Unidas.

La Comisión Europea financia programas de control de la droga en países en desarrollo y en Europa Oriental. En 1996, se pusieron a disposición alrededor de 46 millones de ecus, de los cuales 30 millones de ecus fueron utilizados para financiar medidas de Desarrollo Alternativo en Bolivia. Con los fondos restantes se apoyaron en diferentes regiones del mundo actividades de prevención, de Desarrollo Alternativo, de fortalecimiento institucional y de fiscalización de sustancias químicas que podrían ser utilizadas para producir drogas (precursores químicos).

En el ámbito de la prevención, las medidas se efectuaron principalmente a través de organizaciones no gubernamentales. En otros ámbitos, la Comisión Europea cooperó con la UNESCO, el Consejo de Europa y el Programa Internacional de Naciones Unidas para el Control de la Droga, UNDCP.

El UNDCP asesora a gobiernos en todo el mundo sobre temas relacionados con la droga. Mediante proyectos de Cooperación Técnica se apoya sobre todo a países en desarrollo que desean solucionar o reducir problemas relacionados con drogas. Para poder financiar estos programas – el volumen anual total es de 50 a 60 millones de dólares – el UNDCP necesita los aportes voluntarios de los países miembros de las Naciones Unidas. Los donantes principales – actualmente 17 países y la Comisión Europea – mantienen dos reuniones informales al año con el UNDCP. Uno de los mayores donantes es la República Federal de Alemania.

El BMZ aporta alrededor de 5 millones de marcos, y el Ministerio Federal de Sanidad otros 1,5 millones de marcos anuales. Los fondos del BMZ se encuentran sujetos a determinados proyectos y principios de la política de desarrollo.



### El sistema internacional de control de la droga

El sistema se basa en tres Convenciones de las Naciones Unidas:

- ▶ la Convención Única («Single Convention on Narcotic Drugs») de 1961 (revisada en 1972);
- ▶ la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas («Convention on Psychotropic Substances») de 1971;
- ▶ la Convención contra el Tráfico Ilegal de Drogas («Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances») de 1988.

Estas Convenciones regulan la fiscalización de centenares de sustancias químicas, de las cuales algunas están absolutamente prohibidas y otras pueden ser utilizadas para fines medicinales o científicos.

La mayoría de los países en el mundo se han adherido a dichas Convenciones. La responsabilidad sobre el cumplimiento de las mismas recae en los Gobiernos. Su implementación es controlada, coordinada y apoyada por instituciones internacionales. Se trata sobre todo de

- ▶ la Comisión sobre Estupefacientes de la ONU («Commission on Narcotic Drugs»);
- ▶ la Junta Internacional de Fiscalización de los Estupefacientes («International Narcotics Control Board»); y
- ▶ el Programa de la ONU para el Control de la Droga («United Nations International Drug Control Programme»), que fomenta, entre otras cosas, medidas de Cooperación Técnica y tiene oficinas en 16 países en desarrollo;
- ▶ la Organización Mundial de la Salud (OMS), que decide entre otras cosas qué sustancias deberán ser incluidas en la Convención. La OMS también se ocupa de drogas legales tales como el alcohol y el tabaco.

## 3 Estrategias

### Desarrollo Alternativo

Cuando se habla de modelos de control de la droga orientados hacia el desarrollo, cabe mencionar sobre todo la estrategia de ›Desarrollo Alternativo‹.

A principios de los años setenta, la comunidad internacional comenzó a apoyar a países en desarrollo asiáticos en la ejecución de los así llamados ›proyectos de sustitución de los cultivos‹ (›crop substitution‹). Los primeros proyectos de este tipo fueron llevados a cabo en Tailandia, y unos años más tarde en Pakistán. Se trataba sobre todo de sustituir los cultivos de plantas narcóticas por cultivos legales. Después de algunos años, se perfiló la necesidad de llevar a cabo medidas más amplias para poder paliar los problemas de comercialización y transporte, así como también otros problemas económicos, ecológicos y sociales. Por esta razón, se aplicaron en Asia modelos de ›desarrollo rural integral‹ durante los años ochenta, y en América Latina a partir de mediados de los ochenta.

A principios de los años noventa, este modelo fue revisado una vez más, y surgió en la estrategia denominada ›Desarrollo Alternativo‹.

A diferencia de los enfoques anteriores, se trata de mejorar las medidas a nivel de proyecto y de grupo destinatario (en ámbitos tales como orientación hacia grupos destinatarios, participación, sostenibilidad o desarrollo comunitario), de aumentar la interconexión entre diferentes medi-

*El Desarrollo Alternativo abarca un proceso mediante el cual se evitan, reducen o eliminan los cultivos ilegales de plantas narcóticas a través de medidas específicas.*

das de control de la droga, así como de integrar dichas medidas en el desarrollo o de un país.

El abanico de actividades puede ser amplio:

- ▶ crear posibilidades alternativas de ingresos en el sector agrícola o fuera de él;
- ▶ asegurar las bases naturales de subsistencia;
- ▶ mejorar la infraestructura social y física;
- ▶ fomentar procesos de desarrollo social, sobre todo en los ámbitos de la salud y la educación;
- ▶ fortalecer las instituciones municipales y los grupos de autoayuda;
- ▶ apoyar programas destinados a las mujeres y que promueven la equidad, y ampliar las posibilidades de participación de los grupos destinatarios;
- ▶ mejorar los requisitos institucionales para lograr un desarrollo humano sostenible.



El Desarrollo Alternativo - como aquí en Tailandia - apunta a las causas sociales y económicas que llevan a la producción de drogas.



El acceso a los mercados es un aspecto central del Desarrollo Alternativo también en Bolivia.

Dado que los opiáceos que se elaboran en regiones del sureste asiático en las cuales residen minorías tienden cada vez más a ser también consumidos en dicha región, las medidas de Desarrollo Alternativo también abarcan desde principios de los años noventa elementos de prevención del consumo de drogas.

Los proyectos de Desarrollo Alternativo no sólo deben ser razonables y viables desde el punto de vista de la política antidrogas, sino también desde el punto de vista de la política de desarrollo. Los principios de la cooperación al desarrollo «normal» (entre ellos orientación hacia grupos destinatarios, participación, igualdad de derechos para las mujeres, sostenibilidad, rentabilidad, reducción de la pobreza) también valen para esta clase de medidas.

Ciertas condiciones marco – entre ellas una clara voluntad política por parte del Gobierno, estructuras ejecutoras locales, aceptación del proyecto por la población – son importantes para el éxito del Desarrollo Alternativo. En caso de que dichas condiciones marco sean deficientes, deberían buscarse formas de mejorarlas.

El Desarrollo Alternativo en un modelo abierto y flexible. Dado que el problema de la droga y las condiciones marco pertinentes pueden ser diferentes en cada país, la estrategia debe ser adaptada a cada caso.

*Experiencias en Asia y América Latina demuestran que el Desarrollo Alternativo puede contribuir a reducir la producción de drogas. Si bien con la producción de estupefacientes se logran mayores ingresos a corto plazo, para los campesinos y las comunidades en cuestión el Desarrollo Alternativo tiene la ventaja de mejorar el nivel de vida en general, reducir la violencia e integrar a las regiones marginadas. Esto no es posible lograrlo mediante el negocio de la droga. En la práctica, cabe constatar que los agricultores y las comunidades pertinentes no sólo están interesados en maximizar sus ingresos.*

*Frente a otras estrategias de control de la droga - como la erradicación forzada de las plantaciones ilegales - el modelo de Desarrollo Alternativo también tiene la ventaja de ser mejor aceptado por todas las partes afectadas (empezando por los grupos destinatarios y las organizaciones no gubernamentales, pasando por las instituciones locales y regionales y los países donantes hasta la comunidad internacional en general), y de esta manera evitar consecuencias negativas tales como conflictos o una pauperización de la población.*

## Prevención y control de la droga a través de la comunidad

Durante mucho tiempo, la cooperación al desarrollo en el ámbito del control de la droga se concentró en la reducción del cultivo de coca o adormidera. La prevención recién adquiere una mayor importancia desde principios de los años noventa. Las estrategias de prevención se dividen por lo general en tres categorías:

- ▶ La «prevención primaria» apunta a prevenir el consumo de drogas. Los instrumentos aplicados son la información y educación, la capacitación de docentes y asistentes sociales, o bien las campañas en los medios de masas.
- ▶ La «prevención secundaria» apunta a los grupos proclives a consumir drogas (grupos-riesgo), así como al tratamiento y a la reinserción social y profesional de los toxicómanos. Un elemento central es en este contexto la transmisión y el entrenamiento de facultades que ayuden a superar los problemas existenciales. La prevención secundaria también desempeña un papel importante en la prevención del VIH/SIDA, ya que las personas que se

En muchas partes, la prevención a través de meras campañas de información ha resultado ser ineficaz. Los mensajes que se basan en la intimidación muchas veces tienen repercusiones negativas, ya que pueden suscitar la curiosidad por las drogas, perjudicar la credibilidad de las medidas de prevención, y además producen la marginación de los toxicómanos.

