



COPOLAD



Implementada por



Enfoques Innovadores de Desarrollo Alternativo en América Latina y el Caribe

Nuevas oportunidades para respuestas centradas en el desarrollo a actividades del suministro ilícito de drogas

INFORME DE ESTUDIO





Enfoques Innovadores de Desarrollo Alternativo en América Latina y el Caribe Informe de Estudio

Esta publicación se ha elaborado en el marco del Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en materia de política de drogas (COPOLAD III)..



COPOLAD III es un consorcio formado por:



Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanias



La presente publicación ha sido financiada por la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la GIZ y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea.

Publicado por:

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Domicilios de la Sociedad
Bonn y Eschborn, Alemania

Friedrich-Ebert-Allee 32+36
53113 Bonn, Alemania
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15
E info@giz.de
I www.giz.de/en

Descripción del programa/proyecto:

Programa sectorial "Desarrollo rural"
E alternative-development@giz.de

Autoras:

Deborah Alimi, Lisbeth Gasca (Daleth Research)

Diseño/maquetación:

kipconcept gmbh, Bonn, Alemania

Fotografías/fuentes:

Portada: © COPOLAD

Enlaces URL:

La responsabilidad sobre el contenido de los sitios web externos de los que se incluye el enlace en esta publicación recaerá siempre en sus respectivos editores. La GIZ se distancia expresamente de tales contenidos.

Por encargo de:
Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ)

Bonn, Junio 2024



Abreviaturas y acrónimos	4
Resumen ejecutivo	6
¿Por qué un estudio sobre Enfoques Innovadores de Desarrollo Alternativo (EIDA)?	12
Relevancia de la mejora del Desarrollo Alternativo.	13
Objetivo del estudio y enfoque.	19
Capítulo 1 – Trazado de nuevos «terrenos» del DA	23
I. Delimitación de <i>terrenos no tradicionales</i>	23
II. «Territorios» EIDA: una geografía en evolución para el Desarrollo Alternativo	26
III. Convertir el entusiasmo en acción: nuevos países interesados en los marcos de Desarrollo Alternativo	29
Capítulo 2 – Situar las innovaciones Casos explorados de aplicabilidad de EIDA	32
Terreno A: EIDA en entornos urbanos: <i>Respuesta a los riesgos y causas profundas de las actividades ilícitas de suministro de drogas</i>	33
Terrenos B–C: zonas fronterizas, zonas vulnerables y territorios étnicos e indígenas <i>Hacia un enfoque del DA centrado en la persona</i>	58
Terreno D: EIDA en mercados emergentes de cannabis regulados y cadenas de valor del cáñamo <i>Calibración de la teoría del cambio del DA</i>	74
Conclusión – Lecciones emergentes y vías para las futuras reflexiones políticas sobre EIDA	82
I. Lecciones y retos emergentes de las experiencias de EIDA en LAC	83
II. Vías para la futura reflexión política sobre EIDA	88
III. Implicaciones conceptuales y operativas para el DA	90
ANEXOS	94



Abreviaturas y acrónimos

Abreviatura o acrónimo	Nombre completo
BMZ	Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos
CNA	Comisión Nacional Antidrogas – El Salvador
CND	Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas
CONAPRED	Comisión Nacional para el estudio y la Prevención de los delitos Relacionados con Drogas – Panamá
COPOLAD	Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en materia de políticas de drogas
DA	Desarrollo Alternativo
DAI	Desarrollo Alternativo Innovador
DAIS	Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible
DAP	Desarrollo Alternativo Preventivo (acrónimo de uso común en Ecuador)
DEVIDA	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas – Perú
DHG	Derechos Humanos y Género
EIDA	Enfoque Innovador de Desarrollo Alternativo
EM	Estado Miembro
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> (GIZ GmbH)
IILA	<i>Organizzazione Internazionale Italo-Latino Americana</i>
JND	Junta Nacional de Drogas – Uruguay
LAC	América Latina y Caribe
LNOB	<i>Leaving No One Behind Dimension</i> (Dimensión de no dejar a nadie atrás)
MCA	Autoridad del Cannabis Medicinal – San Vicente y las Granadinas (acrónimo para Medicinal Cannabis Authority)
OCDE CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos



Abreviatura o acrónimo	Nombre completo
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas
OEDT	Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organización de la Sociedad Civil
SENAD	Secretaría Nacional Antidrogas – Paraguay
SENAD	Secretaría Nacional de Políticas de Drogas y Gestión de Activos – Brasil (acrónimo portugués de <i>Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas e Gestão de Ativos</i>)
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – Perú
SUNAD	Superintendencia Nacional Antidrogas – Venezuela
SVG	San Vicente y las Granadinas
TdC	Teoría de cambio
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (acrónimo para <i>United Nations Conference of Trade and Development</i>)
UNGASS	Sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre drogas 2016 (acrónimo para <i>United Nations General Assembly Special Session on Drugs 2016</i>)
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (acrónimo para <i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>)
VCDI	Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral – Bolivia

Resumen ejecutivo

¿Por qué un estudio sobre Enfoques Innovadores de Desarrollo Alternativo (EIDA)?

El Desarrollo Alternativo (DA) es un concepto y una herramienta dinámica, compuesta, que depende en gran medida de pruebas y de recolección de evidencia para nutrirse y avanzar. Introducida como una herramienta de nicho para la reducción de la oferta en la política de control de drogas, el DA se ha convertido en un pilar de la política internacional de drogas, reconocido por abordar las causas fundamentales de las actividades de suministro de drogas a través de un enfoque basado en el desarrollo. Varios países, principalmente de América Latina y el Caribe, expresan un creciente interés en explorar nuevas aplicaciones de DA más allá de los entornos rurales tradicionales, los terrenos y los entornos de las políticas de drogas (pasar de las zonas rurales a las urbanas, las zonas fronterizas, los territorios afectados por conflictos, los territorios étnicos e indígenas, etc.). Enfoques Innovadores de Desarrollo Alternativo (EIDA) han ido emergiendo, a pesar de la limitada capitalización del conocimiento y financiación.

Alcance del estudio de EIDA y usos previstos

¿En qué medida las iniciativas identificadas de EIDA pueden ser útiles para hacer avanzar **la pertinencia y la eficacia del DA en los territorios** afectados por las drogas más allá de los contextos tradicionales, y contribuir **a una formulación de políticas más global, equilibrada y coherente en materia** de control de drogas y medidas relacionadas con el desarrollo?

Un ejercicio de recopilación de datos

Mapear, situar y definir los **"nuevos terrenos"** y las **"innovaciones"**, trazando un panorama completo de los esfuerzos actuales en América Latina y el Caribe a través de diferentes estudios de caso.

Un instrumento de aprendizaje de políticas

Identificar **oportunidades, prácticas emergentes, herramientas existentes y límites** de la aplicabilidad de la DA más allá de los "contextos tradicionales".

Una herramienta para el debate

Derivar orientaciones basadas en pruebas para informar la programación futura y reflexionar sobre la **implicación conceptual y operativa** de dicha dinámica en el DA.



Entre los 17 países de COPOLAD III¹, y su Grupo de Trabajo en “Desarrollo Alternativo, Integral y Sostenible”², ha habido una demanda explícita para la sistematización de las experiencias de EIDA sobre la que se pueda fundamentar una reflexión operacional y conceptual.

A raíz de esta propuesta, el Proyecto Sectorial de Desarrollo Rural de la GIZ, con socios y partes interesadas de COPOLAD III, encargó este estudio exploratorio para identificar y reflexionar sobre las oportunidades, desafíos y apuestas del Desarrollo Alternativo innovador más allá de los modelos tradicionales y los contextos rurales de cultivos ilícitos. El estudio se basa en el conocimiento existente y se centra en la relevancia, adaptabilidad y viabilidad del DA, en diversos terrenos y contextos sociales más diversificados afectados por actividades de suministro de drogas ilícitas.

El marco analítico del estudio combina herramientas sociopolíticas de análisis de políticas públicas e instrumentos de evaluación de políticas basados en los principales criterios del CAD de la OCDE para la evaluación de intervenciones de desarrollo. Realizado entre septiembre de 2023 y marzo de 2024, analiza los diferentes casos de terrenos emergentes de DA en toda la región de América Latina y el Caribe para refinar la comprensión de EIDA y, en la medida de lo posible, desentrañar los desafíos existentes, el valor agregado y las características emergentes de la operacionalización.

Mapeo exploratorio de los “nuevos terrenos” del Desarrollo Alternativo

La información recopilada por el estudio de EIDA muestra un mapa en evolución de los intereses y la experiencia del DA en la región de América Latina y el Caribe, lo que refleja una creciente necesidad de aportar soluciones más inclusivas y basadas en el desarrollo, para los territorios y las comunidades más vulnerables a la economía de la oferta de drogas ilícitas. Además de los países históricamente involucrados con DA (es decir, principalmente países andinos con altos niveles de cultivos ilícitos de coca), el interés de EIDA se extiende ahora a los países en los que se observa el surgimiento de cultivos ilícitos, ya sea una prioridad supervisada o no, como en México o, en cierta medida, Guatemala y Venezuela. Sin embargo, el “apetito” por EIDA ya no se circunscribe a los entornos rurales de los cultivos ilícitos y se observa además en:

- Zonas urbanas de países afectados por el (micro)tráfico como Brasil, Uruguay, Colombia, Ecuador, El Salvador o Panamá;
- Países afectados por cultivos ilícitos dentro de zonas de inestabilidad, o dentro de territorios étnicos e indígenas principalmente en Perú, Colombia y Bolivia;
- Países con mercados emergentes regulados de cannabis y cáñamo, como Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Paraguay y, en cierta medida, Uruguay.

1 Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en materia de política de drogas o COPOLAD III es un programa de cooperación delegada financiado por la Unión Europea y liderado por la FIIAP (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas) y el IILA (Organización Internacional Italo-Latinoamericana). La Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, en nombre del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ), así como el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA), son socios en la ejecución de COPOLAD III. La GIZ es responsable del Subcomponente 3.1 sobre “Desarrollo Alternativo”.

2 El Grupo de trabajo está compuesto por: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela (LA), Guyana, Jamaica, San Vicente & las Granadinas, Suriname, Trinidad and Tobago (C), y es liderado por la GIZ.



Casos observados de aplicabilidad de EIDA



Si bien todavía son incipientes y limitadas en alcance y volumen, las iniciativas de EIDA en toda la región de América Latina y el Caribe se traducen en varios caminos, formas de implementación y compromisos, delineando diversas aprehensiones de las innovaciones: desde el reconocimiento de las limitaciones pasadas del DA hacia modelos más inclusivos, multisectoriales e integrados y herramientas adaptadas al territorio; hasta la exploración de modalidades de operacionalización de las actividades ilícitas y políticas en territorios y entornos socioeconómicos más diversos. A través de los terrenos observados, el debate de EIDA gira en torno a:

- Desarrollar acciones socioeconómicas y preventivas para contrarrestar la expansión de los cultivos ilícitos o el tráfico;
- Abordar los factores socioeconómicos que impulsan las actividades relacionadas con el suministro de drogas ilícitas, en particular entre los jóvenes;
- Aprovechar los mercados regulados de cannabis para crear economías inclusivas para las poblaciones más vulnerables que han participado o siguen participando en actividades ilícitas.

Dentro de la nueva geografía del DA, la lógica del Desarrollo Alternativo y los planes de intervención están siendo (re)considerados, probados y adaptados para responder mejor a los desafíos específicos asociados a la cadena de suministro de drogas ilícitas.

Terreno A: Entornos y ambientes urbanos **Traduciendo las lecciones del DA en enfoques recontextualizados**

La evolución de los mercados de drogas, incluido el cambio de las drogas de origen vegetal a las sintéticas, impulsa una reevaluación del nexo mundial entre las drogas y el desarrollo que es fundamental para el DA en el contexto de las situaciones urbanas de drogas. El fomento de la resiliencia radica en gran medida en la construcción de puentes entre los sectores de la fiscalización de drogas, la prevención del delito, la paz urbana y el desarrollo inclusivo. Surgieron diferentes caminos de EIDA en áreas de microtráfico o transporte de drogas ilícitas en países de cultivo, producción y tránsito ilícitos. Se exploran dos líneas de actuación diferentes, pero dinámicas y no excluyentes:



- 1. Una línea restaurativa y de resolución de problemas**, orientada a abordar las deficiencias socioeconómicas existentes que impulsan las actividades ilícitas, y a reparar los daños que tales fenómenos han inducido, como la violencia y la criminalidad. Este enfoque se observa principalmente en Brasil y Colombia, y en cierta medida en Uruguay, hasta ahora.
- 2. Una línea preventiva, de orientación social**, para anticipar y prevenir posibles impulsores o síntomas identificados de actividades de suministro de drogas ilícitas, principalmente en Ecuador, Panamá, El Salvador y, en cierta medida, Uruguay.

Las iniciativas existentes convergen en torno al reconocimiento de que los factores estructurales y socioeconómicos, como en el DA tradicional, también impulsan los mercados urbanos de drogas. EIDA se entiende como una característica complementaria a la aplicación de la ley y a los enfoques centrados en la salud para lograr un conjunto más amplio de objetivos de fiscalización de drogas, desarrollo social y estabilidad urbana. El énfasis está puesto en las exigencias económicas, estructurales y sociales de las comunidades afectadas por las drogas, así como en las consecuencias más amplias de las actividades de suministro de drogas ilícitas para la cohesión social y la paz, el desarrollo urbano y la estabilidad territorial. Los instrumentos se están adaptando a los contextos urbanos afectados por las drogas, de modo que las ciudades puedan ser reapropiadas como puntos críticos de resiliencia e integración socioeconómica. Las herramientas de DAI incluyen apoyo al desarrollo educativo y empresarial, enfoques adaptados al género, sistemas de apoyo y en medidas de apoyo psicosocial.

Terreno B y C: Zonas fronterizas, zonas vulnerables y acciones preventivas; Territorios étnicos e indígenas

Aprender del pasado: Pasar de una narrativa de cambio basada en la sustancia a una narrativa de cambio centrada en el territorio y las personas.

Los cultivos ilícitos y las zonas de tránsito ilícito en Colombia, Perú y Bolivia (países tradicionalmente encargados de la aplicación de medidas de DA), pero también en Ecuador (que lleva a cabo actividades preventivas), México y, más recientemente, Uruguay (en el caso de las regiones fronterizas) siguen estando muy limitados por los altos niveles de marginación, pobreza y fragilidades estructurales que obstaculizan el desarrollo y alimentan una mayor dependencia de las actividades ilícitas. Son espacios con realidades sociales multifacéticas que requieren enfoques adaptados territorialmente que aborden sus desafíos, recursos y características específicas.

Se ha observado un énfasis fundamental, desde una lógica basada en la sustancia hasta el cambio de sistema y los enfoques centrados en las personas. Las iniciativas de EIDA invitan a darle la vuelta a la cuestión, por así decirlo, es decir, a no tomar el tema de las drogas como punto de partida del cambio a impulsar, sino el territorio en el que se desarrolla. Este cambio implica una mayor conciencia de las vulnerabilidades estructurales y del entorno propicio necesario para acompañar una "transición" sostenible hacia una economía lícita. Al aprender las lecciones del DA, las agencias implementadoras están optimizando las buenas prácticas y principios del DA. Se favorecen los instrumentos impulsados por el mercado a mediano y largo plazo, como la diversificación de los productos de DA de calidad, la participación del sector privado y los planes de comercialización. Los mecanismos de puesta en práctica hacen hincapié en los niveles locales y en los enfoques de "abajo hacia arriba", aunque la mayor parte de EIDA sigue dependiendo en gran medida de modelos centralizados de toma de decisiones y de una escasa institucionalización dentro de las corrientes de políticas nacionales. La participación comunitaria se está convirtiendo en algo fundamental, y se logra a través de varios caminos. En términos más generales, el imperativo de la sostenibilidad se está introduciendo lentamente con el desarrollo de prácticas más inclusivas, teniendo en cuenta cuestiones transversales como el género, los derechos humanos y el medio ambiente. Estas alineaciones abren aún más oportunidades para la coherencia de las po-



líticas, la cooperación intersectorial y el financiamiento inteligente, al tiempo que exigen reajustes estratégicos y organizativos.

Terreno D: Cadenas de valor emergentes del cannabis medicinal legal o del cáñamo industrial y medidas inclusivas *Calibrando la “alternativa”*

Este terreno desafía la noción original de Desarrollo Alternativo. Dado que el DA es un instrumento que apoya transiciones más viables e inclusivas fuera de las economías de drogas ilícitas, todavía existen dudas y preguntas sobre dónde encajarían las alternativas y quién se beneficiaría de ellas en el caso de los mercados legales emergentes regulados de cannabis o cáñamo. Donde algunos podrían ver una alteración conceptual, otros anticipan una reorientación del DA, centrándose no en los cultivos que se van a sustituir, sino más bien en las personas involucradas o que sobreviven a la economía ilícita.

La reciente ola de cambios en las políticas y el floreciente sector del cannabis pueden ofrecer nuevas perspectivas para que los pequeños agricultores interesados se alejen de las actividades ilegítimas y pasen al cannabis legal u otros tipos de actividades apoyadas de generación de ingresos. Sin embargo, para cumplir con este propósito, en esos terrenos, EIDA aún requeriría que las partes interesadas aclaren y/o construyan una teoría del cambio basada en el territorio que gire en torno a la superación de los desafíos que enfrentan las personas involucradas o, anteriormente involucradas, en el suministro de drogas ilícitas. Los debates observados, principalmente en Paraguay, Jamaica, San Vicente y las Granadinas y, en menor medida, en Uruguay, toman dos direcciones:

- Garantizar que los mercados regulados de cannabis y cáñamo generen *oportunidades económicas inclusivas, en particular, para las personas que estuvieron o están involucradas en actividades ilícitas relacionadas con el suministro de cannabis u otras drogas* (cultivadores y agricultores tradicionales de cannabis, microvendedores, comunidades que se benefician de la (anterior) economía ilícita).
- Explotar *nuevos modelos de desarrollo de mercado con el cannabis y el cáñamo* como vehículos para la transformación económica inclusiva y el crecimiento sostenible y equitativo.

Un cambio de tendencia para el DA: Lecciones emergentes y vías para futuras reflexiones políticas de EIDA

Si bien su fragmentación en varias interpretaciones podría haber sido problemática en el pasado, la maleabilidad conceptual del DA también explica parte de la pertinencia duradera del concepto y su capacidad de ajuste a los desafíos y terrenos relacionados con las drogas emergentes y en evolución. El estudio de EIDA muestra posibilidades de ajustar y actualizar los contornos conceptuales y operacionales de DA a una gama más amplia de terrenos y entornos afectados o en riesgo de verse afectados por actividades de suministro de drogas ilícitas.

En todos los terrenos estudiados, EIDA puede adaptarse a su propósito y proporcionar un paraguas extendido para:

- ampliar el conjunto de herramientas disponibles para abordar las causas profundas y permitir que los impulsores de las actividades de suministro ilícito de drogas se basen en el territorio, y;



- crear oportunidades inclusivas y adaptadas para los territorios y para las poblaciones involucradas o en riesgo de participar en la economía de las drogas ilícitas (suministro), de modo que también se puedan abordar los motivos y/o daños asociados a la economía de las drogas ilícitas, y fortalecer los impulsores de la resiliencia.

Algunas prácticas, lecciones y potenciales emergentes de EIDA en términos de relevancia, coherencia y eficacia, pueden considerarse para fundamentar las reflexiones futuras sobre la adaptabilidad del DA, entre ellas las siguientes:

- EIDA exige una recategorización de los “problemas de las drogas” centrándose en el papel multifacético de las actividades relacionadas con las drogas ilícitas en los sistemas socioeconómicos, de economía política y de gobernanza de los territorios afectados.
- Es necesario calibrar EIDA para los eslabones específicos de las cadenas de drogas ilícitas y reevaluar la noción de “vulnerabilidad” y “alternativas” a esos eslabones específicos en determinados territorios, especialmente en los terrenos urbanos y emergentes del mercado del cannabis. Los cambios observados hacia un enfoque centrado en las personas en las zonas vulnerables podrían servir de base para este debate.
- El diseño y la viabilidad de EIDA en nuevos terrenos plantean desafíos conceptuales y operacionales que no pueden abordarse sin un mínimo de oportunidades y apoyo político, y sin recursos suficientes.
- EIDA fomenta la ruptura de los silos políticos y el aumento del espacio para la complementariedad entre los diferentes ámbitos de las políticas, así como las correspondientes justificaciones de cambio, los objetivos y los marcos de financiación.
- Haciéndose eco de las dificultades existentes del DA tradicional, los desafíos de EIDA son numerosos y multifacéticos, y deben documentarse, monitorearse y evaluarse más a fondo. Ello exigiría esfuerzos concertados y sostenidos a nivel nacional, regional e internacional.

Si bien ni el DA ni EIDA pueden hacerlo todo, el valor agregado, finalmente, radica en poner los «lentes» de las drogas a contextos de desarrollo específicos. En una serie de terrenos emergentes, el DA puede convertirse en un punto de entrada de políticas viable e innovador o en una fase de opción inclusiva, integrada y orientada al desarrollo para las zonas y comunidades afectadas o en riesgo de ser (re)afectadas por actividades de suministro de drogas ilícitas, siempre que se respete y desarrolle un conjunto de dimensiones básicas y principios de acción adaptados al territorio. De hecho, las innovaciones y los nuevos terrenos no están exentos de riesgos. Uno de los principales es la dilución del concepto o la multiplicación de nociones derivadas y de programación inadecuada. Para minimizar esos riesgos y nutrir los debates conceptuales y operativos del DA, este estudio delinea aspectos básicos y dimensiones críticas que son comunes en todos los terrenos y pueden servir para explorar una mayor adaptabilidad de EIDA en todos los terrenos. El siguiente esquema los simplifica.



¿Por qué un estudio sobre Enfoques Innovadores de Desarrollo Alternativo (EIDA)?

Introducido como instrumento para reducir la oferta en la política internacional de control de drogas a finales de los años 80, el concepto y las modalidades de intervención del Desarrollo Alternativo (DA) han evolucionado y cosechado desde resultados y errores dispares hasta casos de éxito, buenas prácticas y lecciones aprendidas. El DA, que en su día fue un nicho de intervención de la fiscalización internacional de drogas centrado en las zonas rurales de cultivo ilícito de plantas utilizadas en la producción ilícita de estupefacientes, ha evolucionado hasta convertirse en un enfoque más integrado e inclusivo de las cuestiones relacionadas con las drogas impulsado por el desarrollo. Ha cobrado impulso político como un pilar legítimo de las respuestas globales a la situación mundial de las drogas, en particular en el periodo previo a la UNGASS de 2016.

Al tratarse de un enfoque y una herramienta de gran dinamismo, el Desarrollo Alternativo depende en gran medida de los ensayos y de la recopilación de pruebas para nutrirse y avanzar. Han surgido programas innovadores, iniciativas políticas y proyectos piloto que se aventuran en “nuevos terrenos” para explorar y poner en práctica un enfoque más amplio del DA. Varios países, principalmente de América Latina y Caribe, han manifestado su interés por ampliar los enfoques del DA más allá de los sistemas y contextos de cultivo ilícito. Las medidas antidroga no sólo se conciben para abordar las causas profundas de la entrada en la economía de las drogas ilícitas en los entonces llamados entornos «tradicionales» de los territorios rurales de cultivo ilícito. En la actualidad, también se utilizan para ofrecer alternativas económicas viables a las comunidades y personas afectadas o en riesgo de entrar en la economía de las drogas ilícitas en distintos contextos (rural o urbano, zonas fronterizas, territorios afectados por conflictos, etc.), en distintos puntos de la cadena de suministro de drogas ilícitas (más allá del cultivo ilícito) y en el marco de distintos regímenes de política de drogas (en particular, sobre el cannabis).

Entre los 17 países del Grupo de Trabajo sobre «Desarrollo Alternativo Integrado y Sostenible» (DAIS)³, del Programa de Cooperación entre América Latina, Caribe y la Unión Europea en materia de políticas de drogas COPOLAD III⁴, se ha demandado explícitamente la sistematización de dichas experiencias de DA en nuevos terrenos entendidos como enfoques innovadores de Desarrollo

3 El grupo de trabajo reúne a: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela (LA), Guyana, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago (C) y está liderado por la GIZ.

4 [Reducción del mercado ilegal de drogas – Copolad](#)



Alternativo (en definitiva EIDA), con el fin de establecer buenas prácticas que puedan servir de referencia en futuros proyectos y desarrollo de políticas.

COPOLAD III es un programa de cooperación delegada financiado por la Unión Europea y dirigido por la FIIAPP (*Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas*) y el IILA (*Instituto Italo Latinoamericano*). La *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) GmbH en nombre del Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) así como el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT) son socios ejecutores en COPOLAD III. La GIZ es responsable del subcomponente 3.1 «Desarrollo Alternativo».

Siguiendo la propuesta de 12 países miembros de COPOLAD y en un contexto de creciente demanda de Desarrollo Alternativo basado en evidencias y políticas de drogas, el Proyecto Sectorial de Desarrollo Rural de la GIZ lanza con los socios de COPOLAD III y las partes interesadas, este estudio sobre «Enfoques Innovadores de Desarrollo Alternativo (EIDA)».

Basándose en los esfuerzos en curso, estudios de casos e iniciativas emergentes en América Latina y Caribe, este estudio exploratorio pretende identificar y esbozar innovaciones y los llamados «nuevos terrenos» del Desarrollo Alternativo. Uno de los objetivos es explorar hasta qué punto las intervenciones de DA podrían ampliarse a diversos tipos de territorios de cultivos ilícitos (zonas fronterizas, zonas de cultivos emergentes, territorios étnicos e indígenas). De este modo, se aprecia hasta qué punto el concepto de DA puede extenderse también a otros contextos de la cadena de suministro de drogas ilícitas (como el microtráfico, la producción a pequeña escala o las actividades de tránsito) y utilizarse en el marco de diferentes regímenes de control y regulación de drogas.

El presente estudio examina la aplicabilidad del enfoque de Desarrollo Alternativo en diversos contextos innovadores y recoge las prácticas emergentes para formular recomendaciones políticas sobre cómo adaptarlo en contextos «no tradicionales»/innovadores. En términos más generales, los resultados de esta investigación, que ofrecen una evaluación optimista del avance de las medidas de política de drogas orientadas al desarrollo y de la construcción de un enfoque más global, coherente e integrado de las realidades relacionadas con las drogas, contribuirán a los debates mundiales sobre el concepto de Desarrollo Alternativo y sobre las complejas y sofisticadas oportunidades de sinergia entre el desarrollo sostenible y los objetivos y respuestas del control de drogas.

En las siguientes secciones se detalla el contexto general de este estudio, así como sus principales objetivos y ámbito de aplicación.

Relevancia de la mejora del Desarrollo Alternativo.

Este estudio tiene lugar en **un contexto de creciente impulso internacional en torno al Desarrollo Alternativo y de mayor demanda de su mejora conceptual y operativa**. El concepto de Desarrollo Alternativo se introdujo como instrumento para reducir la oferta en la política internacional de control de drogas a finales de los años 80. Ha estado «en constante cambio» (UNODC 2015; Me y Kamminga 2017), pasando de ensayos y errores a casos de éxito, buenas prácticas y lecciones aprendidas a lo largo de una trayectoria de aplicación fragmentada principalmente en los países con mayores niveles de cultivos ilícitos (principalmente Bolivia, Perú, Colombia, Tailandia y, más tarde, Afganistán, Laos y Myanmar). La Convención de 1988 contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas preveía inicialmente el DA como «alternativas económicamente viables al cultivo ilícito para aumentar la eficacia de los esfuerzos de erradicación» (art. 14, 3.



a)).a)⁵, mientras que las sesiones especiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas (UNGASS) de 1998 formalizó y definió el enfoque «como un proceso para prevenir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contienen estupefacientes [...] mediante medidas de desarrollo rural específicamente concebidas en el contexto de un crecimiento económico nacional sostenido y de esfuerzos de desarrollo sostenible en los países que adoptan medidas contra las drogas»⁶.

Centrado en gran medida en las zonas rurales, el Desarrollo Alternativo en la fiscalización internacional de drogas ha cambiado drásticamente en la última década. El Desarrollo Alternativo, que en su día fue un nicho de intervención de la fiscalización internacional de drogas que adolecía de una trayectoria conceptual confusa, recompuesta y fragmentada (Alimi 2017), ha evolucionado hasta convertirse en un enfoque reconocido y ampliado de las cuestiones relacionadas con las drogas impulsado por el desarrollo, al tiempo que ha cobrado impulso político como pilar legítimo de las respuestas globales al «problema mundial de las drogas» (Brombacher y David 2020). La investigación ha crecido, documentando el impacto del comercio de drogas ilícitas en el desarrollo socioeconómico, de gobernanza y sostenible de las poblaciones y territorios afectados. Las diferencias institucionales, la pobreza, la falta de acceso a los mercados lícitos o a la tierra, la inseguridad, el deficiente panorama y acceso a las infraestructuras y los servicios públicos, la gobernanza y el estado de derecho, los cambios ambientales, han demostrado ser factores de impulso en los diferentes territorios afectados por la economía de las drogas ilícitas (Garzón 2019; Sagredo 2018; Gaviria & Mejía 2016; Thoumi 2003). Tales interrelaciones destacan aún más la necesidad de alejarse de los enfoques aislados del control de drogas hacia una mayor coherencia en materia de drogas y desarrollo sostenible, tal como se define a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. También alentó algunas adaptaciones y operacionalizaciones ampliadas del DA que podrían estar más en consonancia con las realidades sociales polifacéticas de la oferta de drogas ilícitas.

A lo largo de este camino, ha habido un creciente apetito por la ampliación del DA y las innovaciones sobre el terreno. Los agentes activos de las políticas y el conocimiento, incluidos los gobiernos de Alemania, Tailandia, Colombia, Perú, Ecuador, Uruguay y, más recientemente, toda la región de América Latina y Caribe a través de COPOLAD y CICAD, así como un número cada vez mayor de organizaciones no gubernamentales en este campo, desempeñan un papel clave en el perfeccionamiento de los programas, la creación de pruebas y el intercambio de lecciones sobre el DA. Para el período 2010–2013, 23 países anunciaron su implementación del Desarrollo Alternativo a nivel nacional. Los últimos datos de la UNODC⁷ identificaron un total de 53 proyectos de Desarrollo Alternativo implementados entre 2013 y 2017, destinados a 550.000 hogares. A medida que se desarrollan las experiencias y se elaboran enfoques más integrales, se aprenden lecciones que se canalizan a los más altos órganos de creación de políticas: desde 2012, en las sesiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas se han celebrado el doble de actos paralelos y exposiciones sobre experiencias y evoluciones del DA. Sobre el terreno, los programas innovadores y los proyectos piloto se aventuran lentamente a explorar y poner en práctica un enfoque más amplio de Desarrollo Alternativo. Están surgiendo intervenciones dirigidas a fomentar el desarrollo socioeconómico en zonas urbanas, zonas fronterizas y otros contextos «no tradicionales» (Diskul et al. 2019, 2020; UNODC 2015, 2017; Brombacher y Westerbarkei 2019).

5 [CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS NARCÓTICAS Y SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS, 1988 \(unodc.org\)](#)

6 [1998-Declaración-Política_A-RES-S-20-2.pdf \(unodc.org\)](#)

7 [unodc.org/documents/crop-monitoring/Research_brief_Overview_of_AD.pdf](#)



Una década de ajustes conceptuales del DA

Cuando se trata de política de drogas, y más aún de Desarrollo Alternativo, el lenguaje importa. En todo el mundo, especialmente en los países a los que el cultivo ilícito de plantas utilizadas en la producción y la venta ilícita de estupefacientes no afecta de forma drástica, sigue habiendo lagunas en la articulación de un discurso común sobre DA y, más concretamente, en la renovación precisa del discurso sobre DA, tradicionalmente vinculado a los territorios rurales de cultivo ilícito. Estos debates iniciales estuvieron bastante mal definidos en términos conceptuales, creando a veces más confusión que orientación⁸ (Collins et al. 2021; CND 2019/CRP.2).

Sin embargo, como señalan Brombacher y David (2020), «el DA fue durante décadas el único elemento de desarrollo socioeconómico dentro del sistema mundial de control de drogas que se consideraba legítimo e incluso había pasado el visto bueno de una convención para el control de drogas de la ONU» (párrafo 5). El impulso ha crecido y existe la sensación de que, como complemento de otras herramientas de la política de drogas, «encontrar soluciones innovadoras y asociaciones público-privadas para apoyar medios de vida alternativos» puede constituir otra «oportunidad en este Decenio de Acción para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (...) para contribuir de manera decisiva a sociedades pacíficas, seguras, prósperas e inclusivas»⁹. Esto fue reconocido recientemente por Ghada Waly, Directora Ejecutiva de la UNODC, en el 63.º período de sesiones de la CND en 2020.

En medio de recientes críticas y debates abiertos sobre la viabilidad de un enfoque de control de drogas estrictamente represivo (Collins 2017; Alimi 2022; Csete et al., 2016; Jelsma & Bewley-Taylor 2016), varios hitos políticos y normativos mundiales y regionales han contribuido a ampliar el enfoque del DA (cuadro 1). Entre ellos, caben destacar los *Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo* (2013)¹⁰, la adopción del documento final de la UNGASS 2016¹¹, (CICAD/doc.2502/19), el Enfoque de la UE sobre Desarrollo Alternativo de 2006, las Conclusiones del Consejo de la UE sobre Desarrollo Alternativo de 2018¹² y la Estrategia Antidroga de la UE 2021–2025¹³, y también al menos una resolución al año de Alemania, Tailandia y Perú sobre Desarrollo Alternativo adoptada desde 2012 por la Comisión de Estupefacientes (CND), como se presenta en el Anexo 1. El número de copatrocinadores ha crecido de forma constante (entre 12 y 15 por año, hasta 18 en 2013, y disparándose hasta 50 patrocinadores en 2024)¹⁴, lo que demuestra un apoyo creciente. Estas resoluciones contribuyen en su conjunto a perfeccionar un concepto político más holístico e integrador que aborde las vulnerabilidades humanas (pobreza, desempleo, falta de oportunidades, discriminación y marginación social), la protección del medioambiente, la igualdad de género, los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales de las zonas afectadas por las drogas, así como los derechos humanos.

8 Mientras que algunos países argumentaron que habría que redefinir el Desarrollo Alternativo, otros propusieron una declinación de la apreciación (siendo el DA urbano el más destacado), otros se opusieron de nuevo a las perspectivas poco realistas de un concepto bien establecido y definido dentro del marco normativo mundial de control de drogas expresamente para el ámbito rural.

9 Ghada Waly, Directora Ejecutiva de la UNODC, Apertura del 63.º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes 2 de marzo de 2020 – [Executive_Director.pdf \(unodc.org\)](#)

10 Principios rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo

11 [Documento final de la trigésima sesión extraordinaria 19-21 de abril de 2016 \(unodc.org\)](#)

12 Conclusiones del Consejo de noviembre de 2018 sobre Desarrollo Alternativo: «Hacia una nueva comprensión del desarrollo alternativo y de las intervenciones conexas en materia de políticas de drogas centradas en el desarrollo – Contribución a la aplicación del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2016 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas» (14338/18) – [pdf \(europa.eu\)](#) y <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209597%202006%20INIT>

13 [eu-drugs-strategy-booklet.pdf \(europa.eu\)](#)

14 Según lo observado en las sesiones de la CND por el autor y los miembros de la GIZ de la delegación alemana y el patrocinador de la resolución sobre DA.



Paralelamente, la adopción de la *Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible*¹⁵ supuso un cambio en el pensamiento global que reposicionó el fenómeno relacionado con las drogas en el centro de un sistema de acción holístico, interconectado y complejo. Se entiende que los fenómenos relacionados con las drogas impiden el desarrollo en países de todos los niveles de renta y encuentran algunas condiciones propicias para darse en entornos con niveles de desarrollo más bajos. En cierta medida, los ODS animan a considerar estos fenómenos también como cuestiones transversales frente a las cuales las respuestas también pueden ser facilitadoras del desarrollo. Invita a la coherencia política y a los enfoques multifacéticos en lugar de la lectura binaria (seguridad o salud) y las intervenciones aisladas. En esta línea, el Desarrollo Alternativo aparece como un elemento fundamental para sentar las bases de respuestas más sostenibles a las drogas ilícitas. Al abarcar la seguridad alimentaria y las medidas de reducción de la pobreza, el Desarrollo Alternativo ofrece medidas específicas para apoyar el acceso a la tierra y a la tenencia de la tierra, los servicios públicos básicos (educación, salud, infraestructura) (ODS 1.4, 1.5; 2.1, 2.4, 8.3), al tiempo que ayuda a mantener los ecosistemas y previene la deforestación y la contaminación del suelo y el agua con productos químicos peligrosos y materiales utilizados para la producción de drogas ilegales (ODS 6.3, 12.2, 13b y 15.2).

La *Declaración Ministerial de 2019 sobre el fortalecimiento de nuestras medidas para acelerar el cumplimiento de nuestros compromisos conjuntos con respecto al problema mundial de las drogas* reitera que «los esfuerzos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y abordar eficazmente el problema mundial de las drogas son complementarios y se refuerzan mutuamente»¹⁶ como ya se subrayó en el documento final de la UNGASS de 2016¹⁷. En su séptimo capítulo, el documento final de la UNGASS (párrafo h, j, k) anima además a los Estados miembros a considerar «enfoques integrales orientados al desarrollo» y la creación de «fuentes alternativas de ingresos» para las comunidades afectadas o en riesgo por los cultivos ilícitos para la producción de drogas y otras actividades relacionadas con las drogas ilícitas en entornos urbanos y rurales. En esta línea, y en el ecuador de la Agenda 2030, estudiar la relevancia y las oportunidades del DA más allá de sus ámbitos tradicionales también contribuiría a comprender mejor los potenciales del DA como herramienta de control de drogas basada en el desarrollo o, como subraya algún marco político, los potenciales y la precisión de unas «políticas de desarrollo orientadas a las drogas» más amplias¹⁸ (BMZ 2013).

Cuadro 1: Hitos políticos internacionales y regionales del Desarrollo Alternativo

Con motivo de su 10.º aniversario en el marco de los Debates Temáticos de 2023 sobre el Cumplimiento de Todos los Compromisos Internacionales en Materia de Políticas de Drogas, tras la Declaración Ministerial de 2019 (23–25 de octubre de 2023), los **Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo de 2013** suponen un consenso sin precedentes hacia un DA más eficaz y sostenible. Si bien el aspecto de la condicionalidad de las intervenciones se deja a discreción de cada Estado, los Principios Rectores hacen hincapié en la importancia de una secuencia adecuada del DA tanto dentro de un marco global de control de drogas como de «una estrategia general de desarrollo» (68, párrafos 9 y 16): impulsando la participación de múltiples partes

15 [Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible | Departamento de Asuntos Económicos y Sociales \(un.org\)](#)

16 [Ministerial_Declaration.pdf \(unodc.org\)](#) preámbulo.

17 [Documento final de la trigésima sesión extraordinaria 19-21 de abril de 2016 \(unodc.org\)](#)

18 [Desarrollo alternativo | BMZ](#)



interesadas, inclusiva y voluntaria (párr. 18 (b)), los Principios fomentan las interconexiones con estrategias a nivel macro, como el fortalecimiento del Estado de derecho (párr. 10), la protección del medioambiente (párr. 11) y la promoción de enfoques adaptados e impulsados por el mercado (párr. 18 (gg)). Esto también se refleja en la necesidad de evaluar el impacto (párr. 18 (w)) y de supervisar los parámetros, incluidos los indicadores de desarrollo humano y de reducción de cultivos (párr. 17).

El Grupo de Expertos de la CICAD sobre Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (GE-DAIS), coordinado bajo la presidencia del Gobierno de Uruguay el Gobierno de Perú, integró el DA en una visión más integral y sostenible en 2018–19. Reconociendo las limitaciones económicas y técnicas de una estrategia de DA basada únicamente en la sustitución física de cultivos ilícitos (párr. 27–28), el Marco de Referencia de OEA-CICAD *para la Comprensión del Concepto de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible* (DAIS) (CICAD/doc.2502/19)¹⁹ subraya la necesidad de adaptarse mejor a las realidades sobre el terreno. Invita a considerar los centros urbanos de producción y tráfico de drogas, según corresponda, como posibles áreas relevantes de intervención, y a centrarse en objetivos de desarrollo sostenible sin perjuicio de su utilización como estrategia de control o debilitamiento de economías ilícitas (párr. 31). Se proponen dos componentes multisectoriales: desarrollo territorial, local (económico, social, cultural y ambiental) combinado con estrategias de bienestar social, según corresponda, a nivel nacional, incluso de manera preventiva (párr. 34).

Al otro lado del Atlántico, **la Unión Europea** desempeña un papel clave en el perfeccionamiento conceptual, la visibilidad y la eficacia del DA. La introducción en 2011 del primero COPO-LAD birregional, junto con el trabajo realizado en el marco del *Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas UE-CELAC*, ofrece mecanismos sin precedentes de intercambios horizontales. La Unión Europea desarrolló una visión a largo plazo del DA. En el *Enfoque de la UE sobre Desarrollo Alternativo de 2006* y, posteriormente, en la *Estrategia Antidroga de la UE 2013–2020*, las intervenciones en materia de DA comienzan a considerar cuestiones más amplias de seguridad humana, gobernanza, derechos humanos y seguridad alimentaria. Sobre estas bases, las Conclusiones del Consejo de 2018 sobre Desarrollo Alternativo («*Hacia una nueva concepción del desarrollo alternativo y de las intervenciones conexas en materia de políticas de drogas centradas en el desarrollo – Contribución a la aplicación del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2016 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*») introducen consideraciones sobre el uso sostenible de los recursos naturales, así como sobre la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, la promoción de la igualdad de género y los enfoques basados en los derechos humanos (op1). Además, reconoce «otras intervenciones en materia de políticas de drogas centradas en el desarrollo como medios legítimos para abordar fenómenos como el tráfico de drogas y los mercados urbanos de drogas en los países en desarrollo». Más recientemente, en un esfuerzo por una cooperación eficaz y basada en los resultados, la *Estrategia Antidroga de la UE 2021–2025*²⁰ establece dirigir los esfuerzos a «reforzar el compromiso con las políticas antidroga orientadas al desarrollo y las medidas de Desarrollo Alternativo en cumplimiento de las directrices y normas del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE», además de «los principios de no condicionalidad, no discriminación y secuenciación adecuada» (prioridad estratégica 9.6).

19 [Marco DAIS \(oas.org\)](https://www.oas.org)

20 [eu-drugs-strategy-booklet.pdf \(europa.eu\)](https://europa.eu/eu-drugs-strategy-booklet.pdf)



Falta de recursos y conocimientos

A pesar del creciente interés por el Desarrollo Alternativo y las innovaciones políticas orientadas al desarrollo en los territorios afectados por las drogas ilícitas, las experiencias de aplicación del DA en los llamados contextos «no tradicionales» siguen siendo bastante limitadas, al igual que la comprensión, los conocimientos y los datos recogidos en torno a tales iniciativas innovadoras. Las especificidades en los llamados terrenos «no tradicionales» no se han definido todavía. Estas limitaciones han dificultado aún más la sistematización de las mejores prácticas y lecciones aprendidas, y con ello, el aprendizaje entre iguales y el pensamiento conceptual matizado sobre las respuestas a las drogas impulsadas por el DA. Como parte de un esfuerzo regional para comprender mejor las oportunidades de los EIDA, en particular en el marco del Segundo *Foro de Diálogo Intra regional* sobre Desarrollo Alternativo COPOLAD celebrado en la Ciudad de México los días 27 y 28 de septiembre de 2023, los miembros de COPOLAD señalaron las dificultades iniciales y persistentes vinculadas a este debate y la diversidad de puntos de vista sobre la viabilidad, la operatividad, o incluso la conveniencia de dicha expansión más allá de los entornos rurales de cultivos ilícitos. Algunos razonamientos trataban de entender cómo podría utilizarse el Desarrollo Alternativo como herramienta para abordar dinámicas cambiantes, por ejemplo, aprendiendo de los programas de integración social para ofrecer opciones socioeconómicas alternativas a las personas, especialmente a los jóvenes, que viven en zonas urbanas marginadas de bajos ingresos, y que son los más vulnerables a unirse a bandas criminales dedicadas al tráfico de drogas. Sin embargo, otros señalaron que no era realista y se mostraron reacios a seguir ampliando la definición de Desarrollo Alternativo, dados los bajos niveles de financiación de los programas de Desarrollo Alternativo existentes y los riesgos de bloqueo político que conlleva cualquier negociación política.

