

# Vasos comunicantes . . .

Derechos humanos, cultivo ilícito y desarrollo alternativo



AUTOR:

Martin Jelsma

DISEÑO:

Guido Jelsma - [www.guidojelsma.nl](http://www.guidojelsma.nl)

TRADUCCIÓN AL ESPAÑOL:

Beatriz Martínez

FOTOGRAFÍA DE PORTADA:

Niña en un campo de adormidera afgano. TNI/Tom Kramer, 2006.

LICENCIA DE LA PUBLICACIÓN:

El contenido de este informe se puede citar o reproducir con fines no comerciales y siempre que se mencione debidamente la fuente de información.

**TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI)**

---

De Wittenstraat 25, 1052 AK Amsterdam, Países Bajos  
Tel: +31-20-6626608, Fax: +31-20-6757176  
[www.tni.org/drugs](http://www.tni.org/drugs)

Amsterdam, octubre de 2018

# Índice

<b>Agradecimientos</b>	<b>4</b>
<b>Puntos clave</b>	<b>5</b>
<b>1. Derechos humanos y cultivo ilícito</b>	<b>6</b>
1.1 Directrices de derechos humanos para el control de drogas	9
1.2 La flexibilidad de las disposiciones de los tratados sobre drogas	10
<b>2. Nivel de vida adecuado</b>	<b>14</b>
2.1 Pobreza y cultivo ilícito	15
2.2 Erradicación forzada frente a secuencia adecuada	17
2.3 Fumigación aérea	20
<b>3. Desarrollo alternativo</b>	<b>22</b>
3.1 Libre comercio frente a precios justos	24
3.2 Principios rectores sobre desarrollo alternativo	25
3.3 Género y desarrollo alternativo	27
<b>4. Drogas, conflicto y acceso a la tierra</b>	<b>30</b>
4.1 Proporcionalidad de las penas	33
<b>5. Derechos culturales, indígenas y religiosos</b>	<b>36</b>
5.1 Los derechos de los campesinos	39
5.2 Usos lícitos y regulación	44
<b>6. Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>48</b>
<b>Notas</b>	<b>56</b>



## Agradecimientos

Una primera versión de este informe, sin revisar en detalle, se repartió en formato de documento de debate en la Reunión del Grupo de Expertos sobre el futuro del desarrollo alternativo que convocaron la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y los Gobiernos de Alemania, Tailandia y Perú (Viena, 23 a 26 de julio de 2018); y se presentó al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro Internacional de Derechos Humanos y Políticas de Drogas (ICHRDP) de la Universidad de Essex para contribuir a la elaboración de las *Directrices internacionales de derechos humanos en materia de fiscalización de drogas*.

Más adelante, el borrador se actualizó y se presentó en agosto de 2018 como contribución del TNI a los preparativos del *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la aplicación del compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas en relación con los derechos humanos*. La Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (ACNUDH) presentó su informe ante el 39º período de sesiones del Comité de Derechos Humanos (Ginebra, 10 a 28 de septiembre) y en una reunión entre períodos de sesiones de la Comisión de Estupefacientes (Viena, 27 de septiembre), en el contexto de los preparativos para el examen de la estrategia de fiscalización de drogas de la ONU que tendrá lugar durante su 62º período de sesiones, en marzo de 2019.

Véase: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/WorldDrugProblemHRC39.aspx>

Este documento se basa en los debates que surgieron durante un taller centrado en los derechos humanos y el cultivo ilícito que tuvo lugar el 15 de diciembre de 2018 en Chiang Rai (Tailandia). El taller fue organizado por el Transnational Institute (TNI), en colaboración con la Alianza Mundial sobre Políticas de Drogas y Desarrollo (GPDPD) de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), bajo los auspicios del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo de la República Federal de Alemania. En el encuentro se dieron cita especialistas y partes interesadas con el fin de discutir estrategias para mejorar el cumplimiento de los derechos humanos en las políticas dirigidas al cultivo ilícito, con una atención especial en Myanmar y Colombia.

Varias personas proporcionaron aportaciones valiosas: un agradecimiento especial a Dania Putri (TNI) por sus notas exhaustivas sobre el taller de Chiang Rai; Sofia Krauss (GIZ-GPDPD), Rebecca Schleifer (PNUD), Zaved Mahmood (ACNUDH), Tom Blickman (TNI), Sofia Monsalve (FIAN), Coletta Youngers (WOLA/IDPC), Jennifer Franco (TNI) y Tom Kramer (TNI) por sus observaciones sustanciales sobre el borrador del texto; a Coletta Youngers por redactar la sección sobre género; y a Katie Sandwell (TNI) por la revisión. La responsabilidad del contenido final del informe recae exclusivamente en el TNI y su autor.

## Puntos clave

- Millones de agricultores y otras personas que viven en zonas rurales de todo el mundo dependen del cultivo de coca, opio y adormidera para mitigar la inseguridad alimentaria y asegurar un nivel de vida adecuado para sí mismos y para su familia.
- La reducción gradual, la secuencia adecuada, la tolerancia con respecto a la cultura local y la participación de las comunidades locales fueron elementos relativamente habituales de los proyectos de desarrollo alternativo hasta mediados de la década de 1980. Hoy, a pesar de que el discurso en torno al desarrollo alternativo ha mejorado, la aplicación en la práctica de esos principios ha pasado a ser la excepción, más que la norma.
- Las convenciones sobre drogas de la ONU presentan un sesgo inherente hacia la criminalización y la aplicación represiva de la ley, al establecer niveles mínimos, pero no máximos. Sin embargo, el marco internacional de derechos humanos establece claramente que, en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Estados en virtud de la Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la Carta.
- Si no se han consolidado medios de subsistencia alternativos, la erradicación forzada viola los derechos de las personas a vivir una vida digna, a estar protegidas contra el hambre y a un nivel de vida adecuado. Por lo tanto, esta representa una opción normativa que es contraria al derecho internacional de los derechos humanos.
- Cuando se produce un incremento de los cultivos ilícitos —como se ha notificado recientemente en Colombia y Afganistán—, por lo general, se desencadena una respuesta política orientada a una mayor represión y erradicación, con lo que se corre el riesgo de empeorar la situación en lugar de mejorarla, en especial en circunstancias en las que las dinámicas de las drogas y el conflicto están interrelacionadas. La construcción de la paz y el desarrollo sostenible exigen tiempo, recursos suficientes y que la comunidad local los asuma como propios.
- Los tratados de control de drogas prevén cierta flexibilidad, que permite a los Estados abstenerse de la erradicación forzada o del encarcelamiento de los agricultores de subsistencia, al referirse de forma explícita a la posibilidad de “*sustituir la declaración de culpabilidad o la condena*” por medidas para la reinserción social y el desarrollo rural.
- El predominio de las realidades represivas sobre el terreno y la falta de compromiso por parte de los donantes han convertido el debate sobre el desarrollo alternativo a escala global, en gran parte, en una “realidad virtual”, con lo que se perpetúa el mito de que se está aplicando realmente un enfoque humano, basado en los derechos humanos e impulsado por el desarrollo.
- A pesar de que los documentos sobre políticas internacionales en materia de drogas incluyen numerosas referencias a la importancia de la participación de la comunidad y la perspectiva de género, el espacio para un diálogo sincero, en el que los representantes de la comunidad, incluidas las mujeres, tengan un margen notable para negociar la formulación y la ejecución de los proyectos de desarrollo alternativo, sigue estando muy limitado y, muchas veces, ni siquiera existe.
- La coca, la adormidera y el cannabis se han cultivado durante siglos con fines medicinales, culturales y ceremoniales de carácter tradicional. El hecho de que en la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes se consagre un enfoque de tolerancia cero hacia esas prácticas y se imponga a los Estados la obligación de abolirlas representa un error histórico arraigado en actitudes coloniales y en la falta de sensibilidad cultural.
- Los países realmente comprometidos con la protección de los derechos humanos en el ámbito del control de drogas deben admitir que, en lo que atañe a los derechos indígenas, culturales y religiosos, el cumplimiento pleno exigirá enmendar o derogar ciertas disposiciones de los tratados de fiscalización de drogas.
- La expansión de los usos lícitos de la adormidera, la coca y el cannabis también podrían ofrecer otras oportunidades para que los agricultores superen de forma gradual su dependencia del mercado ilícito. Se deben utilizar los principios del desarrollo alternativo, los derechos humanos y el comercio para garantizar un lugar legítimo a los pequeños productores en estos mercados regulados que están experimentando un crecimiento rápido.
- Los *Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo* y el capítulo sobre desarrollo del documento final de la UNGASS de 2016 se deben aplicar en consonancia con las directrices de la ONU sobre la tenencia, los derechos de los pueblos indígenas, los derechos de los campesinos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible con el fin de “no dejar a nadie atrás”.

## 1. Derechos humanos y cultivo ilícito

Millones de agricultores y otras personas que viven en zonas rurales de todo el mundo participan en cultivos que se usan para la producción ilícita de estupefacientes. Muchos de ellos dependen de esta economía ilícita para mitigar la inseguridad alimentaria, adquirir productos esenciales para el hogar y pagar la atención de la salud y la educación. En muchos lugares, la coca, la adormidera y el cannabis también se han cultivado durante siglos con fines medicinales, culturales y ceremoniales de carácter tradicional.

Los tres tratados de fiscalización de drogas de la ONU (1961, 1971 y 1988) y las Declaraciones Políticas y Planes de Acción posteriores (1998, 2009, 2016) han establecido el marco jurídico y normativo internacional para las medidas de reducción de la oferta dirigidas a estos cultivos. A menudo, estas medidas han entrañado operaciones de erradicación forzada, que han dado lugar a enfrentamientos violentos con pequeños agricultores de coca, cannabis y adormidera, y a numerosas violaciones de los derechos humanos.