En su lugar, se trata de fomentar actitudes y comportamientos de rechazo del consumo de estupefacientes. En cuanto al concepto de fomento de facultades que ayuden a las personas a manejarse en la vida – «life skills» – se apoyan, dentro del grupo destinatario, las capacidades de superar problemas cotidianos específicos, pero también la capacidad de demostrar firmeza y resistencia frente a influencias sociales negativas.

Los enfoques que apuntan a fortalecer las capacidades de autoayuda de comunidades o grupos sociales para poder enfrentarse mejor al problema de la droga, se resumen bajo el término de «community-based drug control» (control de la droga a través de la comunidad, CBDC). Las experiencias hechas en varios países de Asia, sobre todo en Tailandia, demuestran que de esta forma es posible tratar los problemas relacionados con la droga en el contexto de otros problemas de desarrollo.

La cooperación al desarrollo puede contribuir en forma importante a la prevención, pero también en este ámbito es importante disponer de ciertas condiciones marco:

- ▶ En primer lugar, las organizaciones contrapartes deben reconocer el problema del consumo de drogas.
- ▶ Los gobiernos contrapartes deben poner a disposición fondos propios destinados a financiar medidas de prevención y desarrollo social en general.
- ▶ Las leyes vigentes deben facilitar la cooperación con los grupos destinatarios.



Manzanilla (Lima), Perú: la prevención como enfoque integral.

inyectan drogas se encuentran expuestas a un mayor riesgo de contraer el SIDA.

- ▶ Mediante la «prevención terciaria» y una atención posterior, se pretende evitar las recaídas y las consecuencias sociales y para la salud más graves que se derivan del consumo de drogas. Aquí tienen prioridad las intervenciones en casos de crisis, así como los programas de reinserción social y profesional. También forman parte de este plan los programas de metadona y de sustitución de jeringuillas para prevenir el contagio con VIH/SIDA y hepatitis.

## Fortalecimiento del ›Good Governance‹

Los problemas ligados a la droga se encuentran muchas veces vinculados al crimen organizado, a delitos financieros y económicos, a la corrupción, a la infiltración en las instituciones estatales, a la conminación de los procesos de reforma económica y política y al Estado de derecho, así como a problemas de seguridad y conflictos, o sea a cuestiones relacionadas con las condiciones marco necesarias para un desarrollo humano sostenible y para un ›good governance‹.

Los intentos de controlar los problemas ligados a la droga se encuentran obstaculizados si dichas condiciones marco no se dan en forma suficiente, p.ej. si las autoridades pertinentes no disponen de los recursos necesarios y su eficiencia es limitada, si no existen estrategias claras y viables, si falta la voluntad política en materia de control de la droga, si predominan los problemas de seguridad y los conflictos, si la situación legal no es clara o bien si las organizaciones no gubernamentales no tienen la posibilidad de participar en las medidas de control de la droga.

### Good Governance

*El término de ›Good Governance‹ adquiere importancia desde principios de la década de los noventa. Se refiere a las condiciones marco políticas y administrativas necesarias para un desarrollo humano sostenible: eficacia, obligación de rendir cuentas y transparencia del sector público, legalidad y seguridad jurídica, una interacción constructiva entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil, acceso equitativo a los procesos políticos, económicos y sociales, respeto de los derechos humanos y una actuación estatal orientada al desarrollo.*

*En la política del BMZ, la reivindicación del ›Good Governance‹ queda reflejada en los cinco criterios ya mencionados. Estos criterios valen también para el ámbito del control de la droga.*

La cooperación al desarrollo puede contribuir a mejorar las condiciones marco. Por ejemplo, puede

- ▶ plantear preguntas relacionadas con este tema e iniciar así un proceso de transformación. Las experiencias demuestran que el control de la droga puede servir como punto de partida para debatir también otras cuestiones políticamente sensibles;
- ▶ fortalecer la eficiencia de instituciones públicas;

- ▶ mejorar la coordinación e interacción entre instituciones que se dedican al control de la droga e instituciones estatales o no gubernamentales dedicadas a temas del desarrollo;
- ▶ ayudar a formular estrategias razonables desde el punto de vista de la política de desarrollo y de la política antidrogas;
- ▶ contribuir a reclamar la voluntad política de gobiernos y organizaciones contrapartes.

Cuando se coopera en el ámbito del control de la droga, no se puede menos de tratar también el tema del narcotráfico. En este contexto, se cuida de que una cooperación en el ámbito del ›law enforcement‹ no lleve a una violación de los derechos humanos.

Cuando se apoya la fiscalización del narcotráfico mediante fondos de la cooperación al desarrollo, esto se realiza de tal forma que con ello también se contribuya directamente al ›good governance‹. Es posible llevar a cabo actividades que apuntan a fortalecer al Estado de derecho y a exigir una mayor transparencia y obligación de rendir informes por parte de la policía y de las fuerzas de seguridad, o bien medidas para mejorar la situación de los derechos humanos o para incautar los beneficios procedentes del narcotráfico.

Como en el caso del Desarrollo Alternativo y de la prevención, la cooperación destinada a fomentar el ›good governance‹ no necesita limitarse a las organizaciones estatales. También existen posibilidades de cooperación con organizaciones no gubernamentales y fundaciones políticas.



Plantación de adormidera en Afganistán: ›Good Governance‹ es una condición importante para el éxito del control de la droga.

## 4 Instrumentos de la cooperación

### La Cooperación Técnica Alemana

La Cooperación Técnica bilateral (CT) se basa en acuerdos que el Gobierno alemán concluye con un país socio. Por regla general, el BMZ encomienda a la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH la planificación y ejecución de proyectos y programas de CT.



›Skills-for-Employment-and Self-Employment‹: también es menester fomentar posibilidades alternativas de ingreso fuera de la agricultura.

En el ámbito del control de la droga, se fomentan a través de la CT sobre todo programas de Desarrollo Alternativo. La GTZ apoya la ejecución de esta clase de medidas en Tailandia desde 1981. Entretanto, estos proyectos también se realizan en Bolivia, Colombia y Perú.

En el marco de la CT se apoyan cada vez más medidas de prevención. Sirvan como ejemplos la formación de agentes multiplicadores en Bolivia, las medidas de prevención primaria en Brasil y El Salvador, el fomento de empleo juvenil en Medellín (Colombia), el trabajo con jóvenes en determinados barrios en Perú o el fortalecimiento de la capacidad operativa de organizaciones en Tailandia que trabajan en el ámbito de la prevención.

El cometido más importante de la CT consiste en aumentar la capacidad operativa de personas y organizaciones en los países en desarrollo. Por esta razón, el asesoramiento técnico también es prioritario en el ámbito de la lucha contra las drogas.

- ▶ En el Perú, p.ej., la GTZ asesora a la comisión gubernamental pertinente CONTRADROGAS en materia de elaboración de estrategias de Desarrollo Alternativo que apuntan a las causas socioeconómicas del cultivo de coca y que ayudan a mejorar el diálogo entre los campesinos afectados y las autoridades gubernamentales.
- ▶ En Bolivia, Colombia y Perú, la GTZ asesora a cafetaleros sobre cómo mejorar la producción de sus cafetales en forma ecológicamente sostenible y así reducir su dependencia de las plantaciones de coca, y también a instituciones de investigación agrícola sobre cómo contribuir eficazmente al Desarrollo Alternativo.
- ▶ En Tailandia se fortalece a las instituciones municipales para que puedan tratar mejor los problemas ligados a la droga. Las experiencias que de ahí se derivan influyen a su vez en la política nacional antidrogas.
- ▶ En Tailandia, la GTZ y la agencia antidrogas ONCB llevan a cabo además el Thai-German Narcotics Control Programme (TGNCP, Programa Germano-Tailandés de Control de Sustancias Narcóticas) desde el año 1994. El programa está destinado a ayudar a la ONCB a cooperar mejor con otras organizaciones estatales y no gubernamentales en Tailandia. La GTZ apoya a la ONCB en los ámbitos de capacitación, promoción de personal y prevención, pero también en el área de ›law enforcement‹, poniendo sin embargo mientes en que esto no lleve a problemas en materia de derechos humanos.

#### La oferta de la GTZ

La GTZ apoya la planificación y ejecución de medidas de Desarrollo Alternativo, de prevención y de fortalecimiento de las instituciones dedicadas a la fiscalización de estupefacientes. La GTZ

- ▶ examina la ejecutabilidad de los proyectos ideados
- ▶ asesora a organizaciones contrapartes estatales y no gubernamentales en la planificación de un proyecto
- ▶ apoya a organizaciones contrapartes en la ejecución de un proyecto de CT
- ▶ capacita a expertos de la organización contraparte
- ▶ suministra los equipos y materiales necesarios para el proyecto
- ▶ adjudica y controla los aportes financieros
- ▶ realiza estudios, análisis, talleres y conferencias
- ▶ evalúa proyectos

La GTZ apoya al Gobierno Federal alemán en la consecución de sus objetivos en materia de política de desarrollo, pero también puede actuar por encargo de terceros.