Además de los datos y los dilemas conceptuales, hay que tener en cuenta los recursos existentes y los problemas de financiación. Considerada como el «pariente pobre» de la Ayuda Oficial al Desarrollo, la financiación de Desarrollo Alternativo representa por término medio sólo el 0,2 % del total de los compromisos internacionales para la cooperación al desarrollo (Alimi 2019, w. Hynes 2015; UNODC 2015). A pesar de cierto aumento en determinados momentos, la financiación del DA ha dependido en gran medida de los intereses geopolíticos y del apoyo externo. Aunque el concepto de DA se había formalizado, entre 1998 y 2008, los compromisos de los donantes se centraron principalmente en el «control de estupefacientes» durante el periodo entre 1998 y 2008, y el 97 % de estos compromisos fueron asumidos por Estados Unidos (con una AOD mínima de casi mil millones de dólares anuales durante el periodo entre 2000 y 2008). Además, entre 2013 y 2017, un total de 15 países aportaron contribuciones financieras a iniciativas de Desarrollo Alternativo. En particular, los Estados Unidos de América financiaron casi dos tercios de los proyectos durante este período, seguido de Alemania, que financió aproximadamente una cuarta parte de los proyectos, mientras que la Unión Europea financió uno de cada diez proyectos²¹. Según la UNODC, en 2013, el desembolso bruto de fondos de Desarrollo Alternativo en los seis principales países productores de opio y coca ascendió a cerca de 150 millones de dólares²².

Esta cifra representó aproximadamente el 6 % de los ingresos totales obtenidos por los agricultores de la producción de opio y coca, que ascendieron a 2600 millones de dólares en esos seis países durante ese año. La distribución de estos fondos varió considerablemente de un país a otro, desde el 0,1 % en Myanmar hasta el 25 % en Colombia. Estos datos subrayan la importancia de las iniciativas de Desarrollo Alternativo para ofrecer oportunidades de ingresos más allá de los cultivos ilícitos, especialmente en regiones muy dependientes de la producción de opio y coca. Por

21 Estados Unidos de América (Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs – INL y US Agency for International Development – USAID) – Alemania (German Development Agency – GIZ) – Unión Europea (UE) – Japón (Japan International Cooperation Agency – JICA) – Tailandia (Mae Fah Luang Foundation under Royal Patronage – MFLF) – Reino Unido (Department for International Development – DFID).

22 [Research_brief_Overview of AD Projects 2013-2017 \(en inglés\)](#)



otra parte, el Desarrollo Alternativo sigue estando orientado en gran medida a proyectos a corto plazo cuyos beneficios son difícilmente sostenibles. En este contexto, se han publicado estudios sobre la necesidad de reflexionar sobre una mejor optimización de los recursos. Por ejemplo, un DA más ecológico también abre interesantes perspectivas para una financiación climática inteligente y una optimización de los recursos (UNODC 2023; GPDPD 2016).

Así pues, este estudio responde a la oportuna preocupación y al creciente interés por las intervenciones antidroga más pertinentes, eficaces y sostenibles que puedan responder tanto a las exigencias del control de drogas como a las ambiciones del desarrollo sostenible, dentro y fuera de sus ámbitos tradicionales de aplicación.

Objetivo del estudio y enfoque.

Este estudio es una respuesta directa al interés de los países de COPOLAD de llenar un vacío de conocimientos sobre enfoques innovadores de Desarrollo Alternativo. Propone reflexionar sobre las **oportunidades, la viabilidad y lo que está en juego en el Desarrollo Alternativo innovador más allá de los modelos tradicionales** y los contextos rurales de cultivo ilícito. Teniendo en cuenta el contexto y las iniciativas y debates emergentes sobre DA, el estudio gira en torno a la siguiente **pregunta analítica general**:

¿En qué medida las iniciativas de EIDA identificadas (en sus características de diseño, instrumentos y modalidades de aplicación) pueden ser útiles para hacer avanzar la relevancia y la eficacia del DA en los territorios afectados por las drogas más allá de los contextos tradicionales, contribuyendo al mismo tiempo a una formulación de políticas más global, equilibrada y coherente en materia de DA, control de drogas y medidas relacionadas con el desarrollo?

En lugar de entender los EIDA en términos de expansión o redefinición conceptual, lo que podría producir nociones confusas o duplicaciones estériles, la narrativa preferida en este estudio es la de la transferencia de conocimientos y políticas²³ que se centra en **la relevancia, adaptabilidad y viabilidad** del DA en diversos terrenos. Esto significa que, a partir de las observaciones de los EIDA, se destacarán algunas vías de intervención o de desarrollo de políticas que buscan dar sentido a los conjuntos de procesos de DA existentes. Invita a utilizar el conocimiento y las prácticas acumuladas en un terreno, contexto o nivel de implementación «tradicional» en el desarrollo de procesos adaptados en otro escenario, sector o nivel de gobernanza. Más que centrarse en una (re)definición o declive preciso de un concepto, dicha perspectiva enfatiza la emulación positiva de ideas, la construcción de conocimiento, la transferencia de lecciones o herramientas, y la inspiración o superposición de políticas que favorecen la construcción de enfoques de DAI a través de contextos sociales afectados por la oferta de drogas ilícitas.

23 La transferencia de políticas se refiere al proceso por el cual se adoptan, adaptan o transfieren políticas, prácticas o ideas de un contexto político o social a otro. Este proceso implica la circulación de ideas, el movimiento de conocimientos, experiencias y competencia a través de diferentes jurisdicciones, a menudo impulsado por una variedad de factores como el éxito percibido, la necesidad o la emulación de las mejores prácticas. Véanse, en particular, Evans (2004) *Policy Transfer in Global Perspective*, Routledge; Dolowitz, D. P. y Marsh, D. (2000) «Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making», *Governance*, 13 (1), 5–24 o bien, Stone, D. (2004) «Transfer Agents and Global Networks in the “Transnationalization” of Policy», *Journal of European Public Policy*, 11 (3), 545–66.



Enfoques Innovadores de Desarrollo Alternativo en América Latina y el Caribe ¿Por qué un estudio sobre Enfoques Innovadores del Desarrollo Alternativo (EIDA)?

Por tanto, pretende:

- **Situar nuevos «terrenos» y definir «innovaciones»;**
- Identificar las **oportunidades, prácticas y límites** de la expansión del DA a «contextos no tradicionales» y a los denominados nuevos «terrenos»;
- Reflexionar sobre las posibles **implicaciones conceptuales y operativas** de dicha dinámica en el DA.

En términos más generales, el estudio espera contribuir a los debates globales sobre el concepto de DA y servir como:

- **Un ejercicio de recopilación de pruebas** que se centre en las intervenciones de Desarrollo Alternativo en diversos entornos y contextos locales, su arquitectura programática y estructura de ejecución, sus instrumentos y los resultados previstos.
- **Un instrumento de aprendizaje político** para identificar prácticas emergentes y oportunidades de innovación, así como lecciones para la aplicabilidad del DA en contextos/categorías de casos innovadores específicos y posibles solapamientos con otras agendas relacionadas con el desarrollo a nivel internacional. Esto serviría de base para recomendaciones operativas que informen de la futura conceptualización y los programas de DA en la región y, en términos más generales, sobre enfoques inclusivos, centrados en el ser humano y orientados al desarrollo de las respuestas a las drogas.
- **Una contribución al pensamiento conceptual** sobre los contornos, potenciales y aplicabilidad del DA como herramienta más matizada orientada al desarrollo de las drogas, más allá de sus aspectos de cultivo ilícito.

Objetivos

El estudio se basa en las iniciativas innovadoras existentes en los países interesados de la región de América Latina y Caribe, en la labor del grupo de trabajo COPOLAD III sobre DA, sus Estados miembros y socios interesados y en los enfoques de las drogas orientados al desarrollo. Con ello, pretende específicamente:

- **Proporcionar una visión completa de los esfuerzos actuales** en América Latina y Caribe, en el desarrollo y la comprensión de los EIDA, incluyendo la evolución del concepto de DA.
- **Mapear y definir innovaciones y «nuevos terrenos» o entornos «no tradicionales», y estudiar dentro de cada categoría definida, casos clave de países, proyectos o iniciativas** a nivel local/nacional en la región de América Latina y Caribe para conocer de su diseño, experiencias de implementación y registro de logros.
- **Identificar y evaluar las herramientas innovadoras, las prácticas emergentes y las lecciones aprendidas en el curso de las iniciativas de EIDA** o su aplicación en áreas no tradicionales que puedan utilizarse para ajustar el enfoque de DA y avanzar en las medidas de política antidrogas orientadas al desarrollo en los denominados contextos «no tradicionales».
- **Derivar orientaciones basadas en pruebas que puedan utilizarse para** informar sobre los programas de DA en contextos «no tradicionales»/innovadores y los enfoques orientados al desarrollo de los territorios afectados por las drogas, y más ampliamente para reflexionar sobre los contornos conceptuales de DA y las respuestas a las drogas adaptadas al contexto y orientadas al desarrollo en todos los contextos.

Se pretende que los resultados de este estudio sean de utilidad para el grupo de trabajo COPOLAD III sobre DA, los Estados miembros y socios, los gobiernos nacionales y las agencias de control de drogas de América Latina y Caribe. Entre sus destinatarios también se incluyen organizaciones regionales y agencias que trabajan en la cooperación Sur-Sur y el aprendizaje sobre políticas de



drogas en América Latina y Europa, así como otros agentes del control de drogas y del desarrollo preocupados por las consecuencias del comercio ilícito de drogas en las sociedades y comunidades. Como parte de esa comunidad, los donantes, las organizaciones internacionales especializadas en el control de drogas, como la UNODC, o gobiernos nacionales son los destinatarios. Por último, el estudio contribuye a obtener pruebas que son de interés por el mundo académico y las organizaciones de la sociedad civil que buscan fomentar la coherencia de las políticas y los enfoques orientados al desarrollo en materia de drogas en todos los contextos.

Ámbito y marco analítico

Al analizar los méritos, la viabilidad y la posibilidad de EIDA más allá de los contextos tradicionales de DA, este estudio exploratorio se articula en torno a dos cuestiones principales:

- ¿Qué hay de «innovador» en las iniciativas de DA emergentes en LAC y cómo pueden definirse los «nuevos terrenos»?
- ¿Cuáles son las oportunidades y lo que está en juego para EIDA en LAC, y más allá para los marcos conceptuales y operativos del DA?

Para ello, el marco analítico del estudio combina un conjunto de criterios mixtos de apreciación: herramientas sociopolíticas de análisis de políticas públicas e instrumentos de evaluación de políticas basados en los principales criterios de evaluación de las intervenciones de desarrollo de la OCDE – CAD²⁴ (pertinencia, coherencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad, así como derechos humanos, igualdad de género y no dejar a nadie atrás). De este modo, espera alinearse mejor con el espíritu de la *Estrategia de la UE sobre Drogas 2021–2025* (véase el cuadro 1). En el anexo 2 se detallan los marcos analíticos y metodológicos desarrollados, así como la estrategia empírica desplegada para recopilar información.

Se pretende captar en la medida de lo posible tanto las modalidades de aplicación como los resultados y productos sustantivos de los EIDA. En ese marco, se observan los progresos realizados, pero también las lagunas y los retos pendientes para ajustar el enfoque del DA en contextos innovadores específicos. Esto implica **un enfoque basado en casos**, que identifique en los países participantes de LAC COPOLAD ejemplos relevantes de iniciativas o proyectos dentro de cada «terreno» o «contexto» de intervención categorizado hasta ahora de la siguiente manera:

- Terreno A: Entornos urbanos
- Terreno B: Zonas fronterizas, zonas vulnerables y acciones preventivas
- Terreno C: Territorios étnicos e indígenas
- Terreno D: Cadenas de valor emergentes de cannabis medicinal legal o cáñamo industrial y medidas inclusivas (especialmente de agricultores tradicionales o a pequeña escala implicados en cultivos ilícitos para la producción de drogas).

Realizado entre septiembre de 2023 y marzo de 2024, este estudio adopta un **enfoque cualitativo basado en fases**, para perfeccionar la comprensión de EIDA, las necesidades/retos correspondientes, y desentrañar las características y mecanismos existentes y emergentes de operacionalización y su valor añadido. Se ha preferido una recopilación y un análisis de datos participativos e inclusivos, como se detalla en el Anexo 3. Los datos y la información se recopilaron a través de la revisión documental de más de 120 documentos (literatura existente y documentación de proyectos relevantes), un taller de debate de políticas dedicado organizado en el seguimiento del 2º Foro de Diálogo Intra-regional sobre Desarrollo Alternativo COPOLAD III (27–28 de septiembre 2023,

24 <https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>



Enfoques Innovadores de Desarrollo Alternativo en América Latina y el Caribe ¿Por qué un estudio sobre Enfoques Innovadores del Desarrollo Alternativo (EIDA)?

Ciudad de México), 116 entrevistas semidirectas y consultas con socios clave de aprendizaje e informantes de 15 países participantes, y 3 visitas de campo a proyectos e iniciativas seleccionadas en Perú, Colombia y Uruguay entre octubre y noviembre de 2024. El enfoque y las herramientas de recopilación de datos se presentan en los Anexos 2 y 3.

Limitaciones y medidas paliativas

En la medida de lo posible, este estudio se basa en gran medida en la información disponible compartida por los Estados miembros de COPOLAD sobre las experiencias incipientes y limitadas con EIDA. Como tal, no puede ser un análisis de investigación en profundidad para cada país ni un catálogo exhaustivo de todos los esfuerzos desplegados en la región. Tiene las limitaciones que se presentan en el cuadro siguiente. Consiste principalmente en un estudio exploratorio basado en una revisión del alcance de las iniciativas y reflexiones actuales en LAC identificadas por los implementadores como «innovadoras». Más que una evaluación de impacto o en profundidad de las iniciativas existentes o un manual de políticas, este estudio explora el valor añadido del DA más allá de las áreas rurales con tradición de implementación y respuestas a los cultivos ilícitos, y su (posible) operatividad dentro de una gama más amplia de contextos y terrenos. No ofrece evaluaciones específicas en profundidad de proyectos ni análisis de resultados de iniciativas identificadas y seleccionadas, sino que sienta algunas bases para futuros estudios exhaustivos, investigaciones comparativas y debates políticos.

Limitaciones	Medidas paliativas
1. Variaciones de los contextos y avances en la reflexión y aplicación de las políticas de EIDA y la correspondiente disponibilidad y accesibilidad de la información en un marco temporal limitado. Algunas fuentes de datos tienen una cobertura y un alcance de naturaleza limitada.	El equipo de investigación mezcló distintos métodos de recolección de datos y revisó la estructura propuesta para el informe, de modo que se pudiera extraer una conclusión clave a partir de una base de información y un conjunto de informantes más amplio.
2. Narrativa positiva y perspectiva de los ejecutores de EIDA (actividad emblemática, herramienta, proyecto o historia de éxito) y lagunas de comparabilidad relacionadas.	La revisión de la literatura y el análisis de los debates y retos contemporáneos en torno a EIDA añaden perspectiva a EIDA identificados. El estudio adopta una perspectiva global, sopesando los méritos de EIDA en su conjunto y no en función de los tipos de terreno.
3. Representatividad de las partes interesadas entrevistadas, más allá de las partes interesadas de EIDA.	La revisión de la literatura y la exploración de los debates y retos contemporáneos en torno al AIDA se integraron para destacar estas perspectivas y situar el AIDA en debates más amplios sobre política e investigación.
4. Los problemas de seguridad pueden dificultar el acceso a los lugares de observación.	Los viajes se limitaron a proyectos específicos, según aconsejaron las autoridades nacionales competentes. Se utilizaron herramientas remotas cuando fue pertinente y apropiado, y se recurrió a la triangulación de las herramientas de recopilación de datos.
5. Carácter preliminar de la investigación, exhaustividad del estudio y lagunas de comparabilidad entre los distintos estudios de casos.	Se trata de un estudio sumativo y exhaustivo, basado tanto en estudios de casos como en los conocimientos disponibles en toda la región y en los países miembros del COPOLAD. Examina un panorama más amplio y se centra en la bibliografía temática existente.

Capítulo 1 – Trazado de nuevos «terrenos» del DA

Como se ha recordado en la introducción, según su definición mundialmente aceptada y los subsiguientes documentos y directrices políticas, el Desarrollo Alternativo se ha referido histórica y tradicionalmente a las intervenciones de control de la oferta de drogas orientadas al desarrollo, dirigidas y aplicadas en zonas rurales de países donde se cultivan ilícitamente plantas utilizadas en la producción y fabricación de sustancias estupefacientes y psicoactivas ilícitas. En los debates sobre políticas de drogas también se les ha conocido como los llamados «entornos tradicionales» o «terrenos» del Desarrollo Alternativo. Por defecto, cualquier entorno o terreno «no tradicional» recibiría una aceptación confusa, fuera o más allá de los entornos rurales o del cultivo ilícito, o de ambos (es decir, el cultivo ilícito en entornos rurales). Al reflexionar sobre la importancia y el posible valor añadido de EIDA, en primer lugar, es necesario delimitar más claramente lo que se puede entender por la noción de *terreno* e identificar las dimensiones pertinentes para la observación. Este esfuerzo también supone observar cómo los participantes de los países en EIDA están utilizando y aprehendiendo la noción de «terreno». Este capítulo propone, en primer lugar, delimitar los distintos niveles de comprensión del «nuevo terreno». A la luz de estas aclaraciones, se traza un mapa de los mismos y se explora la emergente geografía ampliada del Desarrollo Alternativo en la región de América Latina y Caribe.

I. Delimitación de *terrenos no tradicionales*

La información recopilada sobre las iniciativas y experimentaciones experiencias de DAI en la región transmite varias capas, aunque entrelazadas, de comprensión de los terrenos del DAI. El Desarrollo Alternativo está afianzándose fuera de los países históricos de implementación de DA (es decir, principalmente países de la región andina con niveles altos y récord de cultivo ilícito de coca). Este interés se extiende a países donde se observa el cultivo ilícito y puede constituir una prioridad supervisada o en países sin registro oficial de cultivo ilícito. Cuando se les preguntó por la pertinencia del DA para sus respectivos países, los participantes en el taller de estudio COPOLAD EIDA propusieron lemas concisos y atractivos que captaban la relevancia de la renovación del DA. Los lemas compartidos se aplicaban a diferentes contextos de aplicación, desde países y territorios afectados por el cultivo ilícito hasta zonas urbanas de (micro) tráfico, así como mercados de nuevas sustancias reguladas como el cannabis. Aunque en la práctica los programas de control de oferta de drogas se aplican sobre todo en contextos rurales, la mayoría de los participantes imaginaron los EIDA como una medida proactiva y transformadora orientada al desarrollo y aplicable, en teoría, a diferentes etapas y territorios de la cadena de las drogas ilícitas. Resulta interesante que una buena parte de los participantes procedentes de los denominados países con tradición en materia de DA, identificaron el DA como una innovación per se. Algunos de los posi-



bles lemas que se compartieron durante el taller de EIDA en torno al valor añadido y la esencia del DA, desde Perú a Ecuador, México, El Salvador y Jamaica, incluyeron «producir, compartir y prevenir», «de un territorio vulnerable a una tierra de oportunidades», «Construyendo oportunidades para todos», «La manera de generar opciones económicas para empezar de nuevo», «Transformar territorios» y «Hacer del cannabis regulado el nuevo oro verde».

El papel de las plataformas internacionales y regionales de intercambio de conocimientos e información que impulsan un pensamiento político más innovador ha sido esencial. Varias partes interesadas a las que se consultó destacaron el valor de las visitas de campo y los grupos de trabajo intrarregionales, las visitas de estudio bilaterales y los eventos internacionales para compartir experiencias y adaptar las lecciones aprendidas en otros lugares de la región a las realidades y necesidades nacionales. En este sentido, se acogió con especial satisfacción el viaje de estudio de COPOLAD III a Perú en septiembre de 2022²⁵, con particular énfasis a las iniciativas de Desarrollo Alternativo en Ucayali y Tingo María. Se prestó especial atención a las organizaciones de productores y cooperativas, empresas de mujeres y empoderamiento, que inspiraron en gran medida a las partes interesadas a las que se consultó para adoptar y adaptar el concepto de Desarrollo Alternativo a lo que cada territorio ofrece y permite.

«Vimos lo que ocurría en Perú y encontramos similitudes relevantes con lo que ocurre en nuestras ciudades, especialmente en el caso de las mujeres: la gente se ve arrastrada a las actividades ilícitas de la droga por razones similares, debido a la marginación, la falta de oportunidades y la falta de acceso a los servicios básicos.»

Entrevista de estudio de IADA, socio de aprendizaje de Uruguay, octubre de 2024

En esta dinámica, inspirada en los *Principios Rectores del Desarrollo Alternativo de la ONU* (párrafos 14 y 12), los intercambios Sur-Sur de buenas prácticas y lecciones aprendidas en programas de DA abren espacios de diálogo político para considerar cómo el DA podría ser una forma común innovadora de abordar retos urbanos similares. Los entrevistados destacaron el papel de los viajes de campo de COPOLAD y de los intercambios bilaterales de información a la hora de favorecer la emulación positiva de ideas, principalmente en países sin DA como El Salvador, Panamá o Uruguay. Como compartió un socio de aprendizaje de El Salvador «*se podrían identificar varias similitudes con Uruguay, Ecuador y Panamá: el problema del microtráfico que invade los espacios públicos urbanos y los barrios pobres. Tenemos que trabajar ya en “recuperar el territorio urbano” y arrebatárselo a las pandillas. Y esto sólo se puede hacer a través de enfoques más integrales y probando alternativas*»²⁶. Además, «*al observar y debatir lo que está ocurriendo en El Salvador, Guatemala, Uruguay y Panamá, vimos claramente la posible ventaja de centrarse en el desarrollo urbano para ofrecer alternativas económicas a quienes se dedican a actividades ilícitas relacionadas con las drogas en nuestras ciudades. Ahora necesitamos encontrar la manera de promover una forma de DA más social y establecida dentro de nuestras comunidades*»²⁷.

El replanteamiento del DA está cobrando importancia en países que se enfrentan a fenómenos más diversos de oferta de drogas ilícitas: tránsito de drogas, macro y microtráfico urbano e incursiones de nuevos mercados y sustancias psicoactivas como el fentanilo, pero no necesariamente cultivo o producción ilícitos. Este es el caso, en particular, de Brasil, Ecuador, Paraguay, Panamá, El

25 Copolad organiza un viaje de estudios a Perú para conocer iniciativas de Desarrollo Alternativo – Copolad

26 Entrevista de estudio de EIDA, socio de aprendizaje de El Salvador, enero de 2024

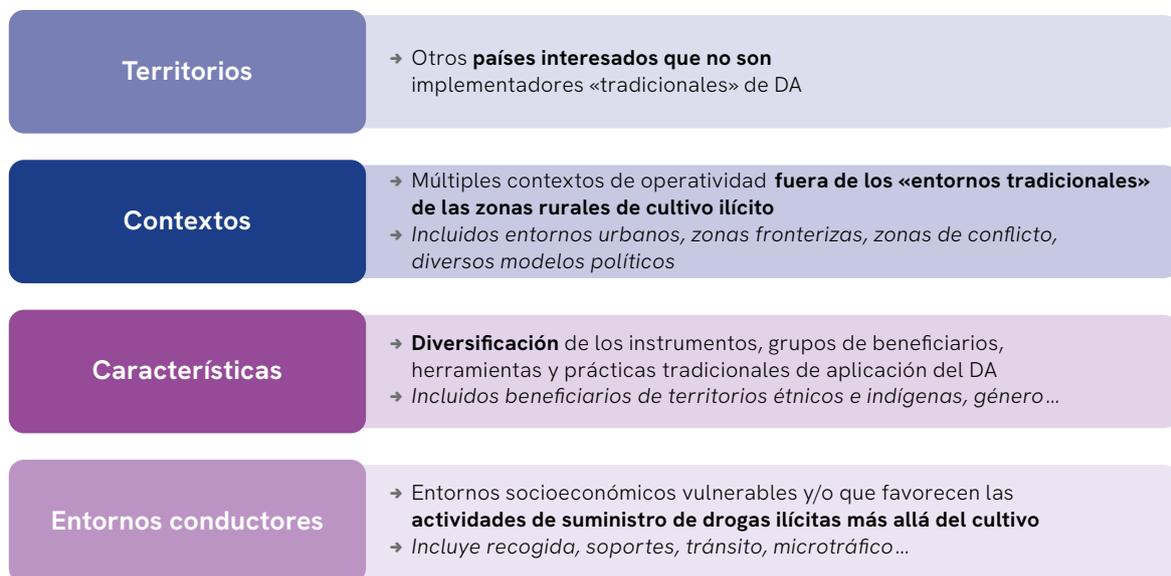
27 Entrevista del estudio de EIDA, socio de aprendizaje de Panamá, enero de 2024



Salvador o Uruguay. Sin embargo, los implementadores con tradición en DA, como Colombia, Perú o Bolivia, también están adquiriendo experiencia en la optimización e innovación de su enfoque de DA, especialmente a través de una diversificación de sus esquemas de intervención de DA, en términos de objetivos, actividades propuestas, asociaciones o grupos beneficiarios y objetivos de territorios específicos, como territorios étnicos e indígenas, zonas fronterizas o zonas afectadas por conflictos.

En este contexto, la noción de «terrenos» puede desglosarse en cuatro capas de comprensión entrelazadas que se resumen en la siguiente figura 1.

Figura 1:
Entendimientos de «nuevos terrenos» según los desarrollos observados de EIDA en LAC



Como tal, es posible observar el avance bajo cada comprensión, comenzando con un mapeo actualizado de los territorios y desarrollos de los EIDA, y considerando todas las capas mencionadas de categorías de terrenos.



II. «Territorios» EIDA: una geografía en evolución para el Desarrollo Alternativo

El mapa de las intervenciones de Desarrollo Alternativo en todo el mundo ha sido un cuadro difícil de dibujar. Se han hecho algunos intentos de comprender el alcance, el volumen y el número de proyectos de DA a nivel internacional. Mientras que los denominados países con tradición de DA están identificados desde hace tiempo, como se reitera en el Informe Mundial sobre las Drogas 2023 (es decir, Afganistán, (Estado Plurinacional de) Bolivia, Colombia, la República Democrática Popular Lao, Myanmar y Perú), existe poca información sobre otros países en los que se está considerando el DA como una posible opción política para posibilitar medios de vida sostenibles al margen de la economía de las drogas ilícitas. Recientemente se han realizado esfuerzos para actualizar las herramientas mundiales de recopilación de datos relacionados con las drogas, como los Cuestionarios para los Informes Anuales (ARQ), con el fin de mejorar la recopilación de datos. Se ha añadido un nuevo módulo rotatorio (R08 Desarrollo Alternativo) a los ARQ que deberá administrarse cada dos años a partir de 2022 para recopilar información cuantitativa y ahora más cualitativa sobre los proyectos de Desarrollo Alternativo realizados o financiados en todo el mundo, y su modalidad de ejecución, incluso en lo que respecta a la erradicación y los indicadores socioeconómicos de los hogares destinatarios²⁸. No obstante, estos instrumentos siguen dependiendo en gran medida de las respuestas nacionales y de la disponibilidad y el acceso a datos de calidad. Por su naturaleza, también proporcionan poca información sobre las diferencias en la aplicación y la evolución de los procesos políticos. Por ello, el registro de iniciativas innovadoras fuera de las categorías políticas comúnmente aceptadas sigue siendo un reto aún mayor. Como se subrayó durante el taller sobre políticas de los EIDA celebrado en México y en las entrevistas con ejecutores nacionales de DA y donantes internacionales, es posible elaborar informes más sistemáticos y evolutivos sobre DA. Los problemas interrelacionados en los procesos de datos, la evolución de las interpretaciones del DA y las limitaciones administrativas hacen que todavía sea bastante difícil proporcionar un mapeo completo, para medir y comparar los niveles de compromisos e inversiones en DA.

Al tener en cuenta la primera capa de comprensión de los terrenos de EIDA como territorios, este estudio intenta contribuir a este esfuerzo de cartografía. Recurriendo principalmente a información cualitativa de informantes clave y socios de aprendizaje de los EIDA, a documentación interna oficial nacional e institucional y a observaciones de un número seleccionado de proyectos e iniciativas, se puede trazar un mapa preliminar de los territorios ampliados y los nuevos terrenos de DAI, tal y como se propone en la figura 2. Aunque no representa una geografía oficial de DA o de las intervenciones de EIDA, este mapa preliminar ofrece una visión actualizada de los territorios de EIDA. Si bien no representa una geografía oficial del DA o de las intervenciones de DAI, este mapa preliminar ofrece un estado actualizado de la situación de LAC en términos de intereses y compromisos con EIDA. Sitúa las evoluciones regionales, incluidos los países autodenominados interesados, tanto si este interés se ha formulado oficialmente en foros nacionales, regionales o internacionales sobre políticas de drogas, como CICAD, COPOLAD o CND, o se ha materializado mediante iniciativas piloto y flujos de trabajo y desarrollos conceptuales. Por lo tanto, considera las diversas vías y formas de aplicación del DA y los compromisos para ajustar el enfoque a conjuntos más diversos de terrenos (entendidos en sus cuatro dimensiones).

28 [Cuestionario para los informes anuales \(unodc.org\)](https://www.unodc.org)



La región demuestra un claro y creciente interés por aportar soluciones más inclusivas y basadas en el desarrollo a los territorios y comunidades más vulnerables a permanecer o entrar en la economía de suministro de drogas ilícitas. Además de los países tradicionales de la región andina (en beige oscuro en el mapa) que exploran nuevas características del DA en tipos específicos de territorios en zonas rurales, como las fronteras o las tierras indígenas (marcadas con estrellas moradas en el mapa), un número cada vez mayor de países afirmó su interés en adoptar intervenciones basadas en el DA. Éstos aparecen resaltados en colores beige y verde claro en el mapa, en función del alcance de los esfuerzos nacionales. En esos nuevos países interesados, el Desarrollo Alternativo abarca las siguientes dimensiones:

- Construir acciones socioeconómicas o preventivas para mitigar los riesgos o contrarrestar la expansión de los cultivos ilícitos o las amenazas relacionadas con el tráfico ilícito. Países como México y en cierta medida Venezuela y Guatemala adoptan esa perspectiva.
- Abordar factores socioeconómicos como los que facilitan el cultivo de drogas ilícitas en el contexto del microtráfico y el tránsito de drogas ilícitas, especialmente entre los jóvenes. Esta aplicación de DA está prevista en países como Brasil, Ecuador, Uruguay, El Salvador o Panamá, como muestran las estrellas azules del mapa.
- Aprovechar los mercados emergentes de cannabis lícito y las cadenas de valor del cáñamo para crear economías más inclusivas para las poblaciones más vulnerables involucradas en el pasado en el cultivo ilícito o en actividades ilícitas relacionadas con las drogas. Se trata de un debate en curso, especialmente en países como Jamaica, San Vicente y las Granadinas y, en cierta medida, Paraguay y Uruguay, marcados con una estrella verde en el mapa.

Este interés político se materializa en diversas formas, alcances y ritmos. Los equipos de las agencias de coordinación contra las drogas reflexionan sobre la elaboración de hojas de ruta políticas para iniciar «un cambio interno de los discursos y la mentalidad hacia el DA» más allá de un instrumento de contexto exclusivamente rural. Otros participan en proyectos piloto locales y en la ampliación de programas «para demostrar el valor añadido y los posibles resultados de DAI»²⁹ a escala nacional e interinstitucional.

29 Entrevistas del estudio IADA.



Figura 2: Mapa preliminar de EIDA en LAC



Leyenda

-  Terrenos como territorios: amplitud de los países interesados en EIDA (los más oscuros son los que aplican DA tradicionalmente)
-  Proyecto de DA con funciones optimizadas/nuevas
-  Iniciativas de DAI en entornos urbanos
-  Iniciativas de DAI orientadas a grupos étnicos e indígenas específicos
-  Adaptación del DAI a las nuevas cadenas de valor del cannabis y el cáñamo



III. Convertir el entusiasmo en acción: nuevos países interesados en los marcos de Desarrollo Alternativo

El Desarrollo Alternativo está adquiriendo relevancia en un número cada vez mayor de países de las regiones de América Latina y Caribe. En la mayoría de esos nuevos terrenos, el recurso, o bien la consideración del Desarrollo Alternativo constituye una innovación *per se*, dado que sus estrategias de política de drogas no incluían anteriormente disposiciones de Desarrollo Alternativo. Cuando era el caso, como en Ecuador, las áreas de intervención del DA se concentraban en cultivos ilícitos en zonas rurales y ahora se aventuran en escenarios más diversos y sobre varios eslabones de la cadena ilícita.

En países con cultivos ilícitos emergentes o agravantes sin experiencia previa en DA, como es el caso de México o, en cierta medida, Venezuela, el DA ha manifestado algunos avances positivos. En el caso de México, un país con poca experiencia en DA³⁰ y ahora anfitrión del Segundo Foro de Diálogo Intra-regional sobre Desarrollo Alternativo COPOLAD III en octubre de 2023, se está imaginando un «nuevo escenario mexicano» por iniciativa de los expertos en política de drogas y desarrollo rural de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Bienestar Social. Basándose en los resultados positivos y las lecciones del programa nacional de desarrollo rural *Sembrando Vida*, un grupo de trabajo de profesionales que reúne a responsables políticos y agentes de la Secretaría de Bienestar, el programa MEXK54 de monitoreo de cultivos ilícitos del Monitoreo Global de Cultivos Ilícitos (ICMP) de la UNODC, el Programa de Desarrollo Alternativo de la UNODC y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México están desarrollando un enfoque piloto para vincular mejor la lucha contra las drogas con el desarrollo económico territorial. Adaptando el programa de desarrollo rural *Sembrando Vida* a los territorios de o en riesgo de cultivos ilícitos de drogas en Guerrero monitoreados por el programa de Monitoreo de la UNODC MEXK54³¹, la intervención piloto desarrollaría sistemas agroproductivos para favorecer cultivos alternativos legales y productos orientados al mercado.

Al participar en los esfuerzos colectivos regionales hacia respuestas más integrales a las drogas, especialmente a través de COPOLAD III, **Venezuela**, con la *Superintendencia Nacional AntiDrogas, Sistema de Información Nacional de Drogas (SUNAD)*, desarrolla una Estrategia Nacional para el Estudio del Tráfico Ilícito de Drogas. En este marco, se están identificando «zonas prioritarias» a través de la georreferenciación de «regiones vulnerables a nuevas amenazas vinculadas al narcotráfico para orientar planes integrales de defensa». En un contexto de aumento de las actividades de transporte, distribución y venta de drogas, lo que se entiende como tránsito o microtráfico, se plantea identificar y priorizar mejor a las poblaciones vulnerables en la cadena de valor de las drogas ilícitas para ofrecer alternativas en términos de economías lícitas y prevenir el tráfico ilícito de drogas. En esta línea, «el DA podría ser una forma de romper la dependencia de esta economía ilícita en un contexto de condiciones socioeconómicas difíciles»³².

30 La lucha contra la expansión del cultivo de amapola en el país se centró principalmente en la erradicación. En la década de los 90, México intentó desarrollar un proyecto de «Desarrollo rural para desincentivar el cultivo de amapola en Oaxaca, Guerrero y Michoacán» dirigido por la FAO (UNODC 2019).

31 [México-Monitoreo-Plantios-Amapola-2019-2020.pdf \(unodc.org\)](#)

32 Entrevista del estudio de EIDA, socio de aprendizaje de Venezuela, enero de 2024.



Las acciones preventivas del DA se están ampliando más allá de las zonas rurales de intervención tradicional. Un ejemplo clave en esta categoría es **Ecuador**. El país andino lleva décadas desarrollando medidas preventivas de Desarrollo Alternativo. En los últimos años, en un contexto de precariedad institucional para las políticas de drogas, el *Comité Interinstitucional de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización* (CID) ecuatoriano, dependiente del Ministerio de Salud, conceptualiza un enfoque híbrido innovador de DA. A partir de la experiencia adquirida en el país en materia de prevención del consumo de alcohol y drogas, desarrollo urbano e intervenciones preventivas de la drogadicción, el Comité ha elaborado una hoja de ruta estratégica de seguimiento de su campaña «*Sin presión, hay diversión*», en colaboración con la fundación PrevenSud. Desarrollada primero específicamente para prevenir el consumo de alcohol y drogas, la estrategia integra ahora componentes de DAI para los jóvenes más marginados de los centros urbanos identificados en situación de vulnerabilidad para prevenir e influir en el microtráfico. La estrategia se articula en torno a tres áreas de trabajo – integración de las artes, formación y reapropiación de espacios públicos – y pretende reforzar la capacidad de autoprotección y emancipación de las actividades ilícitas relacionadas con las drogas de los jóvenes de entre 10 y 18 años.

Resulta interesante que **países sin cultivos ilícitos ni experiencia o interés político pasado en el DA** también están considerando el enfoque como una forma innovadora de desarrollar políticas de drogas más integrales. En esta línea, aunque **El Salvador** aún no ha formulado ni aplicado ningún programa de DA como parte de las estrategias de control y reducción de cultivos ilícitos, se están ideando iniciativas preventivas, urbanas e inclusivas tanto a escala nacional como local para complementar las respuestas estrictas de las fuerzas del orden y apoyar principalmente a los jóvenes que viven en las zonas urbanas más violentas del país. La *Comisión Nacional Antidrogas* (CNA) de El Salvador está desarrollando una nueva estrategia antidroga centrada en la problemática de las actividades relacionadas con las drogas en sus interconexiones con los «tejidos sociales» existentes. «Combatimos el crimen organizado, pero al mismo tiempo no debemos dejar un vacío y necesitamos crear una alternativa al narcotráfico si queremos que los buenos resultados persistan», subrayó un socio de aprendizaje. En este marco, tal y como destacaron las partes interesadas consultadas, como complemento al actual régimen especial de control de drogas, el DA se ve como «una oportunidad para llegar a las comunidades implicadas o relacionadas con el microtráfico y crear oportunidades para cambiar y seguir un camino alejado del tráfico y de la reproducción de los patrones existentes en sus comunidades o padres». En este contexto, el DA apoyaría la transición hacia «una economía diferente que produzca suficiente riqueza para que el microtráfico y el consumo de drogas parezcan menos valiosos»³³. Aunque todavía en proceso, la reflexión dentro de la Unidad de Tratamiento de la CNA fue informada por los desarrollos de programas de prevención del uso de drogas y reducción de la oferta de drogas, tales como el Programa de Educación y Entrenamiento para la Resistencia a las Pandillas (GREAT) y el Programa de Educación para la Resistencia al Abuso de Drogas (DARE) – Programa de Policía Comunitaria que integró iniciativas de prevención del delito que abordan factores de riesgo social y económico, en asociación con la sociedad civil y los agentes sociales³⁴.

33 Entrevista del estudio de EIDA, socio de aprendizaje de El Salvador, enero de 2024.

34 MEM, 2022. Respuesta a «Acción Prioritaria 9.5: Apoyo a los programas de reducción de la oferta con iniciativas de prevención del delito, en colaboración con la sociedad civil y otros grupos de interés, según corresponda y que aborden los factores de riesgo sociales y económicos».



Resulta más desafiante que los **países de mercados regulados emergentes de cannabis o de cadenas de valor de cáñamo industrial** están considerando el DA como una forma de incluir a los agricultores tradicionales o a los pequeños agricultores (anteriormente) implicados en el cultivo ilícito de drogas en la economía regulada del cannabis. En esos contextos, las intervenciones basadas en el DA también serían un medio para que un público más amplio utilizara la emergente economía legal del cannabis y los productos derivados como oportunidades de desarrollo económico. Al analizar la opción del «Desarrollo Alternativo con cannabis», **el gobierno paraguayo**³⁵ ha optado por una mayor inclusión de las comunidades agrícolas que sobreviven cultivando cannabis para el mercado ilícito. Algunas iniciativas fueron presentadas durante el taller de estudio de EIDA. La Cámara del Cáñamo Industrial del Paraguay (CCIP) colabora estrechamente con el Ministerio de Agricultura para promover prácticas de cultivo sostenibles para el cáñamo industrial en todo el país. En particular, se ha diseñado un proyecto de prueba para que los productores indígenas adopten el cultivo del cáñamo como medio para diversificar sus ingresos. Actualmente, ocho familias participan activamente en el proyecto³⁶, considerado como una alternativa prometedora para generar ingresos. Se ha preparado un «Protocolo de seguridad para el cultivo de cáñamo industrial», en el que se pide a cada productor participante que coloque un cartel de autorización en su cultivo de cáñamo. La CCIP y el Ministerio de Agricultura (MAG) reconocen el potencial del cultivo de cáñamo para empoderar económicamente a las comunidades indígenas, a la vez que se promueven los esfuerzos económicos y la sostenibilidad medioambiental. El proyecto se encuentra en su fase inicial, pero espera aprovechar los logros de los proyectos y ampliarlos a otras familias. A pesar de la limitada programación concreta hasta el momento, la *Secretaría Nacional Antidrogas* de Paraguay (SENAD) también ha mencionado su intención de utilizar las lecciones de los programas de desarrollo rural sensibles al género para considerar opciones de enfoque similar en el desarrollo de la industria del cáñamo. La explotación de los mercados emergentes de cannabis como una oportunidad para el Desarrollo Alternativo innovador también se considera particularmente en San Vicente y las Granadinas, Jamaica y, en cierta medida, Uruguay, como se detallará más adelante en este estudio.

Aunque incipiente, el recurso al Desarrollo Alternativo en la región de LAC se encuentra también en diferentes niveles de conceptualización e implementación. En su elaboración, los países de LAC pretenden «innovar» mostrando una mayor flexibilidad en las aprehensiones del DA. El próximo capítulo se centrará en las otras aprehensiones de «nuevos terrenos» en términos de contextos, características y entornos sociales y observará los esfuerzos actuales a través de los diferentes casos de aplicabilidad del DA.

35 El decreto 2725/2019, que permite el desarrollo de una industria cannábica con bajo contenido de THC fue aprobado por el Gobierno en octubre de 2019.

36 Película de presentación del proyecto CCIP, Taller de política COPOLAD EIDA, septiembre de 2024

Capítulo 2 – Situar las innovaciones

Casos explorados de aplicabilidad de EIDA

Dentro de esta nueva geografía del DAI, los fundamentos y esquemas de intervención del Desarrollo Alternativo están siendo (re)considerados, probados y adaptados para responder mejor a los retos específicos vinculados a la cadena de suministro de drogas ilícitas. Al representar el statu quo actual de las iniciativas emergentes y los proyectos existentes basados en el corpus de estudios de los EIDA, la figura 3 propone una tipología de la aplicabilidad de los EIDA observada en la región. Mientras que algunos países ya se han comprometido en el desarrollo y programación de modelos, otros están reflexionando sobre una posible conceptualización, mientras que otros presentan, según el equipo de investigación, potenciales o condiciones propicias para probar EIDA. Aunque no refleja las posiciones oficiales, esta figura da una idea de la situación de los países en la actualidad y podría encajar en los distintos casos de aplicabilidad. Esta tipología no es inamovible. Es dinámica y evoluciona a medida que cambian los proyectos y las iniciativas en los distintos países.

Figura 3: Propuesta de tipología de aplicabilidad de los EIDA.





Sobre la base de los datos disponibles y una revisión del alcance de las iniciativas de EIDA en la región, esta sección detalla esta tipología y categoriza las iniciativas observadas en posibles casos de aplicabilidad de EIDA. En cuanto a los «terrenos» en términos de «contexto» y «entornos sociales» (véase el capítulo 1 – figura 1), se presentan los múltiples escenarios de la operatividad emergente de DAI fuera de las zonas rurales con tradición de cultivo ilícito (incluidos los entornos urbanos, las zonas fronterizas, las zonas de conflicto, diversos modelos de políticas) y respondiendo a diversos conjuntos de entornos socioeconómicos vulnerables o que favorecen las actividades de suministro de drogas ilícitas (incluida la recolección, los apoyos, el tránsito, el microtráfico...). Para cada caso, se sitúa cómo y dónde encaja el EIDA en términos de relevancia: se pregunta si el EIDA se ajusta al propósito y es coherente con las prioridades territoriales, las necesidades de los beneficiarios y la justificación de DA. En la medida de lo posible, se buscarán paralelismos y similitudes entre los entornos sin tradición en DA y los terrenos con tradición en DA, en un intento de comprender mejor cómo podrían aprovecharse o transponerse los actuales *Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo*³⁷ para hacer frente a los retos relacionados con la oferta de drogas ilícitas en otros contextos. A continuación, se presentan proyectos e iniciativas seleccionados a partir de este corpus disponible para el estudio.