Los programas de desarrollo alternativo han sido una piedra angular de las medidas destinadas a encontrar un equilibrio más humano entre las obligaciones en materia de control de drogas, los objetivos de las políticas de reducción de la oferta y la protección de los derechos de las personas cuya subsistencia depende del cultivo ilícito. Sin embargo, la elaboración del discurso sobre desarrollo alternativo, su apoyo financiero y su relación problemática con las operaciones paralelas de represión y erradicación, dotadas de mejores recursos, han enfrentado desafíos importantes. Para muchos, señala Alimi, especialista en desarrollo internacional, en un artículo publicado recientemente en el Boletín de Estupefacientes, *“el difícil equilibrio entre los objetivos a corto plazo de la reducción del cultivo ilícito y los enfoques de más largo plazo basados en medidas sostenidas de desarrollo ha puesto en tela de juicio la pertinencia, e incluso la legitimidad, de las políticas de desarrollo alternativo”*.<sup>1</sup>

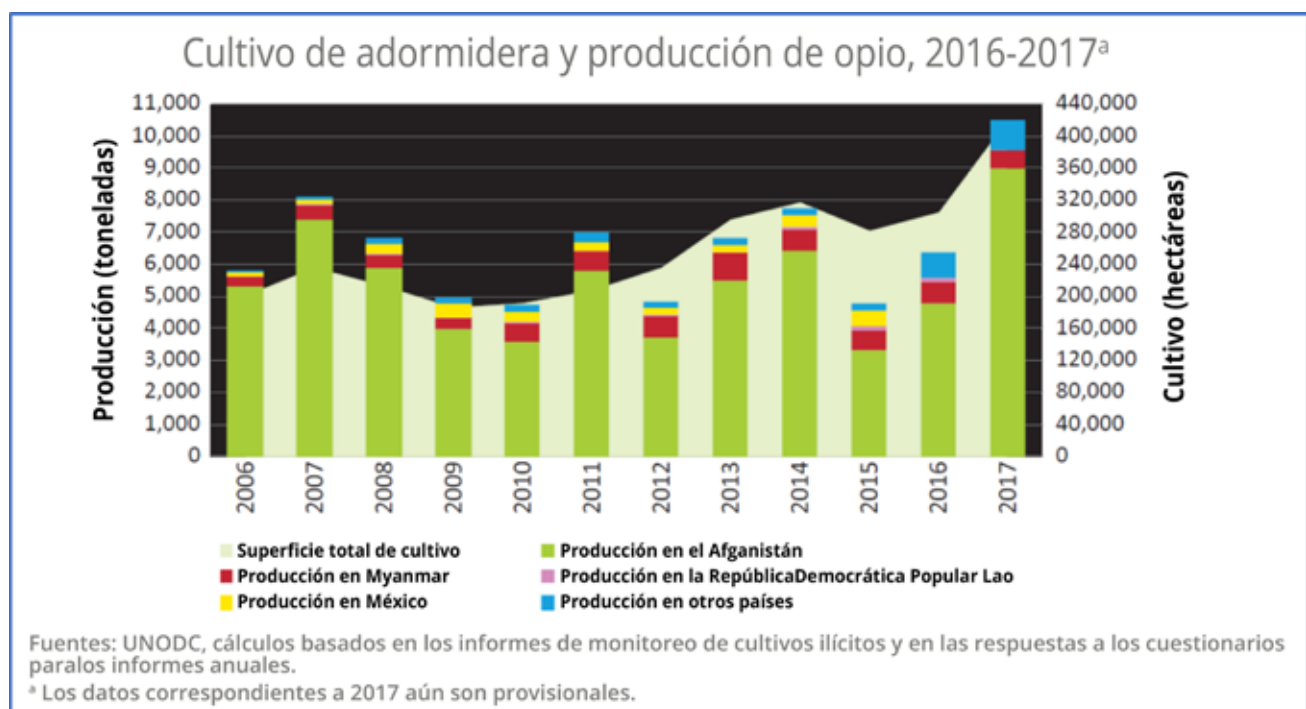
Hasta la fecha, los argumentos relativos a los derechos humanos no han desempeñado un papel importante en este debate y poner los



derechos económicos, sociales y culturales sobre la mesa, como una cuestión de vital importancia, podría ayudar a mejorar los términos de este. Durante la última década, organismos de la ONU, responsables de políticas y grupos de la sociedad civil han dedicado cada vez más atención a las violaciones de los derechos humanos asociadas con la criminalización de las personas que usan drogas, la transmisión del VIH y la hepatitis, los centros de tratamiento forzado y de detención por drogas, las penas desproporcionadas y el encarcelamiento en masa de autores de delitos de drogas con bajos recursos, la pena de muerte por delitos de drogas, los asesinatos extrajudiciales y la falta de acceso en el mundo en desarrollo a medicamentos fiscalizados. Sin embargo, se ha prestado mucha menos atención a la protección de los derechos humanos de las comunidades rurales (pequeños agricultores, aparceros y jornaleros) que participan en el

*estupefacientes*". En el artículo 14.2, se puntualiza que estas medidas "deberán respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos, donde al respecto exista la evidencia histórica, así como la protección del medio ambiente" (más adelante se examinan con mayor detalle las ambigüedades de este artículo).

Durante las décadas posteriores, se adoptaron declaraciones políticas en las que las referencias a los derechos humanos fueron recibiendo cada vez más atención. En el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema mundial de las drogas que se celebró en 1998, se aprobó un *Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo* que empieza con el Preámbulo que sigue:



cultivo, la recolección, el procesamiento y el comercio de cultivos relacionados con las drogas.

La única mención explícita a los derechos humanos en los tres tratados de control de drogas de la ONU se encuentra en la Convención de 1988 contra el Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, dedicado a "medidas para erradicar el cultivo ilícito de plantas de las que se extraen

Reafirmando que la lucha contra las drogas ilícitas debe librarse con arreglo a las disposiciones de los tratados sobre fiscalización internacional de drogas, sobre la base del principio de la responsabilidad compartida y que exige un enfoque integral y equilibrado en total conformidad con los objetivos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en el derecho internacional, en particular el pleno respeto de la soberanía y la

integridad territorial y el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El documento final de la UNGASS de 2016, que refleja el consenso mundial más reciente y más avanzado con respecto a la fiscalización internacional de las drogas, es el primer documento de este tipo que dedica unos apartados especiales a los derechos humanos y el desarrollo, con lo que otorga a ambas cuestiones más peso en el debate mundial sobre las drogas. El apartado dedicado a la política de drogas orientada al desarrollo alude a “la aplicación de estrategias amplias destinadas a aliviar la pobreza y fortalecer el estado de derecho” y a garantizar “el empoderamiento, la implicación y la responsabilidad de las comunidades locales afectadas, incluidos los agricultores y sus cooperativas, mediante

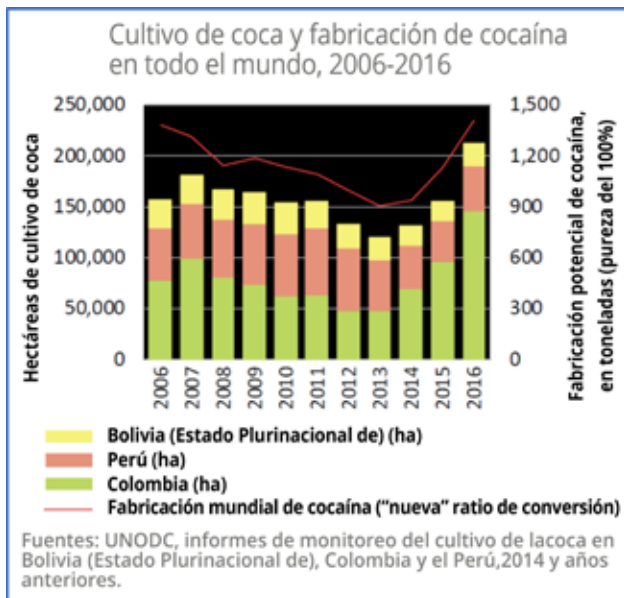
*el reconocimiento de las vulnerabilidades y necesidades concretas de las comunidades afectadas, o que corren el riesgo de verse afectadas (...) con miras a contribuir a la construcción de sociedades pacíficas, inclusivas y justas, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y con arreglo a las normas pertinentes y aplicables del derecho nacional e internacional”. También hace referencia a “la utilización de los indicadores de desarrollo humano pertinentes” para evaluar la eficacia de los programas de desarrollo alternativo.<sup>2</sup>*

En la UNGASS de 1998 ya se admitió que “[p]ese a que se han aprobado convenios y convenciones internacionales que propugnan la prohibición de los cultivos ilícitos para la producción de drogas, sigue teniendo proporciones alarmantes el problema que plantean los de adormidera, arbusto de coca y planta de cannabis”.<sup>3</sup> Por lo tanto, la Declaración política

Mujer tallando vainas de adormidera en el norte de Myanmar. TNI/Tom Kramer, 2004.







estableció el objetivo de “eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera para el año 2008”.<sup>4</sup> Sin embargo, a pesar de la aplicación de varias estrategias para reducir la oferta, el fenómeno del cultivo ilícito ha seguido creciendo. Aunque las medidas para limitar el cultivo han conducido en ocasiones a reducciones a escala local, han tenido un efecto insignificante en el enorme y resiliente mercado mundial de las drogas. Ante la falta de avances notables con respecto a la fecha fijada, el año 2008, la Declaración política de 2009 prorrogó el plazo otra década más, hasta 2019. También reafirmó que “el objetivo final tanto de las estrategias de reducción de la demanda y la oferta como de las estrategias de desarrollo sostenible es reducir al mínimo y, en última instancia, eliminar la disponibilidad y el consumo de drogas ilícitas y sustancias sicotrópicas con el fin de garantizar la salud y el bienestar de la humanidad”.<sup>5</sup>

Antes de que tenga lugar el próximo examen de alto nivel, en marzo de 2019, las conclusiones del último Informe Mundial sobre las Drogas ya han demostrado que esos objetivos, de nuevo, no se cumplirán.<sup>6</sup> Más bien al contrario. Según Yury Fedotov, Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), “los mercados de drogas se están expandiendo, y la producción de cocaína y opio ha alcanzado un récord histórico”. “El Informe Mundial sobre las Drogas es el espejo frente a nosotros”, señaló el embajador alemán, Friedrich Däubler, durante el acto de presentación del informe en Viena,

que coincidió con el Día Internacional de la Lucha contra las Drogas: “Lamentablemente, muestra un panorama inquietante de la producción y el consumo de drogas, que se encuentran en constante crecimiento en todo el mundo”.<sup>7</sup> La incapacidad del sistema mundial de control de drogas para cumplir sus objetivos añade urgencia a preguntas muy oportunas sobre las violaciones de los derechos humanos que se producen con frecuencia durante el despliegue de medidas infructuosas para hacerlos efectivos.

Este documento de debate examina en profundidad lo que significa realmente el compromiso “de respetar, proteger y promover todos los derechos humanos, las libertades fundamentales y la dignidad inherente a todas las personas y el estado de derecho al formular y aplicar políticas en materia de drogas”,<sup>8</sup> que se adoptó en la UNGASS de 2016, para las políticas que abordan el cultivo ilícito de coca, cannabis y adormidera.