## El Programa Drogas y Desarrollo

En 1990, se creó el Programa de Acción Antidroga. Desde 1997 se llama «Programa Drogas y Desarrollo» (Aktionsprogramm Drogen und Entwicklung, ADE). El ADE es llevado a cabo por la GTZ por encargo del BMZ.

El ADE tiene como objetivo hacer que las instituciones estén en condiciones de aplicar mejor por sí mismas las medidas de desarrollo destinadas a combatir las drogas.

El ADE puede apoyar en forma flexible pequeños proyectos en ámbitos tales como el Desarrollo Alternativo, la prevención o el fortalecimiento de autoridades dedicadas al control de la droga. Puede poner a disposición expertos, encargar estudios, organizar conferencias y talleres, examinar propuestas que luego llevan a programas más amplios, o asesorar a instituciones u a otros proyectos.

Algunos ejemplos de medidas del ADE:

- ▶ El fomento, en el Perú, de productos que cubran nichos de mercado, como una alternativa a los ingresos derivados de la coca.
- ▶ La evaluación de propuestas de proyectos, mediante la cual en diversos países – entre ellos Bolivia, Colombia, Laos y Perú – se iniciaron amplias medidas de CT a largo plazo.
- ▶ La ejecución del proyecto «Asesoramiento Estratégico Drogas y Desarrollo en Asia», que demuestra cómo se puede intensificar la cooperación en este ámbito.
- ▶ El fomento a instituciones de prevención en Bolivia y en el Brasil.
- ▶ La realización de una campaña antidrogas y a favor de los derechos humanos en Colombia.
- ▶ Un taller internacional sobre prevención de drogas y rehabilitación en Berlín, en marzo de 1998.

Muchas veces, los socios para estos proyectos son organizaciones no gubernamentales.

En su calidad de bisagra entre la cooperación al desarrollo y el control de la droga, el ADE desempeña un papel central. El Programa de Acción aporta al ámbito del control de la droga experiencias y principios de la cooperación al desarrollo – p.ej. orientación a grupos destinatarios, participación, sostenibilidad, rentabilidad y fortalecimiento de las capacidades de autoayuda –, y apunta por otra parte a arraigar con más fuerza los intereses del control de la droga en la cooperación al desarrollo.

### La oferta del ADE

En el ámbito de «Drogas y Desarrollo», el ADE puede

- ▶ identificar, planificar y ejecutar medidas urgentes y pequeños proyectos de control de la droga
- ▶ proponer, planificar y prestar asesoramiento técnico a proyectos mayores
- ▶ compilar y poner a disposición informaciones relevantes en materia de estupefacientes
- ▶ elaborar o seguir desarrollando enfoques conceptuales y estrategias
- ▶ fomentar el intercambio de experiencias entre organizaciones
- ▶ prestar asesoramiento a organizaciones estatales y a ONG así como a proyectos.



Taller sobre drogas y desarrollo en Laos: el ADE sirve como elemento de intersección entre las instituciones de desarrollo y las entidades de control de la droga.

## La Cooperación Financiera

La Cooperación Financiera (CF) está destinada a aumentar o a aprovechar mejor el potencial de producción en los países en desarrollo. En este contexto cabe mencionar el mejoramiento de la infraestructura social y física y, en forma creciente, también la protección medioambiental y de los recursos naturales.

La CF de la República Federal de Alemania se concede a través de la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) en forma de créditos y subsidios. La KfW analiza si los proyectos son dignos de fomento desde el punto de vista de la política de desarrollo, participa en la preparación de los mismos y los supervisa durante su ejecución.

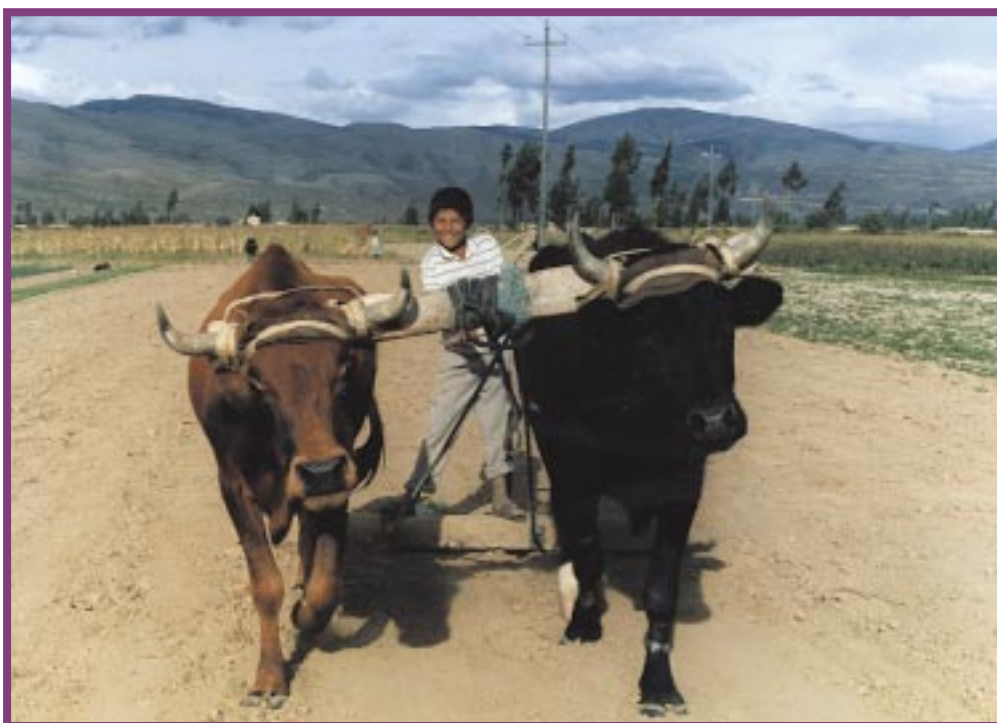
Las medidas de Desarrollo Alternativo son especialmente aptas para la CF, que puede

- ▶ fomentar la comercialización o transformación de productos agrícolas;
- ▶ poner a disposición créditos agrarios;
- ▶ ayudar a crear infraestructura en zonas rurales – construcción de caminos y carreteras, sistemas de riego, electrificación –;
- ▶ explotar nuevas fuentes de ingreso fuera del sector agrícola;
- ▶ mejorar las condiciones de vida sociales, p.ej. mediante el fomento del abastecimiento de agua potable, la construcción de escuelas o servicios sanitarios.

Algunos ejemplos:

- ▶ proyectos de apoyo del abastecimiento de agua potable, de electrificación y medidas creadoras de ingresos en Bolivia;
- ▶ varios grandes proyectos en Bolivia y Perú destinados a mejorar la agricultura de riego en el marco del Desarrollo Alternativo;
- ▶ el arreglo de la ruta N6 en Laos, mejorando así las vías de comercialización y comunicación en las áreas de cultivo de adormidera en las provincias de Xieng Khouang y Houaphan, y complementando proyectos de Desarrollo Alternativo en dichas provincias.

No obstante, la CF también puede complementar medidas de prevención ocupándose de problemas tales como la infraestructura y el entorno sociales, que son a menudo la causa del consumo de drogas. Sirva como ejemplo el saneamiento de ciertos barrios en Medellín (Colombia). Este proyecto complementa la medida de Cooperación Técnica PAISAJOVEN.



Preparación de los campos en Bolivia: mediante el mejoramiento de la agricultura de riego y de otros proyectos de infraestructura, la Cooperación Financiera puede contribuir en forma importante al Desarrollo Alternativo.

## La cooperación multilateral: el UNDCP

La cooperación con el UNDCP, el Programa de Naciones Unidas para el Control de la Droga, representa un pilar adicional de la cooperación alemana al desarrollo en el ámbito del control de la droga. La República Federal de Alemania es uno de los donantes principales del UNDCP.

El control de la droga es uno de los cometidos más sensibles desde el punto de vista político. En opinión de los países socios, una cooperación con la ONU muchas veces tiende a resultar más justificable que la colaboración individual con algunos países donantes. Una organización como el UNDCP puede trabajar en países y zonas de proyectos que para la cooperación al desarrollo bilateral resultan difícilmente accesibles.

El UNDCP – respectivamente su organización precursora, el ›United Nations Fund for Drug Abuse Control‹ (UNFDAC) – también apoyan desde 1971 medidas de control de la droga orientadas al desarrollo. Los primeros proyectos de plantaciones alternativas se llevaron a cabo en Tailandia, seguidos por proyectos similares en Pakistán y Myanmar a partir de mediados de la década de los setenta.