Terreno A: EIDA en entornos urbanos: *Respuesta a los riesgos y causas profundas de las actividades ilícitas de suministro de drogas.*

1. Relevancia – ¿Cómo encajan EIDA en los entornos urbanos?

La tendencia a ampliar el ámbito del DA hacia entornos urbanos, aunque no es totalmente nueva, ha planteado retos conceptuales y operativos críticos para las partes interesadas. Las características de los entornos urbanos, que en gran medida son terreno de la aplicación de la ley y de medidas de control a menudo represivas de las actividades de suministro de drogas ilícitas, también pueden parecer opuestas a las de los marcos tradicionales de intervención rural en materia de DA en muchos aspectos. Si bien presentan particularidades socioeconómicas, los entornos urbanos son terrenos de una gran variedad de actividades de suministro de drogas ilícitas, con cultivos inexistentes o extremadamente limitados. Tal como lo plantearon muchos entrevistados en países recientemente interesados en el DA, especialmente en Uruguay, Ecuador y El Salvador, el dilema obvio tanto para los gobiernos como para los equipos de proyecto reside en la pertinencia y aplicabilidad de un marco expresamente diseñado para abordar las causas profundas del cultivo de plantas utilizadas en la producción de sustancias ilícitas.

Entre las preguntas clave de los socios de aprendizaje se encontraban las siguientes: ¿cómo deben diseñarse intervenciones efectivas de DA en contextos urbanos sin disponer de un marco conceptual claro? ¿Cuál debería ser el grupo beneficiario de tales intervenciones? ¿Cómo abordar las actividades relacionadas con la oferta de drogas, incluidos el (micro)tráfico, la producción y el transporte, con herramientas orientadas al desarrollo y diseñadas para el cultivo alternativo rural, y en consonancia con el marco político de seguridad urbana basado en gran medida en la aplicación de la ley, la gestión de la violencia y los objetivos de control de drogas? A pesar de estas dudas, la relevancia de EIDA en contextos urbanos está clara para muchos, en términos de necesidades contextuales y prioridades emergentes.

37 [Principios rectores de las Naciones Unidas sobre el desarrollo alternativo](#)



1.1 Pertinencia contextual: necesidad apremiante de reevaluar el «problema urbano de la droga»

La evolución de los mercados de la droga, incluido el paso de las drogas ilícitas de origen vegetal a la producción de drogas sintéticas ilícitas, aumenta el margen de maniobra para reevaluar la configuración del nexo mundial entre la droga y el desarrollo en el núcleo de la justificación del DA. Además, invita a reevaluar el «problema de las drogas urbanas» en un contexto global de «crisis convergentes», ya que los mercados de drogas ilícitas siguen expandiéndose (UNODC, 2023). Según los últimos escenarios de futuro urbano de la ONU, se prevé que la proporción de población urbana mundial, que se duplicó entre 1950 y 2020, aumente lentamente hasta el 58 % en los próximos 50 años. Durante el mismo periodo, el crecimiento de las zonas urbanas se producirá sobre todo en los países de renta baja (141 %), media-baja (44 %) y alta (34 %) ³⁸. Este crecimiento de la urbanización no sólo puede ejercer presión sobre la planificación y el desarrollo urbanos, sino que también es probable que genere vulnerabilidades, crisis económicas y tensiones sociales que alimenten aún más la violencia, los conflictos, la inseguridad, las dinámicas informales y los grupos ilícitos y criminales, por poner algunos ejemplos. En la región de LAC, los mercados (urbanos) de drogas suelen ser un **corolario de la violencia y las tasas de homicidio**, documentadas principalmente por datos judiciales. En México, según el Índice de Paz México 2023 del Instituto para la Economía y la Paz, los homicidios asociados al crimen organizado casi se han triplicado desde 2015, pasando de 8.000 a 23.500 anuales frente a cifras relativamente estables de homicidios no vinculados al crimen organizado (que oscilan entre 10.000 y 12.000 anuales). El informe mapea la concentración de altos niveles de violencia en un número reducido de centros urbanos: en 2022, la mitad de todos los homicidios ocurrieron en sólo 50 de los 2.478 municipios de México, la mayoría de los cuales son ciudades importantes (ver Mapa 1). Esto hace saltar aún más las alarmas sobre el tráfico de drogas sintéticas como uno de los principales motores de la violencia criminal en el país. Las autoridades y los medios de comunicación colombianos también informan regularmente de oleadas urbanas de asesinatos y de violencia extrema, ya que las bandas de microtráfico se están reorganizando para responder a una importante demanda local, especialmente en la capital, Bogotá. Según investigaciones recientes de El Tiempo, entre el 4 de abril y mediados de mayo de 2023, las autoridades descubrieron 15 cadáveres repartidos por la capital, todos presuntamente vinculados a un ajuste de cuentas relacionado con actividades de microtráfico en territorios en disputa en el sur y centro de Bogotá ³⁹.

Imagen 1:
Centro de Bogotá,
Colombia



Fuente: Viaje de estudio EIDA, nov. 2024

38 UNHABITAT, [Informe sobre las Ciudades del Mundo 2022](https://unhabitat.org/informe-sobre-las-ciudades-del-mundo-2022) (unhabitat.org)

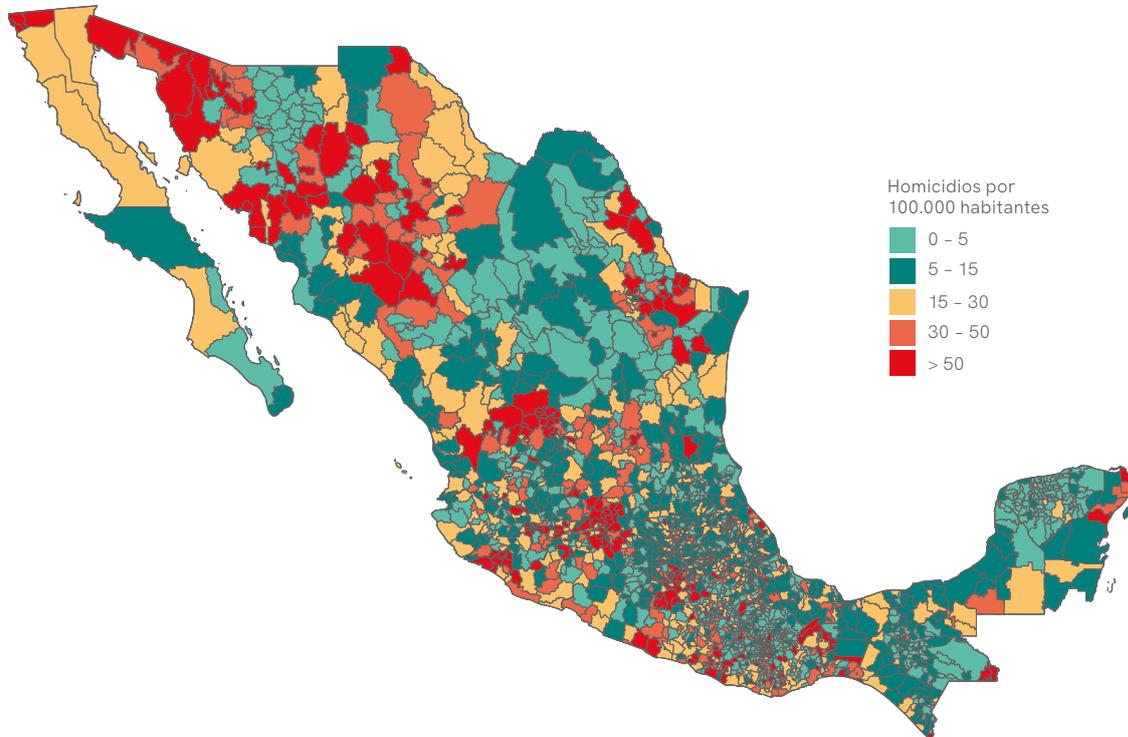
39 [Las bandas de microtráfico de Bogotá alimentan los asesinatos y las torturas en el auge pospandémico Bogotá, epicentro de la violencia del microtráfico](https://insightcrime.org/) (insightcrime.org)



Mapa 1: Concentración de la violencia en los centros urbanos de México

Tasa de homicidios municipal, 2022

En 2022, alrededor uno de cada nueve municipios tuvo una tasa de homicidios de al menos 50 muertes por cada 100.000 habitantes.



Fuente: [IEP-Mexico-Peace-Index-English.pdf \(insightcrime.org\)](#), p. 27.

Ahora que «es probable que la pobreza y la desigualdad se conviertan en los nuevos rostros de las ciudades» (UNHABITAT 2022; Kemp 2020)⁴⁰, ya no se pueden ignorar los factores multidimensionales que entran en juego para sostener o favorecer los mercados urbanos de drogas. En esta línea, los entrevistados en el estudio sobre EIDA destacan que la investigación y las pruebas deben comprender plenamente los factores de riesgo del aumento de la delincuencia y la violencia en la comunidad y el impacto de las actividades ilícitas relacionadas con las drogas en un territorio urbano. Los entrevistados expresaron su preocupación por la medida en que los mercados urbanos de drogas no sólo favorecen el desarrollo de culturas de violencia y criminalidad, principalmente entre los jóvenes, allí donde prevalecen las actividades ilícitas. También se refirieron a las implicaciones más amplias para la cohesión social, el desarrollo de los municipios y la estabilidad nacional o regional. Esto también se observa en los países con tradición en DA donde la población de cultivo ilícito está cambiando, favoreciendo la instalación de población semiurbana a urbana que viene de los pueblos vecinos a trabajar en la plantación. Si bien se reconocen los efectos desestabilizadores de la economía de las drogas ilícitas y los desafíos asociados del crimen organizado y los servicios de protección, cada vez es más común el análisis sobre la necesidad de que los agentes de la reducción de la oferta de control de drogas revaloricen el «problema urbano de las drogas» y consideren las «causas profundas», como en la tradición en DA, y los factores sistémicos y las causas socioeconómicas que influyen en él. En toda la región ha habido varios intentos de recopilar datos más exhaustivos y de múltiples fuentes para comprender mejor el fenómeno del microtráfico y la comercialización de drogas ilícitas en los centros urbanos.

40 Véase también Mike Davis, *Planet of Slums*, Nueva York: Verso, 2017; John de Boer et al, *Conceptualizing city fragility and resilience*, Centro de Políticas de la Universidad de las Naciones Unidas, Documento de trabajo 5, octubre de 2016.



1.2 Documentar el nexa droga-desarrollo en el contexto urbanos

Aunque la obtención de pruebas de ese nexa sigue siendo difícil, los recientes esfuerzos por recopilar datos de múltiples fuentes y utilizar métodos más cualitativos pueden ayudar a documentar mejor las correlaciones existentes entre las violaciones del sistema social y las actividades ilícitas o delictivas. Aunque ni el tamaño de una ciudad, ni la presencia de un mercado urbano de drogas, ni el consumo de drogas determinan necesariamente el nivel de vulnerabilidad de una ciudad, existen ciertos factores determinantes que distinguen ciertos entornos urbanos como más propensos que otros a las economías de drogas ilícitas (Wennmann 2020, 2016; Kemp 2020). Además de los factores de vulnerabilidad socioeconómica, como la falta de oportunidades económicas, el control territorial limitado o la mala calidad de las infraestructuras y los servicios públicos básicos, vacíos que pueden llenar los grupos delictivos organizados (Felbab-Brown 2011, 2014), pueden identificarse tres características estructurales comunes de las ciudades sometidas a tensiones que favorecen el desarrollo de flujos ilícitos y actividades delictivas:

- marginación socioeconómica y espacial (segregación entre barrios extremadamente pobres y ricos, por ejemplo);
- cambios demográficos y geográficos (rápido crecimiento de la población, cambio climático y las correspondientes diásporas o movimientos de población);
- y sistemas de gobernanza subóptimos⁴¹.

Es posible establecer algunas correspondencias entre las características estructurales de las ciudades sometidas a tensiones y el desarrollo de actividades de suministro de drogas ilícitas. Aunque no es el objeto de este estudio, se pueden citar algunas a título ilustrativo. En cuanto a los cambios demográficos, por ejemplo, Kemp muestra (2020) cómo el alcance y la influencia de la Mara Salvatrucha, o MS-13, no pueden entenderse sin tener en cuenta los factores de fragilidad del centro de las ciudades, pero también el papel de la demografía y las diásporas, en particular los vínculos entre sus miembros en Estados Unidos, El Salvador, Honduras y México, sobre todo como resultado de la migración y la deportación.

En Colombia, en el período previo a la UNGASS 2016, el Ministerio de Justicia con el Observatorio Colombiano de Drogas y la *Fundación Ideas para la Paz* (FIP) propusieron un marco conceptual para comprender el funcionamiento del microtráfico y la comercialización de sustancias psicoactivas ilegales en territorios urbanos. Se desarrolló un *Atlas de microtráfico y comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades* (2016)⁴² para comprender mejor el papel de la organización espacial y los entornos de gobernanza en el desarrollo del microtráfico, incluyendo Bogotá y Medellín. Se examinó la concentración espacial de los mercados de marihuana, cocaína y basuco en esas ciudades a través de tres tipos de variables:

- Variables relacionadas con la delincuencia: homicidio, lesiones personales, robo de motocicletas, robo de vehículos, robo en comercios y robo contra particulares.
- Variables relacionadas con el entorno: cajeros automáticos, bancos, bares, paradas de autobús, casinos, colegios, estaciones de transporte público, hospitales, parques, restaurantes y universidades.
- Variables del mercado de drogas: incautaciones de marihuana, cocaína y basuco.

41 Francesco Mancini y Andrea Ó Súilleabháin (eds), *Building resilience in cities under stress*, Instituto Internacional de la Paz, 30 de junio de 2016. Salahub, JE, Gottsbacher, M, de Boer, J y Zaaroura, MD. 2019. Reducción de la violencia urbana en el sur global: Hacia ciudades seguras e inclusivas. Londres: Wennmann, A y Jütersonke O, 2019. Seguridad urbana y construcción de la paz: Nuevas perspectivas para sostener la paz en la ciudad. Londres: Routledge; António Sampaio, *Illicit order: La lógica militarizada del crimen organizado y la seguridad urbana en Río de Janeiro*, GI-TOC, septiembre de 2019.

42 *Microtráfico y comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades en contextos urbanos: atlas -- Pasto 2015'* (2016) Biblioteca Digital de Bogotá



Figura 4: Ejemplo de representación de la relación entre microtráfico ilícito, capital social y vulnerabilidades de territorios urbanos en Colombia.



Fuente: *Microtráfico y comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades en contextos urbanos, Guía metodológica, 2016, p. 24*

Como parte de este intento, se demostró la relación entre determinadas fases del deterioro urbano y el desarrollo de la comercialización y el consumo ilícitos de drogas (véase la figura 4 anterior). Se pone de relieve cómo el desarrollo de los puntos de venta también está relacionado con cuestiones de gobernanza: algunas de ellas, en su fase inicial, podrían estar relacionadas con la compra de protección y las tácticas de soborno dirigidas a las autoridades locales y a las fuerzas del orden de una ciudad.

En este contexto, la creación de resiliencia para un futuro urbano sostenible y optimista se basa en gran medida en un nuevo contrato social que integraría los vínculos de los pilares multidimensionales de la agenda mundial de desarrollo sostenible, centrándose en el ODS 11, y la demanda de ampliar el alcance de la formulación de políticas de desarrollo y seguridad (UNODC 2016). En contra de un enfoque de «talla única», los socios de aprendizaje de EIDA entrevistados siguieron este paso. Expresaron en gran medida su demanda de creatividad y coherencia política, elaborando respuestas más matizadas en materia de políticas de drogas que se adapten y ajusten a las diferentes realidades socioeconómicas tanto de los territorios como de las comunidades sobre el terreno. En esa reflexión, el DAI constituye una respuesta preferente a una prioridad política emergente.

1.3 Adaptación de las realidades urbanas relacionadas con las drogas a las disposiciones clave del Desarrollo Alternativo

Varios países de la región, en particular Perú, Colombia, Bolivia, Brasil y Uruguay, han abogado durante mucho tiempo por iniciar una reflexión global sobre la pertinencia de EIDA y aventurarse



a una transición del DA de los contextos rurales a los urbanos. Los debates en la preparación de la UNGASS de 2016, las reuniones del Grupo de Expertos sobre Desarrollo Alternativo (EGM), el debate regional liderado por la CICAD en torno al DA y los debates temáticos de la CND de la UNGASS⁴³ tuvieron el mérito de destacar dentro de la agenda regional y mundial los puntos en común de las causas fundamentales y los factores de riesgo de los cultivos ilícitos y el narcotráfico tanto en entornos rurales como urbanos. Entre ellos, se identificaron «la pobreza, la falta de servicios, la falta de acceso a la tierra y al capital, el desempleo, la falta de cadenas de valor lícitas, las infraestructuras débiles o inexistentes, la violencia relacionada con las drogas, la exclusión, la marginación y la desintegración social» (CND 2020/CRP7).

Todos los miembros de COPOLAD que participan en este estudio han intervenido en este debate en diferentes momentos y bajo diferentes formas en un intento de traducir estos debates políticos a la práctica y «probar lo que puede ser posible o no»⁴⁴. Los discursos han cambiado y la adaptabilidad del DA se alinea con las prioridades emergentes de las unidades especializadas en DA dentro de las agencias de coordinación de políticas de drogas, principalmente en Brasil, Uruguay y, en cierta medida, en Ecuador, El Salvador y Panamá. En Colombia se están llevando a cabo iniciativas sobre el terreno y podrían explorarse claros potenciales en México o en los países centroamericanos, dadas las realidades sociales del tráfico y el tránsito de drogas ilícitas. No se trata sólo de especialistas en la oferta de drogas ilícitas, sino también de agentes políticos nacionales especializados en la prevención y el tratamiento de la dependencia del uso de drogas, así como en la prevención de la delincuencia y la violencia. Los expertos entrevistados, sobre todo en Ecuador, Brasil, Panamá y El Salvador, se mostraron especialmente interesados en recalibrar las perspectivas políticas, de modo que los mercados urbanos de drogas puedan abordarse también como una cuestión social y de desarrollo. Los entrevistados hicieron especial hincapié en la necesidad de responder a «una realidad de las drogas mucho más compleja, y alinear las respuestas a los puntos débiles y las necesidades territoriales, ya sean rurales o urbanas».

Con este ánimo y basándose en las iniciativas que se describirán en la siguiente sección, el cuadro 2 expone algunos Principios Rectores del Desarrollo Alternativo de las Naciones Unidas pertinentes a tener en cuenta y aplicados hasta la fecha en los entornos y ambientes urbanos observados. Ahora bien, a pesar de la mayor relevancia política, todavía es necesario trazar el enfoque y compartirlo entre un mayor número de responsables políticos. Según varios entrevistados, sigue siendo «necesario convencer» a los responsables de la toma de decisiones y «mostrar potenciales y resultados» para defender la adaptabilidad positiva del DA en entornos urbanos. Así pues, algunos países han empezado a transformar las reflexiones actuales en acciones más concretas.

43 La documentación de la Sala CRP preparada por los partidarios de DA en Perú, Colombia, Alemania y Tailandia para la CND entre 2017 y 2023 muestra esta evolución y sus crecientes implicaciones. Véase, en particular: [E/CN.7/2020/CRP.7](#) Documento de sesión presentado conjuntamente por Alemania, Perú, Tailandia y la UNODC titulado «Fomento del Desarrollo Alternativo y políticas de drogas orientadas al desarrollo»; [CN.7/2019/CRP.2](#). Documento de sesión presentado conjuntamente por Alemania, Perú, Tailandia y la UNODC, titulado: «El futuro del Desarrollo Alternativo»; [E/CN.7/2023/CRP.7](#) Documento de sesión presentado conjuntamente por Alemania, Perú, Tailandia y la UNODC, titulado: «Hacia un Desarrollo Alternativo más inclusivo».

44 Entrevista de estudio de EIDA, socio de aprendizaje de Uruguay, octubre de 2024



Cuadro 2: Principios rectores pertinentes de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo aplicados en las iniciativas de EIDA observadas en entornos urbanos.

Aunque no se mencionan expresamente como tales, algunos de los *Principios Rectores del Desarrollo Alternativo de las Naciones Unidas* se trasladaron de forma muy pertinente a través de las iniciativas de EIDA observadas en entornos urbanos y se ampliaron a situaciones de microtráfico de drogas. He aquí algunos de los más significativos que surgieron de los esfuerzos observados (las palabras resaltadas son sugerencias de los autores):

Disposiciones generales

4. El Desarrollo Alternativo, que incluye, según proceda, estrategias y programas de Desarrollo Alternativo preventivo, debe **formularse y aplicarse teniendo en cuenta la vulnerabilidad y las necesidades específicas de las comunidades y grupos afectados** por los cultivos ilícitos utilizados para la producción y fabricación de drogas, en el marco más amplio de las políticas nacionales.
7. **La sociedad civil puede contribuir significativamente a la formulación de programas de Desarrollo Alternativo eficaces y sostenibles, por lo que debe fomentarse su participación activa** en todas las fases de los programas de Desarrollo Alternativo.
14. Los programas de cooperación internacional destinados al Desarrollo Alternativo deberían tener en cuenta las **experiencias de los diferentes países, incluso en lo que se refiere a la cooperación Sur-Sur**, deberían aprovechar las **mejores prácticas y las lecciones aprendidas en los programas y proyectos de Desarrollo Alternativo** y deberían tener en cuenta el apoyo financiero y técnico disponible proporcionado por los donantes.

Disposiciones específicas

- (g) **Abordar con medidas específicas la situación de las mujeres, los niños, los jóvenes y otras poblaciones de alto riesgo, incluidos, en algunos casos, los consumidores de drogas dependientes, debido a su vulnerabilidad y explotación en la economía de las drogas ilícitas;**
- (h) **Proporcionar, dentro de un enfoque de desarrollo holístico e integrado, servicios básicos esenciales y oportunidades de subsistencia legales a las comunidades afectadas por los cultivos ilícitos o, en algunos casos, vulnerables a ellos;**
- (i) Reconocer que el Desarrollo Alternativo, incluido, según proceda, el Desarrollo Alternativo preventivo, requiere la **aplicación de planes y acciones articulados a corto, medio y largo plazo por parte de todos los interesados pertinentes para promover cambios socioeconómicos positivos y sostenibles en las zonas afectadas y, en algunos casos, vulnerables;**



- (q) **Promover una mayor coordinación y cooperación entre los organismos gubernamentales pertinentes**, cuando proceda, y adoptar un enfoque integrado de la fiscalización de drogas en el que participen todas las partes interesadas;
- (r) Velar por que la ejecución de los programas de Desarrollo Alternativo se lleve a cabo de manera que **contribuya a aumentar la sinergia y la confianza entre los gobiernos nacionales, las autoridades regionales y las administraciones y comunidades locales** en lo que respecta a la creación de un sentimiento de apropiación local y a la coordinación y cooperación;
- (y) **Utilizar datos y realizar análisis para identificar áreas, comunidades y poblaciones afectadas** que sean vulnerables a los cultivos ilícitos y sus actividades ilícitas relacionadas, y adaptar la aplicación de programas y proyectos para abordar las necesidades identificadas;
- (jj) Fomentar **el empoderamiento, incluidas la articulación, la comunicación y la participación, de la comunidad y las autoridades locales** y otras partes interesadas, para sostener los logros de los proyectos y programas.

2. ¿Cómo avanza el EIDA en la práctica? Iniciativas seleccionadas en toda la región

Se observan diferentes caminos y modelos de diseño de intervención y operatividad, principalmente en áreas de microtráfico o transporte de drogas ilícitas en países de cultivo ilícito, producción y tránsito regional e internacional. En una lógica ascendente, se han probado pilotos y proyectos en varios municipios urbanos de Brasil desde 2015, y más recientemente en centros urbanos o semiurbanos de Colombia, principalmente por iniciativa de gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil y socios internacionales. En un enfoque más teórico y de dos niveles (retroalimentación de arriba hacia abajo), países como Ecuador, Uruguay, Panamá y El Salvador exploran la complementariedad y compatibilidad de las intervenciones basadas en el DA dentro de su marco estratégico de política de drogas.

Aunque su alcance y volumen siguen siendo limitados, todas las iniciativas y proyectos existentes convergen en el reconocimiento de que las causas estructurales y socioeconómicas también impulsan los mercados de la droga. El DA innovador se entiende como un complemento para alcanzar un conjunto más amplio de objetivos de control de drogas, desarrollo social y estabilidad urbana. Así pues, se hace hincapié en las exigencias económicas, estructurales y sociales de las comunidades afectadas por la droga. Todas las iniciativas estudiadas giraban en torno a una lógica de ensayo similar:

Caso A: entornos urbanos

Brasil (modelo de desarrollo)
Colombia (pilotos)

Uruguay (conceptualización, piloto)

Ecuador (conceptualización, piloto)

Panamá (potencial)

El Salvador (potencial)

México (por analizar)



Proporcionar a las comunidades urbanas (en riesgo de estar) implicadas o afectadas por actividades de suministro de drogas ilícitas, que viven en zonas sometidas a tensiones que favorecen las actividades ilícitas, opciones socioeconómicas o medidas de capacitación para generar oportunidades de ingresos, o medidas que contribuyan a un espacio social más pacífico, puede conducir a una reducción de las actividades ilícitas y de la violencia (social y física) relacionada con ellas.

No obstante, la forma en que esta lógica de cambio puede aplicarse a los distintos entornos sociales varía en la región. Aunque los objetivos y los impactos previstos pueden ser similares de un país a otro, la lógica de intervención observada en el diseño de DAI puede analizarse siguiendo dos líneas diferentes:

- **Una línea reparadora y de resolución de problemas**, orientada a abordar las deficiencias socioeconómicas existentes que impulsan las actividades ilícitas, y a reparar los daños que tales fenómenos han inducido, como la violencia y la criminalidad. Como complemento de las medidas de aplicación de la ley y de control, las intervenciones de DAI pretenden abordar las necesidades específicas (estructurales) de las personas y las zonas afectadas o en riesgo de verse afectadas por actividades ilícitas, con el objetivo de promover la gestión de la violencia y la prevención de la delincuencia, la integración social sostenible y la rendición de cuentas, así como la paz y el desarrollo urbanos. Este enfoque se observa principalmente en Brasil y Colombia, y en cierta medida en Uruguay hasta el momento.
- **Una línea preventiva y de orientación social**, para anticipar y prevenir los posibles factores impulsores o los síntomas identificados de las actividades de suministro de drogas ilícitas. Se prevén intervenciones innovadoras basadas en DA como complemento de paquetes sociales (educación, sensibilización, apoyo personal, compromiso comunitario) para promover eficazmente los «factores de protección» de las comunidades implicadas o en riesgo de estar implicadas en prácticas de drogas ilícitas. El objetivo es reducir la probabilidad o la gravedad de la (re)entrada en la economía ilícita, promoviendo la integración social y el bienestar de los individuos y las comunidades. Esta línea parece destacada Ecuador, Panamá, El Salvador y, en cierta medida, Uruguay.

Una vez más, esta delimitación sigue siendo dinámica y no excluyente. Bajo cada línea, se observa el recurso a enfoques más inclusivos y participativos, procesos ascendentes, empoderamiento de las mujeres y compromiso de los jóvenes para apoyar a las personas que entraron o corren el riesgo de entrar en actividades relacionadas con la oferta de drogas ilícitas (tráfico, recolección, transporte...) a microniveles. La siguiente tabla (tabla 1) presenta una visión general de las iniciativas observadas y seleccionadas de EIDA en entornos urbanos de América Latina. Dichas iniciativas se detallan en las siguientes subsecciones.



Tabla 1: Panorama de las iniciativas de DAI observadas en entornos urbanos de LAC

País	Escenario	Iniciativas observadas	Principales interesados actuales	Dimensiones del DAI	Grupos destinatarios
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> → Desarrollo de modelos → Programas piloto 	<ul style="list-style-type: none"> → Lecciones aprendidas de los programas de prevención del delito y gestión de la violencia para alternativas al microtráfico → Proyectos piloto de «Tô de Boa!», Prevención de la violencia en Pernambuco y Proyecto piloto Pronasci, Río de Janeiro. 	<ul style="list-style-type: none"> → Gobiernos locales y municipios → Estados federales → Organización de la sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> → Integrador/restaurativo → Prevención de la delincuencia → Gestión de la violencia → Reducción de daños → Desarrollo urbano 	<ul style="list-style-type: none"> → Microtráfico/contrabando → Distribuidores/usuarios de drogas → Jóvenes, inmigrantes, mujeres → Personas en situación de privación de libertad/derechos por delitos relacionados con las drogas
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> → Programas piloto → Visión integrada en los marcos políticos nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> → Visión integrada en el pilar «Oxígeno» de la Política Nacional de Drogas de Colombia 2023–2033 <i>Sembrando vida</i> → Empoderamiento económico incluyente en el Programa de Desarrollo Alternativo con enfoque de género – Proyecto piloto en Medellín. → Programa de proyectos productivos, seguimiento al PNIS nacional, <i>Proyecto Negocios Inclusivos para Mujeres Cosechadoras, Putumayo</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> → Gobierno central – cooperación interministerial → Gobiernos locales y municipios → Socios internacionales → Sociedad civil y organizaciones comunitarias → Sector privado 	<ul style="list-style-type: none"> → Integrador/restaurativo → Prevención de la delincuencia/gestión de la violencia (reincidencia delictiva) → Inclusivo y participativo → Desarrollo urbano → Desarrollo personal 	<ul style="list-style-type: none"> → Microtráfico → Antiguos trabajadores a pequeña escala del cultivo ilícito de coca → Personas en situación socioeconómica vulnerable en zonas urbanas/semiurbanas → Mujeres → Jóvenes
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> → Conceptualización teórica → Diseño piloto 	<ul style="list-style-type: none"> → Desarrollo de una «agenda nacional de DA» como parte de la renovación de la Estrategia Nacional sobre Drogas 2021–2025 → «Proyecto DAIS en territorios vulnerables» en el marco de un Laboratorio de Innovación Social de COPOLAD con Agirre Center 	<ul style="list-style-type: none"> → Gobierno central, agencia de coordinación de la política de drogas → Ministerios sectoriales → Organizaciones de la sociedad civil → Socios regionales 	<ul style="list-style-type: none"> → Restauración → Preventivo (incluida la reincidencia delictiva) → Inclusivo y participativo 	<ul style="list-style-type: none"> → Microtráfico/contrabando → Personas en situación de privación de libertad o de derechos por delitos relacionados con las drogas → Mujeres y jóvenes



País	Escenario	Iniciativas observadas	Principales interesados actuales	Dimensiones del DAI	Grupos destinatarios
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> → Lluvia de ideas sobre políticas → Diseño del proyecto piloto 	<ul style="list-style-type: none"> → Introducción de intervenciones basadas en DAI en la ampliación de la campaña de prevención del consumo de drogas <i>Sin presión, hay diversión</i> → Diseño y programas de proyectos piloto autogestionados basados en DAI: <i>Sin presión, hay diversión</i>, Quito 	<ul style="list-style-type: none"> → Entidad central de política antidroga → Autoridades locales y municipios → Organizaciones de la sociedad civil → Centros educativos y comunitarios 	<ul style="list-style-type: none"> → Preventivo → A escala comunitaria → Inclusivo y participativo → Desarrollo personal 	<ul style="list-style-type: none"> → Distribuidores/ usuarios de drogas → Microtráfico → Jóvenes
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> → Lluvia de ideas sobre políticas → Planificación del diseño del marco EIDA 	<ul style="list-style-type: none"> → Elaboración de la Estrategia Nacional sobre Drogas 2024-2029 → Propuesta de diseño de un plan de Desarrollo Alternativo integral y sostenible a 4 años como actividad estratégica clave 	<ul style="list-style-type: none"> → Gobierno central - cooperación interministerial → Autoridades locales y municipios → Escuelas y centros educativos 	<ul style="list-style-type: none"> → Preventivo → A escala comunitaria 	<ul style="list-style-type: none"> → Microtráfico/ recursos al consumo y prácticas relacionadas con las drogas → Jóvenes
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> → Lluvia de ideas sobre políticas 	<ul style="list-style-type: none"> → Elaboración de una nueva Política Nacional sobre Drogas → Consideración de la integración de los componentes de EIDA en los objetivos de prevención. 	<ul style="list-style-type: none"> → Administración central → Organizaciones de la sociedad civil → Organizaciones y líderes religiosos y comunitarios 	<ul style="list-style-type: none"> → Preventivo → A escala comunitaria 	<ul style="list-style-type: none"> → Microtráfico/ recursos al consumo y prácticas relacionadas con las drogas → Jóvenes



A. Una línea restaurativa y de resolución de problemas de EIDA en entornos urbanos

Los grupos delictivos organizados pueden aportar importantes beneficios para la supervivencia, en particular a las comunidades que tienen un acceso limitado a los servicios estatales, pero contribuyen principalmente a tejer un tejido social atado por la coerción, la violencia y la impunidad. Un creciente número de investigaciones invita a repensar el impacto de las cadenas del crimen organizado y el tráfico ilícito de drogas en los tejidos sociales en términos de «daños» (UNODC 2016; Shaw 2019), analizando i) los daños causados respectivamente por la violencia asociada a los mercados de drogas ilícitas, ii) los causados por el impacto distorsionador de las actividades ilícitas en el desarrollo económico urbano y la cohesión social, y iii) los causados en las dinámicas de gobernanza local y el Estado de derecho.

Este marco puede resultar interesante a la hora de observar las iniciativas de DAI que prefieren una línea restauradora y de resolución de problemas. Según el corpus disponible en este estudio, las iniciativas de DAI en zonas urbanas i) proporcionan alternativas de subsistencia legítimas y viables para reparar las deficiencias del desarrollo urbano desigual; ii) refuerzan las perspectivas de desarrollo económico y social de las comunidades locales para que las ciudades puedan restaurarse como focos de resiliencia e integración socioeconómica. El DAI restaurador se integra en paquetes más amplios de desarrollo urbano y gestión de la delincuencia, puede afirmarse, a partir de las iniciativas existentes, que da prioridad a los daños identificados y vincula las cuestiones de seguridad y desarrollo, no con el fin de «titularizar» el desarrollo, sino en un intento de proteger las intervenciones de desarrollo de la (re)explotación delictiva, y de prestar servicios allí donde antes no estaban disponibles. Esto es bastante visible en Brasil, Colombia y, en cierta medida, Uruguay.

La rápida e intensa urbanización experimentada en **Brasil** es sintomática de la evolución de los mercados urbanos de la droga descrita anteriormente en esta sección. La expansión desordenada y caótica de las ciudades ha dado lugar a la aparición de zonas vulnerables que carecen de infraestructuras fundamentales, servicios públicos y una presencia gubernamental eficaz. *Favelas, morros y periferias*⁴⁵ se han convertido en focos de violencia, con índices alarmantes de homicidios y otros delitos violentos. Junto con otros grupos delictivos, dedicados principalmente al tráfico de drogas, el PCC se ha convertido en una fuente predominante de delincuencia y violencia urbana en las ciudades más grandes de Brasil, sobre todo en Río de Janeiro y São Paulo. Su historia, operaciones y conflictos con facciones rivales explican en gran medida la escalada de muertes violentas y el aumento de las tasas de homicidio en la ciudad (Feltran 2023; de Paiva y Garcia 2020; Migraglia 2015).

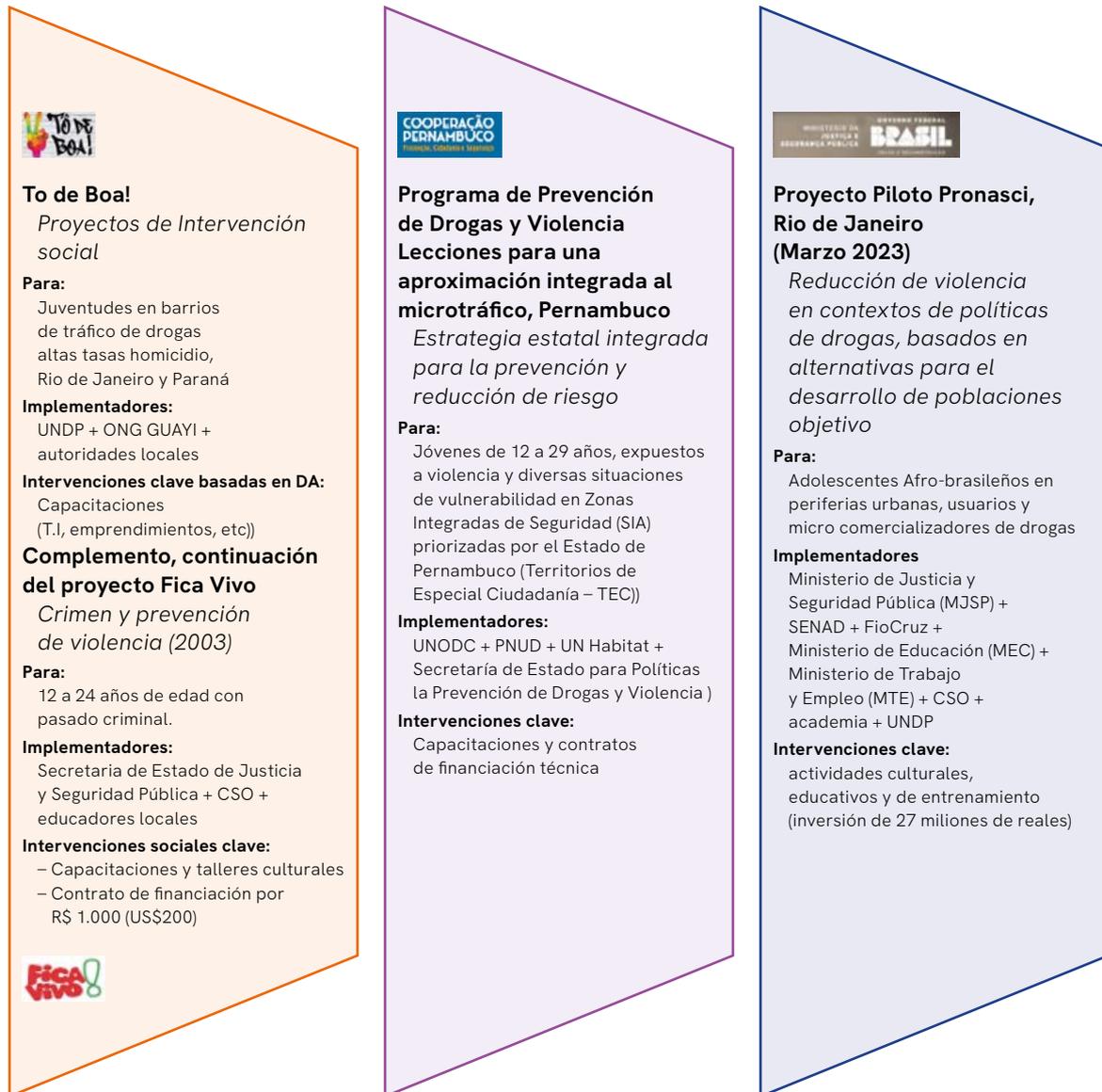
45 «Favelas», «morros» y «periferias» son términos portugueses de uso común en Brasil para referirse a los distintos tipos de zonas urbanas. Favelas designa asentamientos informales o barrios marginales, que se encuentran principalmente en las principales ciudades brasileñas o en sus alrededores. Se caracterizan por ser barrios densamente poblados y empobrecidos, con infraestructuras y viviendas inadecuadas. Morros suele referirse a los barrios construidos en o alrededor de laderas, que a veces pueden solaparse con las favelas. Periferias se refiere generalmente a las afueras de una ciudad, donde suelen residir las comunidades de menores ingresos. Estas zonas pueden incluir tanto asentamientos formales como informales, como favelas y proyectos de viviendas.



Con la delincuencia como uno de sus «tejidos urbanos» (Feltran 2020), Brasil también se ha convertido en un terreno fértil para experimentar innovaciones en los mercados urbanos de drogas. Como firme defensor de la ampliación de la noción de DA a los entornos urbanos en el período previo a los preparativos de la UNGASS, Brasil se ha convertido en el terreno de múltiples proyectos piloto, llevados a cabo por iniciativa de los gobiernos estatales y locales, los municipios y las organizaciones de la sociedad civil. Estas iniciativas adoptan enfoques integrales, que mezclan buenas prácticas y lógicas de intervención de prevención del delito, Desarrollo Alternativo y programas de reducción de daños. Una de las iniciativas pioneras etiquetadas como tal fue el programa «*Braços Abertos*» (*Brazos Abiertos*), una política urbana multidisciplinar en São Paulo, Brasil. El programa comenzó en 2014, se basaba en la reducción de daños y estaba dirigido por primera vez a las personas que consumen drogas en la llamada de forma peyorativa «*Cracolândia*» (*Cracklandia*) de São Paulo, un lugar de con un flujo constante de personas que compran, venden y consumen crack-cocaína que ha estado operativo con breves interrupciones tras algunas intervenciones politizadas y masivas de la policía. La novedad consistía en proporcionar a la comunidad que lo frecuentaba alojamiento y reubicación, empleo con apoyo (programa de empleo dentro de la administración municipal y vales de comida) y conexión con los servicios sanitarios y sociales. Diseñado y ejecutado con la participación directa de sus destinatarios, el programa se basaba en la idea de que la reducción de los daños sociales causados por las drogas ilícitas y la represión anexa también podría minimizar los efectos adversos de la violencia y reconstruir la cohesión social. La presencia regular de trabajadores sanitarios y sociales en la zona fue una prueba en ese sentido. Políticamente polémico y muy mediatizado, el programa no alcanzó los resultados previstos, pero allanó el camino para lograr una visión más integrada de las políticas urbanas en materia de drogas. La idea de trabajar en la reinserción socioeconómica para reducir la delincuencia en las zonas afectadas por las drogas tomó fuerza y alimentó varias iniciativas en todo el país, aunque no se etiquetaron directamente como DAI. Algunas se presentan en la siguiente figura 5.



Figura 5: Ejemplos de proyectos piloto innovadores para ofrecer alternativas a los jóvenes de zonas urbanas afectadas por las drogas en Brasil



Fuente: Basado en documentación interna, entrevistas de estudio de EIDA y consultas con socios de aprendizaje de Brasil EIDA.



Colombia tampoco está en su primera experiencia de innovación en materia de Desarrollo Alternativo. Esta vez, se propone un enfoque más integral del DA, en el que los entornos urbanos se convierten en un terreno privilegiado de intereses y desarrollo. La **Política Nacional de Drogas de Colombia 2023–2033, *Sembrando vida***⁴⁶ integra como parte de su pilar «Oxígeno», una visión restauradora y preventiva. Sin etiquetarlo como tal ni referirse a un «Desarrollo Alternativo» para los territorios urbanos, el enfoque territorial preferente prioriza los retos que enfrentan las poblaciones vulnerables en los mercados urbanos de drogas. Con una duración de más de diez años, incluye «la protección de las personas en situación de pobreza, desplazamiento, marginación o que se enfrentan a la vulnerabilidad social, que a menudo son explotadas y reclutadas por las redes criminales involucradas en el tráfico de drogas y delitos conexos»⁴⁷.

Al visibilizar algunas de las visiones y principios esenciales de DA, la política pretende hacer frente a estos retos “abordando las causas subyacentes de la vulnerabilidad y promoviendo la equidad, la inclusión y el bienestar en las comunidades urbanas”⁴⁸. Propone una visión integradora del DA, combinando el apoyo socioeconómico para transitar hacia modos de vida lícitos dentro de una base holística y cohesionada de asistencia y servicios. Alineado con las estrategias delineadas en el Plan Nacional de Desarrollo para prevenir el reclutamiento/reincidencia de jóvenes en actividades criminales, economías ilegales y violencia, *Sembrando vida* define como uno de sus objetivos estratégicos «prevenir que las poblaciones vulnerables se involucren o vuelvan a involucrarse en economías ilícitas relacionadas con las drogas». En este marco, las respuestas del Estado incluirán apoyar la generación de ingresos lícitos, fortalecer la comunidad y desarrollar infraestructuras dentro de un paquete integral de apoyo a la educación, la sanidad, los derechos humanos, promover la cultura de paz, prevenir el abuso de sustancias y promover la cultura. Se establecerán *Zonas de Paz y Esperanza para la Transformación y Renovación con Oportunidades* para priorizar mejor las intervenciones.