## 1.1 Directrices de derechos humanos para el control de drogas

Especialistas en derecho inscriben los tratados de fiscalización internacional de drogas en la categoría de lo que se conoce como “tratados para la eliminación”, que obligan a los Estados a tipificar como delito, con arreglo a su derecho interno, determinados tipos de conducta, “con miras a reprimir estos ‘delitos en virtud del tratado’ o ‘delitos de preocupación internacional’”, y el carácter vinculante y la aplicación global de sus disposiciones los convierten en “mecanismos jurídicos importantes para la globalización de las normas penales”.<sup>9</sup> No obstante, como se ha sostenido desde una perspectiva de derechos humanos, “no establecen obligaciones ni ofrecen orientaciones sobre qué constituye una respuesta penal adecuada y qué no (...) Se han fijado mínimos, pero no máximos. En muchos casos, esto invita a que los Gobiernos promulguen leyes y políticas abusivas, en especial en un contexto mundial donde las drogas y el narcotráfico se definen como una amenaza existencial a la sociedad y la estabilidad de las naciones, y las personas que usan drogas y aquellas que comercian con ellas son estigmatizadas y denigradas”.<sup>10</sup> Entre los redactores de la Convención de 1988, existía “una conciencia de los posibles efectos negativos

de la Convención sobre los derechos humanos y de que la Convención, como todas las convenciones para la supresión, no se autorregularía con respecto a los derechos humanos. Las partes de estas convenciones confían en las normas externas relativas a derechos humanos, tanto en el derecho nacional como internacional, para atenuar su impacto en los derechos humanos”.<sup>11</sup>

En los últimos años, se han elaborado directrices internacionales para fomentar el cumplimiento de los derechos humanos en varios ámbitos de políticas. Entre los ejemplos, cabe citar las *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes* (las ‘Reglas de Bangkok’),<sup>12</sup> los *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos*,<sup>13</sup> los *Principios rectores sobre la pobreza extrema y los derechos humanos*,<sup>14</sup> las *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos* (las ‘Reglas Mandela’)<sup>15</sup> y los *Principios de Yogyakarta sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género*.<sup>16</sup> En muchos casos, estos documentos se han utilizado para influir en decisiones legislativas, judiciales y de políticas, y han resultado ser herramientas eficaces para promover el cumplimiento de los derechos humanos entre agentes estatales y no estatales.<sup>17</sup>

Hasta la fecha, en el ámbito del control de drogas no se han formulado normas internacionales de derechos humanos, y mucho menos en el caso concreto del cultivo

ilícito.<sup>18</sup> Con el fin de salvar esta brecha, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro Internacional de Derechos Humanos y Políticas de Drogas (ICHRDP) de la Universidad de Essex pusieron en marcha un proyecto para elaborar unos *Principios rectores de derechos humanos en materia de fiscalización de drogas*, que abarcaría secciones dedicadas al cultivo, el desarrollo rural y los usos indígenas de plantas psicoactivas.<sup>19</sup>

## 1.2 La flexibilidad de las disposiciones de los tratados sobre drogas

Muchos de los elementos principales del régimen de tratados actual para la fiscalización de drogas —como el mecanismo de certificación para importaciones y exportaciones, la administración de las estadísticas sobre la producción, las necesidades para fines medicinales y científicos para equilibrar la oferta y la demanda mundial lícita, y el sistema de listas— se remontan a los tratados de 1912, 1925 y 1931. Sin embargo, el objetivo principal de los tratados anteriores a la ONU consistía en regular el comercio internacional; ninguno de ellos obligaba a los países a imponer controles nacionales sobre el cultivo de plantas de las que se podían extraer drogas. Hasta 1961, el “cultivo ilícito” no existía en el derecho internacional, aunque varios países ya habían adoptado a escala nacional leyes que prohibían el cultivo sin licencia de la adormidera y el cannabis.<sup>20</sup> Después de la Segunda Guerra Mundial y en un contexto de luchas por la descolonización, se iniciaron unas negociaciones para consolidar y fortalecer el régimen internacional con una nueva “Convención Única”, que se situaría bajo los auspicios de la ONU y sustituiría los tratados anteriores. Las potencias coloniales británicas, holandesas y francesas, que hasta entonces se habían opuesto a que se impusieran normas de prohibición más estrictas, habían perdido el control de sus rentables monopolios legales sobre la producción de opio, coca y cannabis en sus antiguas colonias, como India, Birmania, Indonesia, Marruecos y Argelia.

Adolf Lande, uno de los principales redactores de la Convención Única de 1961, apuntó que

Monopolio francés del cannabis (kif) y el tabaco en Marruecos, 1910.





“la laguna más grave de los tratados vigentes era, probablemente, la falta de disposiciones para el control efectivo del cultivo de plantas para producir las materias primas estupefacientes”.<sup>21</sup> Las observaciones introductorias pronunciadas en nombre del Secretario General de la ONU en la Conferencia de 1961 advertían de que “[l]a adopción de medidas de fiscalización de las materias primas agrícolas que sean satisfactorias y se puedan aplicar constituye laudablemente la parte más difícil de la tarea de la Conferencia”.<sup>22</sup> Los nuevos Estados independientes tuvieron menos éxito que sus antiguos gobernantes coloniales a la hora de resistir la presión de los Estados Unidos para establecer un régimen mundial de prohibición de las drogas: el equilibrio de poderes había cambiado. Tras unas arduas negociaciones, la Convención Única obligó a los países a ampliar el control nacional al cultivo de adormidera, coca y cannabis, a imponer sanciones penales por el cultivo ilícito y a prohibir todos los usos tradicionales.

La Convención Única de 1961, que sigue siendo la piedra angular del régimen de control de drogas de la ONU, exige a los Estados que destruyan los arbustos de coca “que se cultiven ilícitamente” (artículo 26.2) y

el Protocolo de 1972 por el que se modificó amplía esa disposición a la adormidera y la planta de cannabis, y obliga a los Estados a tomar “las medidas apropiadas para secuestrar cualquier planta ilícitamente cultivada y destruirla” (artículo 22.2). La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 refuerza esas disposiciones, al establecer que cada Estado “adoptará medidas adecuadas para evitar el cultivo ilícito de las plantas que contengan estupefacientes o sustancias sicotrópicas, tales como las plantas de adormidera, los arbustos de coca y las plantas de cannabis, así como para erradicar aquellas que se cultiven ilícitamente en su territorio” (artículo 14.2). También incorporó la obligación específica de que cada Parte adoptara las medidas necesarias para “tipificar como delitos penales en su derecho interno... [el] cultivo de la adormidera, el arbusto de coca o la planta de cannabis con objeto de producir estupefacientes [para fines ilícitos]” (artículo 3.1.a.ii) y por que por la comisión de esos delitos se aplicaran “sanciones proporcionadas a la gravedad de esos delitos, tales como la pena de prisión u otras formas de privación de libertad, las sanciones pecuniarias y el decomiso” (artículo 3.4.a).

Esas disposiciones ofrecieron la justificación legal para internacionalizar la “guerra contra las drogas”, declarada en un primer momento por el Presidente estadounidense Nixon, que en 1971 estableció un comité especial con la tarea de “limitar y, en última instancia, eliminar, el flujo de estupefacientes ilegales y drogas peligrosas que entra en los Estados Unidos desde el exterior”.<sup>23</sup> En 1973, Nixon creó la Administración para el Control de Drogas (DEA) con el fin de declarar una “guerra total en todo el mundo contra la amenaza de las drogas” y “librarla con todos los recursos a nuestro alcance”.<sup>24</sup> La intensificación de la “guerra contra las drogas” en las próximas décadas supuso, entre otras cosas, operaciones de erradicación a gran escala en los países del Sur donde se originaban la mayoría de las materias primas, así como operaciones “antinarcóticos” del ejército estadounidense, en especial en la región andina. En consecuencia, las comunidades rurales involucradas en el cultivo ilícito se convirtieron en un blanco clave de la represión y, desde entonces han sufrido discriminación, estigmatización, criminalización y encarcelamiento, además de la destrucción de sus medios de subsistencia,

lo cual se ha traducido a menudo en el desplazamiento de personas y cultivos a nuevas zonas.

Sin embargo, los tratados prevén cierto margen de maniobra para que los Estados apliquen políticas menos represivas y sitúen su política de drogas en sintonía con sus obligaciones de derechos humanos. Como ya se ha mencionado, la Convención de 1988 también precisa que las medidas de erradicación “deberán respetar los derechos humanos fundamentales” (artículo 14.2). Además, las convenciones de 1961 (enmendada) y de 1988 establecen que los Estados deberán tomar “medidas apropiadas” o “medidas adecuadas” para erradicar el cultivo ilícito. Esta formulación se explica de la siguiente manera en los *Comentarios al Protocolo de 1972*, donde se introdujo por primera vez: “[E]s decir, están obligadas a adoptar las medidas que sean necesarias, pero sólo en la medida en que parezcan prácticas y se pueda esperar razonablemente que las adopten en las circunstancias imperantes en cada una de las Partes”.<sup>25</sup>

La Convención de 1988 también permite a los Estados, “en los casos apropiados de

Cultivo de cannabis en Uttarakhand, India. TNI/Tom Blickman, septiembre de 2018.

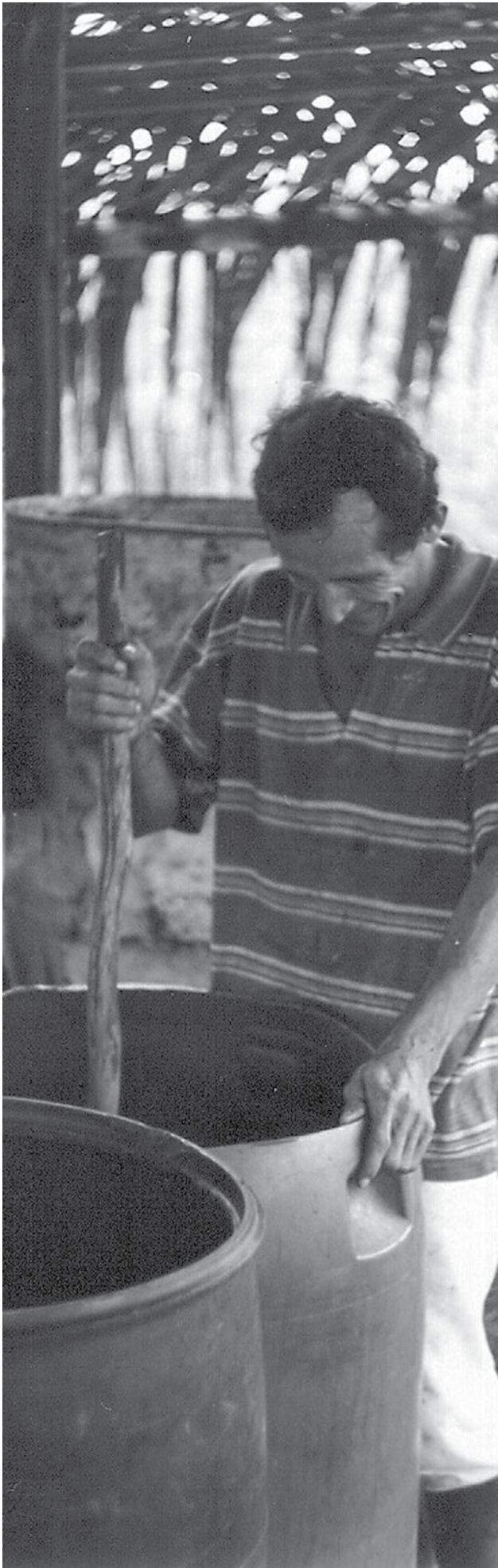




*infracciones de carácter leve”, la posibilidad de “sustituir la declaración de culpabilidad o la condena por la aplicación de otras medidas tales como las de educación, rehabilitación o reinserción social” (artículo 3.4.c). Además, entre las medidas previstas, está el apoyo al “desarrollo rural integrado tendiente a ofrecer soluciones sustitutivas del cultivo ilícito que sean económicamente viables” (artículo 14.3.4a). Como se explica en los Comentarios, ese inciso “no establece una obligación para las partes, pero pone de relieve la necesidad, en algunos países y regiones, de aplicar programas de desarrollo rural integrado concebidos, en efecto, para reconstruir una economía local que hasta ese momento se basaba parcial o totalmente en el cultivo ilícito”.<sup>26</sup>*