A partir de 1984 se iniciaron proyectos de desarrollo rural integral con el objetivo de reducir el cultivo de hoja de coca en Bolivia, Colombia y Perú. Uno de los proyectos más conocidos fue el proyecto ›Cauca‹ en Colombia, financiado con aportes alemanes (›Funds-in-Trust‹, FIT) desde 1985 hasta 1995.

El UNDCP, respectivamente el UNFDAC, también apoyan medidas de prevención desde principios de los años setenta. Sin embargo, recién desde los años noventa se le da más importancia a este sector. También el ámbito del control del narcotráfico (›law enforcement‹) ha adquirido un mayor peso.

Además, el UNDCP apoya a gobiernos en la elaboración de planes nacionales de lucha contra la droga, los llamados ›planes maestro‹, así como la cooperación entre países de una misma región (›subregional cooperation‹).



También en la cooperación con organizaciones internacionales, el BMZ aboga por estrategias de control de la droga razonables desde el punto de vista de la política de desarrollo y compatibles con los derechos humanos.

Entre las medidas que están siendo apoyadas actualmente con ›Funds-in-Trust‹ del BMZ a través del UNDCP se encuentran las siguientes:

- ▶ Servicios de asesoramiento para Desarrollo Alternativo en las oficinas regionales del UNDCP en Pakistán y Tailandia y en la oficina del UNDCP en el Perú.
- ▶ Desarrollo Alternativo en Afganistán.
- ▶ Proyectos de Desarrollo Alternativo en el Valle de Apurimac-Ene así como en el Valle de Huallaga en el Perú.
- ▶ El proyecto piloto de Desarrollo Alternativo en Ky Son, Vietnam.

Por estas actividades, la República Federal es considerada a nivel internacional como partidaria de una política antidrogas orientada al desarrollo que resulta más sostenible y compatible con los derechos humanos que las medidas que se basan exclusivamente en el así llamado ›law enforcement‹.

## 5 Experiencias de tres países

### *Peru: posibilidades ampliadas de Desarrollo Alternativo*

Por un lado, el Perú se caracteriza por su riqueza en cuanto a recursos, y por otro lado existe una gran desigualdad en los ingresos. Casi un 60 por ciento de la población vive en un estado de extrema pobreza.

Perú es al mismo tiempo el mayor productor de hoja y pasta básica de coca. Casi la mitad de las plantaciones de coca del mundo se encuentran en este país. La producción de coca se concentra en el alto y el centro del Valle de Huallaga, pero también los valles del Apurímac y del Ene desempeñan un papel importante.

La influencia de los narcotraficantes y movimientos guerrilleros limita la influencia del Estado sobre las zonas afectadas y agudiza los problemas de seguridad. Los movimientos guerrilleros se financian mediante el narcotráfico y protegen a su vez a éste de la intervención del Estado. El negocio de la droga es en general una fuente importante de corrupción, muy extendida.

Desde principios de los años ochenta se realizan intentos de reducir el cultivo de coca en el Perú. Los enfoques abarcan desde la destrucción de las plantaciones de coca, hasta proyectos de sustitución de los cultivos y la compensación a los campesinos que abandonen la producción de coca. En total, estas estrategias no resulta-



Áreas de cultivo de coca



El cultivo de hoja de coca en el Perú muchas veces se realiza en zonas remotas y sensibles en lo que a seguridad se refiere.

ron ser muy eficaces. Las medidas represivas y la militarización de la lucha contra la droga dividieron a la población y agravaron los problemas de seguridad. En 1990, el Gobierno peruano abandonó esta estrategia y reconoció que el cultivo de hoja de coca representa un problema de desarrollo cuya solución radica más bien en la superación de los déficits sociales, económicos y políticos.

En 1994, el Gobierno peruano aprobó el «Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas (1994-2000)», en el cual el Desarrollo Alternativo adquiere prioridad.

Sin embargo, a la hora de implementar este Plan quedó patente que se disponía de pocos conocimientos sobre las complejas relaciones sobre las cuales se basa la producción de coca, que las estrategias aplicadas en otros países y en otras regiones no necesariamente eran transferibles al Perú, y que las capacidades de las instituciones responsables de la lucha antidroga se encontraban muy limitadas.

Por esta razón, en 1996 se inició – con fondos del BMZ y a través de la GTZ – el ‘Proyecto Piloto de Asesoría e Investigación para el Desarrollo Integral Andino-Amazónico’ (AIDIA), cuyo objetivo es demostrar en qué forma se pueden apoyar medidas de Desarrollo Alternativo en zonas de inseguridad.

En un primer paso, este proyecto pretende detectar las causas y las consecuencias del cultivo de coca, los mecanismos de dependencia y las estructuras de poder en las regiones afectadas, así como analizar las experiencias acumuladas en proyectos llevados a cabo en Perú, Colombia y Bolivia.

En un segundo paso, se evidencian los criterios sociales (entre ellos el acceso a la educación y a



En Perú, el control de la droga significa en primer lugar la creación de fuentes alternativas de ingreso.

#### **Datos del proyecto AIDIA**

<b>Título</b>	<i>Proyecto Piloto de Asesoría e Investigación para el Desarrollo Integral Andino-Amazónico (AIDIA)</i>
<b>Objetivo</b>	<i>Fortalecer las capacidades de organizaciones e instituciones pertinentes de formular, planificar y ejecutar estrategias de Desarrollo Alternativo</i>
<b>Grupos destinatarios</b>	<i>Organizaciones y proyectos estatales y no gubernamentales</i>
<b>Agencia ejecutora</b>	CONTRADROGAS
<b>Duración</b>	1996 - 1998
<b>Tipo de cooperación</b>	<i>Cooperación Técnica a través de la GTZ</i>
<b>Aporte del BMZ</b>	<i>2,1 millones de marcos</i>

los servicios sanitarios, la seguridad jurídica, las condiciones marco económicas (condiciones de producción y de comercialización), así como enfoques concretos a nivel de proyecto (p.ej. la participación en la planificación y ejecución de proyectos). Mediante pequeños proyectos apoyados por ADIA se puede demostrar la viabilidad de esta clase de enfoques a nivel local. Algunos ejemplos son el mejoramiento de la producción de cacao (evitando la putrefacción del cacao) en la región del Apurímac, o bien el apoyo a centros de atención a la mujer en Tambopata/Inambari y en Yanatile. En parte, otras entidades y organizaciones hacen suyas esta clase de actividades, lo que se traduce en proyectos más amplios y a más largo plazo.

En 1997, se trasladó la responsabilidad sobre todas las medidas antidrogas en el Perú a la recién fundada Comisión estatal CONTRADROGAS. En la actualidad, AIDIA también se hace un deber de fortalecer las capacidades de gestión de esta Comisión.

Uno de los resultados más importantes es el hecho de que, en primer lugar, los métodos participativos de planificación y ejecución de proyectos propuestos por AIDIA también están siendo asumidos en forma creciente por las autoridades estatales y por otros proyectos. El diálogo que de ahí resulta entre las autoridades y los grupos destinatarios contribuye a establecer una base de confianza y a reducir los problemas de seguridad.

En segundo lugar, se ha reavivado el debate sobre posibles enfoques en materia de control de la droga compatibles con la política de desarrollo, tanto en el Perú como – a razón de un taller realizado en Bolivia – también en otros países andinos.

En tercer lugar, el AIDIA suministra experiencias importantes que se pueden aplicar a otros proyectos financiados por el BMZ que se llevan a cabo en países andinos.

## Desarrollo Alternativo en Tailandia: mejorar las condiciones de vida de las minorías

En las regiones montañosas en el norte de Tailandia viven minorías étnicas con una gran variedad de culturas, idiomas, tradiciones y sistemas económicos. Algunas de ellas residen en estas regiones ya hace mucho tiempo, otras han inmigrado durante los últimos cien años provenientes de China, Birmania y Laos. En general, estas poblaciones sobreviven mediante el cultivo de arroz y frutos del campo para el consumo propio, así como mediante la ganadería. Muchas veces, el cultivo de adormidera representa una de las pocas actividades con las cuales es posible lograr ingresos monetarios.



En Tailandia, la adormidera es cultivada a menudo por minorías que viven en regiones montañosas.

El cambio social y económico también afecta a los poblados montañoses y no siempre conlleva efectos positivos. La presión demográfica y la producción maderera acarrearán problemas ecológicos y reducen las superficies disponibles. El sistema de valores y los comportamientos cambian. Los jóvenes, tanto mujeres como hombres, migran hacia las ciudades. Algunos trabajan allí en la industria sexo. El VIH/SIDA también se extiende en las regiones montañosas. El consumo de heroína no sólo se ha convertido en un gran problema en las ciudades, sino que también en los poblados montañoses. La producción, el tráfico y el consumo de drogas amenazan la cohesión social.