46 Política Nacional de Drogas 2023–2033 ‘*Sembrando vida, desterramos el narcotráfico*’, pdf (minjusticia.gov.co)

47 Ibid, p. 70

48 Ibid.



Cuadro 3: SJ Recuperar SAS, Comuna 16, Medellín.

Situado en el patio trasero de la iglesia local, el taller de SJ Recuperar es un lugar de desarrollo y resistencia. Dirigida por Xiomara y su marido, la empresa familiar de reciclaje de madera vende ahora muebles y objetos decorativos de madera reciclada en toda la región. También se ha asociado con artistas locales y ha creado bolsos de madera que se venden en Instagram y otras redes sociales. Xiomara es madre de 2 hijos, el mayor de 15 años solía dedicarse al microtráfico en la Comuna 16 de Medellín, con dos de sus mejores amigos. Los tres, también consumidores de drogas, luchaban por seguir estudiando y encontrar empleo.



Fuente: Viaje de campo de EIDA. Con el permiso de la familia

Como participante activa del proyecto de *empoderamiento económico inclusivo en el Programa de Desarrollo Alternativo con enfoque de género, apoyado por* la UNODC, junto con otras 314 empresarias, Xiomara se beneficia de las iniciativas empresariales financiadas por el municipio de Medellín, pues participa en formación en educación financiera, clases de marketing y desarrollo de medios de comunicación social. Este «viaje de empoderamiento» no sólo ha mejorado las perspectivas económicas de su empresa, sino que también ha contribuido a su propio crecimiento personal y al de su familia, así como a su integración social. «No sólo consigo cubrir las necesidades de mi familia, sino que con ello dignifico a mis hijos. Menciono a mis hijos porque los amigos de mi hijo son como los míos. Los veo crecer. Los he visto alejarse de nosotros. Les he ayudado a encontrar el camino de vuelta a casa. Cargan con un estigma, no sólo por lo que hicieron en la calle [*microtráfico], sino que también a ellos mismos [*consumo de drogas] se les hace absolutamente casi imposible aspirar a una vida profesional y social “normal”. Ahora es importante mostrarles, pero también mostrar a la comunidad que los rechaza, que sí, que es posible empezar de nuevo.» (Xiomara, visita de campo de EIDA, Medellín, Colombia, octubre de 2023.)

Aprendiendo y ayudando en el taller, los tres adolescentes han salido de los grupos de microtráfico gracias al apoyo de su familia y a la oportunidad de reinserción y empleo que les ha brindado SJ Recuperar. Como nos contaron en la reunión, su rutina de trabajo también influyó en sus patrones de uso y su consumo ha disminuido. En sus propias palabras, SJ Recuperar les proporcionó un futuro: «Mi casa solía ser un campo de batalla. Ahora, tengo un propósito. Ayudo aquí. Trabajo. He aprendido nuevas habilidades con D... Él me enseña a trabajar la madera. No es fácil, pero es algo en lo que puedo concentrarme. Un hogar donde siento que puedo progresar. Me tratan con confianza, con respeto, como a una persona de verdad. Quiero hacer música. Este sueño parece un poco más alcanzable ahora.» (Amigo del hijo de Xiomara, empleado de SJ Recuperar. Visita de campo de EIDA, Medellín, Colombia, octubre de 2023.) Al darles ante todo confianza en sí mismos, el proyecto tuvo efectos de rebote positivos, ya que ahora están planteándose apuntarse a un programa de formación sobre redes sociales directamente, sin la intervención de Xiomara.



Aunque la nueva política nacional ofrece una visión a largo plazo, en Colombia ya se han puesto en marcha proyectos y proyectos piloto que ponen a prueba enfoques innovadores de DA y se adaptan a los contextos urbanos. En el marco de este estudio se han podido observar algunos de ellos, la mayoría se están llevando a cabo a nivel local, con el apoyo de socios internacionales. En esos casos, los entornos urbanos no sólo sirven como territorios objetivo de intervención, sino también como entornos de soluciones.

«No he tenido una vida fácil. Me he visto desplazada muchas veces, por la violencia, las drogas, también por mi embarazo. No tenía nada. No tenía acceso a nada. Y, sin embargo, quería aprender. Quería cambiar esta vida. Por mí. Por mi hijo. (...) Cuando oí hablar de este programa, fue una oportunidad. Por supuesto, no fue fácil cada día, pero lo cambió todo. Me escucharon. Confiaron en mí. Tuve apoyo personal. Me dieron acceso a la educación (...) Con esta clase de inglés, espero de verdad hacer crecer mi chocolatería y abrirla a nuevos mercados (...) También intento devolver algo a la comunidad porque sé lo duro que puede ser no recibir ninguna ayuda. A menudo enseño a los catadores de mi barrio a hacer chocolate. Quizá les dé nuevas ideas.»

Beneficiaria final en el marco de la observación de un curso de inglés del Programa de empoderamiento económico incluyente con enfoque de género en las instalaciones de la Universidad Cooperativa de Colombia, Medellín, octubre de 2023.

En el primer caso, un ejemplo innovador es el *Programa de empoderamiento económico inclusivo en el desarrollo alternativo con enfoque de género, apoyado por la UNODC*⁴⁹. El programa beneficia a más de 300.000 familias en 380 municipios de intervención (principalmente veredas) y se ha expandido por zonas urbanas o semiurbanas, con un primer proyecto piloto en Medellín con el apoyo de la Alcaldía de Medellín, la *Universidad Cooperativa de Colombia* y bancos regionales. Se inició a mediados de 2023 y su objetivo es capacitar a las mujeres que viven en zonas de actividades de suministro de drogas o están implicadas en ellas, para que creen sus propias oportunidades socioeconómicas. Los objetivos son acompañar a las mujeres, incluidas las jóvenes, en la creación, puesta en marcha y promoción de un «proyecto productivo» (salón de belleza, joyería, turismo, artesanías...) para que se convierta en una fuente lícita central de ingresos. Esto se hace a través de:

- La creación de espacios de aprendizaje para ayudar a los participantes a desarrollar competencias pertinentes y nuevas técnicas acordes con las tendencias del mercado, fomentando la innovación y la creación de productos atractivos para el mercado.
- El desarrollo y la aplicación de estrategias de marketing para la comercialización de los productos, que les permitan llegar a mercados nacionales e internacionales más amplios (organización de ferias y apoyo en la preparación de su participación).
- La promoción de entornos de apoyo y el desarrollo de redes para concienciar sobre la importancia del espíritu empresarial de las mujeres y la importante contribución que éstas aportan a la economía. Se ofrece apoyo para comprender y utilizar mejor las redes sociales con vistas a generar ingresos y desarrollar el capital social.

49 Estudio de EIDA, Viaje de campo, Colombia, Nov. 2024.



Imagen 2: Cursos de inglés ofrecidos como parte del Programa de empoderamiento económico inclusivo con enfoque de género en las instalaciones de la Universidad Cooperativa de Colombia, Medellín.



Fuente: Estudio EIDA viaje de campo, octubre de 2023, Medellín, Colombia

El programa presenta tres características innovadoras clave:

- **Enfoque adaptado centrado en el género**, que incluye el análisis social de la zona de intervención y mecanismos de tutoría personalizados de la población destinataria identificada (residencia, estado de vulnerabilidad, motivación, compromiso). Las historias de las beneficiarias de las clases visitadas (véase el cuadro anterior) y del taller *SJ Recuperar* de Xiomara (cuadro 3 anterior) son muy inspiradoras en este sentido. Al centrarse en las mujeres como agentes de cambio se pretende tener un efecto positivo multiplicador en las nuevas generaciones y en toda la comunidad.
- **Desarrollo empresarial centrado en la educación** a través de la educación financiera, un modelo de negocio y marketing, una formación para apoyar a los participantes en la adquisición de habilidades técnicas para desarrollar con éxito sus negocios. La asociación con universidades y el sector privado ha sido fundamental, así como la comunicación y socialización periódicas de todas las oportunidades de formación profesional existentes a través de las redes sociales y aplicaciones específicas, como se ilustra en las imágenes 2 y 3.

Imagen 3: Herramientas de socialización y capacitación: resultados y actividades seleccionados del programa, Medellín.



Fuente: Viaje de campo de estudio de EIDA, Medellín, Colombia, octubre de 2023. Reuniones con beneficiarios finales del Programa de empoderamiento económico inclusivo con enfoque de género apoyado por la UNODC. Ilustraciones del boletín semanal de capacitación disponible en redes sociales; registro de cuentas para la participación en Mercados Campesinos; promoción de proyecto productivo participante del Programa en la feria local, municipio de Medellín.



→ **Enfoque psicosocial.** Se ofrece apoyo psicosocial a los beneficiarios durante el periodo de formación a través de intervenciones específicas, espacios de socialización y seguimiento personal. Los participantes entrevistados destacaron la utilidad de este apoyo para identificar y generar habilidades y herramientas propias para construir su proyecto de vida y combatir la desmotivación.

Por otro lado, los entornos urbanos y semiurbanos también pueden contener soluciones. En el seguimiento del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)⁵⁰, un proyecto con apoyo de la UNODC busca fortalecer la autonomía económica de las mujeres recolectoras vinculadas al programa. La innovación en este caso está en la alternativa propuesta. Como destacaron los socios de aprendizaje sobre el terreno «en la historia del DA, tendíamos a dar por sentado que todo el mundo quería seguir en el sector rural. Pero mucha gente implicada en el cultivo ilícito nunca ha estado realmente interesada por las actividades rurales, sino por la supervivencia. Es el caso de las cosechadoras: no son agricultoras, no quieren volver a cosechar. A menudo proceden de pueblos y pequeñas ciudades de los alrededores. Ya era hora de preguntarles directamente qué querían hacer y ofrecerles un apoyo más adaptado»⁵¹.

Ejecutado en el marco del mecanismo del Fondo Fiduciario Multidonante de las Naciones Unidas para la Paz en Colombia (FFMD)⁵², el proyecto *Negocios Inclusivos para Mujeres Recolectoras* parte de proyecciones individuales y adapta la asistencia a las aptitudes, los proyectos productivos y las capacidades de absorción de cada persona. A partir de un profundo análisis sociológico y de encuestas periódicas de seguimiento, el proyecto con enfoque de género acompaña a las mujeres de los departamentos de Caquetá, Cauca, Meta y Putumayo a transitar hacia la economía lícita a través de la construcción de negocios inclusivos en zonas semiurbanas; esto se complementa con las estrategias implementadas por el Gobierno en los entornos rurales vecinos. Aquí, los entornos urbanos son utilizados como recursos de emprendimiento, integración social y generación de ingresos. A través de una asistencia técnica integral con componentes psicosociales, técnicos y empresariales, se busca identificar vocaciones individuales, colectivas y territoriales y generar capacidades endógenas y empoderamiento económico. Como parte de este estudio, antiguos recolectores del Municipio de Puerto Caicedo- Vereda Villa Flor compartieron comentarios positivos y esperanzas sobre sus negocios emergentes. Nos contaron cómo dejaron el mundo rural por el principal eje comercial de la zona para ampliar su restaurante, instalar su ferretería y hacer crecer su tienda de alimentación (imagen 4).

Imagen 4: Cuando las zonas semiurbanas son parte de la solución: alternativas de negocios inclusivos en el municipio de Puerto Caicedo- Vereda Villa Flor, Colombia



Source: *Flor del Campo*, the hardware enterprise running project of Ana and her partners and *La esquina* store, the grocery shop of Sandra and Milena, Puerto Caicedo Municipality- Vereda Villa Flor, IADA Study field trip, Colombia, Nov. 2024

50 Liderado por la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos – DSCI de la Agencia Nacional para la Renovación del Territorio – ART de Colombia.

51 Entrevista de viaje de campo de estudio EIDA, socio de aprendizaje, oficina local de la organización internacional, Putumayo, Colombia, noviembre de 2023.

52 [Fondo Multidonante para el Sostenimiento de la Paz | ONU \(fondoonuol.org\)](https://www.fondo.un.org/)



La evolución de la situación de las drogas ilícitas en **Uruguay** (cuadro 4) también ha motivado a la Secretaría de la *Junta Nacional de Drogas* a aprovechar los potenciales del DA.

Cuadro 4: Evolución de la situación de Uruguay en materia de drogas: efectos sobre las vulnerabilidades.

El narcotráfico y la violencia plantean grandes retos a las autoridades policiales y judiciales del país. La redistribución de las rutas regionales de tráfico de cocaína tuvo un gran impacto en el país⁵³. Además del aumento de los niveles de violencia, con un récord de 426 asesinatos en 2018 frente a los 382 del año pasado⁵⁴, la situación del tráfico interno en Uruguay también ha evolucionado. Según información de libre acceso basada en fuentes oficiales, las autoridades desmantelaron más de 1150 puntos de microtráfico y 1465 personas fueron condenadas por delitos relacionados con drogas (2021). El microtráfico se ha convertido en una «preocupación importante». La mayoría de los centros de distribución están situados en diez zonas principales de la periferia de la ciudad de Montevideo⁵⁵ y parece que están principalmente dirigidos por grupos de jóvenes de entre 22 y 30 años y controlados por 17 familias⁵⁶. Además, según las consultas del estudio sobre EIDA, se observa que recurren al mercado negro ilegal de cannabis, sobre todo debido a la falta de variedad del mercado legal, o a que productos son más baratos en el mercado ilícito procedente de Paraguay. Pionero en la medida en que se ha desarrollado una regulación integral del mercado de cannabis orientada a la salud, el país ha mantenido una estricta posición de control y represión en cuanto al tráfico ilícito de drogas y mercados grises. El Ministerio del Interior ha adoptado recientemente una *Estrategia de Seguridad Integral y Preventiva* (2023) que pretende reequilibrar el control con un enfoque más preventivo. También propuso un proyecto de ley para reducir las consecuencias inesperadas⁵⁷ y las sanciones de la polémica *Ley de Urgente Consideración* (LUC) de 2017⁵⁸. Además de aumentar las penas para los casos de microtráfico, la LUC estableció una pena mínima de 4 años para la introducción de sustancias en establecimientos penitenciarios (art. 74) – cometida principalmente por mujeres – y redujo drásticamente las posibilidades de sanciones alternativas. Entre sus efectos, el aumento de las tasas de encarcelamiento y la feminización de la población carcelaria: mientras que el número de mujeres privadas de libertad era ligeramente superior a 200 en 2.000, hoy alcanza casi 1.000⁵⁹. Esto también se tradujo en una mayor marginación de los grupos vulnerables, especialmente los jóvenes y las mujeres implicados en delitos relacionados con las drogas o encarcelados por ellos (microtráfico).

53 [Monitor de seguridad | Abril 2023 | Ceres](#)

54 [Delitos denunciados en el Uruguay – Homicidios dolosos consumados – Catálogo de Datos Abiertos \(catalogodatos.gub.uy\)](#)

55 Situados en zonas como Casabó, Cerro, La Teja, Peñarol, Borro, Casavalle, 40 Semanas, Maroñas, Jardines del Hipódromo, Villa Española y Ciudad Vieja.

56 [Monitor de seguridad | Abril 2023 | Ceres and Estrategia de control de microtráfico en Uruguay está en entredicho \(insightcrime.org\)](#)

57 Documento de posicionamiento político y análisis sobre el capítulo de seguridad pública de la Ley de Urgente Consideración Servicio Paz y Justicia – Uruguay, e Informe sobre la cuestión de las drogas en el proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración. Colectivo IMAGINARIO9

58 [Microtráfico: Ejecutivo envió un proyecto de ley para bajar las penas por ingreso de drogas a cárceles | La diaria | Uruguay](#)

59 [Monitor de seguridad | Octubre 2023 | Ceres](#)



Como se subrayó en las secciones anteriores, la *Estrategia Nacional sobre Drogas 2021–2025*⁶⁰ ya allanó el camino para tales consideraciones. Un punto de entrada clave para los agentes interesados en los EIDA es buscar desarrollar acciones más integrales en comunidades expuestas a contextos urbanos y territorios con condiciones propicias para el desarrollo de actividades relacionadas con la oferta ilícita de drogas. Se hace especial hincapié en las intervenciones preventivas dirigidas a las poblaciones más vulnerables que también desempeñan un papel en los sistemas de apoyo comunitario. En este caso, se trata de mujeres encarceladas por delitos relacionados con las drogas y liberadas del sistema penitenciario con niños y adolescentes a su cargo. «Hay que romper un círculo vicioso. Cuando se organiza la formación en prisión, se vincula al empleo mientras se está en privación de libertad. Las opciones de reinserción socioeconómica tras el cumplimiento de la condena son limitadas. Las tentaciones de reincidir en actividades ilícitas relacionadas con las drogas son grandes. Lo más probable es que vuelvan a traficar, que el contrabando al por menor incluya drogas, que algunos actúen como mulas y que los niños queden al cuidado de terceros. Si el padre y la madre son detenidos, ¿cómo romper la dinámica de precariedad y asegurar un futuro mejor para sus hijos y para ellos mismos?»⁶¹. Para probar posibles innovaciones, se está diseñando un proyecto piloto «Proyecto de DAIS en territorios vulnerables» en el marco de un Laboratorio de Innovación Social del COPOLAD y en colaboración con la organización civil Agirre Center⁶². El Laboratorio de Innovación Social tiene como objetivo identificar enfoques innovadores de Desarrollo Alternativo desde una perspectiva territorial. En el caso específico de Uruguay, el objetivo es ofrecer opciones alternativas de subsistencia y desarrollo integral en zonas urbanas y periurbanas, para evitar que las poblaciones vulnerables participen o vuelvan a participar en economías ilícitas relacionadas con las drogas. Aún no se han definido territorios geográficos específicos⁶³, pero se están considerando líneas de acción clave. La siguiente figura reconstruye la lógica de cambio pretendida por el proyecto piloto y sus componentes clave, basándose en la documentación interna, la observación sobre el terreno y las entrevistas del estudio EIDA.

60 [Estrategia Nacional de Drogas 2021–2025 | JND \(www.gub.uy\)](#)

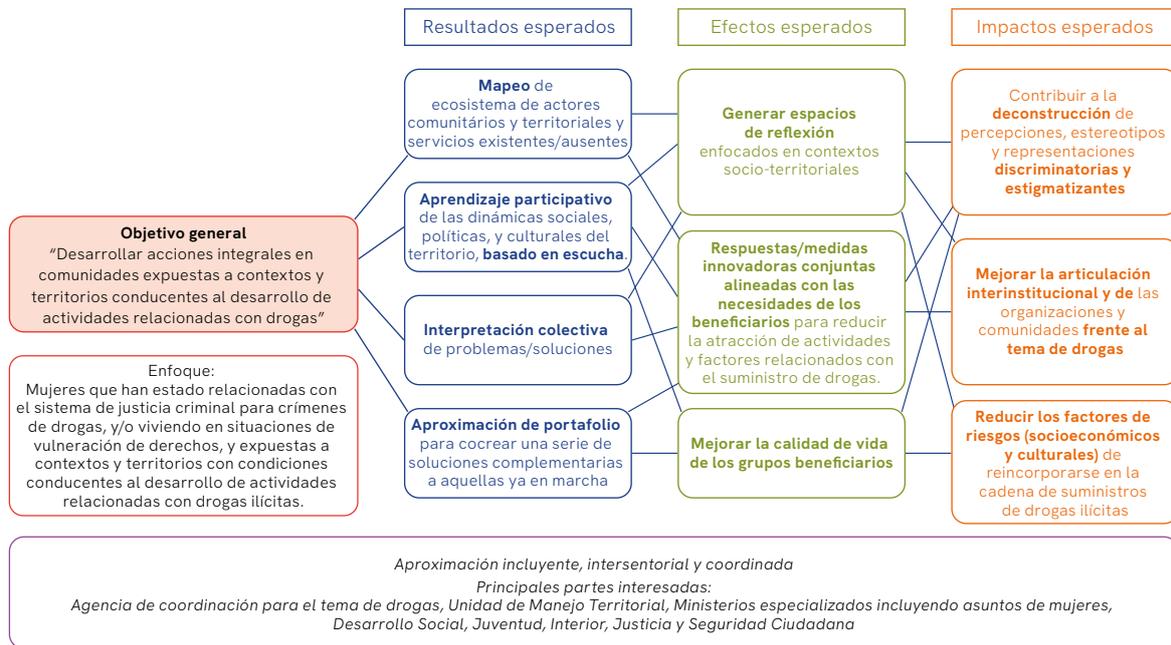
61 Entrevista de estudio de EIDA, Uruguay, INMUJERES, octubre de 2024

62 [Laboratorios de innovación social en el marco del programa COPOLAD III – Agirrecenter](#)

63 Teniendo en cuenta la prevalencia del microtráfico en las ciudades y el papel de las mujeres encarceladas, el equipo de investigación propone categorizar la iniciativa dentro del «Terreno del entorno urbano». Sin embargo, dependiendo de los entornos sociales y la geografía de los grupos objetivo, dicha iniciativa también podría entenderse como uno de los «Terrenos de zonas vulnerables».



Figura 6: Teoría del cambio reconstruida, proyecto piloto de DAI en territorios vulnerables, Uruguay



Fuente: Basado en documentación interna, entrevistas de estudio de EIDA y consultas con socios de aprendizaje de EIDA de Uruguay.

B. Una línea preventiva y de orientación social para los EIDA en entornos y ambientes urbanos

Como parte del corpus de estudio sobre EIDA, se han identificado algunas iniciativas en Ecuador, Panamá y El Salvador que se configuran a partir de las nociones de integración comunitaria y protección social. Los programas de prevención de drogas existentes se utilizan como marco conceptual básico para generar intervenciones que integrarían el desarrollo de habilidades personales y proyectos productivos, dirigidos a las poblaciones así definidas como «más vulnerables» a las prácticas y actividades relacionadas con las drogas en zonas urbanas. Las intervenciones basadas en el DA se están recalibrando y ampliando hasta alcanzar un conjunto más amplio de vulnerabilidades frente a las actividades relacionadas con las drogas y se están mezclando en una visión integral de la prevención. Estas iniciativas se encuentran principalmente a nivel conceptual, y unas pocas adoptan la forma de diseño de proyectos piloto y planificación estratégica. En el último caso, las iniciativas conceptuales de EIDA responden al momento político actual, en el que se están renovando o revisando las estrategias nacionales de lucha contra las drogas, y en el que es probable que las elecciones generales influyan en el futuro de las propuestas.

En **Ecuador**, como se destaca en el capítulo 1, se están realizando esfuerzos para transponer las lecciones de la Política de Desarrollo Alternativo Preventivo (DAP) del país⁶⁴ e incluir componentes de DA dentro de los programas de base urbana, principalmente en forma de desarrollo de capacidades y apoyo técnico a iniciativas productivas y de integración económica. Como parte de la

64 Surgido a mediados de la década del 2000, el Desarrollo Alternativo Preventivo (DAP) es un componente estratégico dentro de un programa de Desarrollo Alternativo, llevado adelante por instituciones públicas ecuatorianas que, a través del desarrollo de proyectos productivos, educativos y de asistencia técnica (capacitación, capital semilla...) busca enfrentar los factores de pobreza y ausencia de público que facilitan las actividades ilícitas. Dirigido a poblaciones vulnerables de áreas rurales, inicialmente en las zonas fronterizas del sur y norte del país, el enfoque ha sido promovido como un instrumento central para prevenir los riesgos del cultivo ilícito y el tráfico ilícito de drogas y precursores químicos.



campana de prevención del consumo de alcohol y drogas, *Sin presión, hay diversión*⁶⁵, la Secretaría del Comité Interinstitucional de Drogas (*Proyecto de Desarrollo de la Estrategia de Abordaje Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas y Salud Mental*) ha propuesto ampliar la campaña y utilizar intervenciones basadas en el DA dentro de un conjunto más amplio de herramientas preventivas para mejorar el capital personal y social de los jóvenes más vulnerables de las ciudades del país hasta abarcar los fenómenos relacionados con las drogas. Desarrollada inicialmente por la *Fundación Prevensud* y la *Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana (Emseguridad)*, la campaña *Sin presión* llegó durante sus 4 años de implementación a 5.000 estudiantes de secundaria de las 20 instituciones educativas municipales, principalmente a través de talleres de sensibilización y actividades basadas en el arte. Estas actividades permitieron mejorar el acceso a los grupos destinatarios vulnerables, con los que se sentaron las bases para fomentar la confianza. Basándose en esas experiencias y en los logros de la campaña, el Comité del proyecto y *PrevenSud* desarrollaron un proyecto piloto que se dirigiría tanto al consumo de drogas como a las vulnerabilidades más generales ante el fenómeno socioeconómico de las drogas, según la definición del Ministerio de Salud Pública⁶⁶, incluidas las que impulsan el microtráfico.

En este marco, la innovación reside en la reapropiación de las acciones preventivas hacia las actividades de suministro de drogas ilícitas: las intervenciones basadas en DA se introducen como elemento complementario de un «modelo de prevención integral». El dispositivo institucional que acoge el Ministerio de Sanidad también influye en este giro preventivo. El modelo da prioridad a los rasgos pluridisciplinarios, incluyendo actividades creativas para el desarrollo tanto social como personal, como mensajes artísticos y educativo-comunicacionales, que se planean dirigir a 256 comunidades identificadas como en estado crítico de vulnerabilidad frente a las drogas ilícitas⁶⁷. El programa piloto incluiría un conjunto de medidas de formación financiera y empresarial para dotar mejor a los jóvenes en situación de riesgo de las herramientas necesarias para desarrollar y participar en iniciativas productivas. Se prevé transformar a los así definidos «jóvenes socialmente vulnerables» a causa de las bandas o de problemas familiares, en líderes y mensajeros comunitarios de la prevención. Este enfoque se dirige a los factores multidimensionales que aumentan el riesgo de consumo (sociales, psicológicos, personales, culturales...) reforzando los «factores de protección»⁶⁸. El DA actuaría, así, como la pieza complementaria de un puzzle de prevención intersectorial, por así decirlo, basado en la corresponsabilidad de todos los agentes sociales, tal y como se materializa en la figura 7. A la espera de recursos, actualmente se está programando un proyecto piloto autogestionado en Quito para el próximo año con el fin de empezar a recopilar evidencias del valor añadido de las innovaciones y el DA más allá de los cultivos ilícitos.

65 [Resumen BTL ¡SIN PRESIÓN, hay diversión! \(youtube.com\)](#)

66 [Abordaje integral del fenómeno Socio Económico de las Drogas – Salud Mental – Ministerio de Salud Pública](#)

67 Según se define en [Rendición de Cuentas IGM – 2022 – Instituto Geográfico Militar \(geograficomilitar.gob.ec\)](#)

68 Estudio de EIDA, Reunión interna con el socio de aprendizaje de Ecuador, marzo de 2024



Figura 7: Dimensiones clave del proyecto piloto de EIDA en Ecuador



Fuente: Basado en documentación interna, entrevistas de estudio de EIDA y consultas con los socios de aprendizaje de EIDA en Ecuador.

«Queremos proponer otro tipo de desarrollo. Queremos que la gente pueda elegir y decir “si estoy aquí es porque he elegido estar aquí”.»

Entrevista de estudio de EIDA, socio de aprendizaje de El Salvador, enero de 2024

Una lógica similar se aplica a los **esfuerzos emergentes de El Salvador**, que se realizan en medio de la aplicación de una línea de política de drogas represiva y estrictamente orientada a la seguridad. Como se ha subrayado anteriormente en este estudio, los socios de aprendizaje de El Salvador de EIDA están tratando de aprehender las respuestas a las drogas desde una perspectiva con un «tejido social más integral». También se presta mayor atención a las características socioeconómicas y demográficas de los territorios donde se puede acceder a las drogas o consumirlas de forma fácil. Se ha acuñado una nueva terminología para designar a los públicos más vulnerables a la delincuencia organizada. El Informe Nacional sobre Drogas (2022) identificó al grupo «NINI» (*ni estudio, ni trabajo*)⁶⁹. Se refiere a jóvenes de 15/24 años, que ni estudian ni trabajan, y que podrían ser un «blanco fácil» para el reclutamiento por parte de grupos del crimen organizado. Los datos disponibles de personas detenidas por delitos relacionados con el tráfico y la posesión de drogas muestran una mayor incidencia de delitos relacionados con las drogas entre estos grupos⁷⁰. Teniendo en cuenta estos elementos, y aprendiendo de las experiencias regionales, las intervenciones basadas en DAI representan «una oportunidad para cambiar de vida» y «romper la dinámica facilitadora de la criminalidad»⁷¹. Considerando los resultados de la estrategia de Estado de Emergencia sobre la reducción de la presencia de pandillas, los socios de aprendizaje en el país reconocieron además que «a pesar de la percepción de seguridad, todavía falta camino para asegurar que las dinámicas de inseguridad y criminalidad no se reinicien (...) es necesario establecer nuevas reglas de convivencia para que los mismos problemas no vuelvan a aparecer»⁷². En este sentido, podría ser necesario seguir reflexionando para conciliar los objetivos políticos y la coherencia de una estrategia antidroga basada en la emergencia y las necesidades a largo plazo de un enfoque centrado en el ser humano, tal y como se avanzó en los esfuerzos de reflexión de EIDA.

69 A escala nacional, el 26,3 % de la población de 15 a 24 años ni estudia ni trabaja (NINI) y pertenece principalmente a hogares con bajos ingresos.

70 El-Salvador-Informe-Nacional-Drogas-2022-E-Libro-pdf.pdf (seguridad.gob.sv), p. 21

71 Entrevista de estudio de EIDA, socio de aprendizaje de El Salvador, enero de 2024

72 Ibid.



El área de acción de la Comisión Nacional Antidrogas (CAN) y la *Dirección de Reconstrucción del Tejido Social* presentaron una propuesta para diseñar en un plazo de 4 años un Plan de Desarrollo Alternativo (DAIS) integral y sostenible que integre la próxima *Estrategia Nacional sobre Drogas 2024–2029* actualmente en elaboración. El borrador de la Estrategia está muy orientado a la reducción y prevención del consumo de drogas y aprehende, principalmente, el narcotráfico en su nivel macro. Resulta interesante, sin embargo, que considere como dos de sus Principios Rectores para la acción, basados en los derechos humanos, la «inclusión social», el «desarrollo integral y el acceso a la igualdad de oportunidades»⁷³. La propuesta del Plan DAIS se enmarca en uno de los objetivos pilares de la Estrategia para reducir el consumo de drogas mediante el acceso a programas de prevención, tratamiento, rehabilitación y reinserción social. Dirigido principalmente a los jóvenes de las zonas urbanas, el plan serviría para reforzar las acciones destinadas a desarrollar oportunidades para la inclusión social de las poblaciones vulnerables y mejorar su calidad de vida⁷⁴, reduciendo así su vulnerabilidad ante las actividades y prácticas relacionadas con las drogas.

Esta propuesta también cuenta con las lecciones aprendidas de un programa comunitario de prevención universal *Con Vida, Objetivos y Sueños* o «Con VOS». Lanzado en 2022 por la Dirección Ejecutiva de la CAN, a través del Área de Reducción de la Demanda, Con VOS se dirige a adolescentes entre 10 y 14 años identificados como «en riesgo». Los apoya para que desarrollen sus habilidades para tomar decisiones de manera analítica y autónoma, basándose en información científica y cuestionando las creencias existentes⁷⁵. También se apoya en evidencias construidas especialmente por la Secretaría de Integración (incluyendo el antiguo Instituto Nacional de la Juventud) que realiza un censo y diagnóstico territorial de las ocupaciones y oportunidades de los jóvenes en todo el país. Dicho censo ayudaría a desarrollar actividades más adecuadas y a dirigirse a los grupos más relevantes. Se prevé que las autoridades locales y los municipios desempeñen un papel fundamental en la elaboración de diagnósticos territoriales y planes de acción a medida en materia de drogas. En 2020, la CAN ya desarrolló un *Manual para la Elaboración de Proyectos Municipales sobre Drogas*⁷⁶ que proporciona herramientas interesantes para avanzar.

En **Panamá**, la reciente revisión de la política nacional antidrogas iniciada en el último semestre de 2023 también ofrece una oportunidad sin precedentes para la reflexión conceptual en torno a la aplicabilidad de DA en los entornos urbanos del país. Estos esfuerzos son liderados por la *Comisión Nacional para el estudio y la Prevención de los delitos Relacionados con Drogas* (CO-NAPRED), principal órgano técnico y administrativo en materia de drogas del Ministerio Público de Panamá, y el Observatorio de Drogas de Panamá. En esta línea, se han constituido grupos de trabajo nacionales dispuestos a imaginar metas y estrategias más integrales para abordar el tema en el país⁷⁷. Para los socios de aprendizaje entrevistados, Panamá se encuentra en «un momento oportuno para hacer propuestas y ser creativos ya que es el momento de buscar nuevas ideas sobre políticas y no de hacer oposición política»⁷⁸. Dentro de esta dinámica, se están formulando propuestas para integrar los componentes del DA en la política nacional. Una visión propuesta se basa en dos corrientes de lecciones aprendidas: i) las de proyectos comunitarios dirigidos a la prevención del consumo de drogas en las escuelas, con la participación de padres, organizaciones

73 Consultas del estudio de EIDA y documentación interna.

74 Comisión Nacional Antidrogas, *Estrategia Nacional Antidrogas 2024–2029, 2024*, documentación interna, versión preliminar pendiente de aprobación presidencial.

75 El programa, basado en la capacitación, fue diseñado con una metodología vivencial, basada en los Estándares Internacionales para la Prevención del Consumo de Drogas, Segunda Edición Actualizada (UNODC, 2016). Consultas del estudio de EIDA, documentación interna «Informe Desarrollo Programa Con Vos 2023»; [Inicia el programa de prevención «Con Vos» – Comisión Nacional Antidrogas \(seguridad.gob.sv\)](#) y

76 [Proceso de validación del Manual de Proyectos Municipales sobre Drogas – Comisión Nacional Antidrogas \(seguridad.gob.sv\)](#)

77 En enero de 2024 se realizó un primer taller para trazar un primer diagnóstico de las necesidades emergentes y los posibles mecanismos de colaboración entre las entidades integrantes de la Comisión, [Conapred llevó a cabo el taller sobre Nueva Política Nacional de Drogas – Procuraduría General de la Nación \(ministeriopublico.gob.pa\)](#)

78 Entrevistas de estudio de EIDA, socio de aprendizaje de Panamá, enero de 2024



religiosas y comunitarias, y que proporcionan herramientas de sensibilización como el Proyecto *Toma Mi Mano*⁷⁹; y ii) las de intervenciones de apoyo técnico con tradición en materia de DA en entornos rurales de la región para capacitar a las comunidades a fin de que mantengan ingresos económicos lícitos. Ahora se trata de imaginar un enfoque más «social de DA»⁸⁰ en las comunidades urbanas, centrándose en las asociaciones con la sociedad civil, la comunidad y el apoyo de los líderes de las organizaciones religiosas.

Terrenos B–C: zonas fronterizas, zonas vulnerables y territorios étnicos e indígenas *Hacia un enfoque del DA centrado en la persona*

Dada la naturaleza superpuesta y a menudo mezclada de los territorios afectados por las actividades de suministro de drogas ilícitas, se estudian conjuntamente los enfoques innovadores de DA en los terrenos de las zonas fronterizas, las zonas vulnerables (Terreno B) y los territorios étnicos e indígenas (Terreno C). Estas zonas, muy vulnerables al cultivo ilícito de coca sobre todo en la región andina, han sido históricamente de difícil acceso. Los programas de Desarrollo Alternativo, cuando han sido posibles, han logrado resultados más bien dispares, como está ampliamente documentado. Como tales, estas zonas, principalmente en Colombia, Perú y Bolivia (ejecutores con tradición en DA), pero también en Ecuador (comprometido en acciones preventivas) o en México y más recientemente en Uruguay (para regiones fronterizas), siguen estando muy limitadas por altos niveles de marginación, pobreza y fragilidades estructurales que impiden el desarrollo y promueven una mayor dependencia de la economía ilícita.

A pesar de sus particularidades, estas áreas presentan características superpuestas, que exigen más creatividad política, riesgos, humildad y paciencia. Aquí, el carácter innovador que debe observarse no está tanto en la aplicación del DA en los nuevos eslabones o entornos del suministro de drogas, como en los terrenos urbanos, sino más bien en la propia operacionalización del DA en territorios y con poblaciones que han sido o bien invisibles, o bien extremadamente remotas, o bien desatendidas o están desilusionadas por las intervenciones de DA. Como tal, esta sección examinará cómo se ha adaptado el DA a las particularidades de estos terrenos, y las características y modalidades propuestas para optimizar el potencial, la eficacia y el impacto del DA.

1. Pertinencia – ¿Cómo se adapta EIDA a la finalidad de las zonas fronterizas, las zonas vulnerables y los territorios étnicos e indígenas?

1.A Un cambio imprescindible hacia un enfoque territorial adaptado del DA

Todos los socios de aprendizaje coincidieron: actuar en áreas fronterizas, zonas vulnerables y territorios Étnicos e Indígenas como la región del VRAEM de Perú, en la provincia de Putumayo

79 Este proyecto realizado bajo el auspicio del CONAPRED con el Centro de Orientación y Atención Integral San Juan Pablo II de la Iglesia Católica, tiene como objetivo fortalecer los conocimientos sobre los trastornos por consumo de sustancias, a través de la capacitación de agentes de pastoral, orientadores, docentes y guías espirituales para contribuir a la prevención del consumo de sustancias en las escuelas. [CONAPRED participó del acto del lanzamiento del Proyecto Toma Mi Mano – Procuraduría General de la Nación \(ministeriopublico.gob.pa\)](https://www.conapred.gob.pa/)

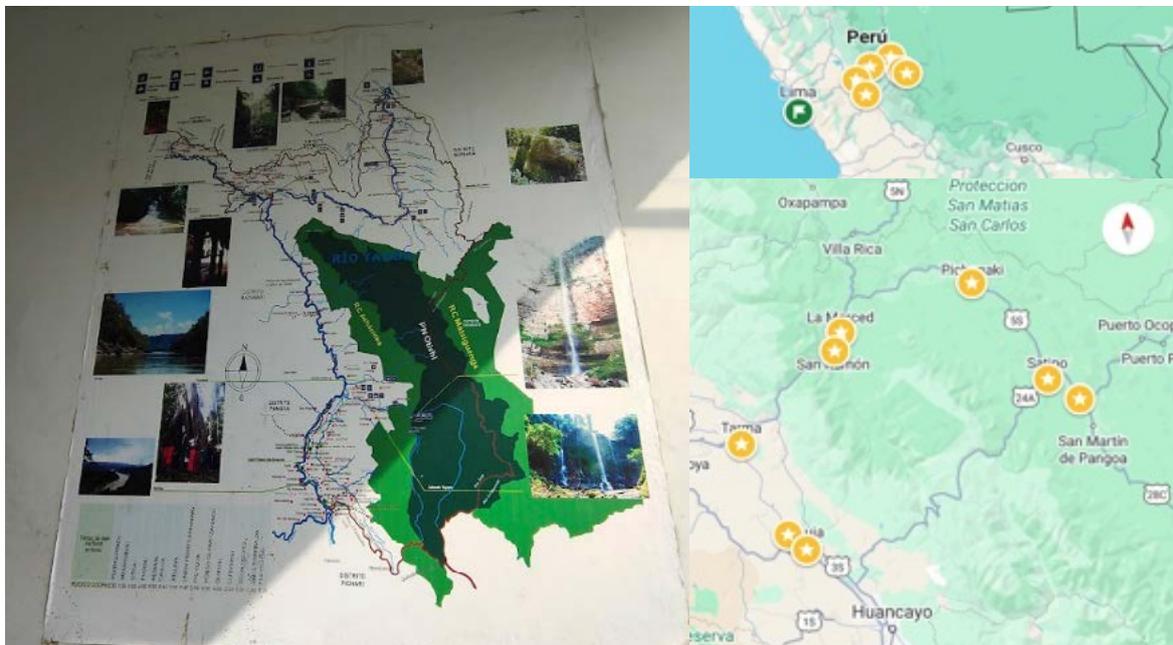
80 Entrevistas de estudio de EIDA, socio de aprendizaje Ley, Panamá, enero de 2024.



de Colombia o en las provincias Yungas de la Paz y Cochabamba de Bolivia significa enfrentar y ojalá, abordar en simbiosis múltiples desafíos. Estos están relacionados con la dependencia de los cultivos ilícitos, o el desarrollo de la economía ilícita, (como la violencia, la inseguridad y la presencia de organizaciones criminales o grupos armados ilegales). Pero también están asociadas las dificultades que conlleva trabajar con una diversidad de poblaciones, entornos geográficos (selva, sierra...), sistemas de control territorial y gobernanza y realidades sociales, a veces a pocos kilómetros de distancia.

Aunque estaría fuera del alcance de este estudio caracterizar cada terreno de forma específica, podrían extraerse algunos rasgos generales. Los denominadores comunes de esos terrenos remotos suelen ser la presencia limitada o intermitente de un «Estado protector», un tejido social frágil, cuando no fragmentado, con medios limitados para el desarrollo socioeconómico y una desconfianza generalizada hacia cualquier agente externo, especialmente vinculado a una autoridad o servicio estatal. Más concretamente, al tratarse de territorios rurales, su agricultura se ha visto rápidamente desalentada por un mercado local frágil, lo que dificulta aún más el arraigo de los programas generales de DA y la plena transición hacia economías lícitas. No hace falta recordar el impacto directo e indirecto de los cultivos ilícitos y las respuestas relacionadas con las drogas en las poblaciones, los territorios y el medio ambiente (incluida la deforestación, la erosión y degradación del suelo, la pérdida de especies endémicas, la contaminación del suelo, las aguas subterráneas y los cursos de agua, y la liberación de gases de efecto invernadero).

Imagen 5: Mapas de los sitios visitados por el estudio de EIDA, Junín Perú (derecha) y Mapa del Distrito de Río Tambo que se muestra en el principal sitio productivo de la comunidad Central Ashaninka de Río Tambo – CART.



Fuente: Visita de campo del estudio de EIDA, octubre de 2023

Más allá de las consideraciones relacionadas con las drogas y la representación económica, estos territorios exigen navegar por realidades sociales polifacéticas. Hogar de los pueblos indígenas amazónicos ashaninka, quechuas andinos y nomatsiguenga, la región peruana del VRAEM (Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro) reúne, por ejemplo, múltiples agriculturas, tradiciones y culturas. Además, sus sistemas de gobernanza y organización difieren de un territorio a otro, depen-



diendo del nivel y tipo de estructuración colectiva de cada una de las comunidades que habitan estas zonas (desde organizaciones laxas hasta organizaciones «plebiscitarias» que no incentivan la afiliación o están coordinadas por líderes carismáticos (a menudo hombres)). El área de Satipo, terreno de una visita de campo del Estudio de EIDA y principal zona de intervención del Programa de Desarrollo Alternativo DEVIDA – o DAS-SATIPO (2012–2018) (en su acrónimo en español) ilustra bastante bien esta situación (cuadro 5).

Cuadro 5: situación territorial de Satipo, Perú

La región de Satipo es una de las pocas que han entrado en la memoria institucional del DA en DEVIDA, no sólo por los retos que planteaba, sino también como ejemplo de sistematización de buenas prácticas. Conformada por migraciones, violencia política y un crecimiento económico nacional sostenido, la Satipo 2012 del Programa de Desarrollo Alternativo DEVIDA Satipo o DAS había sido una zona con unos altos niveles de cultivo de coca pero también una zona de resiliencia. Según la información recopilada durante el viaje de campo del estudio de EIDA, presentaba un «panorama paradójico» en el que es difícil discernir qué parte de la fortaleza económica visible en los centros

urbanos se debía al efecto de un crecimiento nacional sostenido y qué parte estaba impulsada por negocios informales e ilícitos. Puesto que la región prosperó gracias al desarrollo agrícola y la explotación forestal, muy dependientes de los precios del café y las maderas nobles, su dinámica económica ha dejado a menudo atrás a los pueblos indígenas amazónicos ashaninka y nomatsiguenga. El tráfico ilegal de madera y los cultivos ilícitos han sido la otra cara de la historia de la provincia desde finales de los años 70, siguiendo caminos paralelos de otras regiones amazónicas con geografía y composición social similares, como el Alto Huallaga. La importante presencia del narcotráfico también se relacionó con la presencia del sucesor del grupo Sendero Luminoso en la zona de la frontera regional con las regiones de Ayacucho y Cusco, en la confluencia de los ríos Ene, Apurímac y Mantaro. Como tal, la región pronto se posicionó como una zona prioritaria de alto riesgo no sólo para estrategias militarizadas de interdicción y erradicación, sino también para programas sociales con un impacto aún limitado a largo plazo.