Este margen de maniobra jurídico permite a los Estados sopesar opciones alternativas en materia de políticas, con miras a armonizar el máximo posible la política de drogas con las obligaciones de derechos humanos. Como ha

destacado el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la salud, “[e]stá claro que cuando los objetivos y enfoques del régimen internacional de fiscalización de drogas entren en conflicto con los del régimen internacional de derechos humanos, las obligaciones en materia de derechos humanos deberán prevalecer. La Asamblea General ha aprobado sistemáticamente resoluciones en las que declara que la fiscalización internacional de las drogas debe llevarse a cabo de conformidad con la Carta y respetando plenamente los derechos humanos”.<sup>27</sup> Sin embargo, concluye, aunque el objetivo principal del régimen internacional de fiscalización de drogas consiste en proteger la salud y el bienestar de la humanidad, “la consideración explícita de los derechos humanos está ausente de los tratados y no ha sido priorizada por los órganos de aplicación de esos tratados (...) es evidente que debe hacerse mucho más para que los derechos humanos pasen a ser un elemento central de la fiscalización de las drogas”.<sup>28</sup>



## 2. Nivel de vida adecuado

Los derechos humanos fundamentales ya estaban consagrados en el derecho internacional por medio de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General en diciembre de 1948. Sin embargo, la Convención Única de 1961 precedió a la adopción de dos pactos de 1966 en los que se elaboraron con mayor profundidad esos principios básicos. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone derechos como el derecho a la vida, a la igualdad ante la ley, a la libertad de expresión, a un juicio imparcial y a la libertad de religión, concebidos primordialmente para proteger a la persona de los excesos del Estado. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) enumera los derechos que el Estado debe respetar, promover y hacer gradualmente efectivos, *“hasta el máximo de los recursos de que disponga”* (artículo 2), como derechos laborales, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, el derecho a la educación y a la seguridad social. El PIDESC, en concreto, establece con mayor detalle una serie de obligaciones que conciernen directamente a las medidas normativas que hacen frente al cultivo ilícito. Otro elemento esencial del PIDESC es que incluye *“el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”* y *“el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”* (artículo 11).

En los derechos humanos no existen jerarquías. La Declaración Universal deja claro que los derechos humanos de todo tipo —económicos, políticos, civiles, culturales y sociales— tienen igual validez e importancia, y son *“indivisibles e interdependientes”*: *“El principio de indivisibilidad reconoce que ningún derecho humano es intrínsecamente inferior a ningún otro. Los derechos económicos, sociales y culturales deben ser respetados, protegidos y realizados en las mismas condiciones que los derechos civiles y políticos. El principio de interdependencia reconoce la dificultad (y en muchos casos la imposibilidad) de hacer efectivo cualquiera de los derechos humanos de forma aislada respecto de los demás”*.<sup>29</sup> Según

Louise Arbour, Alta Comisionada para los Derechos Humanos (2004-2008), “*el grado de congruencia entre los derechos humanos y la teoría del desarrollo es más impresionante que nunca. La pobreza y las desigualdades entre países y dentro de los países son los más graves problemas de derechos humanos a que nos enfrentamos hoy en día*”.<sup>30</sup>

Tras más de una década de consultas con Estados, organizaciones de la sociedad civil, organismos de la ONU y comunidades que vivían en la pobreza, en 2012, el Consejo de Derechos Humanos adoptó los *Principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, que “*se basan en la premisa de que erradicar la extrema pobreza es no solo un deber moral, sino también una obligación jurídica en el marco de la normativa internacional de derechos humanos vigente. En consecuencia, las normas y los principios de derechos humanos deben tenerse muy en cuenta en la lucha contra la pobreza y en la orientación de todas las políticas públicas que afectan a las personas que viven en la pobreza*”.<sup>31</sup> Según los Principios rectores, “[l]a pobreza es en sí misma un problema de derechos humanos urgente. A la vez causa y consecuencia de violaciones de los derechos humanos, es una condición que conduce a otras violaciones (...) Las personas sumidas en la extrema pobreza viven en un círculo vicioso de impotencia, estigmatización, discriminación, exclusión y privación material que se alimentan mutuamente”.<sup>32</sup>

## 2.1 Pobreza y cultivo ilícito

Es importante tener en cuenta que las ganancias del tráfico ilícito de drogas no se derivan exclusivamente de la delincuencia organizada o de los “cárteles”. Para millones de las personas más empobrecidas en comunidades urbanas y rurales marginadas, la economía de las drogas representa la única opción de sustento al alcance. Sirve como una red de seguridad esencial y una economía de supervivencia clandestina, sobre todo en situaciones de conflicto. En este sentido, una cuestión fundamental es en qué circunstancias podría entenderse que ampararse en la economía de las drogas ilegales por razones de subsistencia se puede justificar sobre la base de argumentos de derechos humanos. Las personas tienen derecho a estar protegidas contra el hambre, a disfrutar de un nivel de vida adecuado, a vivir una vida digna y a beneficiarse de una seguridad social. Cuando los Estados no cumplen sus obligaciones de adoptar las medidas adecuadas para garantizar la plena realización de estos derechos básicos, se puede argumentar con firmeza que no pueden interferir cuando las personas, como consecuencia, se ven obligadas a encontrar sus propias formas de hacer efectivos esos derechos, incluso a pesar de que, a falta de alternativas lícitas viables, ello signifique participar en el cultivo ilícito.

Marcha a favor de la creación de la COCCAM, Popayán, Colombia. TNI/Pien Metaal, enero de 2017.



Calcular cuántas personas dependen, para llegar a fin de mes, del cultivo ilícito a escala mundial no es un ejercicio fácil. En 1998, fuentes de la ONU estimaban que “unas 700 000 familias, o en torno a 4 millones de personas, dependen de los ingresos derivados del cultivo de arbusto de coca y adormidera”, basándose en la superficie global de 280 000 hectáreas de cultivos ilícitos de adormidera y 220 000 hectáreas de coca en 1996.<sup>33</sup> Sin embargo, desde entonces, los mercados ilícitos de opiáceos y cocaína han crecido de forma notable, hasta alcanzar niveles sin precedentes. Entre 1996 y 2016, según datos del primer y el último Informe Mundial sobre las Drogas, la producción ilícita de opio se duplicó, desde las 5000 a las 10 500 toneladas (de 420 000 hectáreas), “sin duda la estimación más alta registrada por la UNODC desde que comenzó a vigilar la producción mundial de opio”.<sup>34</sup> La fabricación mundial de cocaína también alcanzó su nivel más alto en 2016, unas 1410 toneladas, frente a las alrededor de 1000 notificadas en 1996, aunque la superficie de los cultivos de coca se ha mantenido relativamente estable en las últimas dos décadas y el aumento se debe, principalmente, a un mayor rendimiento por hectárea.<sup>35</sup> Por lo tanto, se puede afirmar que el número de personas que dependen del cultivo ilícito hoy en día es considerablemente mayor, una conclusión que se fundamenta en los últimos datos nacionales de los principales países productores.

Por ejemplo, en el caso de Myanmar, la UNODC indicó en 2015 que el número de hogares que participaban en el cultivo de adormidera oscilaba entre los 135 000 y los 221 000,<sup>36</sup> una cifra que quizá haya disminuido desde 2015, ya que la misma Oficina registró una caída del 25 % en el cultivo en los estados de Shan y Kachin entre 2015 y 2017 (de 54 500 a 41 000 hectáreas).<sup>37</sup> El estudio de monitoreo de cultivos efectuado por la UNODC y el Gobierno colombiano estimó que, en 2016, 106 900 hogares participaban en el cultivo de 146 000 hectáreas de coca, con un promedio de 5 personas por hogar.<sup>38</sup> Sin embargo, ese número parece demasiado bajo en comparación con los datos que surgen del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos ilícitos (PNIS), que se puso en marcha en el marco de los acuerdos de paz. Por ejemplo, según el director del PNIS, Eduardo

Díaz, en abril de 2018, 123 000 familias ya se habían inscrito en los acuerdos colectivos.<sup>39</sup>

En el caso de Afganistán, William Byrd, antiguo especialista del Banco Mundial, estimó que la cifra sin precedentes de 328 000 hectáreas de adormidera cultivadas en 2017 proporcionó a los hogares agrícolas alrededor de 590 000 empleos equivalentes a tiempo completo (ETC).<sup>40</sup> Por otro lado, según la UNODC, “las actividades de desherbado y cosecha de adormidera proporcionaron el equivalente de hasta 354 000 empleos a tiempo completo a trabajadores locales y migrantes contratados por agricultores” y “el gran tamaño de la producción de opio en 2017 sugería que muchos más afganos se mantenían con algunos ingresos del posterior procesamiento y comercio de opiáceos”.<sup>41</sup> Además de eso, los que obtienen ingresos directamente del opio apoyan a la economía rural más general y lícita: “Los agricultores afganos compran alimentos, tienen gastos médicos y adquieren productos para cubrir necesidades diarias. Estos gastos —pagados con dinero del opio— beneficiaron a panaderos, carniceros y otras pequeñas empresas locales en zonas rurales de Afganistán”.<sup>42</sup>

Lo mismo ocurre en Myanmar o Colombia, donde también muchas personas obtienen parte de sus ingresos directamente del cultivo ilícito —como jornaleros en la cosecha, el procesamiento y la comercialización— o bien se benefician indirectamente del estímulo que generan estas actividades en la economía rural lícita. Por último, cabe destacar que las cifras anteriores se refieren solo al opio y la coca, y que si se introdujera en la fórmula una estimación de las personas que dependen del cultivo ilícito de cannabis, los resultados se multiplicarían. Solo en Marruecos, según cifras mencionadas por el Ministerio del Interior, se calcula que en torno 90 000 hogares (unas 760 000 personas) dependen para su sustento de la producción de cannabis; según otras fuentes, en la región del Rif más de un millón de personas dependería de la economía del cannabis.<sup>43</sup>

## 2.2 Erradicación forzada frente a secuencia adecuada

La erradicación forzada —la destrucción física de cultivos por parte de fuerzas policiales o





militares— ha sido uno de los instrumentos principales para aplicar el sistema de fiscalización internacional de drogas. En un contexto de falta de oportunidades para conseguir ingresos alternativos, la erradicación forzada equivale a violar los derechos humanos de los productores y sus familias a un nivel de vida adecuado y a no padecer hambre. También contraviene los Principios rectores sobre la pobreza de 2012 y afecta de forma negativa al cumplimiento del primer Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) de “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”.