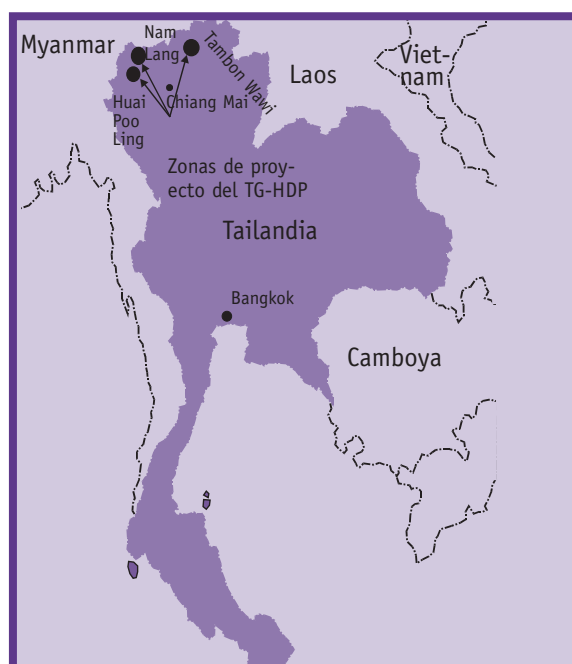
Desde principios de los años setenta y con el apoyo de la comunidad internacional, el Gobierno tailandés lleva a cabo medidas destinadas a reducir el cultivo de adormidera y a desarrollar las regiones montañosas. El instrumento más importante fue al principio la sustitución de los cultivos ilegales, y hoy día lo es el Desarrollo Alternativo. Entre 1968 y 1997, la producción de opio disminuyó de 146 toneladas a alrededor de 5 toneladas.

El 'Thai-German Highland Development Programme' (TG-HDP) es una de las medidas más importantes en este sector. El programa se inició en 1981 y terminará en 1998. El grupo destinatario lo representan las minorías – Akha, Hmong, Karen, Lahu, Lisu, Shan und Yao – en áreas seleccionadas de las provincias de Chiang Rai y Mae Hong Son. Al inicio del proyecto, estos grupos se veían enfrentados a problemas de pobreza, seguridad y ecológicos típicos de esta región montañosa, a lo que cabe añadir que también producían opio.

El objetivo del TG-HDP es mejorar las condiciones de vida de los montañoses, reducir los problemas ligados a la droga y mantener el equilibrio ecológico.

El TG-HDP fue diseñado como programa flexible para poder adaptarse a las nuevas exigencias y a las necesidades de los grupos destinatarios.

Las actividades conforman un amplio abanico, que abarca el fortalecimiento de las capacidades de autoayuda de los municipios, el fomento de la agricultura y silvicultura como fuente de ingresos, la planificación del uso de la tierra así como otras medidas destinadas a conservar los recursos naturales, mejorar el acceso a la educación y a los servicios sanitarios, programas de igualdad de género y la ampliación de la infraestructura física para asegurar un acceso a los mercados.



Grupos de autoayuda y organizaciones comunales son las instancias que promueven el cambio social. Por lo tanto, se procede a fortalecerlas mediante un entrenamiento y proporcionándoles posibilidades para un intercambio de experiencias, y se asegura su participación en la planificación y ejecución de proyectos.

Al mismo tiempo, el TG-HDP se encuentra incorporado en las estructuras estatales existentes, sobre todo en el trabajo de la 'Office of the Narcotics Control Board' (ONCB) y su agencia en Chiang Mai. Esto facilita una cooperación continua con las autoridades competentes a nivel de distrito, de provincia y nacional.

<b>Datos del proyecto TG-HDP</b>	
<b>Título</b>	<i>Thai-German Highland Development Programme</i>
<b>Objetivo</b>	<i>Mejorar las condiciones de vida de la población en las montañas, reducir los problemas ligados a la droga y mantener el equilibrio ecológico</i>
<b>Grupos destinatarios</b>	<i>Alrededor de 30.000 personas pertenecientes a minorías étnicas en Tambon Wawi (en la provincia de Chiang Rai), Nam Lang y Huai Poo Ling (en la provincia de Mae Hong Son)</i>
<b>Agencia ejecutora</b>	<i>Office of the Narcotics Control Board (ONCB)</i>
<b>Duración</b>	<i>1981 - 1998</i>
<b>Tipo de cooperación</b>	<i>Cooperación Técnica a través de la GTZ</i>
<b>Aporte del BMZ</b>	<i>alrededor de 40 millones de marcos</i>

El aumento del consumo de heroína en las regiones montañosas representa un nuevo desafío también para el TG-HDP. En 1993 se encargó un estudio que debía analizar el problema del consumo de drogas en la provincia de Mae Hong Son. Este estudio puso de manifiesto que la prevención del consumo de drogas así como el tratamiento y la reinserción de personas drogodependientes tan sólo pueden tener éxito si las comunidades y los grupos de autoayuda desempeñan un papel primordial en este contexto. Este resultado llevó a desarrollar la estrategia del control de la droga a través de las comunidades – 'community-based drug abuse control'. De acuerdo a las experiencias que se han tomado hasta ahora, este enfoque da buenos resultados en aquellos municipios en los cuales los problemas ligados a la droga no son demasiado graves y que todavía tienen organizaciones municipales que son débiles pero están funcionando. En los municipios con graves problemas de drogas y organizaciones débiles, es necesario adoptar medidas adicionales a través de las autoridades locales.

La larga duración del TG-HDP – 17 años – tiene en cuenta el hecho de que el Desarrollo Alternativo es un proceso que requiere tiempo. No es posible obtener soluciones rápidas que al mismo tiempo tengan efectos sostenibles.

Durante este período, el TG-HDP contribuyó a reducir la producción de opio. En las áreas en las cuales se lleva a cabo el proyecto, la producción de hasta nueve toneladas de opio constatada antes de iniciarse el proyecto se redujo a menos de 200 kgs en el año 1996.

Dado que el TG-HDP también llevó a fortalecer a la agencia de la ONCB en Chiang Mai e introdujo nuevos enfoques, el programa repercutió más allá de las áreas del proyecto en sí. Entretanto, las estrategias de control de la droga a través de las comunidades forman parte integrante de la política antidrogas tailandesa. Las experiencias del TG-HDP también son importantes para otros países del sureste asiático; aquí, sobre todo las minorías étnicas que viven en regiones montañosas aisladas son las que dependen económicamente de la producción de drogas, y físicamente del consumo de las mismas.

Además, el TG-HDP también contribuyó a un desarrollo humano sostenible en las regiones montañosas. Hoy día, en la mayoría de las aldeas existen servicios de asesoramiento agrícola, un acceso a la educación y a servicios sanitarios, pero también un mejor acceso a nuevas fuentes de ingreso y a nuevos mercados. Los municipios y los grupos de autoayuda están en condiciones de solucionar mejor los problemas que conlleva el cambio social y económico, así como los problemas ecológicos. Las condiciones de vida en general han mejorado considerablemente.



El TG-HDP fomenta medidas de control de la droga a través de la comunidad, con el objetivo de fortalecer las capacidades de autoayuda de las comunidades.

## **Prevención en Colombia: crear redes de cooperación y aumentar la calidad de la vida**

Medellín es una de las ciudades más violentas del mundo. Robos, asaltos, secuestros, violaciones y asesinatos ya casi forman parte de la normalidad. Medellín es también un centro de los así llamados «carteles de la droga».

La vida de muchos jóvenes está caracterizada por la violencia, la delincuencia relacionada con drogas y con las diferentes bandas. La familia, la escuela y el barrio apenas pueden ofrecer orientación alguna. Más o menos la mitad de las personas desempleadas en Medellín son adolescentes y jóvenes entre los 15 y los 25 años de edad.



Medellín es una de la ciudades más violentas del planeta.

En un estudio del año 1993 sobre el consumo de drogas en Medellín se estimaba que unas 72.000 personas consumían marihuana, 30.000 cocaína y 20.000 bazuco – una sustancia derivada de la cocaína, barata y extremadamente nociva para la salud. El número de hombres que consumen drogas ilegales es aproximadamente cinco veces mayor que el de las mujeres. Sin embargo, la droga más extendida y que más problemas causa es el alcohol. Los delitos violentos se cometen en la mayoría de los casos bajo el efecto del alcohol.

En los barrios periféricos de Medellín existían a principios de los años noventa centenares de proyectos e iniciativas que apuntaban a los jóvenes, pero que trabajaban en forma aislada, sin coordinarse, y que no lograron producir cambios estructurales.

En 1994 se creó por lo tanto el PAISAJOVEN – «Programa de Apoyo Institucional y Social a Jóvenes en Medellín», fomentado por la GTZ. PAISAJOVEN es una red de organizaciones. Representantes de organizaciones juveniles, de organizaciones no gubernamentales, de la administración municipal, de organizaciones de barrios, de instituciones de formación profesional, de la asamblea vecinal juvenil, de universidades, de las iglesias y de asociaciones de empresarios forman parte de esta red. Todos los miembros también contribuyen en forma financiera.