Imagen 6:
Alrededores de la capital Satipo,
región Junín, (VRAEM temprano), Perú.



Fuente: Visita de campo del estudio de EIDA, octubre de 2023



Según el diagnóstico de los socios de aprendizaje, el equipo del Programa DAS se encontró con puntos débiles multifacéticos entre los que destacan: i) una población diversa (más de 250 comunidades) vagamente organizada en asociaciones incipientes, «durmientes» o a corto plazo (de productores, mujeres, jóvenes) y con una tenencia de la tierra muy limitada; ii) importantes brechas entre el desarrollo rural y el urbano, inercia en el mercado agrícola local, en gran medida desconectado de las transformaciones, oportunidades y demandas globales; iii) una gobernanza pública local personalista desconectada del marco institucional con visiones a corto plazo del desarrollo; y iv) visiones contradictorias de la identidad y el desarrollo locales. Y, sin embargo, gracias a la capacidad de resistencia de algunas comunidades indígenas, Satipo también resistió al cultivo ilícito de coca y a la violencia y las represalias de los grupos armados, como mostrarán algunos ejemplos en este informe.

Ver: Devida, La EXPERIENCIA DAS, Desarrollo alternativo, gobernanza local y empoderamiento de la sociedad civil en la Amazonía peruana (2017) y DAS, Memoria institucional (2018).

Como terrenos prioritarios de las estrategias de seguridad, las intervenciones sociales se han construido históricamente en paralelo y a menudo se han aislado y desarticulado de los planes nacionales de desarrollo más amplios, con una escasa consideración del papel multifuncional que desempeñan las actividades relacionadas con las drogas en la socioeconomía de un territorio, una comunidad o un hogar. La brecha entre la necesidad de resultados a corto plazo para el control de drogas y la inversión a largo plazo para objetivos de desarrollo sostenible ha sido durante mucho tiempo el difícil equilibrio por el que ha luchado el DA y que a menudo no ha logrado alcanzar (Mansfield 1999). Un difícil equilibrio que también empiezan a reconocer los representantes de los donantes entrevistados y los socios de aprendizaje de los gobiernos. Como subrayó un socio de aprendizaje de la UE «Todo lo que contribuya a generar silos puede ser ineficiente e ineficaz, y aún más contraproducente en territorios complejos afectados por las drogas». Los ejecutores del DA entrevistados, sobre todo en Perú y Colombia, subrayan además la necesidad de aunar acciones dispersas en una corriente coherente de políticas públicas bien dotada de recursos, y de alinear las intervenciones antidroga con agendas nacionales y globales más amplias.

Como han subrayado ampliamente los socios de aprendizaje, estos contextos requieren realismo, paciencia y humildad. La cuestión pendiente es cómo evidenciar la necesidad de una agenda pública y de una inversión que garantice que estos territorios puedan desarrollarse en todas sus dimensiones. Algunas iniciativas invitan a darle la vuelta a la cuestión, por así decirlo, es decir, a no tomar la cuestión de las drogas como punto de partida del cambio a impulsar, sino el territorio en el que se desarrolla. En esta línea, las iniciativas de las ONG del VRAEM lideradas por *Agronomes et vétérinaires sans frontières* (AVSF)⁸¹, una ONG francesa, han desarrollado un enfoque de gestión del territorio en la región, incorporando una perspectiva intercultural. Sin utilizar la terminología de DA, las acciones de AVSF persiguen los mismos objetivos y ofrecen algunas opciones inspiradoras de sectores de intervención más amplios y superpuestos. Al reunir a profesionales de la agricultura, la ganadería, la sanidad animal y el desarrollo local, AVSF ayuda a las comunidades y organizaciones de pequeños agricultores con asesoramiento técnico, formación y apoyo financiero, al tiempo que promueve sus conocimientos y derechos tradicionales y mejora sus condiciones de vida. Sin ser especialistas ni ejecutores en materia de drogas, intervienen sin embargo en zonas de

81 [Página de inicio – AVSF – Agronomes & vétérinaires sans frontières](#)



cultivos ilícitos, con el objetivo de superar el reto crítico del acceso territorial y la confianza de las comunidades. En este contexto, las drogas y el cultivo de coca son una variable de las estrategias de gestión territorial y desarrollo rural, y no un objetivo directo en sí mismo. Para ello, como se ha compartido en las reuniones del COPOLAD el diálogo y la co-construcción de las intervenciones han sido cruciales: son instrumentos para favorecer y apoyar la participación y organización de un «foro local de construcción de consenso» y los ha promovido Satipo, por ejemplo, como una forma de encontrar conjuntamente la función más adecuada y las herramientas relevantes para apoyar el desarrollo local. El diseño co-construido permite aumentar los procesos de colaboración entre los responsables de la toma de decisiones, los ejecutores y los beneficiarios finales, y que todos contribuyan en teoría a crear y perfeccionar los planes, diseños y soluciones de los proyectos. Hace hincapié en la toma de decisiones inclusiva y fomenta un sentido de la propiedad y la responsabilidad entre todas las partes implicadas. Como se subrayó durante varios debates sobre el terreno en Perú y Colombia, aumenta la aceptación y el compromiso de las partes interesadas: cuando las partes interesadas participan en la configuración del proyecto desde el principio, es más probable que inviertan en su éxito y apoyen activamente su ejecución.

En lugar de aplicar una solución única para todos los casos, parece cada vez más pertinente un enfoque territorial adaptado para abordar los retos específicos y las características de esos contextos. Se cree que se pueden lograr resultados más eficaces y sostenibles desarrollando intervenciones que se adapten a las características específicas, a las circunstancias y necesidades únicas, pero también a los recursos existentes en estos terrenos. Esto será especialmente visible a través de:

- Una toma de decisiones basada en datos y un conocimiento más profundo del contexto local, incluidas las condiciones socioeconómicas, las normas culturales, los factores medioambientales y las infraestructuras del territorio o región concretos.
- Intervenciones específicas basadas en pruebas y co-construidas, que exigen mayores niveles de flexibilidad y adaptabilidad para ajustar las estrategias en función de las circunstancias cambiantes y adaptarlas a las reacciones de las partes interesadas locales.
- Un enfoque centrado en la participación y la propiedad locales.

Esta es la dirección hacia la que tienden algunas iniciativas observadas, que dan un nuevo contexto a las lecciones tradicionales aprendidas en materia de DA y diseñan modelos más optimizados y adaptables, al pasar con delicadeza de una narrativa del cambio basada en las sustancias a otra centrada en el territorio y en las personas.



1.B Aprender del pasado: hacia un diseño más optimizado y modelos adaptativos de DA en los países que lo aplican tradicionalmente

A nivel político y de diseño, se observa que los ejecutores con tradición en el DA tienden a un cambio de lógica. Se están realizando esfuerzos para recontextualizar las lecciones del desarrollo alternativo con enfoques más adaptados, que hacen hincapié en una traducción matizada de los principios clave y las orientaciones políticas. Al alinearse con principios establecidos como los esbozados en los Principios Rectores de las Naciones Unidas, la UNGASS de 2016 y otros marcos regionales de lucha contra el narcotráfico, las iniciativas tratan de garantizar una mayor coherencia con las estrategias y los programas mundiales, al tiempo que responden a las prioridades nacionales de control de drogas y a la evolución del panorama de los cultivos ilícitos y los retos asociados en cada terreno. Esta reimaginación implica no sólo adaptar los programas tradicionales de DA, sino también que se complementen mejor con otras agendas y planes nacionales, como la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, pero cada vez más, también con la consolidación de la paz, la resolución de conflictos, el desarrollo sostenible y las agendas de protección medioambiental. Esta dinámica ya está en marcha en vísperas de la UNGASS de 2016.

Se ha producido un cambio notable en el diseño de los fundamentos del cambio que el DA pretende aportar. Se observa que se ha pasado de una lógica basada únicamente en las sustancias a enfoques centrados en las personas y en el cambio del sistema, que reconocen la intrincada interacción de los factores socioeconómicos, culturales y geográficos. Este cambio implica una mayor conciencia de los puntos débiles estructurales, al reconocer los diversos factores sociales, económicos y sistémicos que contribuyen a la participación en el tráfico ilícito de drogas. Además, el modelo de actuación ha evolucionado, apuntando a una «transición» hacia el fomento de una economía lícita y la creación de un entorno social más propicio en toda la región. Al reorientar la atención hacia estos aspectos, se están realizando esfuerzos para dismantelar las bases sobre las que prosperan las redes de drogas ilícitas, como un esfuerzo en última instancia por encontrar soluciones más holísticas y de propiedad comunitaria, y abriendo caminos hacia el desarrollo sostenible. Esto es especialmente visible en el desarrollo de un «enfoque interseccional» en Colombia, un cambio de lógica del modelo económico en Perú y un modelo de «desarrollo integral» en Bolivia.

En Colombia, en base a una valoración más desglosada de las especificidades geográficas de los cultivos de coca⁸², el nuevo marco de la política nacional de drogas *Sembrando Vida (2023–2030)*, se orienta hacia una «transición progresiva y sostenible hacia economías lícitas, a través de un proceso de reconversión productiva». Para ello, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de Colombia había propuesto un «modelo integral de intervención para la transición a economías lícitas», mientras que la «Política de Drogas reconoce que el proceso de transición a la legalidad debe ser un compromiso de todo el Estado y, por lo tanto, gran parte de su éxito dependerá de la acción coordinada e interinstitucional»⁸³. Este modelo combina intervenciones de sustitución de cultivos, planificación territorial y provisión de servicios y bienes públicos (ver siguiente documento 1). Enmarca las intervenciones sustitutivas en la exigencia de un modelo productivo de economía, y la acción transversal para la creación de condiciones propicias para la seguridad, la paz y la productividad. Se prevé que la implementación de estas acciones esté asociada a una «reducción progresiva/gradual de los cultivos ilícitos por parte de las comunidades», y dentro de un enfoque territorial y poblacional combinado). La novedad es el énfasis que se otorga a la incorporación del enfoque interseccional unido a la transversalidad étnica, de género y generacional que constituye «no tanto un accesorio», especifican los socios de aprendizaje, «sino más bien una parte constitutiva» de la nueva estrategia.

82 El 65 % de los cultivos ilícitos de coca se concentra en Nariño, Norte de Santander y Putumayo, de los cuales el 49 % se localiza en zonas de gestión especial (parques nacionales naturales, reservas indígenas, reservas forestales, territorios de consejos comunitarios).

83 Política Nacional de Drogas 2023–2033 «Sembrando vida, desterramos el narcotráfico».pdf (minjusticia.gov.co) p. 54



Documento 1: Esquemmatización del enfoque integral e interseccional colombiano



Fuente: *Sembrando Vida*, p. 54

Se espera que este enfoque supere las limitaciones del pasado. El enfoque territorial elegido para el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), por ejemplo, presentaba algunos límites importantes, ampliamente reconocidos por los socios de aprendizaje. Al centrarse en los «puntos débiles territoriales», el programa pretendía incluir no sólo a los cultivadores de coca, sino a todas las personas presentes en el territorio objetivo que requieren un proceso de apoyo para generar un desarrollo o una transformación en ese territorio. A pesar de su ambición, su implementación, que no contó con los recursos suficientes y supuso un gran reto, condujo, en el mejor de los casos, al desarrollo productivo de algunas familias, pero tuvo el efecto no deseado de recrear desigualdades dentro de los territorios y ampliar la brecha de confianza entre el Estado y los ciudadanos.

Creado siguiendo los modelos emblemáticos de San Martín y el Valle de Monzón, el **enfoque peruano** de Desarrollo Alternativo desarrollado por DEVIDA también subraya la importancia de un modelo de transición basado en el territorio, que insinúa nuevas áreas de intervención. Se propone una revalorización de los *cultivos* ilícitos, situándolos en un marco más amplio de *economía ilícita*. Además de la vulnerabilidad socioeconómica, es el «modelo de negocio» del narcotráfico el que se toma como contramodelo del DA. Desde una lógica de sustitución de cultivos, la ecuación del DA cambia de nivel y conlleva una «transición económica o de modelo de negocio»⁸⁴. Según los responsables políticos de DEVIDA, las intervenciones del DA deben crear condiciones suficientes y propicias para renovar el modelo empresarial territorial.

Integrada en un continuo de desarrollo de cuatro ángulos de intervención, social, económico, medioambiental y de gobernanza, la estrategia elegida se ha articulado en torno a unos pasos principales clave, contruidos a través de las experiencias peruanas de DA.

84 Entrevista de estudio de EIDA, socio de aprendizaje Perú, octubre de 2023.



- Intervención rápida post-erradicación - se inspira en el modelo combinado Monzón de erradicación y apoyo económico post-erradicación, coordinado por DEVIDA, y ofrece a la población apoyo social y económico-productivo a través de instrumentos de seguridad alimentaria y autosostenibilidad⁸⁵. Recientemente en Putumayo por ejemplo, sólo transcurrieron cuatro meses entre la entrada de las fuerzas armadas en julio de 2023 y el inicio del proceso de socialización por parte de DEVIDA en septiembre. El proceso de socialización y concertación con las comunidades objetivo, se concluye con un acto de entendimiento, donde las comunidades se comprometen a dejar los cultivos ilícitos, lo que condicionó en el modelo Monzón el seguimiento de la intervención socioeconómica.
- Elaboración de una hoja de ruta para el desarrollo comunitario.
- Asistencia técnica para reforzar las cadenas de valor elegidas.

Dentro de los territorios étnicos e indígenas, y en cierta medida de las zonas fronterizas, cabe señalar varias evoluciones. La primera es la priorización de zonas estratégicas de intervención, designadas no sólo por su vulnerabilidad ante las drogas ilícitas, sino también por su capacidad de resiliencia. En el marco de la Política Nacional de Lucha contra las Drogas 2030, el *Decreto Supremo* (086-2021-PCM) delimita ocho *Zonas Estratégicas de Intervención*⁸⁶ dentro de las cuales se han añadido la región fronteriza de Ucayali con Brasil, y la región Putumayo tras una mejora de la situación de acceso y seguridad del Estado. También se ha dado prioridad a los pueblos étnicos e indígenas menos formalizados y resistentes a los cultivos ilícitos en un esfuerzo de contención y creación de precedentes. Esto se ha ejemplificado especialmente a través del programa DAS-Satipo. DAS-SATIPO (2012–2018), implementado en cuatro distritos de la región por DEVIDA, con asistencia técnica de la UE, priorizó una modalidad de implementación directa y fomentó una mayor apropiación del proyecto de desarrollo propuesto. La experiencia del DAS persiguió una narrativa de cambio basada en la implicación de la comunidad y la relación de trabajo directa con los beneficiarios.

En segundo lugar, los esquemas de implementación directa permiten superar los desafíos asociados a la asignación presupuestaria por parte de las autoridades municipales con limitados conocimientos técnicos, capacidades de implementación y visiones aisladas, como se menciona en el cuadro 5 anterior. Por último, el enfoque en la socialización, materializado mediante un Memorando de Entendimiento para cada comunidad, garantizaría el acceso al terreno basado en la confianza, pero también la aceptación y la sostenibilidad del proyecto productivo. Como subrayaron tanto el equipo de campo como los beneficiarios finales con los que se mantuvieron reuniones durante las visitas sobre el terreno de EIDA, en este empeño son primordiales unas conexiones significativas con las comunidades y un enfoque polifacético de la ejecución. Esto implica un compromiso activo con los equipos de campo, técnicos preferiblemente nativos de la región, y garantizar que se «escuchen y valoren» las diversas perspectivas⁸⁷. Aunque la presencia de fuerzas armadas puede ser problemática en algunos contextos y la reacción a las intervenciones estatales varía según las comunidades, también son esenciales las visitas periódicas del personal de la capital, en las que se reconoce la importancia de la interacción personal para establecer lazos y comprender la dinámica local. Además, una comunicación eficaz implica no sólo escuchar atentamente, sino también responder de forma proactiva a las necesidades detectadas y a las capacidades de absorción.

85 Este modelo se desarrolló en un contexto de mayor presencia policial y militarización de la lucha contra el tráfico en la región, por la decisión del presidente Ollanta Humala de recuperar el orden y la seguridad en el valle de Huánuco. Esto llevó a la captura de Florindo Flores Hala (a) «Artemio» (12 de febrero de 2012), y al establecimiento de más de 20 comisarías en la zona. Ver: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). Recuperando el Monzón. Lima, Observatorio Peruano de Drogas, 2015.

86 Decreto Supremo n.º 086-2021-PCM – Normas y documentos legales – Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas – Plataforma del Estado Peruano (www.gob.pe). Se caracterizan por una alta concentración de actividades de tráfico ilícito de drogas, (cultivos ilícitos, producción ilícita y comercio ilícito de drogas), incluyen a) Corredor Amazónico; b) Corredor Sub-Tropical Nororiental; c) Franja Costera; d) Hualлага; e) La Convención – Kosñipata; f) Sur Amazónico; g) Triple Frontera; y, h) Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM).

87 Estudio de EIDA, visita de campo, Perú, octubre de 2023.



En Bolivia, la *Estrategia Nacional de Desarrollo Integral Sostenible con Coca (EDISC) 2021–2025*, a cargo del Viceministerio de Desarrollo Integral (VCDI) y el FONADIN, defiende un «modelo de desarrollo integral y control social». Esta estrategia se puede aplicar tanto a las zonas de producción de coca autorizadas como a las áreas en riesgo de expansión no autorizada y se rige por cinco principios: la revalorización de la coca, la armonía y el equilibrio con la Madre Tierra, la promoción de la innovación tecnológica, el Desarrollo Integral Sostenible con Coca (DISC) y la promoción de la equidad de género y generacional. Liderado por el Ministerio de Tierras y Desarrollo Rural, en coordinación con los agentes encargados de hacer cumplir la ley, el enfoque se ha basado en la observación de que «esperar un ciclo de cambio a partir de la erradicación de la hoja de coca sin tener en cuenta a los pueblos y comunidades tradicionales, que dependen de ella como fuente de sustento, es una ilusión»⁸⁸. Como tal, la estrategia integra la coca como parte esencial del desarrollo comunitario y territorial. Su objetivo es desarrollar el potencial y las capacidades de producción agrícola y, en su caso, pesquera, al tiempo que se revaloriza, aunque controlando y regulando la producción y comercialización de la hoja de coca. Esto se combina con el fortalecimiento de la gestión de los recursos naturales y la mejora de la prestación de servicios básicos y educativos con perspectiva de género. La evolución aquí radica en la introducción de mecanismos de apoyo al «control social» para asegurar que las comunidades y organizaciones sociales productoras de coca tengan las herramientas necesarias para hacer cumplir un sistema de control interno basado en sus propios usos, costumbres, normas y procedimientos. Esto implica el apoyo a un mapeo de las áreas cultivadas, el registro de los productores, el desarrollo del catastro y la creación de capacidades.

Desde luego, no existe un único marco deseable ni posible, y cada país avanza en las estrategias que considera adecuadas a su contexto y a sus prioridades políticas. Existen limitaciones, matices, variaciones y opiniones divergentes, sobre todo en torno al marco normativo del cultivo de coca y los vínculos, las condiciones y la secuencia de las intervenciones del DA y de reducción de la oferta de drogas y las medidas de erradicación basadas en la seguridad. Sin embargo, se pueden establecer algunos paralelismos y la evolución de los modelos de DA muestra una mayor consideración de las realidades y la diversidad de los terrenos implicados.

2. ¿Cómo avanza EIDA en la práctica? Iniciativas seleccionadas en toda la región

A través de las iniciativas visitadas y observadas en zonas vulnerables y territorios étnicos e indígenas, se pudo identificar un conjunto de herramientas e instrumentos que contribuyen a una mayor eficacia de los programas y proyectos y a una base de resultados. Con el objetivo de lograr un impacto, los organismos de ejecución y los socios participan de forma más sistematizada en la optimización de los instrumentos a medio y largo plazo, como la diversificación y la comercialización de los productos de DA. En términos más generales, la sostenibilidad como imperativo se está introduciendo lentamente con el desarrollo de instrumentos más integradores que tienen en cuenta cuestiones transversales como el género, los derechos humanos y el medio ambiente. Aunque una presentación exhaustiva y pormenorizada iría más allá del alcance de este estudio, cabe destacar algunos instrumentos clave y mostrar algunas iniciativas ilustrativas.

88 Entrevista de estudio de EIDA, Bolivia, VCDI, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, enero de 2024.



2.A Buscando el impacto: optimización de las buenas prácticas y principios del DA

Aunque la implementación del DA sigue basándose en proyectos, algunos instrumentos están convergiendo de forma concomitante hacia la puesta en práctica de visiones a medio y largo plazo. A partir de ensayos y cada vez más de experiencias basadas en resultados, los ejecutores tradicionales del DA están trabajando para trasladar y mejorar la aplicación de las buenas prácticas y lecciones identificadas en el DA a contextos de intervención más amplios. En términos de socios de aprendizaje sobre el terreno, el DA no debe prometer «cambiarlo todo en un santiamén», sino con «paciencia». Basándose en una visión a largo plazo, puede «trabajar en la construcción de un entorno más propicio para hacerlo»: DA necesita tener un principio y un fin para apoyar esa transición hacia la economía lícita. Pero también debe orientarse a los resultados y al impacto⁸⁹. En las entrevistas realizadas a representantes gubernamentales, expertos sobre el terreno y beneficiarios finales de Colombia y Perú se identificaron una serie de prácticas de aplicación positivas.

Para los agentes de la administración especializados en DA a nivel de diseño y programación, una de estas prácticas implica la inclusión y cooperación honestas con las comunidades de los territorios objetivo: los mecanismos de diálogo, comunicación y socialización deben ser lo primero en el diseño de cualquier intervención de DA. «Negociar sin imponer» ha servido para aumentar la aceptación y, posteriormente, la apropiación de las sesiones de ejecución de proyectos productivos. Aunque sea un reto y requiera mucho tiempo, generar confianza puede ser la clave para una ejecución y unos resultados más satisfactorios. A nivel técnico, la combinación de subvenciones directas con asistencia técnica, al tiempo que se fomenta la integración de proyectos productivos con ciclos diferentes, ha demostrado garantizar flujos de ingresos más sostenidos. Por último, se ha señalado que la asistencia personalizada (desde el suministro de equipos hasta la preparación de ferias, pasando por la microfinanciación y la inclusión financiera) y la intermediación con mercados, plataformas y agentes refuerzan la resiliencia económica de estas comunidades.

El cumplimiento, la rendición de cuentas y el compromiso sostenido y de confianza también han sido ideas centrales que compartieron los beneficiarios del DA a los que se entrevistó. Con el objetivo de crecer y lograr autonomía en sus empresas, las partes interesadas a las que se entrevistó también buscan ser competitivas. Su determinación por conseguir productos de calidad, respetar las normas internacionales y desarrollar un saber hacer basado en el respeto por el medioambiente e inspirado en sus propios valores, tradiciones y culturas también fue fundamental. La experiencia de cooperación con la *Central Ashaninka de Río Tambo – CART del distrito de Río Tambo* ilustró especialmente este deseo de autonomía. Durante una reunión de la visita de campo de EIDA, el líder de la comunidad explicó sus lecciones clave de esta cooperación. Tras exponer los principales retos a los que se enfrenta su comunidad para lograr la autosuficiencia, narró la lucha de la comunidad en el pasado para garantizar la tenencia de la tierra y desarrollar una asociación de confianza con las autoridades locales. Aunque la asistencia técnica prestada se percibía como insuficiente y se había denunciado la desviación de recursos, el líder de la CART señaló el valor añadido del programa de DAS en la secuenciación de la asistencia y la diversificación de los empeños productivos aportados a la comunidad. El programa se centró primero en la producción de artesanías y textiles a partir del saber hacer comunitario y apoyó la formación de jóvenes líderes a través de «escuelas de líderes». La segunda fase se centró en la construcción de una cadena de valor asegurada, desde la capacitación hasta el equipamiento, pasando por el marketing y el apoyo a la comercialización de productos basados en el cacao. Se hizo especial hincapié en la formación, la comunicación y el aprendizaje mutuo como generadores de autonomía en cada paso del programa.

89 Visita de estudio sobre EIDA, Colombia, Oficina de la UNODC sobre el terreno, asociados en la ejecución, noviembre de 2024



→ Diversificación de los productos con apoyo de DA

En términos más generales, en toda la región andina se había avanzado bastante en la orientación de DA hacia la autonomía autosostenida de los beneficiarios y la apropiación de los beneficios de los proyectos. Tres líneas de trabajo concentraban el grueso de los esfuerzos: i) la diversificación de productos alternativos, ii) los proyectos productivos orientados al mercado, y iii) la comercialización y la visibilidad en el mercado, y la divulgación. En Colombia, la historia de algunos campesinos, antiguos participantes del PNIS y ahora

Imagen 7: Muestra de diversificación de productos finales de DA (Perú)



Fuente: Visita de campo del estudio de EIDA, octubre de 2023

inscritos en proyectos productivos de DA apoyados por la UNODC, es una muestra del cambio producido por la diversificación. Este es el caso de los campesinos de varias veredas⁹⁰ a lo largo del Municipio de Puerto Caicedo, cuya producción de coca se abandonó progresivamente gracias a la pluriactividad de la avicultura, la fruticultura, la pimienta o la piscicultura⁹¹. La historia que explicó por un campesino de la Vereda Remolino lo pone de manifiesto.

«No cultivo coca porque sea fácil. Puede ser todo un viaje. Me obligaron a cultivar coca bajo el control de la guerrilla, mis plantas fueron erradicadas varias veces. Intenté cambiar a cultivos legales muchas veces, como la caña de azúcar en una ocasión, pero no encontré ayuda ni mano de obra, así que no pude mantenerme por mi cuenta. Los precios de la coca volvieron a subir entonces, no como hoy, así que volví a ella. Volví a intentarlo con el cacao, pero de nuevo las fumigaciones aéreas lo arruinaron. Y entonces llegó el programa PNIS. Seguimos luchando con él, pero las cosas también mejoraron un poco. Las subvenciones ayudaron a dejar atrás la coca, y se invirtieron primero en ganado, que tuvo un rápido retorno de la inversión. Esto también significa que teníamos algo que comer. Eso dio sus frutos, poco a poco. Luego, me dediqué a los plátanos, las frutas y la piscicultura.»

(Viaje de estudios de EIDA, Colombia, noviembre de 2023)

→ Esfuerzos de comercialización y competitividad

Las iniciativas observadas y los socios de aprendizaje sobre el terreno destacaron la importancia del apoyo a la comercialización y del desarrollo de asociaciones con el sector privado. Esto permitiría a las empresas productivas emergentes salvar sus brechas de acceso y pasar de los mercados locales a los internacionales y maximizar sus posibilidades de sostenibilidad. Esto incluye producciones orientadas al mercado, asistencia a la comercialización, intermediación y creación

90 Caminos o senderos de montaña que atraviesan y conectan varias granjas. Sin constituir un pueblo propiamente dicho, estas granjas se organizan de forma dispersa a lo largo de esos caminos.

91 Varios factores y motivos pueden explicar el abandono del cultivo de coca. Aunque en este caso los proyectos de DA han apoyado dicho proceso, no puede entenderse que constituyan la única razón. La evolución del mercado ilícito, la motivación personal y el compromiso de la comunidad también se encuentran entre los factores explicativos.



de redes para facilitar el acceso y la visibilidad en los mercados, asistencia técnica como equipos para mejorar la calidad y la eficiencia de sus productos, o bien apoyo normativo para cumplir las normas de exportación y de calidad. En el cuadro 6 se presentan algunos ejemplos del apoyo prestado en Colombia y Perú.

Cuadro 6: ejemplos de esfuerzos de comercialización en Perú y Colombia

Asistencia en marketing: en Perú, cada comunidad indígena recibió ayuda de una empresa externa para diseñar su propia marca e identificación visual.

He aquí una muestra de productos comercializados encontrados durante el viaje de campo del estudio de EIDA en Perú en octubre de 2023: productos de Central Ashaninka de Río Tambo – CART, Cooperativa Agraria Ashaninka y Nomatiguenga; Cooperativa Agraria Kemito Ene. Cooperativa Agraria APROSAROCH Mazamari; Chanchamaya Highland Coffee, Productores y exportadores



Apoyo a la certificación

La Cooperativa Agraria APROSAROCH Mazamari. Ltda por ejemplo en Perú, reúne a nativos y colonos. Se creó en 2002 como asociación para la producción de banano, y luego de cacao. Certificada en comercio justo en 2010, la cooperativa se benefició del apoyo de DEVIDA para cumplir con el requisito de certificación orgánica del cacao. Beneficiaria del DAS desde hace casi 4 años, también recibió equipos de producción que le permitieron aumentar sus estándares y volumen. En la actualidad exporta a Italia, la asociación se convirtió en cooperativa en 2023 y reúne ahora a 208 socios para lograr 1000 toneladas de producción de cacao. En el camino, se crearon sinergias con agentes privados como RUTCAPITA, que ofreció créditos más baratos que el banco, y el Programa REACTIVA, que los financió durante la pandemia.

Visualización e intermediación del mercado



Visualización de productos de DA gracias a la creación de sellos específicos – Ruta Alternativa en Perú, y *Producto para la Paz* en Colombia. En la nueva política nacional antidroga colombiana, – *Sembrando Vida*, se creará una marca distintiva para identificar el origen de los productos y servicios derivados de la reconversión económica. Está previsto desarrollar colaboraciones con el comercio, la industria, el turismo y el sector privado, para aumentar el acceso a los mercados nacionales e internacionales y promover la sostenibilidad de la transición económica.



*Creatividad impulsada por el mercado:
la apuesta de Sacha Inshi*

**De la semilla al derivado, de la semilla
de sachá inchi, aceite y aperitivos aro-
matizados**



Fuente: visitas de campo del estudio de EIDA, área de secado de Sacha inchi, ASPROAMAZONICAS, Putumayo y productos a base de Sacha inchi (snacks, aceite) expuestos en la oficina de campo de la UNODC en Putumayo.

El sachá inchi es una semilla amazónica rica en nutrientes, muy popular en el mercado de los cosméticos, especialmente en Asia. Basándose en las lecciones de experiencias anteriores, en 2020, con el apoyo financiero de la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA), la UNODC y el gobierno regional de Putumayo pusieron en marcha el proyecto «Fortalecimiento de la economía agrícola en el departamento de Putumayo, a través de la siembra y comercialización de cultivos alternativos». El proyecto busca diversificar y mejorar la economía agrícola del departamento y apostar por los nichos de mercado del sachá inchi, en combinación con el cultivo de plátano y cacao en 7 municipios del departamento.

Para superar la primera desconfianza de la población hacia el sachá inchi, debida a que la producción anterior no se vendió, el proyecto comenzó por asegurar un mercado al inicio de la producción. «El objetivo no es sólo que sean cultivadores, sino también que sean empresarios, subraya el socio de aprendizaje de los agentes de campo de la UNODC, que sean capaces de transformar el producto en productos derivados para ganar autonomía y hacer que sus productos destaquen en diferentes mercados.» La unidad de competitividad de la oficina de la UNODC – una primicia para los equipos del programa de DA – ha trabajado con un ingeniero alimentario para desarrollar productos derivados atractivos, como aperitivos y aceite. El proyecto logró la adhesión de 700 beneficiarios, entre ellos la visitada Asociación de Productores Amazónicos de Puerto Asís (asociación adscrita a la Cooperativa Multiactiva de Agronegocios del Putumayo – COOMULTIAGROP) que se presenta en las imágenes.



2.B Introducir la sostenibilidad: instrumentos de operatividad más inclusivos y transversales

Como ya se ha subrayado al observar el desarrollo de los marcos políticos y los planes de puesta en marcha de la ayuda para el desarrollo, **la participación de los beneficiarios finales** resultó fundamental no sólo para una puesta en marcha eficaz y propia, sino también para obtener resultados sostenibles a largo plazo. La experiencia peruana de DAS-Satipo demostró que el espacio político construido entre los líderes y miembros de las comunidades, las oficinas de campo de DEVIDA y las unidades de coordinación contribuyó gradualmente a generar confianza. Como subrayaron los socios de aprendizaje «si desde el principio se intenta establecer relaciones no instrumentalizadas, es decir, relaciones de trabajo “entre” y no sólo “con” o “para” las comunidades, es más probable que los proyectos den resultados»⁹². Una experiencia reciente en Colombia demostró un intento concienzudo de romper con los mecanismos de cooperación centrados en la familia a favor de asociaciones más territoriales y colectivas. Así, la nueva política nacional se desarrolló a través de una metodología participativa y proactiva: se crearon y realizaron 27 foros territoriales con el fin de recoger aportes e insumos de agentes estratégicos de la sociedad civil para la formulación e implementación de esta política pública. El 30 de enero de 2023, el Ministerio de Justicia definió, junto con representantes de comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, la hoja de ruta para el desarrollo de estos foros e identificó los municipios que, por su ubicación y características en relación con el fenómeno de las drogas, resultaban más relevantes para la recogida de insumos. Cada uno de los espacios territoriales se desarrolló en sesiones de trabajo con la participación de alrededor de 130 delegados de la sociedad representantes de los territorios visitados. También participaron delegados de las entidades más relevantes en la formulación e implementación de la Política Nacional. Este enfoque inclusivo no estuvo exento de dificultades y oposición por parte de diversos agentes, incluidas las comunidades, pero tuvo el mérito de avanzar en mecanismos de mayor participación por parte de la mayoría de las partes interesadas en la toma de decisiones en las intervenciones relacionadas con las drogas.

La inclusión de las dimensiones de género también ha progresado. Las mujeres desempeñan un papel clave en la decisión de la familia de cambiar su economía de los procesos ilegales a otro medio de vida en el sector legal. Las mujeres suelen ser las que toman la iniciativa para realizar este cambio y, en muchos casos, son las que empujan a sus parejas a abandonar el cultivo de coca, alegando razones que benefician a la familia, como la reducción o eliminación del uso de la violencia, más seguridad y el potencial de crear bienestar a medio y largo plazo para la familia. Cada vez se reconoce más este papel. No sólo se dispone de más herramientas para apoyar un enfoque del DA basado en el género, sino que el diseño de los proyectos es cada vez más sensible a las cuestiones de género.

Cada vez se dispone de más herramientas para considerar e integrar la perspectiva de género en el desarrollo alternativo. Este esfuerzo está en consonancia con la estrategia de la UE para 2021–2025, que se centra específicamente en la Prioridad I: reforzar las medidas de desarrollo alternativo con un compromiso con la igualdad de género. Además, iniciativas como la *Política de Desarrollo Feminista* del BMZ⁹³ subrayan la importancia de la integración de la perspectiva de género en los esfuerzos de desarrollo. Las giras de estudio de COPOLAD, como la reciente en Ucayali y Huánuco en 2022, destacan un enfoque en las cooperativas de mujeres, reconociendo su papel vital en el panorama del Desarrollo Alternativo⁹⁴. Además, la Guía Práctica de COPOLAD sobre el Abordaje de Género en los proyectos de Desarrollo Alternativo⁹⁵, refleja un mayor compromiso con la inclusividad y los enfoques sensibles al género.

92 Visita de campo del estudio de EIDA, entrevista, agentes de la oficina de campo de DEVIDA, octubre de 2023

93 *Política de desarrollo feminista – Por unas sociedades justas y fuertes en todo el mundo* (bmz.de)

94 *Copolad organiza un viaje de estudio a Perú para conocer iniciativas de Desarrollo Alternativo – Copolad*

95 *Guía para abordar las cuestiones de género en los proyectos de Desarrollo Alternativo – Copolad*



Al abordar las brechas históricas de género, los proyectos sensibles al género hacen hincapié en la inclusión significativa de las mujeres como beneficiarias y como agentes activos del cambio en el desarrollo de los proyectos de DA. Al reconocer la emergencia del liderazgo de las mujeres, particularmente evidente en el activismo a nivel comunitario como las marchas *cocaleras* en Colombia en el marco de la Paz, se toman medidas para amplificar las voces y los papeles de las mujeres. Esto es visible sobre todo a la hora de establecer un diagnóstico territorial: las encuestas y los análisis integran datos desglosados por género de forma más sistemática que en el pasado. A nivel operativo, se apoyan y fomentan las estructuras dirigidas por mujeres, como el *Comité de mujeres de la Cooperativa Agraria Sonomoro del VRAEM* (imagen 8). El reconocimiento de los impactos diferenciados de los cultivos ilícitos en las mujeres y la necesidad de construir respuestas basadas en el género también ha ganado fuerza en Colombia, especialmente desde la adopción del «Protocolo para la incorporación del enfoque de género en el diagnóstico, desarrollo, implementación y monitoreo del PNIS»⁹⁶. Este documento técnico y operativo de obligatorio cumplimiento permite atender a 2094 mujeres recolectoras a través del «Plan de Atención Inmediata para recolectoras» que les ofrece opciones de empleo temporal rápido y pagos en efectivo de seguridad alimentaria para que puedan participar en la ejecución de proyectos productivos en beneficio de 689 hogares encabezados por mujeres.

Imagen 8:
el Comité de mujeres de la Cooperativa Agraria Sonomoro del VRAEM, distrito de Pangoa.



Fuente: visita de campo del estudio de EIDA, Perú, octubre de 2023

Trabajar en la integración de las consideraciones medioambientales en las iniciativas de Desarrollo Alternativo presenta numerosos retos, pero también algunas oportunidades interesantes. El nexo ha cobrado fuerza durante la Comisión de Estupefacientes de 2024, especialmente desde la adopción de una resolución de 2022 centrada en el medioambiente sin precedentes⁹⁷ y, más recientemente, como parte del evento paralelo «Drogas y medioambiente: hacia políticas de drogas más sostenibles desde el punto de vista medioambiental», organizado conjuntamente por Alemania, Australia, Brasil, Francia, Perú, Tailandia y la Subdivisión de Investigación y Análisis de Tendencias de la UNODC. Además de la Agenda de Desarrollo Sostenible, cada vez más considerada en la elaboración del DA, también están cobrando relevancia iniciativas complementarias para tender puentes entre las políticas de DA y los esfuerzos liderados por el desarrollo, como los del Decenio de las Naciones Unidas para la Restauración de los Ecosistemas (2020–2030), dirigido por el PNUMA y la FAO. Este esfuerzo pretende detener la degradación de los ecosistemas y restaurarlos para alcanzar los objetivos medioambientales mundiales. Como se ha expuesto recientemente en la *Guía práctica sobre desarrollo alternativo y medio ambiente* de la UNODC⁹⁸, la integración de consideraciones medioambientales en el DA también favorece la eficacia y la sostenibilidad de los proyectos. Normalmente, las fronteras marginadas y aisladas y el terreno vulnerable han soportado décadas de fragilidad social, subdesarrollo crónico, inseguridad o, en algunos casos, conflictos armados. Como se subraya en la Guía Práctica de la UNODC, una cultura en la que prevalece la anarquía y la ausencia de presencia estatal han obstaculizado a menudo la

96 [Protocolo-de-Genero-del-Programa-de-Sustitucion-de-Cultivos-Illicitos.pdf \(portalparalapaz.gov.co\)](#)

97 [65/1 – \(E/CN.7/2022/14\)](#) – Promoción del Desarrollo Alternativo como estrategia de fiscalización de drogas orientada al desarrollo, teniendo en cuenta las medidas para proteger el medio ambiente

98 [Practical_Guide_Report_web.pdf \(unodc.org\)](#).



aplicación o el cumplimiento de las políticas medioambientales, mientras que cualquier intento de promoción del cambio puede haber acabado en una dura oposición y resistencias. Para muchas comunidades, la integración de las consideraciones medioambientales representó una transición secundaria o terciaria, tras el complejo proceso de abandono de los cultivos ilícitos y la producción de drogas, u otros cambios significativos como la integración en el marco administrativo del Estado o la obtención de títulos de propiedad de la tierra.

Sin embargo, en la actualidad el cambio climático y los daños medioambientales ejercen presión para que se tenga más en cuenta el medioambiente en todos los proyectos basados en el desarrollo, y sitúan el DA dentro de un marco más amplio de prácticas y políticas. Estos esfuerzos no son nuevos, pero ahora se traducen en una mayor sistematización del nexo entre el desarrollo alternativo y el medioambiente. Desde 2013, Colombia, Alemania, Noruega y el Reino Unido, con el apoyo de UNODC, han colaborado en varios programas para lograr la deforestación neta cero en la Amazonia colombiana para 2020⁹⁹. Por ejemplo, el Programa Visión Amazonía Colombiana y la estrategia nacional REDD+ se han desarrollado para incentivar políticas de reducción de la deforestación y promoción del desarrollo, especialmente en las zonas de cultivo de coca. Con un presupuesto de 100 millones de USD, el programa integró componentes en el pilar del desarrollo agroambiental, centrándose en la zonificación medioambiental y la planificación del uso de la tierra para mejorar el bienestar y la productividad de las comunidades. Fomenta prácticas sostenibles en todas las cadenas productivas, con el objetivo de mejorar el acceso al mercado y los medios de vida alternativos, al tiempo que evita la deforestación. La iniciativa dio prioridad a los agentes locales, a los que se asignó el 60 % de los fondos, guiándose por el principio de «no perjudicar». Más recientemente, la UNODC apoyó el proyecto *Gestión sostenible e integrada de los recursos naturales en el trópico de Cochabamba y los Yungas de La Paz*¹⁰⁰ que apoya el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo de Bolivia y la Estrategia Integral de Lucha contra el Narcotráfico, centrándose en el uso sostenible de los recursos en el trópico de Cochabamba y los Yungas de La Paz. Genera ingresos y empleo mediante el aprovechamiento forestal y la agrosilvicultura, con la participación de agricultores y entidades locales. Las actividades incluyen el desarrollo forestal, la conservación del suelo y las cuencas hidrográficas y el desarrollo de la capacidad institucional. El proyecto beneficia a unas 4.500 familias y 50 organizaciones locales, mejorando los ingresos, el empleo y el acceso a los recursos. Del mismo modo, en Perú, en el marco de «Desarrollo alternativo con enfoque medioambiental en Apurímac-Ene y valles surorientales, y en Pichis Palcazu, Aguaytia y Huallaga», la Oficina también trabaja para integrar los proyectos de DA en iniciativas más amplias de desarrollo local y regional, garantizando que todas las actividades agrícolas se lleven a cabo de forma respetuosa con el medioambiente.

Los objetivos de protección ambiental y sostenibilidad en el Desarrollo Alternativo se entrelazan ahora principalmente a nivel de políticas y programas, y requieren reajustes estratégicos y organizativos. Desde esta perspectiva, en Perú, las autoridades nacionales de ambiente y protección forestal – SERFOR y DEVIDA – suscribieron un convenio para promover actividades forestales, agroforestales y de gestión forestal sostenible que fortalezcan el desarrollo alternativo, integral y sostenible¹⁰¹ y acordaron acciones conjuntas para avanzar en las *Metas de la Estrategia Nacional de Restauración 2021–2030*¹⁰². Hasta el momento, el trabajo que se ha realizado para articular los roles entre CORAH¹⁰³, SERFOR y DEVIDA se centra en el mapeo de cultivos en zonas de gestión especial, y el intercambio de información sobre normativas y derechos de aprovechamiento territorial.

99 Ver por ejemplo: REDD++ Colombia, COCA Y DEFORESTACIÓN: Mensajes de acción para la planeación del desarrollo, marzo de 2017 accesible en [Policy_Brief_Coca_deforestacion.pdf \(unodc.org.co\)](#) y [Protección de los bosques y el clima \(REDD+\) – giz.de](#).