Por ejemplo, según la UNODC, en el estado de Shan, “[l]os hogares que dependen de la adormidera, independientemente de su ubicación, parecen comprar alimentos principalmente a partir de los ingresos de la planta, lo cual indica que se podría esperar cierto grado de inseguridad alimentaria si se eliminara el cultivo de adormidera sin haber establecido antes alternativas”.<sup>44</sup> De hecho, eso es precisamente lo que se observó después de que, a principios de la década de 2000, se aplicara una prohibición sobre el opio en el norte de Myanmar. La prohibición desencadenó una crisis humanitaria en las regiones de Kokang y Wa, dos áreas controladas por grupos armados que, en aquel momento, habían concertado un acuerdo de cesación del fuego con el Gobierno militar. Más de una cuarta

parte de la población de Kokang emigró de la zona, en busca de medios de subsistencia alternativos en otros lugares. Mientras tanto, las autoridades de Wa, anticipándose a la prohibición, trasladaron por la fuerza a decenas de miles de aldeanos al sur del estado de Shan. En aquel momento, se solicitó al Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA) que proporcionara ayuda de emergencia para hacer frente a la grave inseguridad alimentaria provocada por la prohibición del opio.<sup>45</sup>

La protección de los derechos humanos en el ámbito del cultivo ilícito y el desarrollo alternativo exige, en primer lugar, una secuencia adecuada de las intervenciones, lo que significa que, antes de que se puedan reducir los niveles de cultivo ilícito, se deben implantar medios de vida alternativos y sostenibles. Como señaló la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) en un informe de 2009:

“La erradicación previa al establecimiento de medios de vida alternativos empuja a las personas a una pobreza más profunda, y fomenta violaciones a los derechos humanos, tensiones sociales, inestabilidad y violencia, socavando la ya tenue legitimidad del gobierno y la incipiente consolidación de las instituciones. La erradicación forzada puede alimentar insurgencias

locales y, por consiguiente, conflicto civil y desplazamiento interno. También refuerza la dependencia respecto a los cultivos ilícitos, en la medida en que los agricultores que no cuentan con otras alternativas económicas viables se ven forzados a retomar sus cultivos, y difunde a nuevas áreas los problemas asociados con tales cultivos.”<sup>46</sup>

Varios organismos internacionales y regionales han subrayado la importancia de una secuencia adecuada. El Grupo de trabajo intergubernamental de expertos sobre la erradicación de cultivos y el desarrollo alternativo, creado por la Comisión de Estupefacientes (CND) en 2008, instó a los Estados Miembros a “velar por que no se proceda a la erradicación hasta que las familias de pequeños agricultores hayan adoptado medios de vida viables y sostenibles, y por que las intervenciones se realicen en el orden correcto” y a los países donantes a “no condicionar la asistencia para el desarrollo a la reducción de los cultivos ilícitos para la producción de drogas”.<sup>47</sup> El Banco Mundial apuntó en un informe sobre Afganistán que existen “argumentos de carácter moral, político y económico para establecer programas de medios de vida alternativos antes de poner en marcha la erradicación”.<sup>48</sup> La UE

destacó en una posición común “que conceptos fundamentales como el respeto de los derechos humanos, la emancipación, la rendición de cuentas, la participación y la no discriminación de grupos vulnerables deberían ser parte integral de todo planteamiento de desarrollo alternativo” y que la erradicación forzada solo debería contemplarse “cuando las condiciones sobre el terreno garanticen que los pequeños agricultores gocen de acceso a medios de vida alternativos durante un período suficiente”.<sup>49</sup>

La CND instó a que se facilitara “una evaluación temática rigurosa y amplia (...) a fin de determinar las prácticas óptimas de desarrollo alternativo, evaluando el efecto de ese desarrollo tanto en los índices de desarrollo humano como en los objetivos de fiscalización de la droga y abordando las cuestiones de desarrollo esenciales de la reducción de la pobreza, el género, la sostenibilidad ambiental y la solución de controversias”.<sup>50</sup> En 2005, el estudio llegó a la conclusión siguiente:<sup>51</sup>

- Los productores de cultivos ilícitos que aceptan participar en proyectos de desarrollo alternativo deben contar con un período de transición hasta que las actividades de desarrollo alternativo

Fumigación terrestre de un campo de coca, Colombia. El Tiempo, Bogotá, marzo de 2016.





(dentro o fuera del establecimiento agrícola) demuestren que son adecuadas para su entorno agrícola-ecológico y los conocimientos locales, y comiencen a producir ingresos que contribuyan a mejorar la calidad de sus vidas.

- En la mente de los agricultores, la condicionalidad tiende a asociar el desarrollo alternativo con las medidas de represión. Esta asociación puede ser fatal para el desarrollo alternativo; las dos funciones siempre deben permanecer separadas.
- El desarrollo alternativo requiere un marco jurídico y de políticas apropiado, que permita tratar a los productores de cultivos ilícitos como candidatos para el desarrollo y no como delincuentes. La erradicación de los cultivos de drogas ilícitas en los establecimientos de los campesinos que carecen de alternativas viables socava el desarrollo.
- La eliminación de los cultivos ilícitos debe estar condicionada al mejoramiento de las vidas y los medios de subsistencia de los hogares. No se debe establecer como una condición previa de la asistencia para el desarrollo.

- Los cultivos ilícitos se deben erradicar sólo cuando existan alternativas viables para la participación de los hogares en el desarrollo alternativo. El éxito del desarrollo alternativo requiere una secuencia apropiada.

Tras unas negociaciones difíciles, la CND acordó, en su Plan de Acción de 2009, que los Estados deberían “[a]segurarse, al considerar la posibilidad de adoptar medidas de erradicación, de que las familias de los pequeños agricultores hayan adoptado medios de vida viables y sostenibles, a fin de que las medidas se puedan aplicar en sucesión correcta y de manera sostenible y coordinar adecuadamente”.<sup>52</sup> Sin embargo, en la práctica, los principios de la secuencia adecuada apenas se aplican. Una de las pocas excepciones es Bolivia, donde “la erradicación de la coca ya no es un requisito para recibir ayuda para el desarrollo”, desde que el Gobierno implantó una política de control comunitario de la coca e integró el desarrollo con la planta.<sup>53</sup> Pero Colombia y Perú, por ejemplo, en sus estrategias nacionales especifican que “la erradicación previa (voluntaria o forzada) es un requisito para participar en programas de desarrollo alternativo”.<sup>54</sup> Por lo tanto, todos los programas de desarrollo alternativo financiados por los Estados Unidos en esos países exigían “que los cultivos de coca deben

ser erradicados antes que pueda [sic] brindarse asistencia económica y de otro tipo a los pequeños agricultores”.<sup>55</sup>

La Nota orientativa de la UNODC sobre derechos humanos, publicada en 2011 con el fin de proporcionar orientación práctica al personal de este organismo con respecto a la promoción y protección de los derechos humanos en el desempeño de su labor, formula recomendaciones claras sobre esta cuestión: “Abogar por la secuencia adecuada para garantizar que los programas de erradicación solo se ejecuten cuando se hayan establecido actividades de generación de ingresos alternativos” y “la asistencia para el desarrollo no debe estar supeditada a la reducción del cultivo ilícito”.<sup>56</sup> La Nota orientativa también destaca que “las respuestas de la UNODC a las preocupaciones de derechos humanos deben coordinarse totalmente con el ACNUDH, el equipo de las Naciones Unidas en el país y otros organismos de las Naciones Unidas y partes interesadas”, y alude, “como último recurso”, a la retirada de asistencia: “Cuando un programa de la UNODC esté indudablemente

prestando ayuda o asistencia a una violación grave y continua de los derechos humanos, la responsabilidad de la UNODC de respetar los derechos humanos podría exigir la retirada de la asistencia específica ofrecida por ese programa en particular”.<sup>57</sup>

### 2.3 Fumigación aérea

Un método de erradicación que suscita especial controversia es la fumigación aérea con herbicidas que, hasta hace tres años, Colombia desplegó a gran escala, utilizando una mezcla con una alta concentración de glifosato. Entre 1999 y 2015, se fumigaron en torno a 1 800 000 hectáreas de campos de coca.<sup>58</sup> El glifosato se ha asociado con riesgos importantes para el medioambiente y la salud humana.<sup>59</sup> La Defensoría del Pueblo de Colombia ha recibido muchos miles de quejas sobre la contaminación y la destrucción de cultivos alimentarios, la contaminación de fuentes de agua potable y problemas de salud (erupciones cutáneas, diarrea, dolores de cabeza y trastornos respiratorios), que afectan de forma grave los derechos a la alimentación, el agua y la salud de quienes están expuestos a fumigaciones.<sup>60</sup> Además, las fumigaciones se han asociado con la deforestación y el desplazamiento, porque “propagan la producción de coca, al desplazarla hacia bosques de importancia ecológica y hacia áreas habitadas por comunidades de bajos ingresos, en especial afrocolombianas e indígenas, que, en consecuencia, se ven cada vez más desplazadas”.<sup>61</sup>

En 2008, Ecuador interpuso una denuncia ante la Corte Internacional de Justicia, en la que alegaba que “las fumigaciones áreas de Colombia con herbicidas tóxicos en zonas de frontera han causado una grave alteración del modo de vida tradicional de las comunidades indígenas que viven, cultivan y cazan en las zonas afectadas. El daño causado por la contaminación ha perjudicado significativamente los recursos naturales y el medioambiente de los que dependen estas comunidades”.<sup>62</sup> En su escrito a la Corte, Ecuador acusó a Colombia de violar varias disposiciones de derechos humanos relacionadas con el derecho a la vida: “Estos incluyen el derecho a la salud, el derecho a la alimentación, el derecho al agua y el derecho a un medioambiente sano y decente”.<sup>63</sup> La disputa se resolvió de forma extrajudicial en 2013,



Prueba con dron para fumigar un campo de coca. Ministerio de Defensa, Colombia, junio de 2018.



cuando Colombia accedió a suspender las fumigaciones cerca de la frontera ecuatoriana y a pagar una suma no especificada en concepto de indemnización por daños a Ecuador.<sup>64</sup>

Después de que el Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer (CIIC), un organismo especializado de la OMS, reclasificara el glifosato como un probable carcinógeno,<sup>65</sup> el Gobierno colombiano, en plenas negociaciones de paz, suspendió las operaciones de fumigación aérea en octubre de 2015, siguiendo el “principio de precaución”. Sin embargo, las fumigaciones terrestres con glifosato —ejecutadas de forma manual, con mochilas— se volvieron a emprender en abril de 2016 y, en abril de 2018, se introdujo un nuevo vehículo de aspersión de alta tecnología. En junio de 2018, el Gobierno de Santos autorizó el uso de drones fumigadores, aludiendo a los niveles récord de cultivo de coca.<sup>66</sup>

En Sudáfrica, en las provincias del Cabo Oriental, KwaZulu Natal y Limpopo, así como en el país vecino, Swazilandia, los campos

de cannabis se fumigan con una mezcla de glifosato.<sup>67</sup> Mientras tanto, el Gobierno mexicano, tras una pausa de varios años, reanudó la fumigación de campos de amapola en el estado de Guerrero en 2017, utilizando el notorio herbicida Paraquat, lo cual generó quejas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.<sup>68</sup> También en Marruecos se ha notificado el uso de una formulación de Paraquat (Gramoxone) en fumigaciones terrestres contra el cultivo de cannabis.<sup>69</sup> El Paraquat está prohibido en más de 40 países, incluida la Unión Europea, debido a su alta toxicidad y a sus efectos adversos sobre la salud. La Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos ha restringido su uso y ha propuesto prohibir que se aplique mediante mochilas y equipos de mano.<sup>70</sup>

Los Relatores Especiales de las Naciones Unidas sobre el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas y el derecho a la alimentación han expresado sus inquietudes por la fumigación aérea, y han destacado con especial preocupación sus efectos sobre las personas más vulnerables y marginadas.