El objetivo de la red no es sólo coordinar, sino que también mejorar el trabajo con los jóvenes en los barrios periféricos. PAISAJOVEN ofrece a las organizaciones, instituciones e iniciativas que participan en dicha red programas de asesoramiento y de capacitación, mediante los cuales éstas pueden a su vez ampliar y mejorar sus actividades a favor de jóvenes sin trabajo, formación escolar o profesional, mujeres desempleadas y madres solteras, y sobre todo también para personas afectadas por el consumo de estupefacientes o la delincuencia relacionada con la droga. Los jóvenes también pueden dirigirse directamente a PAISAJOVEN para recibir información sobre formación profesional y sobre el mercado laboral.

En este caso, la prevención es considerada en su faceta más amplia. Se trata de fortalecer los factores de protección y la capacidad de supervivencia. Sin embargo, en los barrios pobres este enfoque tan sólo resulta prometedor si se atacan las causas de la violencia en todos los niveles de la sociedad.



Tan sólo si el mayor número posible de agentes sociales participa en un proceso de transformación, es posible asegurar una convivencia pacífica y mejorar la calidad de la vida.

También es importante mejorar la calidad de las viviendas, de la infraestructura y de las entidades públicas en general. De los 1,8 millones de habitantes de Medellín, alrededor de 200.000 viven en unos 70 barrios desabastecidos. Por lo tanto, aparte del proyecto de CT PAISAJOVEN, el BMZ financia en Medellín un programa integral destinado a mejorar los barrios periféricos. PRIMED – «Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín» – es un proyecto de Cooperación Financiera apoyado por la KfW. Aquí se trata de aumentar la participación de la población en el saneamiento de los barrios, completar y ampliar la infraestructura de los mismos (camino y carreteras, abastecimiento de agua y alcantarillado, escuelas, servicios sanitarios, posibilidades de recreo), mejorar las viviendas y ayudar a la población a esclarecer y legalizar los títulos de propiedad. En una primera fase, las medidas se concentran en tres áreas que abarcan en total 15 barrios.



Saneamiento de barrios en Medellín: a través de la Cooperación Financiera, es posible mejorar el entorno social muchas veces responsable de los problemas ligados a la droga.

#### Datos del proyecto

	PAISAJOVEN	PRIMED
Título	Programa de Apoyo Institucional y Social a Jóvenes en Medellín (PAISAJOVEN)	Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín (PRIMED)
Objetivo	Entidades públicas, organizaciones no gubernamentales y el sector privado conforman una red con el fin de mejorar la prevención y el trabajo con los jóvenes	Mejorar la calidad de la vida en los barrios periféricos y así contribuir a una disminución de la delincuencia ligada a la droga y de los crímenes violentos
Grupos destinatarios	Grupos problemáticos entre los adolescentes y jóvenes adultos en barrios periféricos de Medellín	En una primera fase, unas 11.000 familias en 15 barrios con ingresos mensuales de menos de 100 dólares
Agencia ejecutora	Municipalidad de Medellín	Corporación de viviendas CORVIDE
Duración	1995 - 1998	1993 - sin fecha definida
Tipo de cooperación	Cooperación Técnica a través de la GTZ	Cooperación Financiera a través de la KfW
Aporte del BMZ	3,7 millones de marcos	13 millones de marcos

Con ello es posible alcanzar a alrededor de 11.000 familias. El PRIMED tiene como objetivo mejorar directamente la calidad de vida de la población. Los enfoques desarrollados en este contexto ya se son integrados en la administración municipal. Algunos principios importantes del PRIMED – como p.ej. la participación de los habitantes del barrio en la planificación – fueron incorporados a la nueva «Ley de Reforma Urbana» (1997) y serán por lo tanto aplicados en breve también en otras ciudades de Colombia.

## 6 El control de la droga es posible

### *Reducir los problemas ligados a la droga*

El control de la droga en el marco de la cooperación al desarrollo tiene el doble objetivo de reducir los problemas ligados a la droga y fomentar procesos de desarrollo. Las experiencias reunidas hasta ahora demuestran que es posible lograr ambas cosas.

En la mayoría de los países de Asia, la producción de opio disminuyó considerablemente:

- ▶ En Tailandia, bajó de 146 toneladas en 1968 (o sea antes de iniciarse los programas) a 5 toneladas en 1997.
- ▶ En Pakistán, se redujo de 800 toneladas en 1979 a 24 toneladas en 1997.
- ▶ En Laos se vislumbra un éxito parcial en el noreste del país, donde se llevan a cabo medidas de Desarrollo Alternativo desde finales de la década de los ochenta. Entre 1992 y 1996, la producción bajó en un 15 por ciento en este área.



Actividades con niños y adolescentes en el Perú: la prevención del abuso de drogas adquiere una importancia cada vez mayor.

- ▶ En Vietnam, la producción fue reducida de 60 a aprox. 10 toneladas entre 1992 y 1995.

Se obtuvieron buenos resultados sobre todo en aquellas áreas en las cuales se aplicaron estrategias de Desarrollo Alternativo durante un período prolongado. En Asia, éste fue el caso en Tailandia y en Pakistán. En Laos y en Vietnam, este tipo de programas recién se iniciaron a finales de los años ochenta y a principios de los noventa. El desarrollo humano sostenible es un proceso que requiere tiempo. Lo mismo vale para estrategias de control de la droga orientados al desarrollo.

El hecho de que en Asia, a pesar de estos éxitos, el cultivo de adormidera haya aumentado en total durante los últimos años no se debe a un traslado de la producción – p.ej. de Pakistán a Afganistán, o de Tailandia a Myanmar, o sea al así llamado «efecto balón», sino que a la situación política de Afganistán y Myanmar, que favorece los problemas relacionados con la droga. Las condiciones marco vigentes en dichos países tan sólo permitieron llevar a cabo programas de Desarrollo Alternativo en forma muy limitada.

En América Latina, los proyectos de Desarrollo Alternativo recién comenzaron a realizarse durante la segunda mitad de los años ochenta. Hasta ahora, tan sólo en algunos casos aislados se perfilan buenos resultados en materia de reducción del cultivo de hoja de coca. La producción de coca tiende a variar. Algunas veces, los éxitos logrados en una cierta área del proyecto se ven compensados por el aumento del cultivo de plantas narcóticas en otras regiones.

Por otra parte, muchos de los problemas de desarrollo estrechamente vinculados a la industria de la coca son enfrentados mediante programas de Desarrollo Alternativo, p.ej. mediante el fomento de una gestión sostenible de los recursos forestales, el fortalecimiento de organizaciones de autoayuda y el creciente diálogo entre entidades estatales y organizaciones de agricultores. Mediante éstas y otras actividades se crean las condiciones para una reducción de la producción de coca en general.

La disminución o prevención del consumo de estupefacientes fue descuidada durante mucho tiempo. Recién hace unos pocos años se desarrollan y fomentan amplias medidas de prevención en Asia y América Latina.

Los primeros resultados demuestran que, a través de enfoques participativos fomentados en las comunidades, el abuso de drogas puede ser tratado con éxito por los municipios, grupos sociales e individuos como un problema de desarrollo. Ahora se trata de aplicar estas experiencias a un nivel más amplio y de incorporarlas en otros proyectos de la cooperación al desarrollo.

## Fomentar procesos de desarrollo

El éxito de la cooperación al desarrollo en este ámbito no solamente debería medirse en términos de reducción de los problemas ligados a la droga, sino que también constatando en qué forma contribuye a un desarrollo humano sostenible.

El control de la droga a través de la cooperación al desarrollo ayuda a

- ▶ satisfacer las necesidades básicas y reducir la pobreza a través del aumento de la producción de alimentos, la diversificación de las fuentes de ingreso legales, así como mejorando el acceso a la educación y a los servicios sanitarios;
- ▶ garantizar la sostenibilidad social, económica y ecológica mediante el fortalecimiento de las estructuras sociales y el fomento de formas de gestión ecocompatibles;
- ▶ mejorar las posibilidades de participación de los grupos desfavorecidos, entre los cuales figuran minorías étnicas, mujeres, jóvenes sin trabajo, educación y posibilidades de desarrollo y muchas veces sin hogar, personas con VIH/SIDA o personas que viven en barrios pobres;

- ▶ fomentar las capacidades de autoayuda de las comunidades y grupos sociales. Esto puede abarcar el fortalecimiento de instituciones comunales, grupos de mujeres, organizaciones de agricultores y grupos juveniles;
- ▶ mejorar las condiciones marco políticas. También puede promover el diálogo entre autoridades estatales y minorías étnicas o grupos marginados de la población, aumentar la eficacia y transparencia de las instituciones públicas, apoyar la creación de un Estado de derecho, así como tocar temas políticamente sensibles, como la violación de los derechos humanos, la corrupción o la delincuencia organizada.