100 [Bolivia \(unodc.org\)](#)

101 [Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el SERFOR y DEVIDA.pdf \(www.gob.pe\)](#)

102 [ProRest. Estrategia Nacional de Restauración de Ecosistemas y Tierras Degradadas.pdf.pdf \(www.gob.pe\)](#)

103 Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos Ilegales en el Alto Huallaga (CORAH): [Nosotros – MIN. INT. PROYECTO ESPECIAL CORAH \(corahperu.org\)](#)



De este modo, el DA puede beneficiarse de las directrices y buenas prácticas que se desarrollan en otros ámbitos, como la agricultura ecológica, los créditos de carbono o los pagos por servicios medioambientales. Además, esta integración también podría constituir una oportunidad para aumentar el apalancamiento de la financiación y los recursos. La financiación para el clima, incluidos los mecanismos que combinan la ampliación de la adaptación al cambio climático con el apoyo a la agricultura, está prosperando. Las herramientas de pago por servicios ambientales y ecosistémicos (PSA), como las iniciativas de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD+) o los sistemas de créditos de carbono, ofrecen incentivos claros y recompensas financieras a los agricultores, propietarios de tierras y gobiernos de los países beneficiarios que adopten medidas correctoras para proteger o gestionar sus tierras de forma que se reduzca efectivamente la degradación. Además, las nuevas normativas instan a esa integración. En 2023, la UE introdujo el Reglamento de Deforestación de la UE (RDUE)¹⁰⁴ como parte de su Pacto Verde de la UE para proteger los bosques mundiales. Está dirigido a siete materias primas clave, como el café, el cacao, la soja, el aceite de palma, el caucho, la madera y el ganado, junto con productos relacionados como el chocolate y el cuero, y podría ampliarse a otros artículos. En lo que respecta al desarrollo alternativo, el RDUE impone un cumplimiento riguroso en la cadena de suministro a los operadores y comerciantes no PYME del mercado de la UE. Entró en vigor el 29 de junio de 2023, con obligaciones principales efectivas a partir del 30 de diciembre de 2024, con un margen de 18 meses para su cumplimiento, y seis meses adicionales para microempresas y pequeñas empresas. Este reglamento afectará sin duda al diseño de DA. Sin embargo, aún no se sabe con certeza si será factible para los beneficiarios finales, que ya están esforzándose por adaptarse a las normas, los precios y los estándares internacionales.

Terreno D: EIDA en mercados emergentes de cannabis regulados y cadenas de valor del cáñamo *Calibración de la teoría del cambio de DA*¹⁰⁵

1. Relevancia – ¿Cómo encaja EIDA en los mercados emergentes de cannabis legal y en las cadenas de valor del cáñamo?

Las nuevas reformas legales del cannabis en todo el mundo han dado lugar a diversas formas de mercados industriales y cadenas de valor regulados del cannabis medicinal, recreativo y del cáñamo. Estas legislaciones pioneras y estos mercados emergentes, a menudo todavía en fase de desarrollo, dejan cierto margen para imaginar oportunidades empresariales y económicas creativas, explotando el potencial de los productos básicos recién regulados. Este debate no se refiere únicamente a los usos personales del cannabis para adultos y al impacto de sus legalizaciones, sino que incluye debates económicos más amplios que exploran el potencial social y económico de las plantas de cannabis y cáñamo en sus múltiples usos. Sin embargo, a pesar de la decisión adoptada en diciembre de 2020 por la Comisión de Estupefacientes de la ONU de retirar el cannabis y la resina de cannabis de la Lista IV de la Convención de 1961, el cáñamo y el cannabis

¹⁰⁴ Reglamento sobre productos libres de deforestación – Comisión Europea (europa.eu)

¹⁰⁵ Una teoría del cambio (TdC) es un método de conceptualización de proyectos que describe cómo se prevé que una intervención o una serie de intervenciones concretas produzcan un cambio de desarrollo específico/objetivo, utilizando un análisis causal basado en las pruebas existentes. Puede ser decisivo para configurar la formulación de estrategias de programa basadas en resultados y pruebas, con un análisis exhaustivo y una delineación transparente del impacto previsto, los beneficiarios, los supuestos y los riesgos. También suele utilizarse para orientar la evaluación y el seguimiento de proyectos y programas. Existe una amplia bibliografía sobre la TdC. Para una visión general, consulte: Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Theory of Change, UNDAF Companion Guidance, UNDG.



industriales siguen siendo objeto de controversia. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) publicó recientemente un número especial de su serie Commodity-at-a-glance, «Trade in Industrial Hemp: El eslabón perdido»¹⁰⁶ para informar y sensibilizar a los responsables políticos y al público en general sobre el desarrollo del cáñamo industrial. Según el informe, se prevé que el mercado mundial del cáñamo, en valor, crezca y alcance unos 18 600 millones de dólares a finales de la década, a pesar de que la producción y el comercio mundiales son muy limitados en comparación con cualquier otro cultivo¹⁰⁷. Una de las conclusiones destaca cómo las normativas y legislaciones vigentes en la mayoría de los países tienden, sin embargo, a impedir la plena explotación del potencial de esta materia prima.

En la región de América Latina y Caribe (ALC) ha aumentado el interés por aprovechar las oportunidades que podrían brindar los mercados emergentes del cannabis. Con Uruguay como pionero del movimiento de reforma del cannabis, varios países de América Latina y el Caribe están explorando las posibilidades y las formas de los mercados regulados de cannabis: Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Paraguay, Colombia y México. Dominar los aspectos legales y lograr un equilibrio entre la promoción de la justicia social al tiempo que se garantiza el desarrollo del mercado y la regulación del acceso a las sustancias plantean debates. La discusión en torno a los enfoques innovadores de Desarrollo Alternativo en estos terrenos puede ser un reto, ya que implica explorar métodos y objetivos que pueden no ser evidentes ni sencillos de inmediato, tanto en teoría como cuando se ponen en práctica.

Aparte de los aspectos relacionados con la regulación y el control de las drogas, muchos reformistas también cuestionan el papel de los cultivadores tradicionales de cannabis¹⁰⁸ o de los antiguos vendedores de cannabis ilícito en esas nuevas economías reguladas. Además, siendo el Desarrollo Alternativo un instrumento de apoyo a transiciones más viables e inclusivas fuera de las economías de las drogas ilícitas, sigue habiendo dudas y preguntas sobre dónde encajarían las alternativas y quién se beneficiaría de ellas en el caso de los mercados lícitos emergentes de cannabis o cáñamo. La falta de claridad, incluso en algunos casos la confusión, surge en el debate y a través de los países participantes en EIDA en torno a la relevancia misma del concepto de DA en estos contextos. Teniendo en cuenta las diversas formas de mercados y cadenas de valor que se crean a partir del cannabis y el cáñamo, resulta aún más complejo establecer esta cuestión. Los debates observados toman dos direcciones:

- Garantizar que las reformas y las economías reguladas emergentes generen oportunidades económicas inclusivas, en particular para las personas que estaban o están implicadas en actividades ilícitas relacionadas con el suministro de cannabis u otras drogas (cultivadores y agricultores tradicionales de cannabis, microvendedores, comunidades que se benefician de la (pasada) economía ilícita).
- Explotar nuevos modelos de desarrollo del mercado con el cannabis y el cáñamo como vehículos de transformación económica para todos.

Imagen 9: Instalación de producción legal de cannabis, Uruguay



Fuente: viaje de estudio de EIDA,
24 de noviembre

106 [Panorama de los productos básicos: Número especial sobre el cáñamo industrial | UNCTAD](#)

107 Se calcula que, en todo el mundo, el cáñamo ocupa entre el 0,01 % y el 0,02 % de las superficies cosechadas de cultivos primarios; en la UE, alrededor del 0,05 % (unas 10 veces menos que el arroz o el algodón de siembra en la UE). Las cifras comerciales también son bajas: se calcula que oscilan entre 50 y 250 millones de dólares. [Panorama de las materias primas: Número especial sobre el cáñamo industrial | UNCTAD, Capítulo 4.](#)

108 «Agricultores tradicionales de cannabis» se utiliza como término genérico para identificar a los agricultores que estaban o siguen estando implicados en el cultivo ilícito de cannabis antes o a pesar de las reformas del cannabis en países relevantes, como Uruguay, Paraguay, San Vicente y las Granadinas y Jamaica.



Los analistas han advertido de los riesgos de la captura corporativa de las industrias emergentes (Pereira 2022) y de los riesgos de las nuevas y más profundas desigualdades. Hasta ahora, los modelos tienden a promover la producción orientada a la exportación y un enfoque centrado en los beneficios que da prioridad a la estandarización de la producción, las patentes de productos y los cultivos de interior, favoreciendo a las grandes empresas y a los agentes con gran intensidad de capital. La tendencia general en los países observados es comenzar a reflexionar, no sin dificultades, en torno a los «mercados emergentes inclusivos de cannabis o cáñamo», que incluirían al agente del mercado ilícito de ayer, suponiendo su interés en permanecer en ese sector. Algunos años después de las reformas iniciales, se hacen esfuerzos para desarrollar políticas públicas o intervenciones para apoyar la entrada en el mercado legal de los cultivadores pequeños y tradicionales, considerando al mismo tiempo las disposiciones antimonopolio. Los socios de aprendizaje de EIDA entrevistados reconocen que las desigualdades estructurales en cuanto a capital, tierra, tecnología y conocimientos técnicos/científicos hacen que sea extremadamente difícil y arriesgado para los cultivadores de cannabis pequeños y tradicionales capitalizar las nuevas oportunidades del mercado legal. Aunque se benefician en términos de conocimientos técnicos y creatividad, las prácticas tradicionales de cultivo de cannabis a menudo carecen de la rastreabilidad y la responsabilidad necesarias para obtener productos de alta calidad y cumplir las normas comerciales. Algunas otras iniciativas, aún muy dispersas y de alcance limitado, imaginan cómo los grupos más marginados también podrían participar y beneficiarse en las nuevas cadenas de valor. Parece que los marcos normativos, el diseño de objetivos y supuestos, las barreras técnicas y las trampas de recursos, a menudo ponen en peligro a las innovaciones.

2. ¿Cómo avanza EIDA en la práctica? Iniciativas seleccionadas en toda la región

Mientras Paraguay explora cómo hacer que el cultivo lícito de cannabis sea valioso para las familias indígenas más vulnerables, como se describe en el capítulo 1 de este estudio, los mercados emergentes de cannabis ofrecen una entrada estratégica para fomentar la sostenibilidad y el crecimiento equitativo, principalmente en el Caribe. En Jamaica y San Vicente y las Granadinas, se están realizando esfuerzos de conceptualización sobre cómo aprovechar sus aspectos económicos, sociales y de control. En Uruguay, el debate no es tan evidente, teniendo en cuenta que la reforma se ha planteado principalmente en términos de objetivos sanitarios y preventivos.

Desde el desarrollo de un marco normativo para el establecimiento de una industria de cannabis medicinal, Jamaica y San Vicente y las Granadinas han explorado más a fondo cómo el enfoque de Desarrollo Alternativo también podría servir para el avance de unos mercados regulados de cannabis y unas cadenas de valor de cáñamo más inclusivos, justos y sostenibles, incluso para los agricultores tradicionales. A diferencia de otros países de mercados emergentes, están planteándose una visión más completa de los posibles beneficios del cannabis regulado, lo que hace que los objetivos de un posible DAI estén bastante claros, aunque sus modalidades de operatividad aún deban afinarse y dotarse de recursos.

Caso D: nuevas cadenas de valor del cannabis medicinal legal o del cáñamo industrial

Jamaica (conceptualización, pilotos)
San Vicente y las Granadinas
(conceptualización)

Uruguay (pilotos, potencial)
Paraguay (potencial)

En **Jamaica**, desde la reforma del cannabis de 2015, el Gobierno ha avanzado en el establecimiento de un marco para el cannabis medicinal basado en un sistema de licencias de «circuitos cerrados» (comercio con licenciarios), que gira en torno a las exportaciones internacionales y las ventas a turistas. Las primeras iniciativas se ensayaron con vistas a sentar algunas bases para el desarrollo de una industria inclusiva del cannabis medicinal. Se debatieron disposiciones especiales para los «pequeños cultivadores tradicionales de ganja» en la industria legal regulada a partir de 2019. Dos



importantes proyectos piloto de un año de duración, a saber, el proyecto «Orange Hill» en West Moreland y el proyecto «Accompong» en el que participa la comunidad cimarrona, han acaparado la atención, a pesar de algunas dificultades a la hora de garantizar las condiciones necesarias para su puesta en marcha (tenencia de la tierra y obstáculos burocráticos principalmente). Destinados a facilitar la transición de los actuales cultivadores ilícitos de ganja al mercado legal regulado, se esperaba que estos proyectos «garantizaran que nadie se quedara atrás» y «que los pequeños cultivadores del sector estuvieran protegidos a medida que se expande la industria mundial de la marihuana. [...] porque existe el temor real de que, a medida que la industria emerge y se corporativice, el hombre de la ganja original, el agricultor original, podría muy bien quedar al margen de las ganancias y los beneficios»¹⁰⁹. A pesar de las dificultades iniciales, el gobierno jamaicano ha emprendido esfuerzos de seguimiento con el diseño de un programa «AD 2.0» en 14 parroquias. Aunque los detalles exactos y los resultados de esta iniciativa siguen en fase de diseño, el proyecto abarca el desarrollo de criterios más claros para la concesión de licencias de producción que facilitarían la inclusión de los agricultores en el mercado de producción de cannabis. Los socios de aprendizaje destacaron los progresos realizados en este ámbito en el nuevo diseño del programa. En respuesta a las movilizaciones de los pequeños agricultores, este segundo intento incluye mayores consultas con grupos de agricultores. Entre los avances señalados por los socios de aprendizaje, se exigirá a los agricultores que organicen y presenten «un plan de desarrollo comunitario», al tiempo que se definirán medidas para reducir los costes de entrada en el mercado legal.

En **San Vicente y las Granadinas (SVG)**, además de la redacción y promulgación de una ley de amnistía para los productores de cannabis¹¹⁰, también se están realizando esfuerzos para integrarlos mejor en la cadena de producción legal. Ya en 2019, la Autoridad del Cannabis Medicinal (MCA) de San Vicente y las Granadinas propuso a los agricultores una serie de sesiones de formación sobre Buenas Prácticas Agrícolas y de Recolección (GACP) para familiarizar a los titulares de licencias con las normas mundiales y las mejores prácticas para los mercados objetivo de exportación, incluidos los países europeos¹¹¹. Sin embargo, no se incluyó explícitamente a los agricultores tradicionales, que tuvieron problemas con el régimen de licencias. Con vistas a garantizar productos de alta calidad para su venta en el mercado nacional, regional e internacional, la MCA, creada para aplicar la reforma del cannabis, ha detallado una propuesta reciente: «Hacia un Programa de Desarrollo Alternativo y una Zona de Cultivo de Cannabis Intensivo de Alta Calidad.» Se proponen dos opciones bajo el modelo Lashum / Top Hill replicable en otras zonas de la isla.

- La opción de diversificación agrícola alternativa o **GALI – General Alternative Livelihood Initiative (Iniciativa General de Medios de Vida Alternativos)** pretende ayudar a los cultivadores tradicionales a diversificarse y abandonar la producción de cannabis sin dejar de trabajar en los sectores de la agricultura (producción de alimentos) y el turismo. Los antiguos cultivadores tradicionales tendrán la posibilidad de arrendar o alquilar una parcela de tierra para desarrollar un plan de cultivo basado en una lista de opciones de cultivo y ganadería adecuadas y en normas de protección del medioambiente. Esta iniciativa de diversificación se centrará en la reconversión y el suministro de los factores de producción necesarios para que los agricultores interesados puedan establecer medios de vida rentables (pesca, ganadería, cacao y otros cultivos arbóreos, hortalizas) y asegurarse unos ingresos suficientes. Se espera que el turismo y los servicios relacionados con el ecoturismo atraigan a inversores privados y asociaciones internacionales.

109 Sterling, N. (2019) «Ganja Cultivation Project for Small Farmers to Begin by March – PM», Jamaica Information Service, 8 de enero; Ferguson, A. (2019) «Accompong ready to plant 10 acres of ganja – Minister says small farmers won't be left behind», The Gleaner, 29 de abril. Como se menciona en TNI 2021.

110 [Ley de amnistía para el cultivo de cannabis – Autoridad del Cannabis Medicinal \(mca.vc\)](#)

111 [Los cultivadores tradicionales de cannabis recibirán formación sobre buenas prácticas – Autoridad del Cannabis Medicinal \(mca.vc\)](#)



- La opción alternativa de cannabis medicinal legal o **CALI – Cannabis Alternative Livelihood Initiative (Iniciativa de Medios de Vida Alternativos al Cannabis)** tiene como objetivo desarrollar y mejorar las habilidades existentes, las experiencias tradicionales y los conocimientos de los agricultores tradicionales de cannabis, proporcionándoles asistencia técnica y equipos productivos que tendrían un impacto positivo en sus habilidades y perspectivas de producción. El cannabis autorizado sería aquí el cultivo alternativo (frente al cultivo ilícito) en torno al cual también podrían cruzarse posibles prácticas innovadoras con otros cultivos para mejorar su calidad.

En ambos modelos se prevé el acceso a la formación (cumplimiento de las normas mundiales, gestión empresarial, banca) y a un banco de herramientas para apoyar la mecanización del cultivo y la producción de productos de alta calidad. Se creará una plataforma de asociación público-privada, un banco de tierras y comités técnicos, junto con seis funcionarios de enlace, todos ellos cultivadores, que actuarán de puente entre los cultivadores de las distintas regiones y el Gobierno, y tratarán los problemas pertinentes con la MCA. El apoyo técnico prestado ayudaría a los cultivadores a formar cooperativas. Se han asignado los primeros títulos de propiedad a antiguos cultivadores ilícitos. Los socios de aprendizaje destacaron las oportunidades de capacitación que la industria emergente podría aportar en ese sentido.

A pesar de los esfuerzos por desarrollar un plan estratégico global, una serie de retos operativos suscitan preocupación en el grupo de trabajo de la MCA. Uno de los principales sigue siendo el acceso a la tierra y su tenencia, frente al cual se contemplan varias alternativas. El modelo 1 implica que la MCA asegure tierras adecuadas en la zona de Lashum-Top Hill y las coloque en un Banco Comunitario de Tierras (CLB) para su posible alquiler (bajo) o arrendamiento a antiguos cultivadores de cannabis que carezcan de tierras. El modelo 2 implica el establecimiento de una zona de cultivo intensivo de cannabis mediante una asociación público-privada con grupos de cultivadores tradicionales y una empresa autorizada como inversora. El modelo 3 es más ambicioso y amplía la participación del sector privado, con una empresa comercializadora autorizada de mayor tamaño que concentra sus inversiones y su producción en torno a una zona de cultivo más extensa a la que se destinaría una superficie adicional para la ganadería alternativa y los cultivos arbóreos u otras actividades turísticas importantes. Un segundo reto crítico para hacer avanzar el EIDA sigue siendo el acceso a recursos financieros y apoyo para afinar y hacer operativas las propuestas existentes.

En **Uruguay**, el debate sobre el DAI, aunque se promueve en el seno de la Secretaría de la Junta Nacional de Drogas, no se enmarca en esos mismos términos, que al principio resultaron bastante ambiguos. Desde la coordinación para la elaboración del Marco de Referencia OEA-CICAD 2019 para la Comprensión del Concepto de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS)¹¹² como entonces presidente del Grupo de Expertos en Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (GE-DAIS)¹¹³, Uruguay ha mantenido intacto su compromiso de proseguir una reflexión nacional sobre la aplicabilidad del Desarrollo Alternativo en sus territorios. Este esfuerzo gozó de un mayor impulso después de que la **Estrategia Nacional sobre Drogas 2021–2025**¹¹⁴ ya allanara el camino para tales consideraciones. Como parte de su pilar «Justicia y convivencia», se reconoce el marco de referencia del DAIS y la necesidad de implementar programas de promoción y desarrollo social y económico para responder a la «fragilidad de las comunidades afectadas por el tráfico ilícito de drogas, en particular el microtráfico»¹¹⁵. Entre sus líneas de acción prioritarias, la estrategia nacional prevé el desarrollo de estrategias y programas específicos de intervención en las comunidades identificadas como de mayor riesgo por la cultura de la ilegalidad y la exposición a la comisión

112 [Descargar.aspx \(oas.org\)](#)

113 [Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible \(oas.org\)](#)

114 [Estrategia Nacional de Drogas 2021–2025 | JND \(www.gub.uy\)](#)

115 *Ibid*, p. 31



de delitos de microtráfico de drogas. Se busca establecer programas de integración socio-laboral y educativa, dirigidos a los más vulnerables, incluidas las mujeres, que complementen medidas alternativas al encarcelamiento (líneas prioritarias nacionales 3 y 6 de Uruguay). En este marco se ha planteado el *Proyecto Dais en territorios vulnerables*, descrito en el Capítulo 2, apartado Terreno A.

«La futura agenda de DA tiene el potencial no sólo de trabajar sobre las vulnerabilidades de una manera adaptada al territorio, sino también de fomentar la cooperación institucional y la implementación conjunta.»

Entrevista del estudio IADA, Uruguay SNG, Unidad de gestión territorial, octubre de 2024

Como parte de esos esfuerzos y alimentada por los intercambios regionales y bilaterales que tienen lugar en los ámbitos de COPOLAD o CICAD OEA, la *Junta Nacional de Drogas*, y en particular la Unidad de Gestión Territorial de su secretaría, se ha esforzado por profundizar en este enfoque y elaborar una «agenda nacional para el DAIS» en el país. Sin embargo, los socios de aprendizaje siguen luchando mucho contra la ausencia de un marco conceptual claro para DA en los países sin cultivo, y contra rutinas institucionales y políticas aisladas para ampliar el alcance del DA y adaptarlo a las características del territorio. Como se destacó en las entrevistas, «las vulnerabilidades uruguayas ante las actividades de suministro de drogas ilícitas están muy segmentadas territorialmente. Esta segmentación ha tenido algunos retrocesos. De alguna manera, también dio lugar a una fragmentación institucional de la operatividad de la política de drogas, con una limitada reflexión e implementación intersectorial»¹¹⁶. Sin embargo, el marco institucional de la Junta permitiría superar estas limitaciones y abrir oportunidades para el diálogo intersectorial con los ministerios interesados. Tal y como se han hecho eco los socios de aprendizaje, los organismos de coordinación en materia de drogas han sido diseñados para facilitar acciones coordinadas y equilibradas en el conjunto de ministerios que agrupa. «Aún quedan puentes por tender, y también depende de los intereses de cada miembro. Pero es necesario tender esos puentes y que sigamos esforzándonos por hacerlo.»¹¹⁷

En cuanto a DAI aplicado a la economía regulada del cannabis, la definición de los puntos débiles y los posibles grupos destinatarios resulta poco clara, o bien contradictoria con algunas de las posturas políticas del país. El esquema regulatorio uruguayo se articula en torno a un enfoque integral centrado en la salud, con un estricto control estatal de toda la cadena de la industria del cannabis, desde la producción hasta el consumo. En ese sentido, la industria del cannabis no ha sido enmarcada como una posible alternativa económica per se, mientras que la priorización de agentes anteriormente involucrados en la venta de drogas y el microtráfico no ha sido destacada de manera prominente por los defensores de la reforma en sus primeros tiempos. No obstante, se están sopesando cuidadosamente ligeros ajustes, también en un contexto con una creciente demanda de mayor flexibilidad en la regulación de los clubes de cannabis y de un mercado más inclusivo. Se están examinando nuevas vías en torno a los productos a base de plantas de cannabis, como la producción de cáñamo y productos derivados. Como se detalla en el cuadro 7, la alternativa de este nicho de mercado se encuentra en una fase muy temprana y sin duda participa de la perspectiva de un mercado emergente más sostenible que podría beneficiar al crecimiento socioeconómico. Sin embargo, parece que este planteamiento aún no ha sido objeto de una estrategia completa, ni en términos de comercialización ni de inclusión de los grupos más vulnerables. Como tal, se ajusta a los principios clave del DA de una manera un tanto limitada.

116 Viaje de campo de EIDA, Uruguay, Reunión con el equipo de la Unidad de Gestión Territorial de la JND, Montevideo, 27/10/23

117 Entrevista de estudio de EIDA, Uruguay Socio de aprendizaje, JND, Unidad de gestión territorial, octubre de 2023



Cuadro 7: un proyecto bioeconómico de cáñamo microempresarial sólo para mujeres: «Sativa. Uy Project»

Con la reciente legalización del cannabis, que abre nuevas vías más allá de la medicina y la biología, dos decididos emprendedores montevideanos – un hábil diseñador industrial y un apasionado investigador académico – han unido sus fuerzas para explorar el vasto potencial del tejido de cáñamo. Juntos han creado recientemente el Proyecto Sativas.UY, una microempresa dedicada a revalorizar los tallos de cáñamo industrial y explorar su potencial en los sectores textil y de la construcción. En su fase inicial, el proyecto está desarrollando tejidos y confeccionando prendas de vestir y artículos de decoración, asociándose con colectivos de mujeres reconocidas por sus habilidades textiles y tejeduría. Las dos empresarias a las que se entrevistó desarrollan aspectos de bioeconomía y defienden un enfoque sostenible: «el cultivo del cáñamo requiere mucha menos agua que el del algodón y produce 2,5 veces más fibra, además ocupa menos superficie. Una hectárea de cáñamo puede producir la misma cantidad de papel que cuatro hectáreas de árboles y su papel es reciclable entre 7 y 8 veces, lo que lo hace tres veces más sostenible que el papel de pasta de madera. No podemos equivocarnos al elegir este camino. Lo único que nos preocupa es la sostenibilidad del mercado: hay una demanda nacional muy limitada y, hasta ahora, el apoyo y los recursos son insuficientes para pretender llegar más alto.» (Reunión con empresarios de Sativa, viaje de campo de EIDA, Uruguay, octubre de 2023)

Con el apoyo de la incubadora Khem, el Polo Tecnológico de Pando, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y la subvención de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), Sativas. UY es pionera en la creación de productos únicos derivados del cáñamo¹¹⁸. Aprovechando la visibilidad en las redes sociales y fomentando asociaciones inteligentes, trabajan para desarrollar un mercado sólido para sus ofertas. Al quedar fuera del ámbito de intervención de la JND, esta iniciativa buscó el apoyo de la agencia que ayudó a su visibilidad y a la búsqueda de alianzas. El proyecto se presentó a Uruguay XXI (agencia de promoción de exportaciones, inversiones e imagen país) y a plataformas como Cannabis Business Hub (plataforma que conecta a emprendedores para oportunidades de negocio en el mercado del cannabis) y Expo Cannabis.

Imagen 10: Productos a base de cáñamo del proyecto SATIVA



Fuente: viaje de campo de EIDA, Uruguay, 23 de octubre

En este terreno de EIDA, la noción original de Desarrollo Alternativo, que implicaba la transición a otros cultivos y fuentes de ingresos legales, se matiza, si no se recentra, no en torno a la naturaleza del cultivo sustitutivo, sino a las personas implicadas en la economía ilícita pasada o superviviente. Mientras que algunos podrían ver una alteración conceptual, otros podrían anticipar más bien una reorientación, ya comprometidos en otros terrenos de DAI donde el enfoque de DA centrado

118 Iniciativas similares como HEMPA utilizan cáñamo importado.



en las personas tiende a divulgarse mejor. La reciente oleada de cambios políticos y el floreciente sector del cannabis pueden ofrecer nuevas perspectivas para que los pequeños agricultores interesados abandonen las actividades ilegítimas y se dediquen al cannabis legal o a otros tipos de actividades generadoras de ingresos subvencionadas. No obstante, para ajustarse a este propósito, el enfoque de DAI en terrenos de mercados emergentes de cannabis y cadenas de valor del cáñamo seguiría pidiendo a las partes interesadas que aclararan o construyeran una teoría del cambio basada en el territorio que girara en torno a la superación de los retos a los que se enfrentan las personas implicadas/anteriormente implicadas en el suministro de drogas ilícitas. A continuación, se propone un análisis FODA básico (figura 8) para ayudar a aclarar los términos de un debate muy necesario, aunque todavía delicado y politizado, para las partes interesadas en la política de drogas.

Figura 8: Análisis FODA de las opciones del DAI observadas en los mercados emergentes de cannabis y cáñamo (Jamaica, SVG, Uruguay, Paraguay)

Puntos fuertes	Puntos débiles
<ul style="list-style-type: none">→ Visión integradora→ Mayores mecanismos de consulta→ Modelos basados en opciones→ Lluvia de ideas nacional	<ul style="list-style-type: none">→ Definición de la finalidad y naturaleza de la «alternativa»→ Delimitación y consulta de los beneficiarios y grupos destinatarios de las alternativas definidas→ Lagunas legislativas→ Necesidades de acceso al terreno, conocimientos técnicos de alto nivel y equipamiento
Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none">→ El cannabis y el cáñamo legales como alternativas socioeconómicas→ Movilización y compromiso de las organizaciones de agricultores→ Cooperación intersectorial - Ministerios de Agricultura, Comercio, etc.→ Investigación e intereses económicos internacionales→ Inversiones y colaboración público-privada→ Potenciales de autofinanciación	<ul style="list-style-type: none">→ Captación corporativa→ Apoyo y recursos financieros limitados→ Mecanismos de gestión pluripartitos limitados→ Compromiso de las partes interesadas→ Supuestos con consultas limitadas de las perspectivas de reconversión socioeconómica/profesional deseadas de los antiguos agentes de la economía ilícita del cannabis.→ Desvío y mercados grises de cannabis

Conclusión – Lecciones emergentes y vías para las futuras reflexiones políticas sobre EIDA

A pesar de contar con una definición comúnmente aceptada, el concepto de Desarrollo Alternativo nunca ha estado realmente asentado. Aunque se reconoce que el DA es un marco legítimo y viable orientado al desarrollo para la formulación de políticas sobre drogas y se hace referencia a él en los documentos sobre este tipo de políticas, tal y como se presenta en la introducción, ha llegado a significar y ofrecer cosas diferentes de un país a otro, pero también a diferentes partes interesadas, desde los responsables políticos a los profesionales sobre el terreno, desde los donantes a los beneficiarios finales. Aunque su fragmentación en varias interpretaciones podría haber sido problemática en el pasado, su maleabilidad conceptual también explica parte de la pertinencia duradera del concepto y su posible capacidad de adaptación a los retos cambiantes y emergentes relacionados con las drogas.

Aunque la innovación puede traducirse en una mayor eficacia y pertinencia, también conlleva numerosas incertidumbres y riesgos, entre ellos:

- **Aproximación conceptual:** la ampliación o adaptación de un marco político de DA y de las medidas conexas puede ciertamente crear oportunidades de solapamientos y sinergias positivas, pero también corre el riesgo de duplicar esfuerzos y distorsionar la aplicación de los instrumentos existentes si no se hace correctamente.
- **Financiación de ensayos:** la innovación suele requerir una inversión sustancial en investigación, desarrollo e implementación, sin garantía de retorno de la inversión. Además, puede desviar los recursos, la atención política y la atención de las actividades básicas, lo que puede afectar a los resultados de la lucha contra las drogas a corto plazo y a los potenciales efectos a largo plazo.
- **Retos operativos:** los nuevos instrumentos y herramientas pueden encontrar dificultades técnicas inesperadas, como problemas de escalabilidad, barreras de confianza, problemas de compatibilidad o vulnerabilidades en materia de seguridad.



- **Coherencia política y riesgos normativos:** las innovaciones, especialmente dentro y a través de esquemas diferenciados de política y regulación de drogas, pueden enfrentarse a obstáculos políticos, problemas de cumplimiento o desafíos normativos, especialmente cuando se trata de aplicar el DA sin un marco político (sobre drogas) claro o dentro de mercados legales emergentes de cannabis y cadenas de valor del cáñamo.
- **Daños a la credibilidad:** el fracaso de las iniciativas de innovación, sobre todo en lo que respecta a la satisfacción de las expectativas de los responsables políticos y los beneficiarios, puede dañar la reputación y la credibilidad del DA fuera de la comunidad afín a éste, lo que puede provocar una resistencia al cambio y la pérdida de la confianza de los socios/donantes y los beneficiarios.

Por lo tanto, aventurarse en EIDA implica considerar y sortear estos riesgos con un cuidadoso diseño de la innovación, una planificación basada en los resultados y sistemas de gestión, pero también con transparencia, flexibilidad y una humilde voluntad de asumir esos riesgos y aprender tanto de los éxitos como de los posibles fracasos.

Así pues, es fundamental situar primero los terrenos posibles y oportunos para las innovaciones, sin desmantelar las dimensiones centrales y la teoría del cambio adscritas a «DA tradicional». Como se presentó en la introducción, este estudio pretendía encontrar algunos elementos de respuesta a la siguiente pregunta general:

¿En qué medida las iniciativas de EIDA identificadas (en sus características de diseño, instrumentos y modalidades de aplicación) pueden ser útiles para hacer avanzar la pertinencia y la eficacia del DA en los territorios afectados por las drogas más allá de los contextos tradicionales, contribuyendo al mismo tiempo a una formulación de políticas más global, equilibrada y coherente en materia de DA, control de drogas y medidas relacionadas con el desarrollo?

Este capítulo extrae algunas lecciones emergentes de las observaciones del estudio sobre EIDA y ofrece algunas perspectivas sobre cómo sortear esos riesgos. A continuación, ofrece algunas orientaciones para considerar cómo los EIDA podrían ser útiles para impulsar medidas de política de drogas orientadas al desarrollo en contextos «no tradicionales» para intervenciones y programas más integrales, eficientes e impactantes en el futuro.

I. Lecciones y retos emergentes de las experiencias de EIDA en LAC

Esta sección intenta sistematizar las lecciones emergentes, las prácticas y los retos de los EIDA tal como se han desarrollado y experimentado hasta ahora en LAC, según los criterios clave del CAD de la OCDE que ayudan a determinar los méritos y el valor de una intervención. Con base únicamente en las observaciones de este estudio, éstas evolucionan a medida que crecen las experiencias en el campo, se hacen visibles sus resultados y se realizan nuevas evaluaciones en profundidad. Sirve, pues, como primera base de reflexión.



CONSIDERACIÓN CLAVE PARA LA ADAPTABILIDAD:

«¿Cómo podría adaptarse EIDA a su finalidad?»

- **Tal y como se aplican en los territorios observados, EIDA suponen una reevaluación y recategorización multidimensional del «problema de las drogas» en todos los territorios, lo que exige una mayor consideración del papel polifacético de las actividades relacionadas con las drogas ilícitas en los sistemas socioeconómicos, de economía política y de gobernanza de los territorios afectados.**

Los EIDA emergentes, especialmente en entornos urbanos, territorios étnicos e indígenas y zonas vulnerables, demostraron una mayor valoración de las realidades relacionadas con las drogas dentro de sus contextos territoriales, culturales y sociales. Esto supuso que las políticas pasaran de centrarse en la dinámica del mercado ilícito para centrarse en sus condiciones propicias, incluidas las fragilidades institucionales y de gobernanza que pueden favorecer su continuidad. Al igual que en el caso del DA tradicional, es necesario tener en cuenta las desigualdades estructurales, las relaciones sociales y la cultura (urbana, étnica, comunitaria ...) para comprender mejor los vectores del fenómeno de las drogas ilícitas y los retos que conllevan (violencia, usos tradicionales ...), su economía política y los posibles puntos de apoyo de las políticas. El mayor uso de herramientas como la ejecución directa de proyectos, el diagnóstico socioeconómico, las encuestas sociológicas periódicas y los mapas georreferenciados ponen de relieve los esfuerzos por comprender mejor las realidades sociales vinculadas a las actividades relacionadas con las drogas. Los esfuerzos en pro de marcos de acción más «integrales», especialmente en zonas vulnerables, que aborden las múltiples dimensiones del desarrollo (social, económico, político y medioambiental) apuntan además al desarrollo de enfoques más adaptados al territorio, hacia el que se dirigen los nuevos terrenos.

- **Sin embargo, sigue habiendo una falta de claridad sobre los grupos destinatarios de EIDA, especialmente cuando se aplican más allá de los terrenos de cultivo ilícito. Es necesario calibrar EIDA por eslabones específicos de la cadena de drogas ilícitas y reevaluar la noción de «vulnerabilidad» a su eslabón específico en territorios determinados, especialmente en terrenos urbanos y de mercados emergentes de cannabis. El DA no puede hacerlo todo: ni sustituir a ningún programa de integración social ni ser utilizado como etiqueta de ningún programa de prevención del consumo de drogas con un componente económico.**

Según los casos observados, el EIDA en entornos urbanos implica examinar no sólo los marcadores tradicionales de vulnerabilidad, sino también considerar influencias más amplias de gobernanza, culturales y sistémicas que contribuyen a la exposición de las personas a los riesgos del suministro de drogas ilícitas. Esta redefinición hace hincapié en la comprensión de las vulnerabilidades de una forma más matizada y global, reconociendo el papel de las zonas urbanas en la configuración de las experiencias de los individuos, pero también sus posibles perspectivas de transición a la economía lícita. Aunque las dos líneas de acción, reparadora y preventiva, persiguen un enfoque más integral y complementario del DA en los entornos urbanos, también corren el riesgo de confundir a los grupos destinatarios del DAI. La integración del DA en un enfoque preventivo y de reducción de daños presenta la ventaja de garantizar acciones más globales. Sin embargo, el DA sigue siendo un instrumento orientado a la oferta, a través del cual, la ayuda al desarrollo socioeconómico se adapta a los motores y condiciones específicos de los mercados de drogas ilícitas. Del mismo modo, en los nuevos mercados de cannabis, la inclusión de las personas que corrían el riesgo de verse implicadas en las cadenas de drogas ilícitas en las oportunidades socioeconómicas de las nuevas cadenas de valor del cannabis o el cáñamo, o en otros tipos de actividades alternativas, sigue siendo esencial para que los principios del desarrollo alternativo no se pierdan en el camino. Además, la definición de «alternativas» en términos de opciones socioeconómicas, productos, objetivos y beneficiarios también debe considerarse con cautela. El cambio observado hacia un enfoque que se centra más en las personas en las zonas vulnerables podría servir de punto de partida para emprender esta reflexión sobre la delimitación de la vulnerabilidad.



- **El diseño y la viabilidad de los EIDA en terrenos nuevos plantea retos conceptuales y operativos que no pueden abordarse sin una mínima oportunidad política ni un mínimo apoyo político, lo que también se traduce en recursos suficientes.**

Las primeras experiencias brasileñas sufrieron la oposición inicial de los organismos de seguridad pública y las autoridades municipales, y alimentaron discursos políticos reaccionarios. Más recientemente, las iniciativas en los nuevos países interesados (El Salvador, Panamá, Uruguay, México) y en los países con tradición de DA como Colombia muestran la importancia de los momentos políticos: varios socios de aprendizaje esperan los resultados de las próximas elecciones para poner en marcha sus propuestas sin problemas. Los retos persisten, como lo demuestra el estancamiento de los progresos de Jamaica y SVG debido a las limitaciones de financiación. La propuesta de Ecuador de un proyecto piloto autogestionado muestra un enfoque diferente para superar las limitaciones de recursos, mientras que, en la fase de conceptualización, los planes políticos de los nuevos países interesados siguen sin estar claros, especialmente en lo que respecta al apoyo y la financiación de los responsables de la toma de decisiones. En Uruguay, el grupo de trabajo de la Junta Nacional sigue luchando por convencer a otros ministerios. Experiencias como el PNIS en Colombia han sembrado dudas y desconfianza entre los beneficiarios sobre las capacidades del Estado para cumplir los compromisos. Si se quiere proseguir con la exploración de los EIDA, está claro que se necesitará una mejor financiación, pero también esfuerzos para conseguir apoyos afines dentro de los gobiernos. En este sentido, la experiencia de Medellín y el papel de los municipios podrían servir de inspiración, dado que el sistema de gobernanza permite un compromiso transparente y responsable.

COHERENCIA Y SOLAPAMIENTOS –

«¿Cómo contribuye EIDA a las sinergias y la complementariedad entre las políticas y sectores pertinentes?»

- **La conceptualización y las pruebas estratégicas de EIDA en entornos urbanos, zonas vulnerables y, en cierta medida, mercados emergentes regulados de cannabis demuestran un mayor espacio para las sinergias y complementariedades entre los diferentes ámbitos políticos, sectores y fundamentos de cambio correspondientes.**

Los EIDA demuestra además hasta qué punto es primordial lograr la coherencia política y la articulación realista de los objetivos políticos para abordar los polifacéticos retos de la política de drogas. Implican alinear diversas estrategias con las necesidades, pero también con la capacidad de absorción de los beneficiarios para garantizar su eficacia. Esto implica un cuidadoso equilibrio entre las herramientas de reducción de la oferta, los condicionantes, las medidas de aplicación de la ley y las iniciativas de desarrollo. También requiere un enfoque global e integral de los objetivos de oferta y demanda ilícitas, como se muestra en los terrenos urbanos. Además, estas políticas también deben tener en cuenta la delincuencia convergente que afecta al Estado de Derecho.

La combinación de objetivos políticos, enseñanzas y prácticas resulta esencial para realizar esfuerzos sostenidos, coherentes y globales: desde el control de drogas hasta el desarrollo (urbano), como en DA tradicional, pasando por la prevención de la delincuencia, la gestión de la violencia y la capacitación de las comunidades (terreno urbano); la consolidación de la paz, la resolución de conflictos y la protección del medioambiente (terrenos vulnerables, étnicos e indígenas). EIDA supone, por tanto, un paso más en la ruptura de los silos políticos. Sin embargo, hasta ahora hay poca información sobre cómo se abordan los aspectos de coherencia política más allá de la alineación del marco político, el nivel de los programas piloto y los organigramas institucionales de las agencias especializadas en drogas. Además, tampoco está muy claro hasta qué punto las herramientas de reducción de la oferta, los condicionantes y los esfuerzos de aplicación de la ley están equilibrados en particular con las iniciativas de desarrollo en las zonas urbanas.



Sin embargo, estas complementariedades también podrían abrir nuevas vías para la financiación del DA. Vincular el DA a un marco más amplio de desarrollo sostenible, incluidas las dimensiones medioambientales, también apunta a marcos y carteras de financiación más inteligentes e innovadores.

→ **A su vez, estos enfoques integrales e interdimensionales requieren sólidos mecanismos de coordinación intersectorial y pluriagentes y arquitecturas de asociación, tanto a nivel de programación como de operatividad.**

El mapeo de los esfuerzos de los EIDA hasta la fecha revela diversos niveles de institucionalización, con distintos grados de integración y alineación en las estrategias e instituciones nacionales de desarrollo. En muchos casos, EIDA todavía se conceptualiza o se concibe dentro de los límites de los agentes especializados en drogas, con una participación limitada de otros sectores clave. La necesidad de estructuras y asociaciones de múltiples partes interesadas se ve subrayada por ejemplos contrastados. En Brasil, las primeras experiencias de falta de coordinación de las intervenciones basadas en el DA tuvieron consecuencias adversas. Todas las operaciones policiales perturbaron los planes de diagnóstico y tratamiento de los profesionales de la sanidad pública, erosionando la confianza en el programa. Estas conclusiones se hacen eco de la importancia de la coordinación que se subraya en marcos como las Directrices del sistema de las Naciones Unidas sobre ciudades y asentamientos humanos más seguros (ONU-Hábitat 2020). En Colombia, el reto radica en armonizar las visiones, ya que la agenda de paz invita a ello. Sin embargo, el DA y el marco de EIDA siguen siendo en gran medida responsabilidad de los ministerios regios con poca apertura hacia otros agentes del desarrollo.

No obstante, las iniciativas existentes sobre el terreno hacen hincapié en el papel de los sistemas pluriagentes, mostrando arquitecturas de cooperación pragmáticas en las que participan los municipios, el sector privado, la sociedad civil y las universidades. Sin embargo, romper los silos sectoriales a nivel político y programático sigue siendo un reto. Por ejemplo, las ambiciones de EIDA de Uruguay o Jamaica se enfrentan a incoherencias en el apoyo de otros ministerios, a pesar de algunas oportunidades emergentes de cooperación con los ministerios de género e inclusión.

La asignación de equipos, tiempo y estructuras dedicados a la exploración y las actividades de los EIDA también sigue siendo incoherente, y los recursos a menudo se reparten de forma escasa o se integran en los marcos de control de drogas existentes, si es que existen. Esta integración limitada plantea retos a la hora de abordar eficazmente las cuestiones relacionadas con las drogas a un nivel social más amplio, como invita EIDA, lo que pone de relieve la necesidad de una mayor cohesión y alineación estratégica dentro de los marcos nacionales de gobernanza.

EFICACIA DE LA INNOVACIÓN –

«¿Qué características facilitan o dificultan la aplicación de EIDA?»