### 3. Desarrollo alternativo

El desarrollo alternativo surgió en el contexto de los intentos por encontrar respuestas más humanas para las comunidades rurales pobres cuya subsistencia depende del cultivo ilícito. El impulso original no nació al constatar que, si no se ofrecían alternativas, la erradicación forzada constituiría una violación de los derechos humanos, sino que surgió más bien del temor de que su eficacia se viera comprometida si no se podían proporcionar otras posibilidades de subsistencia.

Este dilema ya se había constatado a fines de la década de 1950, incluso antes de que se adoptara la Convención Única de 1961, cuando el Gobierno marroquí llamó la atención de la CND sobre la importancia de “encontrar cultivos alternativos al cannabis”, para lo cual necesitaría “asistencia técnica de agrónomos especializados en sustitución de cultivos”.<sup>72</sup> Según el representante marroquí, el problema radicaba en que “miles de personas viven desde hace muchos años del cultivo de kif, que constituye su principal medio de existencia”.<sup>73</sup> La Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) efectuó un estudio de la región del Rif, “destinado a facilitar que el antiguo cultivo del kif (cannabis) en esa región sea sustituido como parte del programa general de reforma agraria y de repoblación forestal”.<sup>74</sup> Mientras esperaba asistencia técnica, en 1961 Marruecos notificó que había empezado a “abonar a los cultivadores una indemnización por la cannabis que entregaran y así se habían podido comprar y destruir cerca de 50 toneladas”.<sup>75</sup>

El concepto se empezó a aplicar de forma más sistemática en Tailandia, a principios de la década de 1960 y, con el transcurso de las décadas, la terminología usada en el debate fue evolucionando, desde la “asistencia técnica” y la “sustitución de cultivos” al “desarrollo rural integrado”, el “desarrollo alternativo”, los “medios de subsistencia alternativos”, la “fiscalización de drogas orientada al desarrollo” y el “desarrollo rural en rural en áreas productoras de drogas”.<sup>76</sup> En el Plan de Acción de la UNGASS de 1998, se definió el desarrollo alternativo como “un proceso destinado a impedir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contengan estupefacientes y sustancias sicotrópicas mediante la adopción de medidas de desarrollo rural expresamente

*concebidas con tal fin (...) teniendo presentes las características socioculturales especiales de las comunidades y grupos destinatarios, y en el marco de una solución permanente y global de la problemática de las drogas ilícitas”, destacando así la reducción de la oferta de drogas como objetivo principal. Sin embargo, en el apartado sobre “enfoques mejores e innovadores del desarrollo alternativo”, el Plan de Acción alude a la intención de “promover opciones socioeconómicas lícitas y sostenibles para las comunidades y poblaciones que han recurrido al cultivo ilícito como único medio de vida posible, contribuyendo de manera integrada a la erradicación de la pobreza”.<sup>77</sup>*

Las cuestiones destacadas en los apartados anteriores —sobre la secuencia adecuada, la condicionalidad y la relación entre el desarrollo alternativo y la aplicación de la ley y la erradicación forzada— han determinado el concepto de desarrollo alternativo desde el principio. Durante sus primeras fases, en la región productora de adormidera del norte de Tailandia, los programas de desarrollo alternativo se caracterizaban principalmente por su acento en el desarrollo sostenible, en contraposición a los proyectos de erradicación y sustitución de cultivos, cuyo objetivo primordial consistía en reducir los niveles de cultivo ilícito sin afrontar las causas socioeconómicas que subyacen al cultivo. Las experiencias de Tailandia han demostrado que es más probable que los niveles de cultivo disminuyan cuando no se impone (por la fuerza) la sustitución de cultivos y cuando se ofrece ayuda al desarrollo sin emitir un juicio moral. Por encima de todo, los programas logran buenos resultados cuando a las personas se les garantiza el debido tiempo y apoyo para iniciar una transición gradual de su dependencia del cultivo ilícito a medios de subsistencia alternativos y lícitos. Según el experto David Mansfield, en Tailandia, la “[e]rradicación, por lo general, solo se ha practicado en un momento en que ya se han establecido fuentes de ingreso alternativas”.<sup>78</sup>

Además, las autoridades tailandesas “distinguían entre el cultivo comercial y toleraban cierto nivel de producción doméstica, acorde con el nivel de consumo local. De este modo, reconocían que, incluso aunque se abandonara el opio como fuente de ingresos, existirían motivos médicos, sociales y culturales para permitir que

*se mantuviera el cultivo doméstico a pequeña escala”.<sup>79</sup> En Laos también se toleró durante mucho tiempo el uso de opio en el ámbito local. Incluso en 2000, cuando se impuso una prohibición estricta sobre el opio, el Gobierno laosiano adoptó una disposición especial —abandonada años más tarde— por la que autorizaba el cultivo de adormidera a pequeña escala entre personas mayores y usuarias de largo plazo.<sup>80</sup> En ambos países, el cultivo de adormidera ha ido disminuyendo durante las últimas décadas y, en Tailandia, casi ha desaparecido. No obstante, puede que a ello haya contribuido el hecho de que el cultivo se desplazó en parte al otro lado de la frontera, en especial a zonas de conflicto en Birmania/ Myanmar, donde grupos étnicos armados ofrecían protección frente a la erradicación.*

En Marruecos, ante la falta de programas efectivos para generar ingresos alternativos en la zona del Rif, el cultivo de cannabis se ha tolerado hasta el día de hoy en las áreas de cultivo históricas de Ketama, Beni Seddat y Beni Khaled, aunque se han erradicado los cultivos que han surgido más recientemente en otras áreas.<sup>81</sup> El Gobierno marroquí se ha abstenido de practicar la erradicación forzada en las áreas tradicionales porque las consecuencias podrían desembocar en un conflicto social grave y pondrían en peligro la subsistencia de comunidades vulnerables y marginadas. En este sentido, podría decirse que Marruecos ha utilizado de forma implícita el margen de maniobra previsto en virtud de las obligaciones que imponen los tratados, es decir, que las medidas de erradicación solo se emprendan “en la medida en que parezcan prácticas y se pueda esperar razonablemente que las adopten en las circunstancias imperantes”.

El ritmo gradual, la secuencia adecuada, la no condicionalidad, la tolerancia con respecto a la cultura local y la negociación con las comunidades locales también fueron elementos relativamente habituales de los proyectos de desarrollo alternativo durante la década de 1980, entre otros lugares en Pakistán y la región andina. La UNODC (entonces PNUFID) describía las características principales de dichos proyectos en aquel momento como sigue: “Durante una primera fase, que suele durar dos años, el objetivo consiste, de manera simultánea, en evitar que el cultivo ilícito se expanda más y en establecer

*un clima de confianza con las poblaciones destinatarias y sus líderes naturales. En esta fase se inician las negociaciones entre las poblaciones y los representantes del proyecto con respecto a la asistencia que se ofrecerá a cambio no de eliminar los cultivos ilícitos, sino de detener su expansión (...) En una segunda fase, la estrategia entraña negociar una mayor asistencia a cambio de una disminución gradual y, en última instancia, la eliminación total del cultivo ilícito”.*<sup>82</sup>

Las mejores prácticas y las lecciones aprendidas en aquel período han enriquecido el debate global en torno al desarrollo alternativo y han servido para mejorar el concepto. Aún hoy, se suele aludir a Tailandia como, seguramente, el ejemplo óptimo y con mejores resultados. Sin embargo, sobre el terreno, la vía del desarrollo alternativo perdió frente a la “guerra contra las drogas” que despegó a fines de la década de 1980 y no dejó de intensificarse durante la de 1990, con consecuencias catastróficas para las comunidades rurales en los principales países productores de coca y opio en América Latina y Asia. El desarrollo alternativo se vio relegado a modo defensivo, lidiando por preservar el espacio, cada vez menor, reservado a las políticas humanas frente al cultivo ilícito. Lamentablemente, en las prácticas actuales, en lugar de mejorarse el discurso, elementos como el ritmo gradual, la secuencia adecuada, la tolerancia con respecto a la cultura local y la participación significativa de los pequeños agricultores han pasado a ser la excepción, más que la norma.

### **3.1 Libre comercio frente a precios justos**

Además de la intensificación de la “guerra contra las drogas” declarada por los Estados Unidos, los requisitos de penalización más estrictos de la Convención de 1988 y el objetivo fijado por la UNGASS de 1998 de eliminar o reducir de manera significativa el cultivo ilícito a escala mundial en un plazo de diez años, la tendencia neoliberal en las políticas económicas internacionales parece haber socavado aún más la aplicación de las estrategias de desarrollo alternativo. Según Mansfield, *“sin duda, no parecería lógico sugerir que la eliminación de los subsidios agrícolas y la imposición de restricciones presupuestarias*

*severas bajo los auspicios de las políticas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial hayan ayudado a los Gobiernos de los países de origen en sus medidas para incrementar las rentas agrícolas y mejorar el entorno socioeconómico, político y jurídico en que puedan prosperar las oportunidades lícitas de generación de ingresos”.*<sup>83</sup>

El fin de los acuerdos sobre productos básicos que regulaban el comercio internacional de materias primas mediante un sistema de cupos de exportación —concebido para evitar la fluctuación excesiva de los precios y estabilizar los mercados internacionales de productos básicos— tuvo consecuencias profundas que, en algunos casos, contribuyeron directamente a incrementos significativos en el cultivo ilícito. Por ejemplo, en 1985, se desintegró el Consejo Internacional del Estaño, lo cual condujo al casi derrumbe de la economía boliviana. A raíz de ello, miles de mineros del estaño desempleados emigraron a la región subtropical del Chapare y comenzaron a cultivar coca para sobrevivir.<sup>84</sup> En la misma línea, miles de pequeños cafetaleros colombianos en quiebra se pasaron al cultivo de coca o amapola cuando los precios del café se desplomaron, tras el hundimiento del Convenio Internacional del Café, en 1989. *“No podemos hablar en términos ideales de la sustitución de cultivos de coca por otros productos legales mientras que, al mismo tiempo, se perjudica la principal exportación del país y la fuente de ingreso de millones de campesinos colombianos”*, manifestó el Presidente Barco en una discurso dramático que pronunció ante la Asamblea General ese mismo año, añadiendo que Colombia necesitaba ayuda para el desarrollo alternativo, *“pero aún más importante es la adopción de medidas comerciales que le permitan a nuestra economía un mayor acceso a los mercados de los países industrializados y obtener precios justos para nuestras exportaciones”.*<sup>85</sup>

También se ha establecido una relación causal entre el desmantelamiento del acuerdo de comercio preferencial para la banana entre la UE y el Caribe y el incremento del cultivo de cannabis en Jamaica y las Islas de Barlovento, sobre todo en San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía. Históricamente, la industria bananera del Caribe Oriental ha estado dominada por pequeñas fincas familiares,





incapaces de competir en un mercado libre con las grandes plantaciones de Centroamérica y Sudamérica, muchas de las cuales están gestionadas por empresas transnacionales estadounidenses que, a menudo, pagan a los trabajadores poco más de un dólar al día.<sup>86</sup> En la segunda mitad de la década de 1990, los Estados Unidos, a instancias de la empresa Chiquita, cuestionaron el trato preferencial de la UE ante la recién establecida Organización Mundial del Comercio (OMC), que “se pronunció en contra de los elementos fundamentales del acuerdo como una afrenta al libre comercio y el principio de ‘no discriminación’” y concedió a los Estados Unidos permiso para aplicar sanciones contra la UE.<sup>87</sup>