Estrategias de control de la droga orientadas al desarrollo producen por lo tanto efectos que superan los objetivos inmediatos del control de la droga y que repercuten más allá del área del proyecto.



Akha - una minoría en Laos: el éxito de las medidas de control de la droga también deberá reflejarse en la forma en que éstas contribuyan a generar un proceso de desarrollo humano sostenible.

## 7 Perspectivas

### *Aprender de las experiencias*

De la cooperación al desarrollo efectuada hasta la fecha en el ámbito del control de la droga se pueden derivar algunas conclusiones importantes:



El control de la droga mediante la cooperación al desarrollo ...

- ▶ Las condiciones marco para el control de la droga y para un desarrollo humano sostenible resultan a menudo insuficientes. Por esta razón, las estrategias de control de la droga orientadas al desarrollo también deberán apuntar a mejorar estas condiciones marco o bien el «buen gobierno».
- ▶ Para la cooperación al desarrollo en materia de control de la droga deberán formularse objetivos realistas. La cooperación al desarrollo no pretende poder solucionar el problema global de la droga. Las medidas adoptadas intentan en primer lugar tratar los problemas relacionados con drogas como problemas de desarrollo de grupos destinatarios específicos. Un criterio para medir el éxito es ver en qué forma contribuyen estas medidas a reducir el problema en este nivel. Así, el control de

la droga es tan viable como cualquier otra medida de cooperación al desarrollo.

- ▶ El control de la droga no es tanto un hecho aislado, sino más bien un proceso. Las medidas de cooperación al desarrollo apuntan a fomentar este proceso. Un primer paso importante es a menudo lograr que se tome conciencia de un problema. Pequeños proyectos así como el diálogo político pueden resultar útiles en este contexto.
- ▶ El control de la droga requiere cooperación y un amplio consenso. Las medidas de política de desarrollo pueden ayudar a forjar este consenso. Por ejemplo, el Desarrollo Alternativo muchas veces puede contar con un consenso que abarca desde los agricultores afectados, las entidades y los gobiernos locales y nacionales, hasta las instituciones de cooperación al desarrollo, países donantes y organizaciones internacionales.
- ▶ Los limitados recursos disponibles para el control de la droga en el marco de la cooperación al desarrollo deben ser utilizados en forma eficiente. Su eficacia puede ser aumentada considerablemente si se logra en general incorporar mejor las medidas de control de la droga como tarea transectorial en la cooperación al desarrollo. Para el ADE, esto representa un cometido central. Pero incluso si se logra esta integración, las instituciones como la GTZ requieren un cierto grado de conocimientos técnicos en materia de drogas.
- ▶ Las estrategias, los instrumentos y los enfoques metódicos deberán ser perfeccionados continuamente. Tanto en Asia como en América Latina, la GTZ puede aportar su gran experiencia en cuanto a la implementación de medidas de Desarrollo Alternativo, pero también en el ámbito conceptual. Lo mismo vale para la prevención: la GTZ no sólo apoya un número creciente de medidas de prevención, sino que también trabaja en la elaboración de conceptos.

## Desafíos

### Formular estrategias

En el marco de la cooperación al desarrollo deberían formularse y apoyarse estrategias que contribuyan al control de la droga y a un desarrollo humano sostenible, por ejemplo estrategias

- ▶ de Desarrollo Alternativo, entre ellas proyectos concretos, pero también el fortalecimiento de instituciones contrapartes, incluyendo a organizaciones no gubernamentales;
- ▶ de control de la droga a través de las comunidades, que apunta a fortalecer las capacidades de autoayuda de los grupos destinatarios;
- ▶ destinadas a fortalecer las organizaciones contrapartes que trabajan en el ámbito de la prevención;
- ▶ para mejorar las condiciones marco para el control de la droga y para el desarrollo humano sostenible, como el fortalecimiento de la voluntad política de llevar a cabo el control de la droga, así como el apoyo de medidas positivas destinadas a promover el Estado de derecho, la transparencia, la obligación de presentar informes, la seguridad y el respeto de los derechos humanos.

### Apoyar la implementación

En algunos países, estas estrategias ya están disponibles, y sin embargo no pueden ser llevadas a la práctica por las razones más diversas. Aquí, la cooperación al desarrollo puede apoyar su implementación a través de la Cooperación Técnica y Financiera. No obstante, también pueden desempeñar un papel importante el trabajo de las ONG, los pequeños proyectos tales como los que apoya el ADE, así como el diálogo político.

### Incorporar el control de la droga en la cooperación al desarrollo

El control de la droga debería ser integrado en mayor medida en la cooperación al desarrollo como tarea transectorial. Esto significa que otros proyectos y organizaciones de desarrollo tengan en cuenta los problemas ligados a la droga, se ocupen de capacitar a sus colaboradores y, dado el caso, incluyan elementos del Desarrollo Alternativo o del 'community-based drug control' en su programa.

### Apoyar la búsqueda de consensos

Las estrategias de control de la droga suelen ser exitosas cuando se basan en un amplio consenso. La búsqueda de este consenso puede ser respaldada en diferentes niveles:

- ▶ a nivel local, p.ej. en la formulación de una medida de Desarrollo Alternativo o de 'community-based drug control';
- ▶ a nivel nacional, en la elaboración de un plan maestro;
- ▶ a nivel internacional, en el marco de las Naciones Unidas. La Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas sobre las drogas en 1998 ofrece una oportunidad para ello.



... ofrece nuevas oportunidades y perspectivas.

## Proyectos

El BMZ apoya un gran número de proyectos de cooperación técnica, financiera y multilateral en todo el mundo, como demuestra este cuadro. Aparte de los fondos que pone a disposición el BMZ, los Gobiernos contrapartes contribuyen también en la mayoría de los casos con aportes considerables.

País	Especificación	Duración	Ejecución	Aporte del BMZ (en marcos)
<b>A nivel suprarregional</b>	Programa Drogas y Desarrollo, ADE (hasta 1997 bajo el título Programa de Acción de Lucha contra la Droga, ARB)	Desde 1990	GTZ	10,45 millones
	Servicios de asesoramiento en materia de Desarrollo Alternativo (Asia y América Latina)	Desde 1995	UNDCP	2,2 millones
	Taller Internacional sobre Prevención de Drogas y Rehabilitación	1997-1998	GTZ/ADE	125.000
<b>A nivel regional Africa</b>	Creación de laboratorios forenses para el análisis de drogas en varios países de África	1987-1993	UNDCP	2,7 millones
<b>A nivel regional Asia</b>	Elaboración de estrategias en materia de Drogas y Desarrollo en Asia	1996-1998	GTZ/ADE	240.000
<b>A nivel regional América Latina</b>	Café orgánico (Bolivia, Colombia, Perú)	Desde 1993	GTZ	5,4 millones
	Planta de elaboración de café orgánico (Bolivia, Colombia, Perú)	Desde 1996	GTZ/ADE	250.000
	Orientación de la Investigación Agraria Hacia el Desarrollo Alternativo en Bolivia, Colombia y Perú	Desde 1996	GTZ/IICA	3,15 millones
	Medidas de entrenamiento en el marco del proyecto Investigación orientada al Desarrollo Alternativo	1996-1998	GTZ/ADE	350.000
	Proyecto Piloto de Asesoría e Investigación para el Desarrollo Integral Andino-Amazónico (AIDIA)	1996-1998	GTZ/CONTRA-DROGAS	2,1 millones
<b>Afganistán</b>	Control de la droga y rehabilitación rural	1995	UNDCP	987.000
	Reducción de las plantaciones de adormidera	Desde 1998	UNDCP	5 millones
<b>Bolivia</b>	Proyecto de Seguridad Alimentaria Nutricional en las Provincias Arque, Bolívar y Tapacari (PROSANA)	Desde 1991	GTZ	15,1 millones
	Fondo Especial Desarrollo Alternativo	Desde 1991	KfW	5 millones
	Ayuda en Equipamiento para la cartografía nacional	1991-1997	KfW	10 millones
	Desarrollo Rural Ichilo/Sara (PRODISA)	Desde 1992	GTZ	9,7 millones
	Proyecto Prevención de Drogas	1992-1997	GTZ/ADE/COPRE/ AVE	230.000
	Electrificación Larecaja	Desde 1993	KfW	30 millones
	Plan del Trópico	Desde 1993	GTZ	8,2 millones
	Plan de Desarrollo Sostenible del Trópico de Cochabamba	Desde 1994	UNDCP	2,2 millones
	Prevención en Cochabamba	1995-1996	GTZ/ADE	265.000
	Desarrollo Alternativo Sacaba	Desde 1995	KfW	16 millones
	Desarrollo Rural Ayopaya	1993-1996	Agro Acción Alemania	1 millón
	Fomento de la agroindustria	1996	GTZ/ADE	170.000
	Centro terapéutico para niños drogodependientes de Santa Cruz	Desde 1996	Obra Kolping	408.000
	Fondo de Estudios PRONAR (Programa Nacional de Riego y Drenaje)	Desde 1998	KfW	3 millones
	Riego Incahuasi	Previsto: 1998	KfW	15 millones
Irrigación Comarapa	Previsto: 1998	KfW	25,5 millones	
<b>Brasil</b>	Programa de Trabalho Conjunto para o Desenvolvimento dos Centros de Assistência e Tratamento das Dependências Químicas do Distrito Federal (PRODAB)	Desde 1994	ADE/PRODAP	100.000
<b>Chile</b>	Campaña Nacional de Prevención del Consumo de Drogas	Desde 1998	GTZ	1 millones