→ **En los nuevos terrenos, la opción de los enfoques centrados en las personas y las intervenciones y actividades más integradoras ha sido decisiva para mejorar los sistemas de resiliencia de los beneficiarios. Esto ha supuesto centrarse en el empoderamiento individual, la protección existente y los sistemas de apoyo de las personas implicadas o en riesgo de estarlo en actividades de suministro de drogas ilícitas (comunidad, familia, padres, escuelas...).**

En los terrenos urbanos, se hace hincapié en la importancia de la educación, la proximidad y los sistemas de apoyo de las personas implicadas o en riesgo de estarlo en actividades relacionadas con la oferta de drogas ilícitas (Brasil, Colombia, El Salvador). Los enfoques sociales y psicosociales (creación de redes, socialización, tutoría personal, asesoramiento personal, artes, apoyo psicológico) se consideran especialmente relevantes para prevenir el abandono escolar. Esto tam-



bién se traduce en terrenos vulnerables y étnicos e indígenas, donde las intervenciones se centran en la autonomía de la comunidad y la apropiación de los beneficios del proyecto, combinando un enfoque orientado al mercado, actividades de refuerzo de capacidades, conocimientos y experiencias locales. Sin embargo, debido a factores históricos, de acceso y políticos, los mecanismos de consulta siguen siendo difíciles y no siempre están plenamente desarrollados en todos los terrenos, a pesar de los crecientes esfuerzos por desarrollarlos en toda la región.

→ **La optimización de las lecciones aprendidas, las buenas prácticas y los principios del Desarrollo Alternativo (DA) han sido fundamentales para cambiar el enfoque de EIDA, que ha pasado de estar basado en las sustancias a centrarse en las personas, con el objetivo de apoyar la visión a largo plazo de una transición hacia una economía lícita y una economía social más propicia en todos los terrenos.**

No cabe duda de que sigue habiendo problemas, sobre todo en lo que respecta a la tenencia de la tierra. Sin embargo, una mayor atención a las iniciativas impulsadas por el mercado en las zonas de cultivo ilícito, la diversificación de las alternativas y los esfuerzos de comercialización, la conexión de los beneficiarios de DA con mercados más diversos contribuyen a que la intervención, la pertinencia y, en cierta medida, la apropiación, sean más eficaces. En cuanto a las oportunidades, los terrenos urbanos y semiurbanos también pueden ofrecer margen de maniobra para adaptar las alternativas a las necesidades de los beneficiarios. En terrenos de mercados regulados emergentes, el uso de productos básicos recientemente regulados como alternativas también ofrece algunas perspectivas para que los antiguos cultivadores evolucionen hacia la nueva economía. En este sentido, el DA se ajusta en gran medida a los imperativos y prácticas del desarrollo, aunque aplicado a los territorios afectados por las drogas.

→ **Haciéndose eco de las dificultades existentes en el DA tradicional, los retos a los que se enfrentan EIDA son también numerosos y polifacéticos, y deben ser objeto de un mayor seguimiento y evaluación. Para ello, será necesario aunar esfuerzos a escala nacional, regional e internacional.**

Las experiencias de EIDA siguen siendo bastante limitadas en cuanto a alcance, volumen y sostenibilidad a largo plazo. Aunque es demasiado pronto para calibrar realmente sus resultados, ya es visible la necesidad de mecanismos integrados de seguimiento y evaluación que abarquen evaluaciones de impacto multidimensionales, e incluyan resultados sociales, económicos, medioambientales y políticos. Para prosperar, es fundamental contar con una visión a largo plazo y generar confianza entre los agentes políticos, los sectores y dentro de las comunidades beneficiarias. Además, las dificultades técnicas imprevistas, como los problemas de escalabilidad y compatibilidad, complican aún más los esfuerzos de aplicación. Para superar estos retos, son cruciales los ensayos de dotación de recursos, que implican financiación, recursos humanos y experiencia. A pesar de algunos esfuerzos, sobre todo en Perú y Colombia, la memoria institucional de DA y su sistematización de los conocimientos adquiridos sobre el terreno son limitadas y no tienen por qué fomentar la toma de decisiones.

INCLUSIVIDAD Y ASPECTOS CENTRADOS EN LAS PERSONAS –

«¿Cómo consigue EIDA que nadie se quede atrás?»

→ **Existe un claro interés, posicionamiento y disponibilidad de herramientas para integrar la inclusión, el género y los aspectos basados en los derechos en las iniciativas de EIDA, incluso con respecto a los derechos a la educación, la salud y el bienestar. Sin embargo, hay margen para mejorar su puesta en práctica.**

Algunos esfuerzos han sido visibles a la hora de situar a las comunidades y personas implicadas o en riesgo de estarlo en la economía de las drogas ilícitas como agentes de cambio y resiliencia.



Entre los ejemplos para fortalecer la resiliencia se incluyen las artes, la formación y las subvenciones empresariales, que promueven estrategias de desarrollo sostenible arraigadas en el desarrollo comunitario y social. Resulta interesante que la lógica de apoyar a las mujeres como pilares del desarrollo y la cohesión económica, comunitaria y familiar también afectó indirectamente a las personas implicadas en el microtráfico. La lógica reside en fortalecer a los agentes de la resiliencia para restablecer un equilibrio social y permitir un efecto rebote positivo en la familia y las comunidades: hijos, vecinos, amigos, o bien la población femenina objetivo que de otro modo está/ha estado/estaría implicada en la economía ilícita. Sin embargo, ha habido algunas limitaciones, en los casos explorados notables en los terrenos de los mercados nuevos y regulados, a la hora de definir las vulnerabilidades y la población objetivo más relevante, y se corre el riesgo de dejar atrás a aquellos que estaban/están en riesgo de ser los más vulnerables a las economías de drogas ilícitas.

II. Vías para la futura reflexión política sobre EIDA

A la vista de las lecciones aprendidas, las siguientes orientaciones pretenden fomentar la reflexión política sobre el futuro de EIDA y seguir informando sobre el desarrollo del marco conceptual, programático y operativo de EIDA. De este modo, se anima a las partes interesadas a considerar las siguientes medidas:

→ **A nivel conceptual, ser claros y realistas sobre el potencial y las limitaciones de EIDA.**

Un conjunto de criterios básicos podría servir de base para definir el contorno del DA en los terrenos afectados o en riesgo de verse afectados por las actividades de suministro de drogas ilícitas. Se debería hacer hincapié en la provisión de alternativas viables a los recursos y el apoyo que puede aportar la economía ilícita, así como a los retos y la violencia que ésta alimenta. Debe considerarse la posibilidad de comprender y delimitar en profundidad las vulnerabilidades específicas.

→ **En un territorio determinado, invertir (tiempo, recursos, experiencia) y ampliar las agendas técnicas y de investigación sobre EIDA.**

Abordar las causas multidimensionales de los problemas relacionados con el suministro de drogas requiere un enfoque global que incluya un análisis socioeconómico y de economía política, que preste especial atención a los aspectos de gobernanza que pueden contribuir a la continuidad de la economía ilícita. Comprender las intrincadas relaciones entre estos factores es crucial para desarrollar intervenciones eficaces. Además, la intersección de las actividades relacionadas con las drogas con otras formas de delincuencia también es fundamental para abordar mejor los retos de las zonas más vulnerables y los terrenos complejos.

En este empeño, es indispensable la participación en la investigación y la planificación de expertos técnicos, equipos de proyectos sobre el terreno, grupos de beneficiarios (conocimiento experiencial), el mundo académico, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y otras partes interesadas. Sus diversas perspectivas y conocimientos pueden contribuir a la formulación de estrategias más holísticas que aborden no sólo los síntomas, sino también los factores subyacentes de los problemas relacionados con las drogas, fomentando soluciones más sostenibles y la resiliencia de la sociedad.

Además, las iniciativas nacionales de desarrollo de capacidades son esenciales para reforzar las aptitudes, los conocimientos y los recursos de los organismos gubernamentales y las partes interesadas locales que participan en el diseño y la aplicación de EIDA.



→ A nivel operativo, seguir avanzando en los principios de DA pertinentes y optimizar las buenas prácticas del DA.

Como ya se está haciendo en algunos terrenos, el perfeccionamiento y la mejora de las herramientas, orientaciones y metodologías de DA existentes, incluidos los esfuerzos de evaluación y supervisión, allanan el camino hacia mejores resultados. Esto implica identificar áreas de mejora, racionalizar procesos y maximizar la eficiencia, manteniendo o aumentando la eficacia. Esta optimización puede implicar un mapeo de otras intervenciones de otros sectores o agentes que tuvieron resultados positivos, una delimitación de buenas prácticas entre sectores que podrían mutualizarse y adaptarse a circunstancias o contextos cambiantes (en este caso a territorios afectados por el fenómeno de las drogas). El objetivo es mejorar y perfeccionar continuamente las prácticas para garantizar que las herramientas de DA sigan siendo pertinentes, impactantes y sostenibles a lo largo del tiempo, pero también podrían servir para aumentar la relevancia del DA en un conjunto más amplio de terrenos.

→ En todos los niveles de la formulación de políticas, alentar y fomentar la institucionalización de EIDA en las corrientes de políticas públicas, al tiempo que se fomenta el conocimiento intersectorial y la creación de diálogo.

La creación de plataformas organizativas multisectoriales puede facilitar el intercambio de buenas prácticas, lecciones aprendidas e instrumentos y metodologías que no necesariamente conocen los especialistas de las agencias contra las drogas. Respectivamente, también sería una oportunidad para comprender cómo las situaciones relacionadas con las drogas también pueden afectar a otros sectores (de desarrollo) de elaboración de políticas, y en qué medida la adopción de «lentes de drogas» también podría fomentar la eficacia en otros ámbitos. Estos intercambios podrían permitir a las partes interesadas aprovechar las experiencias de los demás para mejorar sus propios programas y crear una mayor coherencia de las intervenciones, adaptadas a un territorio determinado.

Por otra parte, la participación de los agentes del desarrollo (o la prevención de la delincuencia, la consolidación de la paz (urbana), etc.) no sólo fomentaría el enriquecimiento mutuo y las sinergias entre el desarrollo alternativo y los programas de desarrollo más amplios, los instrumentos políticos y las opciones de financiación, sino que también garantizaría la integración de las intervenciones de desarrollo alternativo en estrategias de desarrollo nacionales y regionales más amplias para lograr el máximo impacto y sostenibilidad.

Las plataformas de intercambios internacionales y regionales como COPOLAD pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de transmitir estos esfuerzos y abrir el debate a los agentes europeos que puedan enfrentarse a retos similares (inestabilidad urbana relacionada con las drogas, por ejemplo) o que tengan interés en financiar la cartera del DA.

→ A nivel de programación, adoptar un enfoque de coproducción de EIDA que rompa con el automatismo institucional y los silos sectoriales.

La creación de plataformas organizativas intersectoriales puede ser decisiva en ese empeño. Como primer paso, también podría considerarse la creación de grupos de trabajo, laboratorios de innovación social como los propuestos en el marco de las líneas de trabajo de la COPOLAD, o bien organizaciones de la sociedad civil, investigadores y simposios mixtos de investigación para hacer avanzar los proyectos piloto, reflexionar sobre los parámetros y el diseño de evaluación más adecuados, evaluar las iniciativas en curso y supervisar los resultados para fundamentar EIDA basada en evidencia.



- **Mantener vivo el impulso y elevar la relevancia de EIDA en las agendas nacionales, regionales e internacionales** (Copolad, CND, UE, foros sectoriales...) **y en las prioridades de financiación.**

Las movilizaciones para la adopción de la resolución de la CND 2024 «Celebración del décimo aniversario de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Alternativo: aplicación efectiva y camino a seguir» representan un hito prometedor en ese sentido y demuestran un aumento del apoyo que alcanza hasta 50 copatrocinadores, entre ellos los 27 Estados miembros de la UE (Alemania, Bélgica, Brasil, China, Colombia, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Filipinas, Francia, Guatemala, Honduras, Italia, Malasia, Malta, (Reino de los) Países Bajos, Perú, Polonia, Portugal, República Checa, República Dominicana, Rumanía, Singapur, Suecia y Tailandia).

III. Implicaciones conceptuales y operativas para DA

De las iniciativas observadas se desprende que existe cierto margen para aplicar el desarrollo alternativo más allá de los cultivos ilícitos y sus entornos rurales tradicionales. En todos los terrenos observados, los enfoques y las intervenciones basados en el desarrollo alternativo son adecuados y ofrecen **un amplio paraguas para ampliar el conjunto de herramientas disponibles para hacer frente a las causas profundas y a los factores desencadenantes de las actividades de suministro de drogas ilícitas desde una perspectiva territorial**. Ya sea a través de programas más amplios de consolidación de la paz o de desarrollo urbano, las experiencias con EIDA hasta la fecha apuntan a una programación más integrada en consonancia con un enfoque global y equilibrado de los esfuerzos de control de drogas y desarrollo sostenible.

Ahora bien, como se sugería al principio de esta conclusión, plantearse innovaciones y nuevos terrenos no está exento de riesgos. Uno de ellos es la dilución del concepto o bien la multiplicación de la noción derivada que, si bien podría ganar en matices, también podría desdibujar y perder el enfoque inicial encarnado por el Desarrollo Alternativo. Ahora parece fundamental centrarse en las bases comunes para seguir avanzando tanto en el debate conceptual como en el político sobre EIDA.

Como se destacó a menudo en las entrevistas con los informantes de EIDA, **si los criterios de innovación no están claramente definidos y delimitados, existe el riesgo de que EIDA abarquen demasiadas dimensiones diferentes y pierdan su coherencia y, en consecuencia, su credibilidad, pertinencia y pretendida eficacia, como ya se ha comprobado en toda la región**. Como tal, aventurar la innovación exige identificar algunos criterios y aspectos centrales de DA que puedan traducirse de un contexto a otro, o de un «terreno» a otro. También implica delimitar lo que se entiende por «terrenos» y determinar hasta qué punto las dimensiones y lecciones clave del denominado DA tradicional podrían aplicarse a estos terrenos, argumentando que muchos de los principios subyacentes y referenciales de actuación pueden ser los mismos.



Este estudio también aporta dimensiones críticas que son comunes de un terreno a otro. **Aunque las iniciativas descritas también muestran un avance todavía desigual y diversas interpretaciones de lo que podría ser DA, también está surgiendo un sentido común en torno a lo que debería ser DA.**

Desde este punto de vista, **puede deducirse un conjunto de aspectos básicos de la definición de DA comúnmente acordada**, las disposiciones operativas del Capítulo 7 de UNGASS, los Principios Rectores de la ONU o el marco de DAIS, tal y como se resume en la introducción. En los últimos años, el enfoque también se reconoce como un avance positivo hacia la consecución de los «retos en materia de derechos humanos a la hora de abordar y contrarrestar todos los aspectos del problema mundial de las drogas», tal y como se subraya en un reciente informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre esta cuestión, presentado al Consejo de Derechos Humanos en su 54.º periodo de sesiones, en octubre de 2023¹¹⁹. En particular, se está prestando más atención a los derechos de los pueblos indígenas a la hora de diseñar y aplicar las políticas de drogas, al tiempo que se hace hincapié en las necesidades del Sur global y en la mejora de las condiciones de vida de las comunidades que dependen de la economía de la droga.

Basándose en ellos, así como en las entrevistas a implementadores de EIDA, las visitas sobre el terreno y la documentación disponible, aquí se proponen algunos **aspectos y principios básicos que podrían ser útiles para la futura consideración de enfoques innovadores de Desarrollo Alternativo**, de modo que se puedan minimizar los riesgos de que las innovaciones deformen o diluyan la naturaleza y el valor añadido del Desarrollo Alternativo.

Estos aspectos y principios básicos que **facilitan la adaptación de DA a un conjunto más diverso de terrenos de la cadena de suministro de drogas ilícitas** (más allá del cultivo ilícito en zonas rurales, aunque también incluido) incluirían normalmente:

- **Nivel de programación – Fomentar el tránsito fuera de la economía de las drogas ilícitas abordando las causas socioeconómicas fundamentales, las vulnerabilidades existentes y las condiciones propicias dentro de los territorios designados** que favorecen o corren el riesgo de favorecer la entrada de comunidades/o individuos en actividades de producción de drogas ilícitas. Esto abarca:
 - ⇒ **La provisión y diversificación de alternativas económicas a los ingresos generados ilícitamente** en zonas afectadas o en riesgo de verse afectadas por actividades ilícitas de suministro de drogas, principalmente el cultivo y la producción ilícitos hasta el momento.
 - ⇒ **La mejora de las (infra)estructuras y sistemas sociales, económicos y de gobernanza, así como el acceso a servicios públicos** como la seguridad alimentaria, la tenencia de la tierra, los mercados, la educación, la sanidad, los transportes y las carreteras, el suministro de agua y otros servicios esenciales para mejorar el bienestar general de las comunidades y aumentar su resiliencia ante las crisis económicas.

119 Retos en materia de derechos humanos al abordar y contrarrestar todos los aspectos del problema mundial de las drogas Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Consejo de Derechos Humanos 54.º periodo de sesiones 11 de septiembre a 6 de octubre de 2023 Tema 3 del programa, A/HRC/54/53. Accesible aquí: [g2315603.pdf \(un.org\)](https://www.un.org/g2315603.pdf)



- ⇒ La aplicación, en la medida de lo posible, de **un enfoque basado en pruebas y adaptado a los territorios**, que emplee, entre otras cosas, un análisis de economía sociopolítica de los terrenos de intervención, incluyendo lentes de prevención de conflictos y consolidación de la paz en los territorios afectados por las drogas para garantizar que los motores de la economía ilícita, y su posible inestabilidad y violencia asociadas, se tengan en cuenta y se integren en el diseño, la programación y la mitigación de riesgos (aspectos de gobernanza, oportunidades económicas, cohesión social).

- **Nivel operativo – Adoptar un enfoque centrado en las personas que garantice la participación y la capacitación de las personas y comunidades afectadas** para maximizar sus posibilidades de salir de la economía ilícita y transitar hacia la economía lícita de manera sostenible a través de mecanismos de intervención inclusivos y basados en el diálogo.
 - ⇒ Cada vez se incluyen más **la perspectiva de género, los enfoques basados en los derechos humanos y los principios de no dejar a nadie atrás**. El objetivo de estos aspectos es garantizar que las intervenciones se ajusten a sus necesidades y prioridades, y fomentar la apropiación de los resultados de las intervenciones.
 - ⇒ El DA como instrumento híbrido de control de drogas basado en el desarrollo está evolucionando hacia **modelos de intervención más voluntarios y participativos**, incluso en lo que respecta al umbral de reducción de los cultivos ilícitos.

- **Nivel conceptual – Responsabilidad compartida y un enfoque equilibrado y coherente:** Conseguir un Desarrollo Alternativo eficaz requiere coherencia política y coordinación entre las diversas partes interesadas, incluidos los organismos gubernamentales, las organizaciones internacionales, los grupos de la sociedad civil y las comunidades locales. También anima a armonizar las políticas en sectores como la agricultura, el comercio, la integración social, la seguridad, la consolidación de la paz y el desarrollo con vistas a garantizar un enfoque global e integrado para abordar los complejos retos que plantean las actividades de suministro de drogas ilícitas. Esto incluye:
 - ⇒ **Equilibrar cuidadosamente los objetivos a corto plazo de control y reducción de la oferta de drogas ilícitas y los objetivos a más largo plazo de desarrollo sostenido.** Como ya se ha señalado, las lagunas en los objetivos y el limitado alcance y tamaño de los planes de intervención del DA han tendido a crear oportunidades perdidas y desafecciones. Incorporar el desarrollo alternativo a un desarrollo más amplio, incluso en las zonas rurales, tiene ventajas evidentes, pero cuanto más se integra en enfoques y estrategias más amplios, más puede perder también la especificidad de los esfuerzos de desarrollo necesarios en zonas con (o en riesgo de tener) cultivos ilícitos para la producción de drogas.
 - ⇒ **Integrar el DA en marcos estratégicos más amplios basados en el desarrollo**, junto con estrategias globales y equilibradas en materia de drogas. Lo que el desarrollo alternativo ofrece ahora a las estrategias de desarrollo es un conjunto de intervenciones de desarrollo temáticas y operativas especializadas que deben ajustarse no sólo a las prioridades de control de drogas, sino también abordar los múltiples retos asociados a la economía ilícita y sus impulsores.
 - ⇒ **Seguimiento basado en resultados y evaluaciones exhaustivas** para la gestión adaptativa y el aprendizaje, permitiendo que las intervenciones respondan a la evolución de la dinámica socioeconómica y los contextos locales, y utilizando un conjunto de indicadores de evaluación relacionados con el desarrollo humano y sostenible para garantizar la evaluación y el seguimiento de los impactos.

Se resume en el siguiente gráfico.



Figura 9: Modelización simplificada de las dimensiones básicas del desarrollo alternativo propuesto en los distintos terrenos de aplicación



Los países y los socios de aprendizaje de EIDA destacaron la mayoría de estos aspectos a lo largo de las entrevistas y los debates de los talleres sobre políticas de EIDA, tal y como se describe en el estudio. Teniendo en cuenta la novedad de los EIDA y el reto que supone su conceptualización más allá de los ámbitos y territorios de aplicación tradicionales de DA, las partes interesadas consultadas convergieron en torno a una idea clave: **crear oportunidades nuevas, inclusivas y adaptadas a los territorios y a las poblaciones implicadas o en riesgo de estar implicadas en la economía (de oferta) de las drogas ilícitas.**

El valor añadido de EIDA y DA, aunque sigue reforzándose a base de pruebas, errores y éxitos, reside en la «lente de las drogas»¹²⁰ aplicada a las intervenciones de desarrollo previstas para garantizar que los compromisos respondan a los retos y necesidades específicos de las zonas afectadas por las drogas. Para ello, se identifican los retos y los factores que impulsan el contexto (ilícito), las posibles repercusiones de las actividades/economía de las drogas ilícitas en la intervención y el impacto que la intervención podría tener en la economía de las drogas ilícitas y en las personas implicadas o en riesgo de estarlo. Todas estas dimensiones son transversales a los casos explorados por EIDA. Aunque el DA no puede hacerlo todo, como se subraya en muchos ejemplos, este estudio también pone de relieve que, en una serie de terrenos emergentes, el Desarrollo Alternativo tiene el potencial de ser utilizado como un **punto de entrada viable e innovador de la política, secuencia o bien fase de opción inclusiva, integrada y orientada al desarrollo de las zonas y comunidades afectadas o en riesgo de ser (re) afectadas por las actividades de suministro de drogas ilícitas.**

120 Para adoptar un enfoque completo, las partes interesadas pueden inspirarse en las prácticas actuales en el sector de la fragilidad y la prevención de conflictos, en el que se fomenta la «lente de la fragilidad» en todos los programas y operaciones para ayudar a identificar puntos de entrada específicos para las intervenciones basadas en la resiliencia. Estas lentes integran el análisis en profundidad de los principales factores de fragilidad definidos en el Marco de Fragilidad de la OCDE y los correspondientes principios e indicadores de actuación propuestos en OCDE (2011) *Conflict and Fragility: International Engagement in Fragile States* (oecd.org).



Anexo 1 – Resoluciones de la CND sobre DAIS (2012–2024) Una década de creciente impulso

Año	Resolución
2024	E/CN.7/2024/L.2/Rev.1 – Unedited revised Celebra el décimo aniversario de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo: aplicación efectiva y camino a seguir
2023	66/4 – (E/CN.7/2023/11) Promoción del desarrollo alternativo como estrategia contra las drogas orientada al desarrollo inclusiva y sostenible
2022	65/1 – (E/CN.7/2022/14) Promoción del desarrollo alternativo como estrategia contra las drogas orientada al desarrollo, teniendo en cuenta las medidas de protección del medio ambiente
2021	64/2 – (E/CN.7/2021/10) Promoción del desarrollo alternativo como estrategia contra las drogas orientada al desarrollo, también en el contexto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y sus consecuencias
2020	63/5 Promoción de Desarrollo Alternativo como estrategia de control de drogas orientada al desarrollo
2019	62/3 Promoción de Desarrollo Alternativo como estrategia de control de drogas orientada al desarrollo
2018	61/6 Promoción de la aplicación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo y los compromisos conexos relativos al desarrollo alternativo y la cooperación regional, interregional e internacional para lograr una política de fiscalización de drogas equilibrada y orientada al desarrollo que aborde las cuestiones socioeconómicas
2017	(E/CN.7/2017/L.5/Rev.1) Promoción de la aplicación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo y los compromisos conexos relativos al desarrollo alternativo y la cooperación regional, interregional e internacional para lograr una política de fiscalización de drogas equilibrada y orientada al desarrollo que aborde las cuestiones socioeconómicas
2016	(E/CN.7/2016/L.10/Rev.1) Promoción de la aplicación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo
2015	58/4 – (E/CN.7/2015/L.7/Rev.1) Promoción de la aplicación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo
2014	57/1 – (E/CN.7/2014/L.2/Rev.1) Promoción de la aplicación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo y propuesta de organización de un seminario-curso práctico internacional sobre la aplicación de los Principios Rectores
2013 II	56/15 – (E/CN.7/2013/L.17/Rev.2) Seguimiento del Plan de Acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas en lo que respecta a la elaboración de estrategias sobre instrumentos de comercialización voluntarios para los productos provenientes del desarrollo alternativo, incluido el desarrollo alternativo preventivo
2013 I	(E/CN.7/2013/L.16/Rev.1) Principios Rectores Internacionales sobre el Desarrollo Alternativo
2012	55/8 – (E/CN.7/2012/L.11/Rev.1) Seguimiento del Plan de Acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas en lo que respecta a la elaboración de estrategias sobre regímenes de comercialización especiales para el desarrollo alternativo, incluido el desarrollo alternativo preventivo



Anexo 2 – marcos analíticos y metodológicos

2.1 Marco analítico y base

Como se presenta en la introducción, este estudio se basa en la siguiente pregunta general:

¿En qué medida las iniciativas identificadas de EIDA (en sus características de diseño, instrumentos y modalidades de aplicación) pueden ser útiles para hacer avanzar la pertinencia y la eficacia de DA en los territorios afectados por las drogas más allá de los contextos tradicionales, y contribuir al mismo tiempo a formular políticas de una forma más global, equilibrada y coherente en materia de DA, control de drogas y medidas relacionadas con el desarrollo?

Para recopilar la información, esta se ha desglosado en **dimensiones analíticas clave y preguntas de evaluación adjuntas** que guiaron la investigación y ayudaron a estructurar el informe y los resultados de la investigación. La base analítica pretende servir tanto a los aspectos descriptivos como prescriptivos del estudio. Está en consonancia con el creciente interés de los Estados miembros de COPOLAD por las intervenciones basadas en resultados y los socios de la UE interesados en dirigir sus esfuerzos a «reforzar el compromiso con las políticas sobre drogas orientadas al desarrollo y las medidas de desarrollo alternativo en cumplimiento de las directrices y normas del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE», además de «los principios de no condicionalidad, no discriminación y secuenciación adecuada», según la prioridad estratégica 9.6 de la UE para 2021–2025¹²¹. Así pues, esta base se ha diseñado para ser útil a este estudio entre los posibles ejecutores y donantes interesados.

En esta línea, la base analítica del estudio combina un conjunto de criterios mixtos de apreciación, herramientas sociopolíticas de análisis de políticas públicas e instrumentos de evaluación de políticas, en particular los principales criterios de evaluación de las intervenciones de desarrollo de la OCDE – CAD¹²² (pertinencia, coherencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad, así como derechos humanos, igualdad de género y no dejar a nadie atrás), como se describe en la tabla siguiente. Teniendo en cuenta las variaciones de diseño y operacionalización existentes en la región, así como los diferentes niveles de accesibilidad a los datos, el estudio aborda EIDA centrándose en los aspectos de pertinencia, coherencia, eficacia e inclusividad, y considera en menor medida el impacto y la sostenibilidad, analizando qué diferencia marca EIDA en términos de probabilidad de ganancias inmediatas y resultados más sostenibles.

121 <https://www.consilium.europa.eu/media/49194/eu-drugs-strategy-booklet.pdf> eu-drugs-strategy-booklet.pdf (europa.eu)

122 <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dacriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>



Anexo Cuadro 1: Base analítica propuesta

Dimensiones analíticas	Evaluación y preguntas analíticas orientativas
Pertinencia y adaptabilidad «¿EIDA está haciendo lo correcto?»	<p>¿En qué medida se han desarrollado EIDA en contextos no tradicionales (iniciativas, proyectos, proyectos piloto ...) de forma coherente con respecto a la identificación de objetivos claros, alcanzables y mensurables, las necesidades de los beneficiarios y las prioridades territoriales, así como los requisitos de las partes interesadas clave (incluidas las autoridades estatales, los ejecutores y los socios y donantes)?</p> <p>¿En qué medida las características y el diseño de EIDA se ajustan o difieren de los enfoques, normas y principios tradicionales de DA acordados a escala nacional, regional o internacional? *</p> <p>¿Son los EIDA adecuados para su propósito en el contexto de las prioridades de control de drogas y el creciente reconocimiento de las intervenciones de políticas de drogas centradas en el desarrollo como medios legítimos para hacer frente a los fenómenos de las drogas ilícitas en diversos entornos, e incluso con respecto a la Agenda de Desarrollo 2030, los marcos de desarrollo locales/nacionales/regionales/internacionales pertinentes y los «compromisos internacionales para abordar y contrarrestar el problema mundial de las drogas»?</p>
Coherencia y solapamientos «¿En qué medida encaja EIDA?»	<p>¿En qué medida fomenta EIDA los procesos multisectoriales y pluriagentes de elaboración de políticas sobre drogas y los mecanismos de cooperación (es decir, los entornos institucionales, de aplicación y de asociación/cooperación, incluidas las autoridades y los organismos nacionales, los ministerios, los socios regionales, los donantes, los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, las OSC, las representaciones comunitarias, el mundo académico, etc.)?</p> <p>¿Hasta qué punto son compatibles los EIDA con otros tipos de intervenciones de control de drogas y centradas en el desarrollo, y viceversa, en determinados contextos? Es decir, ¿qué enfoques y métodos/instrumentos de otros sectores (por ejemplo, desarrollo urbano, ayuda humanitaria, financiación de la lucha contra el cambio climático, política migratoria, etc.) pueden ser útiles para informar y optimizar las intervenciones innovadoras en materia de DA?</p> <p>¿En qué medida los diseños y las intervenciones de EIDA pueden contribuir a aumentar las sinergias y la complementariedad entre las políticas y los sectores pertinentes para responder mejor a los problemas relacionados con las drogas ilícitas en territorios afectados diferenciados?</p>
Eficacia de la innovación «¿Hasta qué punto y cómo está logrando EIDA sus objetivos?»	<p>¿Cuáles son los principales instrumentos, innovaciones y herramientas de EIDA aplicados hasta ahora en los entornos observados?</p> <p>¿Cuáles son los potenciales y los retos asociados a los enfoques innovadores de Desarrollo Alternativo evaluados?</p> <p>¿Qué características o factores facilitaron u obstaculizaron una puesta en práctica oportuna, rentable y eficaz del DAI en los contextos observados?</p> <p>¿Cuáles son los contextos/condiciones marco (locales) que parecen más adecuados para aplicar enfoques innovadores de Desarrollo Alternativo? ¿Cuáles son los factores clave del éxito?</p>
Inclusión y diseño centrado en las personas (derechos humanos, igualdad de género, vulnerabilidades y no dejar a nadie atrás) «¿Cómo se asegura EIDA de que nadie se quede atrás?»	<p>¿En qué medida se garantizó la igualdad de acceso de los beneficiarios a los proyectos/programas de Desarrollo Alternativo y de qué manera?</p> <p>¿En qué medida las iniciativas e intervenciones de EIDA han integrado los aspectos de derechos humanos, género e inclusión en su desarrollo e implementación, incluyendo aspectos de protección medioambiental, derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas?</p>
Lecciones aprendidas y buenas prácticas	<p>¿Qué buenas prácticas pueden identificarse para expandir y ampliar DA en entornos “no tradicionales” en el futuro?</p> <p>¿Qué lecciones pueden extraerse de las experiencias innovadoras en materia de DA para el futuro de la política de drogas, DA y las intervenciones centradas en el desarrollo que abordan el fenómeno de las drogas?</p>



2.2 Enfoque metodológico

Este estudio adopta un **enfoque por fases, basado en el estudio cualitativo de casos**, para perfeccionar la comprensión de EIDA. La siguiente figura presenta sus principales etapas a lo largo de un periodo de investigación bastante corto, de 6 meses.

Anexo Figura 1: Desarrollo del estudio de EIDA



Con base en las consultas iniciales con los socios clave interesados, se ha seleccionado un conjunto de proyectos emblemáticos e iniciativas en curso para mostrar las iniciativas e intervenciones del DAI en el marco de cada estudio de caso nacional:

- Caso práctico/Terreno A: entornos urbanos – Colombia / Brasil
- Caso práctico/Terreno B: zonas fronterizas, zonas vulnerables y acciones preventivas – Colombia / Perú
- Estudio de caso/Terreno C: territorios étnicos e indígenas – Perú
- Estudio de caso/Terreno D: nuevas cadenas de valor legales del cannabis medicinal o el cáñamo industrial y medidas inclusivas – Jamaica, San Vicente y las Granadinas

Instrumentos de recopilación de datos y fuentes de información

El estudio adoptó un **enfoque participativo e inclusivo de recopilación y análisis de datos** para garantizar, en la medida de lo posible, que se tuvieran en cuenta todas las voces y perspectivas de las partes interesadas o beneficiarias de EIDA¹²³.

Fuentes de información y triangulación de datos

Este estudio se basa en pruebas recogidas y recopiladas a través de un conjunto de diversos **instrumentos y herramientas** que se exponen a continuación y se detallan en el siguiente anexo (3).

123 Desde el punto de vista del proceso: examinar cómo y en qué medida los derechos humanos, el género y las consideraciones relativas a los grupos vulnerables se integran e incorporan en el diseño y el proceso del proyecto. Desde el punto de vista de los resultados: evaluar en qué medida los programas han adoptado medidas específicas para abordar las necesidades y prioridades de los derechos humanos, el género y los grupos vulnerables. Desde el punto de vista de los datos: adaptar y garantizar herramientas culturalmente sensibles y adaptadas, en estrecha colaboración con las partes interesadas de los estudios de caso, garantizando que la investigación «no perjudique» a los desarrollos de EIDA, a las partes interesadas y a los beneficiarios.



Mapeo, revisión documental y bibliográfica de la literatura científica disponible, de los documentos políticos relevantes sobre DA y las intervenciones relacionadas a nivel nacional, regional e internacional y, cuando ha sido posible, de la documentación nacional y regional disponible sobre los desarrollos o iniciativas de proyectos específicos de EIDA se han llevado a cabo para recopilar información sobre:

- Evolución del concepto y alcance de DA en su conjunto, con especial atención a la región y, cuando sea posible, a los niveles nacionales, y comprensión de los «contextos no tradicionales».
- Contextos territoriales de elaboración de EIDA y entornos políticos de las iniciativas de DAI en los niveles pertinentes (enfoques de las políticas de drogas y marcos de desarrollo, en su caso).
- Mapeo de EIDA existente para identificar iniciativas o experiencias relevantes en toda la región de LAC, con el fin de garantizar una base exhaustiva de análisis y proyectos de estudio de casos relevantes.
- Marcos de proyectos/iniciativas de estudios de caso, contexto nacional/local de ejecución, (en la medida de lo posible, objetivos principales, grupos destinatarios, asociación y marco institucional, actividades, tipo de ayuda, instrumentos y herramientas).

Para este estudio se han revisado unos 90 documentos de políticas, proyectos y externos. En el anexo 3 figura una lista exhaustiva.

El **taller de debate sobre políticas** reunió a más de 15 participantes del Grupo de Trabajo COPOLAD sobre DA y socios de aprendizaje (de Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Jamaica y San Vicente y las Granadinas), así como a socios internacionales (UNODC, FIAPP, GIZ), en el marco del 2.º Foro de Diálogo Intrarregional sobre Desarrollo Alternativo COPOLAD III (27 y 28 de septiembre de 2023, Ciudad de México). Por iniciativa del Equipo del Proyecto Sectorial de Desarrollo Rural de la GIZ y con el apoyo del equipo de investigación de EIDA, una sesión de 4 horas reunió bajo las reglas de Chatham House, a expertos y profesionales de la región el 29 de septiembre de 2023 en la Ciudad de México para tener un intercambio franco sobre los retos y oportunidades de EIDA. El taller de política se había planeado como un:

- **Ejercicio de intercambio de información** para recopilar datos sobre la comprensión, las experiencias y las expectativas de las partes interesadas y los informantes clave respecto a EIDA en este estudio.
- **Un ejercicio de intercambio de ideas** para generar conjuntamente una comprensión amplia y común de las cuestiones y los retos clave del diseño y el avance de EIDA en contextos no tradicionales.
- **Un ejercicio de aprendizaje/intercambio entre iguales** para fomentar la emulación positiva de ideas y el intercambio de perspectivas, de modo que los participantes puedan adoptar un pensamiento político más innovador.

El orden del día del debate figura en el anexo 3.

Imagen 1: Taller de política de EIDA, Ciudad de México, septiembre de 2023





Entrevistas con las principales partes interesadas y los socios de aprendizaje

Se llevaron a cabo un total de 116 consultas, incluidas 20 entrevistas semidirectas a distancia (M= 7, F= 14) con socios de aprendizaje clave a nivel local, nacional, regional y de socios identificados tras un mapeo inicial de las partes interesadas y en consulta con el equipo del Proyecto Sectorial de Desarrollo Rural de la GIZ y los miembros interesados de la COPOLAD. Se ha preferido un muestreo intencional, según el tipo de parte interesada, el nivel de conocimientos e interés y la relación con las intervenciones/países seleccionados para el estudio de caso. Las entrevistas permitieron obtener información cualitativa pormenorizada sobre todos los aspectos de las iniciativas, experiencias, expectativas e intervenciones de EIDA.

El mapeo, la lista de las partes interesadas consultadas y el cuadro de entrevistas están disponibles en el anexo 3.

Visitas de campo y observación sobre el terreno

Tras los acuerdos con el equipo del proyecto sectorial de la GIZ y en estrecha consulta con los puntos centrales de aprendizaje, el equipo de investigación realizó tres visitas sobre el terreno a cada uno de los países del caso para:

- Recopilar información sobre el contexto de EIDA, principalmente a través de la observación directa y entrevistas con informadores clave, para evaluar la aplicabilidad y viabilidad de los enfoques de DA en estos contextos no tradicionales.
- Realizar visitas sobre el terreno para recopilar elementos de conocimiento sobre la contribución a corto plazo de las actividades de EIDA y describir cómo se han diseñado o puesto en marcha.
- Identificar innovaciones, lecciones aprendidas y buenas prácticas que sirvan de base y medio para ofrecer recomendaciones sobre implicaciones políticas y de programación, diseño futuro y orientación estratégica en materia de DA.

Se realizaron entrevistas y reuniones con agentes nacionales (agencias de control de drogas, ejecutores de DA, ministerios competentes (desarrollo territorial y rural, medioambiente, educación, sanidad...)), socios internacionales (delegaciones de la UE, oficinas sobre el terreno de UNODC) y organizaciones de la sociedad civil. Se organizaron visitas sobre el terreno a proyectos específicos y con representantes de los beneficiarios finales de los proyectos, con el apoyo de las agencias nacionales de políticas de drogas o los socios internacionales. En el anexo 3 figura una presentación detallada de las visitas sobre el terreno.

Anexo Cuadro 2: Misiones sobre el terreno de EIDA

Fechas	País visitado	Terrenos EIDA
03-10/10/2023	Perú	Territorios étnicos e indígenas
23-29/10/2023	Uruguay	Mercados inclusivos de cannabis y contexto urbano
30/10-07/11/2023	Colombia	Contextos urbanos; zonas fronterizas; territorios étnicos e indígenas



Las visitas sirvieron para observar las siguientes dimensiones:

- Evaluación socioeconómica y de economía política de los contextos nacionales y locales de ejecución del proyecto, las especificidades territoriales y las necesidades de las comunidades/beneficiarios.
- Integración de los proyectos en las agendas y estrategias tanto de control de drogas como de desarrollo, incluyendo la comprensión y evolución específicas del concepto y las herramientas del DA en cada contexto de aplicación a la luz de los debates y logros científicos y políticos pertinentes.
- Pertinencia, utilización, disposiciones institucionales, recursos y, en su caso, ajustes de los productos/actividades del proyecto en función de las zonas de ejecución, los retos existentes y los beneficiarios previstos.
- Impacto y sostenibilidad de los resultados, incluso desde una perspectiva de género y de derechos humanos, y a la luz de los avances en relación con los ODS, los objetivos nacionales de desarrollo y las prioridades de control de drogas.
- Comparabilidad de los datos recopilados a escala nacional y regional, teniendo en cuenta las especificidades locales y los sistemas institucionales de los agentes encargados de la ejecución y los beneficiarios afectados.
- Mecanismos de cooperación y asociación entre sectores, países y socios para desarrollar y poner en marcha los proyectos objeto de estudio en contextos no tradicionales, y compartir las lecciones aprendidas.



Anexo 3 – Herramientas e instrumentos de recopilación de datos

3.1 Mapeo, revisión documental y bibliográfica

Se ha llevado a cabo una revisión bibliográfica y documental junto con un mapeo de EIDA existente basándose en las siguientes fuentes:

- Literatura académica y científica internacional, regional y nacional especializada en DA, enfoques sobre las drogas orientados al desarrollo
- Marcos, estrategias, planes de acción, principios rectores, normas y estándares internacionales, regionales y nacionales en materia de drogas y, en su caso, programación de los proyectos existentes
- Marcos programáticos y de desarrollo, principalmente a nivel territorial (estudio de caso)
- Estadísticas disponibles sobre situaciones relacionadas con las drogas, así como aspectos socioeconómicos y de gobernanza relevantes de contextos “no tradicionales” estudiados; principalmente recursos de información de libre acceso (bases de datos internacionales/regionales, autoridades y observatorios nacionales, agencias gubernamentales y ministerios, OSC cuando proceda).
- Para las experiencias seleccionadas del DAI, entre otras cosas y siempre que sea pertinente y posible, previo acuerdo con el equipo del proyecto sectorial de la GIZ y los puntos centrales de aprendizaje: documento de proyecto, evaluaciones de contexto, informes (financiación), evaluación, planes de trabajo, descripción de actividades e informes, documentos internos de seguimiento.

3.2 Taller sobre política de EIDA

Este taller sobre política reunió a 19 participantes de los grupos de trabajo de COPOLAD y socios de aprendizaje (de Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Jamaica y San Vicente y las Granadinas) interesados en contribuir a estos esfuerzos de aprendizaje sobre EIDA y compartir sus experiencias, innovación, pero también dudas e interrogantes sobre la mejor manera de avanzar en EIDA.

La sesión se celebró bajo la normativa de la Chatham House y fue moderada por el equipo de investigación del Estudio, de modo que los participantes pudieran sentirse más libres para compartir perspectivas, utilizando su experiencia y conocimientos especializados, de forma no partidista y desvinculada de obligaciones y limitaciones de representación política o institucional. Se utilizaron como lenguas de trabajo el español y el inglés, con interpretación no profesional en caso necesario.

El contenido y los resultados de los debates se incorporaron al corpus empírico constituido para este estudio y se trataron de forma confidencial.

El programa de trabajo está disponible a continuación.