Un memorando de la Comisión Europea de aquel período advertía que, si la estrategia estadounidense funcionaba, “llevaría directamente a la destrucción del sector del banano en el Caribe y, como consecuencia, generaría graves dificultades económicas y una inestabilidad política en una región que ya está luchando por superar dificultades y privaciones considerables”, y que los 25 000 productores de banano de las Islas de Barlovento “buscarán fuentes de ingresos alternativas. Lamentablemente, lo más probable es que las bananas se sustituyan con drogas”.<sup>88</sup> Durante la década siguiente, el régimen preferencial para el banano se fue desmantelando poco a poco y, como se predijo, muchos productores de banano se pasaron

al cannabis. “La marihuana es la banana del siglo XXI”, declaró en 2014 el Ministro de Exteriores de San Vicente, Camillo Gonsalves, y los productores locales confirmaron que la ganja, como se conoce allí, “ha escolarizado a los niños, ha construido casas y ha permitido que los residentes sobrevivan a las consecuencias económicas del sector de la banana, en su día rentable”.<sup>89</sup>

### 3.2 Principios rectores sobre desarrollo alternativo

Los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo, aprobados en 2013, dispusieron unas referencias a los derechos humanos de una flaqueza decepcionante, al señalar que “[lo]s programas de desarrollo alternativo en las zonas en que hay cultivos destinados a la producción y fabricación de drogas ilícitas deberían ejecutarse teniendo totalmente claros los objetivos generales, según proceda, de eliminar o reducir de forma significativa y mensurable la oferta de drogas y promover al mismo tiempo el desarrollo integral y la inclusión social, mitigar la pobreza y robustecer el desarrollo social, el estado de derecho, la seguridad y la estabilidad a nivel nacional y regional, sin olvidar promover y proteger los derechos humanos”.<sup>90</sup> La formulación “sin olvidar” eclipsa de algún modo el hecho de que la protección de los derechos humanos representa una obligación

## Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional

El objetivo general declarado de las Directrices sobre tenencia es mejorar la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en beneficio de *“todas las personas, en especial las vulnerables y marginadas”* (1.1). Se puede interpretar que esta intención declarada no solo priorizaría a los pequeños agricultores, sino sobre todo a aquellas personas cuyo acceso a los derechos humanos básicos se ve menoscabado o es inseguro. La sección 3A, dedicada a los “Principios generales”, abarca varios temas que revisten una importancia especial para las personas que participan en el cultivo ilícito: dar reconocimiento y respetar a todos los titulares legítimos y sus derechos de tenencia (3.1.1); salvaguardar los derechos legítimos de tenencia frente a las acciones que puedan amenazarlos y ante las infracciones (3.1.2); promover y facilitar el goce y la plena realización de los derechos legítimos de tenencia (3.1.3); proporcionar acceso a la justicia para hacer frente a las violaciones de los derechos (3.1.4); y prevenir las disputas relacionadas con la tenencia, los conflictos violentos y la corrupción (3.1.5).

Las directrices también destacan que *“[l]os actores no estatales, tales como las empresas comerciales, tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia. Las empresas comerciales deberían actuar con la diligencia debida para evitar infringir los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia de terceros (...) Los Estados, de conformidad con sus obligaciones internacionales, deberían facilitar el acceso a un amparo judicial efectivo ante las repercusiones negativas sobre los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia producidas por las empresas comerciales. Cuando se trate de sociedades transnacionales, los Estados de origen tienen un papel que desempeñar para ayudar tanto a las empresas como a los Estados de acogida con el fin de asegurar que las empresas no estén involucradas en abusos contra los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia”* (3.2).

En la sección 4 se dispone que *“los Estados deberían otorgar un reconocimiento legal a aquellos derechos legítimos de tenencia que actualmente no estén protegidos por la ley”* (4.4), un punto de gran importancia cuando el cultivo ilícito se produce en un contexto de sistemas de tenencia consuetudinarios o en zonas étnicas que se consideran terrenos “baldíos” que se pueden (re)asignar a grandes inversores. Un artículo relacionado señala que *“[l]os Estados deberían (...) asegurar que las personas no estén expuestas a expulsiones arbitrarias, y que sus derechos legítimos de tenencia no se vean suprimidos o violados de otra manera”* (4.5).

La sección 5 alude a la obligación de los Estados de proporcionar unos marcos de políticas y jurídicos en materia de tenencia que reflejen *“la importancia social, cultural, económica y ambiental de la tierra, la pesca y los bosques. Los Estados deberían implantar unos marcos que no sean discriminatorios y que promuevan la equidad social y la igualdad de género”* (5.3). Se dedican disposiciones específicas a los derechos de las mujeres y los procesos participativos: *“Los Estados deberían considerar los obstáculos concretos que encuentran las mujeres y las niñas con relación a la tenencia y a los derechos asociados a la misma y tomar medidas para garantizar que los marcos jurídicos y de políticas proporcionan una protección adecuada a las mujeres, así como la aplicación y el cumplimiento de las leyes que reconocen los derechos de tenencia de las mujeres. Los Estados deberían garantizar que las mujeres tengan capacidad legal de concertar contratos referentes a derechos de tenencia en pie de igualdad con los hombres y deberían procurar que se pongan a disposición servicios jurídicos y otras clases de asistencia que permitan que las mujeres defiendan sus intereses relativos a la tenencia”* (5.4). Y *“[l]os Estados deberían elaborar unas políticas, leyes y procedimientos pertinentes por medio de procesos participativos que involucren a todas las partes afectadas, asegurando que desde un principio sean tomados en cuenta tanto los hombres como las mujeres”* (5.5).

jurídica internacional para todos los Estados. Los Principios instan a los Estados, las organizaciones internacionales, los donantes y la sociedad civil a hacer todo lo posible para “[a]tender a las necesidades humanas básicas, respetando plenamente los tres tratados de fiscalización de drogas y los instrumentos de derechos humanos pertinentes, a fin de promover el bienestar de las comunidades destinatarias”, pero añadiendo la expresión “según proceda”, que funciona como cláusula de salvaguardia.<sup>91</sup>

Aunque la elaboración de los *Principios Rectores sobre el Desarrollo Alternativo* comenzó como un proceso inclusivo, la sociedad civil — incluidas organizaciones de agricultores y pueblos indígenas — quedó excluida de la etapa final de las negociaciones políticas, que fueron protagonizadas por personas del mundo diplomático y la fiscalización de drogas en Viena y Lima. Tampoco se celebraron consultas con los organismos especializados en desarrollo y derechos humanos del sistema de la ONU, una omisión que ayuda a explicar varios de los puntos flojos del documento final. Por ejemplo, no consta ninguna referencia a la Declaración sobre el derecho al desarrollo de 1986, que dispone: “El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él”.<sup>92</sup> Ni a las Directrices voluntarias sobre la tenencia respaldadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la ONU en mayo de 2012, que destacan que “[L]os Estados deberían esforzarse por asegurar la gobernanza responsable de la tenencia, porque la tierra, la pesca y los bosques son fundamentales para la realización de los derechos humanos, la seguridad alimentaria, la erradicación de la pobreza, la sostenibilidad de los medios de vida, la estabilidad social, la seguridad de la vivienda, el desarrollo rural y el crecimiento social y económico”.<sup>93</sup>

La versión definitiva de los Principios rectores se aprobó en Lima en noviembre de 2012 y, posteriormente, sin que se celebraran más debates, se ratificó en la Asamblea General en octubre de 2013, y vuelven a situar el desarrollo alternativo como algo “complementario” a la “eliminación de cultivos

ilícitos” y que debe ponerse en práctica “de conformidad con lo dispuesto en los tres tratados de fiscalización de drogas”.<sup>94</sup> Las referencias al “uso tradicional” se eliminaron del borrador, y solo se subrayó el papel de la CND, la UNODC y la JIFE “como principales órganos rectores de las Naciones Unidas en materia de fiscalización de drogas”, dejando al margen cualquier alusión al PNUD y a otros organismos pertinentes, en opinión de Coletta Youngers, “en marcado contraste con el tono de los debates en Tailandia”, donde se habían elaborado los principios iniciales.<sup>95</sup>

A pesar de ello, los *Principios Rectores sobre el Desarrollo Alternativo* incorporan varios elementos innovadores y reflejan un esfuerzo continuado — en especial por parte de los Gobiernos alemán y tailandés en colaboración con la UNODC — de seguir promoviendo y mejorando el concepto de desarrollo alternativo como un enfoque más humano y sostenible de afrontar las causas de base del cultivo ilícito.<sup>96</sup> Del mismo modo, en el documento final de la UNGASS de 2016, el apartado dedicado al desarrollo impulsó el debate en una dirección positiva.<sup>97</sup>

### 3.3 Género y desarrollo alternativo<sup>98</sup>

Los derechos de las mujeres se consagran en varios documentos y organismos de la ONU, como la Carta de la ONU de 1945 y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), aprobada por la Asamblea General en 1979.<sup>99</sup> Los tratados de fiscalización de drogas no tienen en cuenta las cuestiones de género. No obstante, en la Declaración política que se aprobó en la UNGASS de 1998, se insta a los Estados Miembros a “velar por que la mujer y el hombre se beneficien por igual, y sin ningún tipo de discriminación, de las estrategias para la lucha contra el problema mundial de la droga”.<sup>100</sup> El Plan de Acción correspondiente señala que los programas de desarrollo alternativo deben “[a]tender a consideraciones de género, cerciorándose de que las mujeres y los hombres participan en pie de igualdad en el proceso de desarrollo, y, en particular, en las tareas de planificación y ejecución”.<sup>101</sup> Ello llevó a un informe de consultores independientes publicado por la UNODC (entonces PNUFID) centrado en directrices sobre las mejores

prácticas para incorporar las cuestiones de género en el desarrollo alternativo.<sup>102</sup> Aunque el informe se publicó en enero de 2000, sigue siendo uno de los pocos documentos oficiales de la ONU sobre este tema.