País	Especificación	Duración	Ejecución	Aporte del BMZ (en marcos)
Colombia	Desarrollo regional rural en Cauca en la región norteña de Nariño	1986 - 1995	UNDCP	15 millones
	Programa de Promoción de Salud y Desarrollo Comunitario como Estrategia para el Uso y Abuso de Alcohol y otras Drogas	1991 - 1994	GTZ/ADE/ SURGIR	105.000
	Via La Cuidania (Campaña antidrogas y en pro de los derechos humanos)	1993 - 1996	GTZ/ADE	350.000
	Programa Social en Medellín	Desde 1993	KfW	13 millones
	Programa de Apoyo Institucional y Social a Jóvenes en Medellín (PAISAJOVEN)	Desde 1995	GTZ	3,7 millones
	Estudio sobre el Desarrollo Regional del Alto Patia	1994	GTZ/ADE	100.000
	Plan de Desarrollo Integral de la Región del Alto Patia	Desde 1997	GTZ	5 millones
	Desarrollo Rural Integral en la Bota Caucana	1997	GTZ	5 millones
	Apoyo al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Desde 1997	GTZ	3 millones
Egipto	Reinserción de drogodependientes	Desde 1998	KfW	1,6 millones
El Salvador	Proyecto Atención Preventiva, de Tratamiento y Rehabilitación del Uso Indevido de Drogas y Atención Psicosocial a Víctimas del Conflicto Armado a Través de Instituciones Locales de Salud	Desde 1996	GTZ/Fundasalva	2 millones
Indonesia	Asesoramiento en la lucha contra el abuso de drogas	1982 - 1989	GTZ	4,7 millones
Laos	Xieng Khouang Highland Development Programme	1991 - 1995	UNDCP	7,6 millones
	Rehabilitación de la Ruta Nacional N 6	Desde 1994	KfW	15 millones
	Identificación/Estudio de proyectos	1996 - 1997	GTZ/ADE	150.000
	Programa Laosiano-Germano de Control de Drogas	1998	GTZ	5 millones
Libano	Desarrollo Regional Rural en el Valle de la Bekaa	1994 - 1997	UNDCP	2,1 millones
Nepal	Plan maestro /Plan sectorial de reducción de la demanda	1993 - 1996	UNDCP	711.000
Pakistán	Dir District Development Project (DDDP)	1993 - 1996	UNDCP	2,1 millones
	Integrated Drug Demand Reduction Project (IDDRP)	1992 - 1996	UNDCP	1,8 millones
	Prevención del Abuso de Drogas entre los Jóvenes en Peshawar	1998 - 2000	GTZ/ADE/DOST Welfare Found.	120.000
Perú	Asesoramiento a los medios de información en materia de prevención del abuso de drogas	1992	ADE/CEDRO	110.000
	Economía pecuaria Pozuzo/Desarrollo Alternativo	1992 - 1996	GTZ/ADE	365.000
	Desarrollo Alternativo Apurimac-Ene	Desde 1995	UNDCP	3,4 millones
	Desarrollo Alternativo Valle de Huallaga	Desde 1996	UNDCP	3 millones
	Identificación de proyectos Apurimac-Ene	1996 - 1997	GTZ/ADE	120.000
	Promoción de productos que cubran nichos de mercado	1997 - 1999	GTZ/ADE/ PROTRADE	250.000
	Prevención del Abuso de Drogas en el Barrio de Manzanilla II	Desde 1997	GTZ/CEDRO	1,4 millones
	Desarrollo Regional Jaén-San Ignacio-Bagua	1998	GTZ/INADE	3 millones
	Desarrollo Regional Alto Mayo	1998	GTZ/KfW	CT: 3,5 millones CF: 18 millones
Tailandia	Thai-German Highland Development Programme (TG-HDP)	1981-98	GTZ/ONCB	40 millones
	Estudio del Thai-German Narcotics Control Programme (TG-NCP)	1991	GTZ/ADE	223.000
	Thai-German Narcotics Control Programme (TG-NCP) (Prevención, fortalecimiento de las entidades antidroga, law enforcement)	Desde 1994	GTZ/ONCB	8,0 millones
	Prevención del Abuso de Drogas a través de la Comunidad en el norte de Tailandia	1994-96	UNDCP	404.000
Vietnam	Proyecto piloto Desarrollo Alternativo en Ky Son	Desde 1995	UNDCP	4,7 millones

\* La lista no pretende ser completa. Las medidas indicadas 'GTZ/ADE' forman parte del presupuesto del ADE y no son adicionales.

## Literatura

Se basa en los siguientes informes:

- ▶ Bundeskriminalamt (Oficina Federal de Investigación Criminal) 1997: Rauschgiftjahresbericht Bundesrepublik Deutschland 1996 (Informe Anual sobre Drogas en la República Federal de Alemania). Wiesbaden.
- ▶ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit 1998: Drugs and Development in Asia. Eschborn.
- ▶ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction 1997: Annual Report on the State of the Drugs Problem in the European Union. Lisboa.
- ▶ Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo 1995: Lineamientos sobre la lucha contra la droga en el ámbito de la cooperación al desarrollo (BMZ Aktuell). Bonn.
- ▶ Ministerio Federal de Juventud, Familia, Mujeres y Sanidad/Ministerio Federal del Interior 1990: El Plan Nacional de Lucha contra la Droga. Bonn.
- ▶ Programa Drogas y Desarrollo: Diversos informes de proyectos.
- ▶ Thai-German Highland Development Programme: Diversos informes de proyectos (Internal Papers). Chiang Mai.
- ▶ United Nations International Drug Control Programme 1997: World Drug Report. Oxford.
- ▶ United Nations International Drug Control Programme 1997a: Economic and Social Consequences of Drug Abuse and Illicit Trafficking (UNDCP Technical Series No. 6). Viena.
- ▶ United States Department of State/Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs 1997: International Narcotics Control Strategy Report (March 1997). Washington.

## Abreviaturas

<b>ADE</b>	Aktionsprogramm Drogen und Entwicklung (Programa Drogas y Desarrollo)
<b>BMZ</b>	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo
<b>CF</b>	Cooperación Financiera
<b>CT</b>	Cooperación Técnica
<b>GTZ</b>	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
<b>KfW</b>	Kreditanstalt für Wiederaufbau
<b>OEDT</b>	Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanía
<b>ONG</b>	Organización/es no gubernamental/es
<b>UNDCP</b>	United Nations International Drug Control Programme (Programa Internacional de Naciones Unidas para el Control de la Droga)

<b>Editor</b>	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Friedrich-Ebert-Allee 40 53113 Bonn, Alemania
	y
	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH División 4500, Desarrollo Rural Programa Drogas y Desarrollo Dag-Hammarskjöld-Weg 1+2 Postfach 5180 65726 Eschborn, Alemania
<b>Concepción</b>	Christoph Berg y Alexander Seger
<b>Texto</b>	Alexander Seger (53343 Wachtberg/Bonn)
<b>Realización</b>	Willms Digital Artwork (53773 Hennef)
<b>Fotos</b>	CEDRO/Peru (páginas 9, 14, 26), Ingolf Dietrich (páginas 5, 6, 20, 21, 24, 28), KfW (páginas 13, 18, 25), Andrea Mammitzsch (página 11), Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (página 1), Alexander Seger (tapa y páginas 2, 3, 4, 7, 8, 10, 15, 16, 17, 19, 22, 27, 29), TG-HDP (páginas 12, 23).
<b>Imprenta</b>	Druckerei Metzen (50259 Pulheim)

***Abril de 1998***

Esta publicación está disponible también en inglés y alemán.



## Direcciones

### **BMZ**

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)  
Referat 414  
Friedrich-Ebert-Allee 40  
53113 Bonn, Alemania  
Tel ++49-228-535-0  
Fax ++49-228-535-3755

### **GTZ**

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH  
División 4500, Desarrollo Rural  
Programa Drogas y Desarrollo (ADE)  
Postfach 5180  
65726 Eschborn, Alemania  
Tel ++49-6196-79 1302  
Fax ++49-6196-79 7153  
E-Mail: [christoph.berg@gtz.de](mailto:christoph.berg@gtz.de)