Hora	Títulos y descripciones de las sesiones
9h – 9h30	<p>SESIÓN DE PRESENTACIÓN</p> <p>Observaciones preliminares: objetivos del taller de política y normas de participación Deborah Alimi y Lisbeth Gasca, Equipo de investigación del estudio de EIDA</p> <p>Breve ejercicio «Elevator pitch»: ¿Por qué deberíamos probar EIDA? Por favor, reflexione sobre una frase/tipo de presentación para hablar sobre la importancia o el valor añadido de EIDA desde la perspectiva de su organización/país.</p>
9h30 – 10h30	<p>SESIÓN 1: EIDA, ¿Empezar de cero?</p> <p>Presentaciones breves: intervenciones orientadas al desarrollo en entornos no tradicionales: ejemplos de la región. El objetivo de esta sesión es aprender de las iniciativas y esfuerzos existentes y extraer una reflexión crítica y las primeras lecciones aprendidas en torno a la viabilidad, pertinencia y potencial de EIDA.</p> <p>De forma voluntaria, se invita a los principales socios de aprendizaje de la región a compartir una breve presentación de iniciativas en curso o proyectos piloto en los siguientes «terrenos» no tradicionales.</p> <ul style="list-style-type: none">→ Terreno A: entornos urbanos→ Terreno B: zonas fronterizas, zonas vulnerables y acciones preventivas→ Terreno C: territorios étnicos e indígenas→ Terreno D: nuevas cadenas de valor legales del cannabis medicinal o el cáñamo industrial y medidas inclusivas <p>Mesa redonda y debate abierto: del diseño a la aplicación, ¿cómo pueden avanzar EIDA?</p> <p>Se anima a todos los participantes a participar en el debate, compartiendo su punto de vista sobre las preguntas clave de la sesión siguiente o prosiguiendo la conversación a partir del intercambio de presentaciones.</p> <ul style="list-style-type: none">→ ¿Qué entendemos por terrenos «no tradicionales»?→ ¿Qué instrumentos (jurídicos, estratégicos, técnicos...) serían necesarios a escala local/nacional/regional/global para que el DA se desarrolle de forma pertinente y eficaz en zonas no tradicionales?→ ¿En qué medida plantean retos los diseños y las intervenciones de EIDA?→ ¿Cómo puede contribuir EIDA a aumentar las sinergias y la complementariedad entre las políticas y los sectores pertinentes para responder mejor a los problemas relacionados con las drogas ilícitas en los distintos territorios afectados?
10h30 – 11h	<p>Ejercicio de aprendizaje entre iguales: en un nuevo mundo feliz (¿perfecto?)...</p> <p>Se pide a todos los participantes que reflexionen durante 15 minutos sobre las siguientes preguntas. A continuación, los moderadores abren el turno de palabra y piden voluntarios para exponer.</p> <ul style="list-style-type: none">→ Si pudiera introducir tres cambios en EIDA tal y como está concebido hoy en día (diseño, actividades, colaboración, recursos...) para mejorar los resultados o superar los retos planteados, ¿cuáles serían?
11h – 11h30	<p>Pausa para café</p>
11h30 – 12h30	<p>SESIÓN 2: Estaciones de intercambio de ideas</p> <p>¿Y ahora qué? ¿Cómo hacer avanzar a EIDA hasta escala nacional, regional e internacional?</p> <p>Sobre la base de lo que se ha compartido y aprendido en la sesión anterior, se invitará a los participantes a reflexionar sobre las futuras oportunidades y desafíos para avanzar y diseñar EIDA. En 2 o 3 grupos más pequeños de participantes, moderados por el equipo de investigación y la GIZ, se anima a los participantes a reflexionar sobre los siguientes temas y a elegir una o dos preguntas para explorar y debatir. Los resultados del debate se presentan a todo el grupo al final de la sesión y son recogidos por el equipo de investigación.</p> <p>Diseño y diagnóstico</p> <ul style="list-style-type: none">→ ¿Qué importancia tienen los conceptos, la legislación o las normas, políticas e instrumentos específicos del sector? ¿Qué hay que tener en cuenta?→ ¿Cómo establecer prioridades? <p>Aplicación</p> <ul style="list-style-type: none">→ ¿Cómo tender puentes entre los agentes/sectores de ejecución pertinentes? ¿Diferentes retos y mecanismos para entablar la cooperación?→ ¿Dónde encontrar recursos?→ ¿Cuáles son las modalidades/principios clave para la operatividad? <p>Sostenibilidad y control</p> <ul style="list-style-type: none">→ ¿Qué parámetros e indicadores se utilizarán para seguir los progresos? / ¿Cuáles son los mecanismos de evaluación?→ ¿Cómo garantizar la utilidad y la propiedad para que las alternativas impidan el retorno/la entrada en la economía ilícita?
12h40 – 13h	<p>Ejercicio de aprendizaje entre iguales: en un nuevo mundo feliz (¿perfecto?)...</p> <p>En un breve ejercicio (10 minutos), se utilizará el enfoque del cambio más significativo para recopilar historias de éxito y ejemplos de un cambio significativo observado/esperado/en proceso que se ha producido gracias a EIDA según la experiencia y los conocimientos de los participantes.</p>



3.3 Entrevistas con las principales partes interesadas y socios de aprendizaje

En estrecha consulta con el equipo del Proyecto Sectorial de la GIZ y los puntos centrales de aprendizaje de COPOLAD para este estudio, se llevó a cabo un mapeo de las principales partes interesadas y socios de aprendizaje para identificar a los informantes clave (es decir, personas conocedoras, expertas o especializadas en DA, DAI o interesadas en iniciar un DAI) y a las partes interesadas en iniciativas e intervenciones de DAI. El mapeo se propone en la siguiente tabla.

Anexo Cuadro 4: tipo de informador clave – mapeo inicial

Tipo de socios de aprendizaje	Tipo de parte interesada	Organizaciones
Puntos clave del aprendizaje	Equipo de ejecución del estudio	COPOLAD GPDPD Puntos centrales nacionales del GT COPOLAD
Socio clave para el aprendizaje nacional/local (Caso práctico)	Autoridades gubernamentales	Ministerios Agencias e instituciones nacionales de control de drogas
	Organización ejecutora	Agencias y organizaciones nacionales de desarrollo
	Organización de financiación/donantes	Socios internacionales y regionales Donantes OSC
	Gobierno beneficiario	Representantes, líderes o miembros de la comunidad/distrito (agricultores, asociaciones de distrito, cooperativas...)
	Grupos destinatarios/ Beneficiarios del proyecto	
Informador clave	Entidades y organizaciones especializadas	UNODC Observatorios nacionales/regionales como el OEDT
	Organizaciones internacionales	En el país – Delegaciones de la Unión Europea (DUE)
	Donantes	Donantes internacionales, Entidades de la ONU y agencias de desarrollo
	Organizaciones regionales	Unión Europea CICAD de la OEA (GT)
	Expertos	Academia, OSC

Las entrevistas se realizaron en inglés o español, según las preferencias de los entrevistados, y duraron entre 40 y 60 minutos, en función de su disponibilidad. Tuvieron lugar cara a cara durante las misiones sobre el terreno en los países del caso y al margen de los eventos regionales, y, cuando procedió, de forma remota utilizando plataformas en línea como MS Teams y Google Meet. Las entrevistas se mantuvieron confidenciales y anónimas. El acuerdo de participación se entendió como consentimiento a las modalidades de entrevista y al uso de los resultados.

Gran parte de esta información es de naturaleza subjetiva, pero también sirve para proporcionar información objetiva una vez triangulada a través de otros métodos de recopilación de datos.



Partes interesadas contactadas durante este estudio.

La siguiente tabla presenta la lista de socios de aprendizaje consultados durante este estudio

País	Número	Afiliación institucional de los socios de aprendizaje consultados
México	3	Dirección para temas de Drogas y Corrupción de la Dirección General de las Naciones Unidas, Secretaría de Relaciones Exteriores
Perú	37	
	1	DEVIDA – Presidencia
	2	DEVIDA – Dirección de Articulación Territorial
	1	DEVIDA – Dirección de Compromiso Global
	2	SERFOR
	3	Ministerio de cultura Dirección de los Pueblos en Situación de Aislamiento y Contacto
	4	DEVIDA, Fiel oficina VRAEM
	6	Central AsháninKa de Río Tambo – CART
	2	Cooperativa Agraria Asháninca Kemito Sankori Ltda
	2	Central AsháninKa de Río Ene – CARE
	1	Cooperativa Agraria Kemito Ene
	4	Cooperativa Agraria Sonomoro del VRAEM Ltda. COAS
	2	Cooperativa Agraria Ashaninka y Nomatsiguenga con criterios ambientales Ltda.
	2	Cooperativa Agraria APROSARROCH Mazamari
	2	Asociación de productores agroindustriales y servicios múltiples Huayna Picchu APASEM FOODS
	1	Asociación de productores agropecuarios de Cultivos Tropicales, ASPRAC
	2	Chanchamaya Highland Coffee, Productores y exportadores
Uruguay	28	
	2	Secretaría Nacional de Drogas
	2	Observatorio Uruguayo de Drogas
	1	Relaciones Internacionales y Cooperación de la JND
	2	IRCCA
	3	Empresas autorizadas para la producción de Cannabis
	1	Ministerio del Interior
	3	Fiscales
	5	Gestión Territorial JND
	1	Evaluación y Monitoreo JND
	2	INMUJERES
	3	Miembros del club cannábico Utopía
	1	Farmacia autorizada en la venta de cannabis
	2	Emprendedoras individuales



País	Número	Afiliación institucional de los socios de aprendizaje consultados
Colombia	29	
	1	Ministerio de Justicia y del Derecho
	3	Dirección de Sustitución de Cultivos
	4	UNODC regional and local offices
	12	Beneficiarios programa de formación y fortalecimiento económico
	8	Beneficiarios Programa proyectos productivos
	1	Fundación Ideas para la Paz
Bolivia	1	
	1	Proyectos de Desarrollo Integral del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral y del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras
Brasil	1	
	1	Secretaría Nacional de Políticas sobre Drogas y Gestão de Ativos
Ecuador	4	
	1	Comisión Nacional de Drogas, Secretaría del Comité Interinstitucional de Drogas – Proyecto de Desarrollo de la Estrategia de Abordaje Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas y Salud Mental
	1	Comisión Nacional de Drogas, Secretaría del Comité Interinstitucional de Drogas
	2	PREVENSUD, «Sin presión hay diversión»
El Salvador	1	
	1	Dirección Ejecutiva Comisión Nacional Antidrogas
Jamaica	2	
	1	Office of Commercial Relations, Ministry of Industry, Investment & Commerce
	1	Cannabis Licensing Authority
Panamá	1	
	1	CONAPRED Secretaría Ejecutiva
Paraguay	1	
	1	SENAD
San Vicente y las Granadinas	3	
	1	Medicinal Cannabis Authority
	1	Profesional del equipo de Desarrollo Alternativo
	1	Inspector en la Autoridad para el cannabis experto en equipamiento y reforma rural
Venezuela	1	
	1	SUNAD
UE	4	
	1	EU Commission DG INTGRA
	1	Delegación UE Bolivia
	1	UE equipo de asistencia técnica, DEVIDA Delegación UE Perú
	1	Agregada de la Cooperación y Desarrollo de la Delegación de la Unión Europea en Perú
TOTAL	116	



Cuestionario orientativo para las entrevistas

La presente guía es orientativa. Está estructurada en torno a preguntas clave de evaluación. Las preguntas, el seguimiento y su orden se han especificado, concretado y adaptado en función de las condiciones de la entrevista, el contexto (información nacional o estudio de caso) y el tipo de informante.

PERTINENCIA Y COHERENCIA

What is your definition of Alternative Development? Where to you see its added value? In which contexts? How this vision has been built and can be adapted? In which ways do the AD approaches in non-traditional context differ from previously?

¿Cuál es la definición de Desarrollo Alternativo que maneja su organización? ¿Cómo se ha ido construyendo esta definición? ¿En qué medida difieren los proyectos enfocados en el IADA con el enfoque anterior?

What strategic/policy/guiding principles you feel would be best relevant in the context of IADA efforts (providing example from drug control policy, 2030 Development Agenda, relevant local/national/regional/international drug/development strategies)?

¿Qué principios estratégicos/políticos/orientadores cree que serían más pertinentes en el contexto de los esfuerzos de la AID (ejemplos de la política de control de drogas, la Agenda 2030 para el Desarrollo, las estrategias locales/nacionales/regionales/internacionales pertinentes en materia de drogas/ desarrollo)?

What are the (local) contexts/framework conditions that seem best suited for implementing innovative Alternative Development approaches? Can you give a concrete example?

¿Cuáles son los contextos, condiciones o circunstancias que parecen ser, desde su experiencia, más favorables para aplicar enfoques innovadores de Desarrollo Alternativo?

To what extent do IADA respond to the changing and emerging regional and national/local priorities and needs?

- a. Is there any IADA initiatives and/or programmes being designed or implemented in your countries? Including any programme (that might not be labeled as IAD) that actually contributes to the same goal as AD?
- b. In your view, how does the programme respond to the real needs of the country/region?
- c. How do the project objectives, outcomes and outputs respond to present circumstances?
- d. Have those circumstances changed – was the project able to adjust to the new circumstances?

¿En qué medida el proyecto de EIDA responde a necesidades y prioridades identificadas a nivel territorial/nacional/regional que no estaban siendo tomadas en cuenta hasta entonces?

- a. ¿Existen iniciativas y/o programas de EIDA que se estén diseñando o aplicando en sus países? ¿Incluyendo algún programa (que pueda no estar etiquetado como DAI) que contribuya, de hecho, al mismo objetivo que el DAI?
- b. ¿Desde su experiencia, cómo responde el proyecto a las necesidades reales del territorio, del país?
- c. ¿Hay circunstancias nuevas que impliquen nuevas necesidades o que visibilicen necesidades ya existentes?
- d. ¿Cuáles son estas circunstancias que el proyecto permite afrontar?



OPERATIVIDAD Y RESULTADOS

What are the main components and objectives in those new contexts in your country/or project? Which approaches and methods/instruments from other sectors (e.g., urban development, humanitarian aid, climate finance, migration policy, etc.) have been applied to innovative AD interventions or can be identified as such?

¿Cuáles son los principales elementos y objetivos y cómo se ha venido aplicando en su país? ¿Cuáles enfoques, métodos, instrumentos, herramientas de otras áreas de desarrollo se han empleado en la implementación de los proyectos con enfoque de desarrollo alternativo?

Who are the main partners in the IAD or related projects?

¿Quiénes son sus principales aliados (comunidades, ministerios, etc.)? ¿Tiene usted ejemplos de alianzas exitosas con el sector privado que hayan favorecido el desarrollo alternativo? ¿Tiene usted ejemplos contrarios?

To what extent are the programmes effective in strengthening and promoting cooperation and collaboration across relevant entities?

¿En qué medida el proyecto ha logrado reforzar o promover la colaboración con entidades relevantes para alcanzar metas en términos de desarrollo alternativo?

To what extent were the objectives and outcomes achieved?

- Do you consider the project successful?
- What were the facilitating factors in achieving results?
- What were the hindering factors in achieving results?
- What are the indicators used to measure success?

¿En qué medida se han alcanzado los objetivos que el proyecto se fijó?

- ¿Considera usted que el proyecto ha sido exitoso?
- ¿Qué factores facilitaron el desarrollo del proyecto? ¿Su éxito?
- ¿Qué factores resultaron ser obstáculos al desarrollo del proyecto?
- ¿Cuáles fueron los indicadores utilizados para medir el éxito o fracaso del proyecto?

To what extent have human rights and gender priorities and principles, including the needs of vulnerable groups, guided programme design and activities (reference framework, planning structure)? What specific measures have been implemented in this regard?

¿En qué medida las prioridades y las necesidades propias a las dimensiones de género, derechos humanos y poblaciones vulneradas han guiado el diseño, la implementación, la financiación y la evolución del proyecto?

Were the resources converted to outputs and outcomes in a timely and cost-effective manner? Could you share some information on the funding structure/opportunities?

¿Considera usted que se lograron convertir de manera eficiente los recursos y aportes en resultados y metas alcanzadas? ¿Podría facilitarnos información sobre la estructura y las oportunidades de financiación?

How progress have been monitored and measured?

¿Cómo se han seguido y medido los progresos?

To what extent can long-term sustainable results be expected? Against the SDGs?

¿En qué medida se puede esperar que los resultados de la implementación del proyecto sean duraderos? ¿En qué medida el proyecto contribuye a alcanzar las metas del desarrollo sostenible?



How have the programmes developed capacity to generate sufficient resource/benefits so target groups do not rely on illicit economy revenues/benefits? support sustainability of effort and benefit?

¿Cómo ha contribuido el proyecto a las capacidades a generar suficientes recursos/beneficios para que los destinatarios no dependan de los ingresos/beneficios de la economía ilícita? ¿Apoyando la sostenibilidad de los esfuerzos y los beneficios?

What lessons can be learned from the implementation of the project in order to improve performance, results and effectiveness in the future?

¿Qué lecciones quedan de la implementación del proyecto útiles para mejorar los resultados y la efectividad de proyectos similares en un futuro?

El equipo de investigación participó en las reuniones de expertos y misiones de estudio pertinentes de otros socios de COPOLAD, como el OEDT, la UE u otros proyectos de la GIZ, para aunar esfuerzos y optimizar los recursos disponibles

3.4 Visitas de campo en territorios de DAI

En el siguiente anexo se presentan las diferentes partes interesadas y los representantes de los beneficiarios finales consultados y con los que se mantuvieron reuniones durante la misión de campo del estudio de EIDA. También presenta las diferentes proyecciones observadas y debatidas con los ejecutores directos.

Visita de campo A (03-10/10/2023)	Perú
Resumen de la visita	Zona de Lima y Junín 3 instituciones nacionales, 1 oficina regional (Devida), 10 organizaciones productivas y su instalación
Territorios de EIDA pertinentes	<i>Territorios étnicos e indígenas</i> <i>Zonas fronterizas, zonas vulnerables y medidas preventivas</i>
Facilitar la organización	DEVIDA, Dirección de Articulación Territorial (DATE)
Consultas a las partes interesadas y visitas al proyecto	<p>Instituciones gubernamentales y oficinas regionales de coordinación</p> <ul style="list-style-type: none"> → HQ DEVIDA, Presidencia y Dirección de Articulación Territorial → SERFOR → Ministerio de Cultura, Unidad de Gestión de Comunidades en situación de aislamiento → DEVIDA Oficina regional – Oficina de coordinación Chanchamayo, Zonal LA MERCED (Distrito de Mazamar) <p>Más de 30 representantes de comunidades beneficiarias finales de 11 organizaciones productivas</p> <ul style="list-style-type: none"> → Central Ashaninka de Río Tambo – CART (Distrito Río Tambo) → Cooperativa Agraria Ashaninka Kemito Sankori (Distrito Río Tambo) → Central Ashaninka de Río Ene – CARE (Distrito Río Tambo) → Cooperativa Agraria Kemito Ene (Distrito Río Tambo) → Cooperativa Agraria Sonomoro del VRAEM Ltda.COAS (Distrito de Pangoa) → Cooperativa Agraria Ashaninka y Nomatsiguenga con criterios ambientales Ltda. (Distrito de Mazamari) → Cooperativa Agraria APROSARROCH Mazamari. Ltda (Distrito de Mazamari) → Asociación de productores agroindustriales y servicios múltiples Huayna Picchu APASEM FOODS (Distrito de Perené) → Asociación de productores agropecuarios de Cultivos Tropicales, ASPRAC (Distrito de Pichanaqui) → Cooperativa agroindustrial Kivinaki (Distrito de Perené) → Chanchamaya Highland Coffee, Productores y exportadores



Visita de campo B (23-29/10/2023)	Uruguay
Resumen de la visita	Montevideo 4 instituciones nacionales, 3 empresas de producción, 2 asociaciones de productores y vendedores, 1 lugar público de venta, 1 empresa de proyectos
Terrenos de EIDA pertinentes	<i>Mercados de cannabis inclusivos</i> <i>Entornos urbanos</i>
Facilitar la organización	Junta Nacional de Drogas (JND) Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT) – Grupo de trabajo COPOLAD sobre el cannabis
Consultas a las partes interesadas y visitas al proyecto	Instituciones nacionales y gubernamentales <ul style="list-style-type: none">→ Junta Nacional de Drogas y Secretaría→ Observatorio Uruguayo de Drogas→ IRRCA→ Ministerio del Interior→ Instituto Nacional de las Mujeres→ Fiscalías. Visitas in situ <ul style="list-style-type: none">→ 3 principales centros nacionales de producción de cannabis legal→ Farmacias autorizadas→ Club cannábicos→ Proyecto empresarial SATIVA y fundadores de la marca Floralia

Visita de campo C (30/10-07/11/2023)	Colombia
Resumen de la visita	Bogotá; Medellín; zona de Puerto Asís, Putumayo 2 instituciones nacionales, 1 institución independiente, 4 programas AD y proyectos productivos (UNODC/Ejecutores nacionales)
Terrenos de EIDA pertinentes	<i>Entornos urbanos</i> <i>Zonas fronterizas, zonas vulnerables y medidas preventivas</i> <i>Territorios étnicos e indígenas</i>
Facilitar la organización	Oficina de la UNODC en Colombia Agencia de Renovación del Territorio, Dirección de Sustitución
Consultas a las partes interesadas y visitas sobre el terreno de los proyectos	Instituciones gubernamentales, socios internacionales y OSC. <ul style="list-style-type: none">→ Ministerio de Justicia y del Derecho, Dirección de Política de Drogas→ Agencia de Renovación del Territorio, Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito→ Oficina regional de la UNODC→ Oficinas locales de la UNODC Puerto Asís, Putumayo.→ Fundación Ideas para la Paz. + 20 beneficiarios de los programas AD e IADA <ul style="list-style-type: none">→ Medellín – Programa Proceso de formación en fortalecimiento económico con enfoque de género<ul style="list-style-type: none">→ Instalaciones de la Universidad Cooperativa de Colombia→ Beneficiarios del programa, incluidos los jóvenes implicados en el microtráfico→ Putumayo – Visita familias beneficiarias de componente de Proyecto Fortalecimiento productivo→ Municipio de Puerto Caicedo – participantes PNIS→ Vereda Comuna Dos, participantes PNIS→ Municipio de Puerto Caicedo – Vereda Villa Flor, mujeres ex recolectoras de coca, proyecto MPTF (Fondo Multidonante para el sostenimiento de la paz). 3 negocios: Agro ferretería, Restaurante, y tienda→ Vereda Agua Negra – productor de sacha inchi



Anexo 4 – Referencias y documentación

4.1 Lista de referencias

- Alimi, D. (2017). Same script, different play: policy implications of the conceptual struggles around alternative development. *Boletín de Estupefacientes*, Volumen LXI, Desarrollo alternativo: prácticas y reflexiones. Naciones Unidas.
- Alimi, D. (2019). Una agenda en construcción: La vinculación de los discursos sobre drogas y desarrollo. *Journal of Illicit Economics and Development*, 1: 37–51.
- Alimi, D. (2022). Dealing (with) drugs: dissonances and reconfigurations in the global drug policy space since the 2000s (Tesis doctoral, Universidad París 1 Panteón Sorbona).
- BMZ. (2013). Repensar el enfoque del desarrollo alternativo – Principios y normas del desarrollo rural en zonas productoras de drogas. Bonn: GIZ.
- Brombacher, D. & David, S. (2020). Del desarrollo alternativo a las políticas de drogas orientadas al desarrollo. *Drug Policies Dev.*, 64–78.
- Brombacher, D., & Westerbarkei, J. (2019). Del desarrollo alternativo al desarrollo sostenible: El papel del desarrollo dentro del régimen mundial de control de drogas. *Journal of Illicit Economies and Development*, 1(1), 89–99.
- Diskul, M.L.D., Collins, J., & Brombacher, D. (2020). Drugs and Development in the Urban Setting-Expanding Development-Oriented Interventions Beyond Illicit Drug Crop Cultivation. *Journal of Illicit Economies and Development*, 2(2), 80–90.
- Collins, J. (2017). Repensando las «flexibilidades» en el sistema internacional de control de drogas – potencial, precedentes y modelos para reformas. *Revista Internacional de Políticas de Drogas*.
- Collins, J., Brombacher, D., Diskul, M.L.D., & Rungchavalnont, P. (2021). From Illicit to Value Added: The Lessons of Community and Institutional Change in Northern Thailand's Opium Growing Regions. *LSE Public Policy Review*, 1(3).
- Csete J, Kamarulzaman A, Kazatchkine M, Altice F, Balicki M, Buxton J, Cepeda J, Comfort M, Goosby E, Goulão J, Hart C, Kerr T, Lajous AM, Lewis S, Martin N, Mejía D, Camacho A, Mathieson D, Obot I, Ogunrombi A, Sherman S, Stone J, Vallath N, Vickerman P, Zábanský T, Beyrer C. (2016) «Salud pública y política internacional de drogas». *The Lancet*. 2016 Abr 2;387.
- Jelsma, M., y Bewley-Taylor, D. (2016). UNGASS 2016: ¿Un Consenso Roto o B-r-o-a-d? Informe sobre políticas de drogas, 45.
- Felbab-Brown, V. (2011). *Building Resilience Against Organized Crime*. Brookings Institution.
- Felbab-Brown, V. (2014). Mejora de las políticas de oferta: Una erradicación más inteligente. *Interdiction and Alternative Livelihoods - And the Possibility of Licensing*. En J. Collins (Ed.), *Ending the Drug Wars: Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy*. Londres: LSE.
- Feltran, G. (2020). *La ciudad enredada: el crimen como tejido urbano en São Paulo*. Manchester: Manchester University Press, 256.
- Feltran, Gabriel. (2023). *Hermanos: El PCC brasileño*. London Publishing Partnership LPP.



- Garzón, JC, Gélvez, JD, & Bernal, JL. (2019). Los desafíos de la sustitución de cultivos ilícitos y las opciones para enfrentarlos. Fundación Ideas para la Paz – FIP.
- Gaviria, A. & Mejía, D. (2016). Políticas antidrogas en Colombia: Éxitos, fracasos y giros equivocados. Nashville: Vanderbilt University Press.
- Preparado por el GPDPD. (2016). Mecanismos Innovadores de Financiación para el Desarrollo Alternativo – Ampliando las Opciones para un DA Sostenible, Rentable y Exitoso. Preparado para el proyecto financiado por el BMZ «Alianza Mundial sobre Políticas de Drogas y Desarrollo» (GPDPD) y ejecutado por la GIZ.
- Hynes, W., y Alimi, D. (2015). Por qué las drogas ilícitas no pueden ser ignoradas en la agenda de desarrollo post-2015. En C. Rossi (Ed.), *Proceedings of the Eighth Annual Conference of the International Society for the Study of Drug Policy* (pp. 7–39). Universitalia.
- Kemp, W. (2020). Proteger a las comunidades: Respondiendo al impacto de los mercados urbanos de drogas. Ginebra: Iniciativa Mundial contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- Mansfield, D. (1999). Alternative development: the modern thrust of supply-side policy. *Boletín de Estupeficientes*, 51(1–2).
- Me, A., y Kamminga. (2017). Editorial: El camino a seguir para el desarrollo alternativo. *Boletín de Estupeficientes*, Volumen LXI, Desarrollo alternativo: prácticas y reflexiones, Naciones Unidas.
- Migraglia, P. (2015). Drogas y narcotráfico en Brasil: Tendencias y Políticas. Brookings Institutions, Center for 21st Century Security and Intelligence Latin America Initiative.
- Paiva, L.G.M. de . y Garcia, L. (2020) «Programa Brazos Abiertos: An Innovative Approach for an Open-Air Illicit Drug Market in Central São Paulo», *Journal of Illicit Economies and Development*, 2(2), p. 91–98.
- Pereira, P. (2022). La captura corporativa de los mercados latinoamericanos de cannabis medicinal. *Transnational Institute, Drug Policy Briefing*, 53, octubre de 2022.
- Sagredo, J. (2018). Alimentando el cambio sostenible: El Caso Doi Tung.
- Shaw, M. (2019). «¿Cómo podría ser una estrategia asimétrica contra el crimen organizado? A Lesson from the Drug Policy Debate», *Journal of Illicit Economies and Development*, 1(1), p. 99–106.
- Thoumi, F. E. (2003). Drogas ilegales, economía y sociedad en los Andes. Woodrow Wilson Centre Press.
- Instituto Transnacional (TNI). (2021). Un futuro sostenible para los cultivadores de cannabis: oportunidades de ‘desarrollo alternativo’ en el mercado legal de cannabis. Informe TNI.
- ONU-Hábitat. (2020). Directrices para todo el sistema de las Naciones Unidas sobre ciudades y asentamientos humanos más seguros. ONU-HÁBITAT.
- ONU-Hábitat. (2022). Informe sobre las Ciudades del Mundo 2022, Concebir el futuro de las ciudades. ONU-HABITAT.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). (2015). Informe Mundial sobre las Drogas 2015, publicación de las Naciones Unidas, Viena.
- ONUDD (2023) Guía práctica sobre desarrollo alternativo y medio ambiente (publicación de las Naciones Unidas).
- UNODC. (2016). Gobernar ciudades más seguras: Estrategias para un mundo globalizado Un marco para orientar a los responsables y profesionales de las políticas urbanas. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.



4.2 Consulta y revisión de la documentación

País	Documentos	Date
GENERAL		
	MFLF Tailandia, Sustainability beyond the Rurals, Copolad III Webinar series, Febrero 2024	2024
	UNODC, Inclusive Economic empowerment in the Alternative Development Programme with a Gender Focus. Enfoques Diferenciales e Innovadores del Desarrollo Alternativo: «Empoderamiento Económico Integral para la Transformación de Economías Ilícitas en Lícitas», Copolad III Webinar series, 2024	2024
	UNODC, Hacia un Desarrollo Alternativo Mas Inclusivo, Marketing y Alianzas con el Sector Privado, Copolad 2023	2023
	GIZ, Guía Practica: «Abordar el tema de Genero en los Proyectos de DAIS», 2023	2023
	Fugazza M., Comercio de cáñamo industrial: The Missing Link. Insights from the special issue of the Commodity at a glance series, Copolad III Webinar series, 2023	2023
	TNI, Kay S., Un futuro sostenible para los cultivadores de cannabis: Alternative Development Options in Licit Cannabis Market, Copolad III Webinar series, 2023	2023
	TNI, Captura Corporativa del Mercado Latinoamericano de Cannabis Medicinal, 2022	2022
	UNCTAD, Panorama de los productos básicos. Número especial sobre el cáñamo industrial, 2022	2022
	CICAD, OEA, Informe sobre la Oferta de Drogas en las Américas 2022, Washington, D.C., 2022	2020
BOLIVIA		
	MDRyT, VCDI, FONADIN, Enfoques Innovadores de DAIS, Copolad III, 2024	2024
	MDRyT, VCDI, Experiencias sobre el Control de Cultivos de Coca con Desarrollo Integral, Copolad III, México. 2023	2023
	CESED, Control Social de la Producción de Coca: Lecciones del Trópico de Cochamba (Bolivia) para Colombia, 2023	2023
	MDRyT, VCDI, FONADIN, Estrategia de Desarrollo Integral Sustentable con Coca 2021 – 2025, 2021	2021 – 2025
	MDRyT, Presentación de la Gestión Institucional del Fondo Nacional de Desarrollo Integral (FONADIN) Entidad ejecutora de la Estrategia de Desarrollo Integral Sustentable con Coca (EDISC 2021 – 2025)	2021 – 2025
BRASIL		
	UNODC Brasil, Nuevos caminos hacia el desarrollo alternativo urbano: Lecciones de Brasil, 2023	2023
	SISTEMA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS, Experiencia «Proyecto To de Boa», Brasil, 2022	2022
SVG		
	Política antidroga de San Vicente Layout, 2023	2023
	MCA, «Hacia un Programa de Desarrollo Alternativo y una Zona de Cultivo Intensivo de Cannabis de Alta Calidad (Legal – ICCZ), a través de Asociaciones Público Privadas (PPP) y un Equipo de Gestión de Proyectos, 2023	2023
COLOMBIA		
	Retos para la Incorporación del Enfoque de Género en la Política de Sustitución de Cultivos prevista en el Acuerdo de Paz en Colombia, Copolad México 2023	2023
	UNODC, Visión estratégica de UNODC para América latina y el caribe 2022 – 2025	2022 – 2025
	Fundación Ideas para la Paz, ¿En qué va la reforma a la política de drogas del gobierno Petro? Los cultivos de uso ilícito y la transformación territorial, Notas Estratégicas No. 40, Octubre 2023	2023
	Dirección de Sustitución de cultivos de Uso Ilícito, La Sustitución de Economías Ilegalizadas desde un abordaje Interseccional, Copolad III México, 2023	2023



País	Documentos	Date
	UNODC, Fortalecimiento de la economía agrícola en el departamento de Putumayo a través del cultivo y comercialización de cultivos alternativos KOICA ART-DSCI, documento interno de proyecto 2023	2023
	UNODC, Infografía caracterización proyecto Koica Putumayo 2020–2023, documento interno	2020–2023
	Apertura convocatoria del Banco de Proyectos de la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho en Colombia	
	Abriendo caminos, 2022	2022
	OEA CICAD, Mecanismo De Evaluación Multilateral (MEM), Informe de Evaluación sobre Políticas de Drogas: Fortalecimiento Institucional; Investigación, Información, Monitoreo y Evaluación; y Cooperación Internacional Colombia, 2022	2022
	Director de Acción Social Gobierno Nacional, Colombia: «Familias guardabosques de la ciénaga son símbolo de legalidad», Marzo 10 2022	2022
	Fondo Multidonante para el sostenimiento de la paz UNODC – PNUD, Diagnóstico	2022–2023
	UNODC, Monitoreo Integral al Programa de Desarrollo Alternativo Informe Ejecutivo Consolidado No. 24, Julio de 2022	2022
	PNUD PRIO, Luces y sombras de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. Actitudes y percepciones en los territorios PDET, 2020	2020
	Ministerio de Justicia y del Derecho Observatorio de Drogas de Colombia, Guía para la inclusión de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas en los Planes de Desarrollo Territorial Ruta Futuro, 2020	2020
	Departamento para la Prosperidad Social y el Ministerio de Comercio, «Este es el Programa Sea Flower Keepers para San Andrés Islas», noticias, Noviembre 10 2018	2018
	Fundación Ideas para la Paz, Atlas Microtráfico y comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades en contextos urbanos, Atlas Medellín, Ministerio de Justicia y del Derecho, Observatorio de Drogas de Colombia, 2016.	2016
	Fundación Ideas para la Paz, Atlas Microtráfico y comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades en contextos urbanos, Bogotá, Ministerio de Justicia y del Derecho, Observatorio de Drogas de Colombia, 2016.	2016
	Fundación Ideas para la Paz, Cartilla de guía metodológica microtráfico y comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades en contextos urbanos, Ministerio de Justicia y del Derecho, Observatorio de Drogas de Colombia, 2016.	2016
	Fundación Ideas para la Paz, Insumos para la elaboración de política pública con perspectiva territorial, Ministerio de Justicia y del Derecho, Observatorio de Drogas de Colombia, 2016.	2016
	UNODC, San Andrés isla avanza con Desarrollo Alternativo, 2015.	2015
	UNODC, Comunidades de la Ciénaga producen 104 toneladas en pesca artesanal y piscicultura, 2013.	2013
	UNODC, Proyecto COOAGRONEVADA	
ECUADOR		
	Ministerio de Salud Pública, «Sin Presión hay diversión», nota conceptual, documento interno, 2023	2023
	OEA CICAD, Mecanismo De Evaluación Multilateral (MEM), Informe de Evaluación sobre Políticas de Drogas: Fortalecimiento Institucional; Investigación, Información, Monitoreo y Evaluación; y Cooperación Internacional Ecuador, 2022	2022
	Kuri D. & Vélez R., Políticas sobre drogas en el Ecuador, Universidad Espíritu Santo, 2021	2021
	Plan Nacional de Prevención Integral y Control del Fenómeno Socio Económico de las Drogas 2017–2021, 2017	2107–2021



País	Documentos	Date
EL SALVADOR		
	Comisión Nacional Antidrogas, Estrategia Nacional Antidrogas 2024–2029, 2024	2024–2029
	Comisión Nacional Antidrogas, Informe Nacional Sobre la Situación de las Drogas, 2023	2023
	Comisión Nacional Antidrogas, Informe sobre Desarrollo programa «Con Vos» año 2023, 2021.	2023
	Comisión Nacional Antidrogas, Informe Con Vos 2023, 2023	2023
	OEA CICAD, Mecanismo De Evaluación Multilateral (MEM), Informe de Evaluación sobre Políticas de Drogas: Medidas para Controlar y Contrarrestar el Cultivo, la Producción, el Tráfico y la Distribución Ilícitos de Drogas y para Abordar sus Causas y Consecuencias El Salvador 2022, 2022.	2022
	Comisión Nacional Antidrogas, Estrategia Nacional Antidrogas 2016–2021, 2017	2016–2021
	Comisión Nacional Antidrogas, Manual para la Elaboración de Proyectos Municipales sobre Drogas, 2020	2020
MÉXICO		
	Secretaría de Bienestar, Sembrando Vida Programa de Comunidades Sustentables, 2023	2023
	IEP, Índice de Paz en México 2023, 2023	2023
PANAMÁ		
	CONAPRED, «#ElConsumeTeConsume». Boletín Informativo, Primera Edición, 2023	2023
PARAGUAY		
	OEA CICAD, Mecanismo De Evaluación Multilateral (MEM), Informe de Evaluación sobre Políticas de Drogas: Fortalecimiento Institucional; Investigación, Información, Monitoreo y Evaluación; y Cooperación Internacional Paraguay, 2023.	2023
	SENAD, Cábano como Desarrollo Alternativo, Integral y sostenible, Copolad III, México, 2023	2023
	CAMARA DE CANAMO INDUSTRIAL DEL PARAGUAY, Comunidades en el Departamento de Canindeyu, 2023	2023
PERÚ		
	DEVIDA, Desarrollo Alternativo con Enfoque Étnico, Copolad III, 2024	2024
	DEVIDA, Perú: Experiencia en la Comercialización de Productos Elaborados por Mujeres, Copolad III México, 2023	2023
	Política Nacional Antidroga (PNCD) hasta 2030	
	DEVIDA, Organigrama	2023
	Programa presupuestario Desarrollo alternativo Integral y sostenible «PIRDAIS» 2023, 2022	2023
	Programa Presupuestal Gestión Integrada y efectiva del Control de Oferta de Drogas en el Perú. Evaluación de los Indicadores de Desempeño, GIECOD, 2023	2023
	Guía Metodológica para la formulación y gestión del plan de vida de comunidades originarias en ámbitos de Desarrollo alternativo, 2023	2023
	DEVIDA, Experiencias exitosas de los cambios generados por el desarrollo alternativo en Perú: estrategias determinantes. Grupo de Expertos en Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible GDAIS-CICAD-OEA	2023
	DEVIDA, Lineamientos para el proceso de implementación Programa Familias Fuertes: Amor y Límites, 2023	2023



País	Documentos	Date
	Ministerio de cultura, Amenazas Identificadas por el Ministerio de cultura en ámbitos con presencia de PIACI, 2023	2023
	AVSF UE, Proyecto Construcción de Espacios de Gobernanza en el VRAEM entre organizaciones Campesinas, Comunidades nativas e Instituciones del Estado para oportunidades de Desarrollo Social y Económicos, Marzo 2023	2023
	DEVIDA, Intervenciones de DEVIDA Orientadas a reducir la Demanda de Drogas. Programa Familias Fuertes Amor y Limites, 2023	2022
	DEVIDA, Monitoreo de Cultivos de Coca 2022, Junio 2023	2022
	DEVIDA, Informe de Evaluación de resultados del Programa Presupuestal Prevención y Tratamiento del consumo de Drogas PP PTCO 2022, 2023	2022
	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas Informe Final de Evaluación de Resultados del PP PIRDAIS 2022	2022
	DEVIDA, Resolución de Presidencia Ejecutiva n° 000213-2022-DV-PE, Diciembre 30 2022	2022
	DEVIDA, Directiva n°006-2022-dv-pe-date «disposiciones que regulan el proceso de socialización y negociación comunal para la incorporación de comunidades y familias a las actividades de ejecución directa, en el marco del programa presupuestal de desarrollo alternativo integral y sostenible a cargo de la comisión nacional para el desarrollo y vida sin drogas – devida», 2022	2022
	DEVIDA, Acta de entendimiento entre la Comunidad Nativa Santa Rosa de Chuchurras y Devida, 2022	2022
	DEVIDA, Resolución de Presidencia Ejecutiva n° 000062-2021-DV-PE, Julio 19 2021	2021
	Contratación de consultoría para la evaluación de resultados e impacto del programa presupuestario alternativo integral y sostenible – PIRDAIS 2020 informe final de evaluación PIRDAIS 2020, junio 2021	2020
	Programa presupuestario de desarrollo alternativo integral y sostenible «PIRDAIS» 2020	2020
	DEVIDA, Resolución de Presidencia Ejecutiva n° 034-2019, 14 de marzo de 2019	2019
	Evaluación de Resultados programa DAS, 2018	2018
	Programa de Desarrollo Alternativo de Satipo DAS, Presentación Foro DUE, 2017	2017
	Extensión Rural, Transferencia Tecnológica DAS, 2017	2017
	Manual Cacao Sostenible DAS, 2017	2017
	Manual del Café DAS, 2017	2017
	La Experiencia DAS, Desarrollo Alternativo, Gobernanza local y empoderamiento de la sociedad civil en Amazonia Peruana	2017
	Ciudadanía Ambiental 454 DAS en la Región de Satipo, 2017	2017–2021
	Zevallos Trigo & López Villanes, «Tensiones en la gestión de los gobiernos locales en zonas coccaleras», Politai, 2010	2010
	Ámbito Geográfico de intervención de la Oficina Zonal La Merced	2023
	Modelo de solicitud de la comunidad para la intervención de DEVIDA	2023
	Modelo de informe de cumplimiento de condiciones mínimas para el desarrollo de la actividad productiva	
	Modelo de Carta de respuesta a la Comunidad para determinar reuniones de información y coordinación	
	Acta de Reunión y lista preliminar de participantes	
	Padrón sincerado para la prospección de campo	
	Ficha Técnica de verificación en campo	
	Padrón final de Jefes de Familia	
	Ficha Resumen de Prospección de Áreas por comunidad	



País	Documentos	Date
URUGUAY		
	JND, Enfoques Innovadores de Desarrollo Alternativo Integral y sostenible (DAIS), Coppelad III, 2024.	2024
	Diálogo técnico sobre políticas relativas al cannabis 26 de octubre de 2023, Montevideo, Uruguay	2023
	JND, ¿Qué es una junta departamental de drogas?	2023
	Presidencia, «Estrategia por la Vida y la Convivencia»	
	IMAGINARIO NUEVE, Informe sobre la Cuestión de las Drogas en el Proyecto de Ley con Declaratoria de Urgente Consideración, 2023	2023
	CINVE – IEEP, Consultoría para la Caracterización de la Cadena Agroindustrial del Cannabis, Marzo 2023	2023
	CERES Monitor de Seguridad, El círculo vicioso de drogas y narcotráfico en las cárceles, Octubre 2023.	2023
	Musto C., «El rol de la transferencia internacional de herramientas para la regulación del cannabis en Uruguay», Relaciones Internacionales, 2023	2023
	IRCCA, Mercado Regular del Cannabis. Informe XVI, Junio 30 2023.	2023
	Federación de Clubes Cannábicos del Uruguay, Turismo Cannábico, Reunión del 14 de Diciembre de 2022	2022
	ICEX, Industria del Cannabis en Uruguay, 2022	2022
	JND, Estrategia nacional de Drogas 2021 – 2025, 2021	2021 – 2025
	IRCCA, Mercado Regular del Cannabis. Informe XIII, Diciembre 31 2021	2021
	Resumen Documento de Posicionamiento Político y análisis sobre el Capítulo de Seguridad Pública de la Ley de Urgente Consideración Servicio Paz y Justicia – Uruguay, Mayo 2020	2020
	Ley N° 19889, «Aprobación De La Ley De Urgente Consideración, LUC Ley De Urgencia», 2020	2020
	Ley N° 19847, «Declaración De Interés Público Las Acciones Tendientes A Proteger, Promover Y Mejorar La Salud Publica Mediante Productos De Calidad Controlada Y Accesibles, En Base A Cannabis O Cannabinoides, Así Como El Asesoramiento Medico E Información Sobre Beneficios Y Riesgos De Su Uso», 2020	2020
	IRCCA, Informe de Regulación y Gobernanza, 2020	2019
	JND, Observatorio Uruguayo de Drogas, Resultados en dimensión aplicación de justicia y seguridad, 2019	2019
	JND, Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento, 2019.	2019
	JND, Observatorio Uruguayo de Drogas, Resultados en dimensión aplicación de justicia y seguridad, 2019	
	Ministerio del Interior – Fiscalía, Protocolo de Actuación Conjunta del Ministerio Publico y de la Policía Nacional en Materia de Procedimiento Penal, 2017.	2017
VENEZUELA		
	Superintendencia Nacional Antidrogas, Estudio AIDA, Enero 2024.	
	Superintendencia Nacional Antidrogas, Informe Nacional Antidrogas Venezuela, 2023	2022 – 2023
	Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, Gran Misión cuadrantes de paz, 2018	2018
	CIM – OEA, Mujeres, Políticas de Drogas y encarcelamiento. Una Guía para la Reforma de Políticas en América Latina y el Caribe, 2016	2016