Si se avanza hasta la UNGASS de 2016, el último capítulo del documento final, en el que se trata la cuestión del desarrollo alternativo, no va más allá del lenguaje usado en la época de la UNGASS de 1998, con términos como “asegurando al mismo tiempo que tanto los hombres como las mujeres se beneficien de ellas por igual”. Sin embargo, el capítulo relativo a recomendaciones operacionales sobre cuestiones intersectoriales, insta a incorporar “la perspectiva de género en los programas y políticas en materia de drogas y asegurar la participación de las mujeres en todas las etapas de su elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación, formular y difundir medidas que tengan en cuenta las necesidades y circunstancias específicas de las mujeres y las niñas en relación con el problema mundial de las drogas y que sean adecuadas a su edad y su género, y, en cuanto Estados partes, aplicar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”.<sup>103</sup>

Sin embargo, hay pocos estudios sobre el papel que desempeñan las mujeres en el cultivo para el mercado ilícito o, más en

general, sobre las dimensiones de género de los programas de desarrollo alternativo. Más recientemente, ONG en Colombia han realizado un trabajo valioso con el fin de reunir a mujeres cultivadoras y capacitar tanto a sus propias organizaciones como su papel en las organizaciones comunitarias<sup>104</sup> además de documentar los retos específicos a los que se enfrentan las mujeres en zonas rurales remotas donde se producen cultivos para mercados ilícitos.<sup>105</sup>

Los hombres y las mujeres que viven en zonas donde se producen cultivos para la producción de drogas se encuentran entre los grupos más marginados y pobres de la sociedad, y puede que el conflicto y la violencia constituyan una realidad ineludible de su vida cotidiana. Sin embargo, las mujeres encaran unas dificultades socioeconómicas aún mayores que sus homólogos masculinos y pueden ser víctimas de violencia de género. Dada la falta de políticas y leyes —ya sean estatutarias o consuetudinarias— que reconozcan explícitamente los derechos a la tierra de las mujeres, es probable que estas tengan menos acceso a la tierra, y los hogares con una mujer como cabeza de familia enfrentan dificultades mucho mayores para llegar a fin de mes. Además, debido a la discriminación que padecen las mujeres en las sociedades patriarcales, suelen carecer de derechos de

Reunión del Foro de Cultivadores de Opio de Myanmar. TNI/Tom Kramer, mayo de 2017.



propiedad, además de acceso al crédito y oportunidades económicas más amplias, lo cual limita en gran medida su movilidad social. Las mujeres tienen aún menor acceso a la educación y a una atención de la salud adecuada al género.

Las mujeres que viven en estas zonas deben conciliar sus responsabilidades domésticas con las actividades económicas para poder poner comida sobre la mesa de sus familias. Son las principales responsables del cuidado de los hijos y las personas mayores, además de realizar las tareas domésticas, aunque ese trabajo no suele estar remunerado ni valorado económicamente. Al mismo tiempo, deben contribuir a los ingresos del hogar. En las zonas donde se producen cultivos para el mercado ilícito, las mujeres desempeñan diversas tareas básicas, como *“cultivo de las plantas, cosecha, trasiego de semillas e insumos para la producción, prestación de servicios domésticos y de manipulación de alimentos, y transporte de pequeñas cantidades del producto, entre otros”*.<sup>106</sup> Estas mujeres se enfrentan el estigma añadido de obtener unos ingresos de lo que podría constituir una actividad ilícita (según el país) y, por lo tanto, ser vistas como delincuentes.

En algunos casos, las mujeres han podido conseguir un flujo de ingresos directamente del cultivo de la coca, ya sea como cabezas de familia monoparentales o teniendo una parcela de tierra separada que cultivan además de la de la familia, lo que les otorga cierta independencia. Los ingresos adicionales que generan mediante el cultivo de coca les permiten satisfacer las necesidades básicas de la familia e invertir en la educación de sus hijos, la atención médica y la mejora de la vivienda. Por ese motivo, es de especial importancia que los programas de desarrollo alternativo tomen en cuenta las necesidades específicas de las mujeres y el posible reparto desigual de los recursos dentro del hogar, y presten especial atención a garantizar que una parte importante de los beneficios se destinen directamente a ellas.

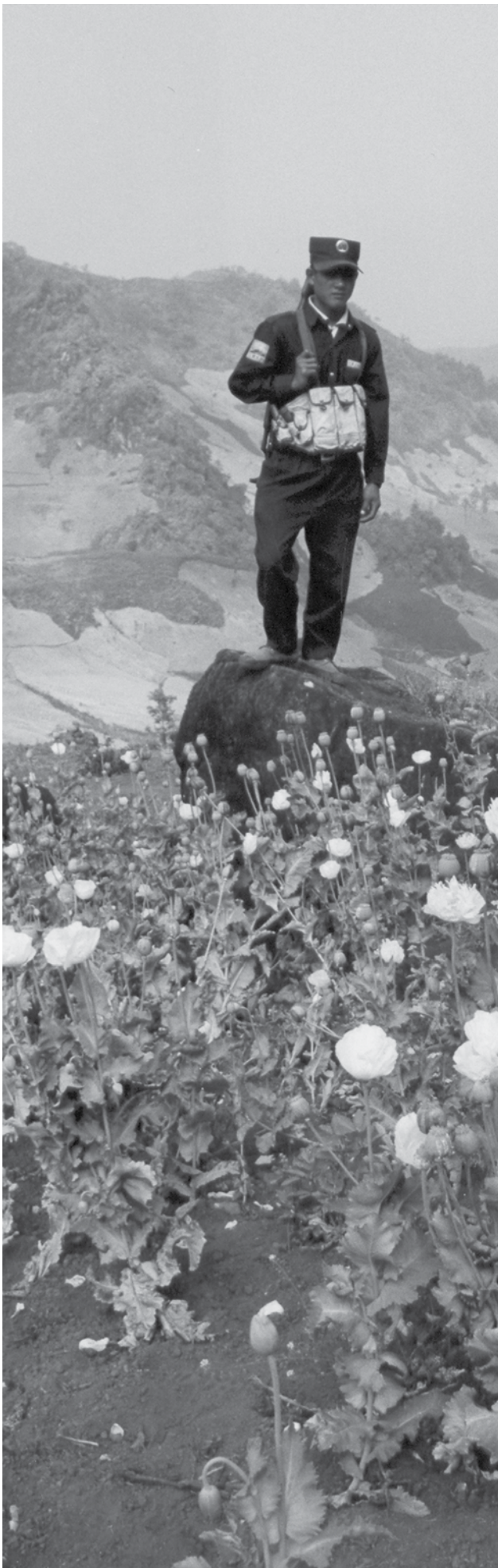
En el caso del programa de sustitución de cultivos en Colombia, el PNIS, mencionado anteriormente, una de las quejas básicas de las mujeres era que, al principio, el programa solo proporcionaba el subsidio en efectivo a



Reunión del Foro de Cultivadores de Opio de Myanmar. TNI/Ernestien Jensema, mayo de 2018.

una persona de la familia, que casi siempre era el hombre. Según revelan investigaciones de la ONG colombiana Dejusticia, pocos de los acuerdos comunitarios firmados en el marco del PNIS incorporan una perspectiva de género; solo el 17 % señalan que se debe garantizar la participación de las mujeres. Dejusticia concluye: *“Hoy las mujeres cocaleras están expuestas a que su fuente de sustento sea erradicada y que no existan soluciones inmediatas para sobrevivir en la transición, ni cambios estructurales que permitan superar la pobreza y vulnerabilidad del mundo rural”*.<sup>107</sup>

En 2016, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer aprobó una serie de recomendaciones concretas sobre los derechos de las mujeres rurales, en las que se señalan muchas cuestiones que son especialmente pertinentes para la situación de las mujeres que participan en el cultivo ilícito o en programas de desarrollo alternativo. Por ejemplo, entre otras cosas, apuntan que los Estados deben *“[f]omentar su empoderamiento y asegurar su independencia económica y social”,* además de *“velar por que las mujeres rurales sean iguales ante la ley y tengan la misma capacidad jurídica que los hombres en materia civil, entre otras cosas para celebrar contratos y administrar bienes con independencia de su marido o tutor masculino”*.<sup>108</sup>



## 4. Drogas, conflicto y acceso a la tierra

Las principales causas subyacentes del cultivo ilícito en los principales países productores —en especial, Afganistán, Myanmar y Colombia— son cuestiones estrechamente relacionadas entre sí y vinculadas con el conflicto y la pobreza. A menudo, los conflictos armados conducen al desplazamiento de personas, que lidian por llegar a fin de mes y que, muchas veces, terminan dependiendo de la economía de subsistencia informal, incluido el cultivo ilícito de adormidera y coca. La mayoría de los agricultores que recurren a los cultivos ilícitos lo hacen, principalmente, porque estos tienen un mayor valor económico que otros a los que se podría destinar la poca tierra de la que disponen, y porque la mayor garantía de rentabilidad de la inversión facilita el acceso a la tierra de los aparceros y a los préstamos de proveedores de crédito informales o de comerciantes locales de drogas. La naturaleza compacta y no perecedera del producto (pasta de coca u opio) también ayuda a mitigar el riesgo de posibles pérdidas tras la cosecha en zonas remotas que carecen de infraestructura básica (es decir, que los productos se estropeen antes de llegar al mercado). También existen ventajas concretas para las comunidades en áreas de conflicto: debido a la naturaleza de los productos, pueden llevarlos consigo cuando necesitan huir de la violencia y, muchas veces, los compradores llegan al pueblo o la aldea directamente, por lo que la gente no necesita viajar por zonas peligrosas y arriesgarse a perder los productos o la vida. En zonas donde perdura el conflicto armado, la coca y la adormidera a veces también sirven como cultivos comerciales que los agricultores pueden (o están obligados a) utilizar para conseguir “protección” de los grupos armados. En tales circunstancias, la economía de las drogas ilícitas a menudo representa el único medio de subsistencia viable al alcance.

Las políticas relacionadas con el cultivo ilícito de coca, cannabis y adormidera están estrechamente relacionadas con cuestiones de gobernanza de la tierra. Las comunidades rurales —en especial en los territorios indígenas— suelen contar con sus propios sistemas consuetudinarios de manejo, que a menudo dependen de la propiedad o

gestión comunales de la tierra y los recursos asociados. Estas prácticas tradicionales, que rara vez se reconocen en las leyes estatutarias o la formulación de políticas nacionales, se ven cada vez más amenazadas por el acaparamiento de tierras financiado por empresas y patrocinado por el Estado. Gran parte del creciente interés económico en la tierra desde mediados de la década de 2000 se ha centrado especialmente en estas áreas porque, en virtud de la legislación nacional, suelen entrar en la categoría de las llamadas tierras estatales o públicas, consideradas —muchas veces erróneamente— como tierras baldías, ociosas o marginales, que se pueden reasignar para inversiones rentables. A medida que aumenta la escala de las industrias extractivas y los megaproyectos de infraestructura, se reducen cada vez más las tierras gobernadas por sistemas consuetudinarios (así como las prácticas agroforestales y agrícolas tradicionales afines).

En muchos casos, la tierra utilizada por los agricultores para el cultivo ilícito no está registrada oficialmente —ya sea porque se rige por un sistema de tenencia tradicional o debido a una trayectoria de desplazamiento—, por lo que les resulta extremadamente difícil acceder a créditos u otras formas de ayuda. Este contexto significa que es vital tener en cuenta las diferencias entre aquellas personas a quienes se les han otorgado derechos legales para poseer o usar tierras con arreglo a la legislación nacional, por un lado, y aquellas a quienes el Gobierno considera usuarios informales de la tierra u ocupantes ilegales, por el otro. Esta última categoría puede abarcar a comunidades indígenas, agricultores de subsistencia sin derechos de propiedad legal, aparceros y jornaleros. Por lo general, estos grupos son más vulnerables a las violaciones de los derechos humanos y gozan de menos posibilidades de acceder a la asistencia del Gobierno o a beneficiarse de las intervenciones de desarrollo.

La falta de paz y estabilidad en las regiones rurales remotas de Myanmar y Colombia, entre otros países, contribuye a la marginación, la inseguridad y la explotación de las comunidades locales. El control territorial y la presencia de grupos armados no estatales suelen impedir que los organismos gubernamentales proporcionen

seguridad y suministren bienes y servicios públicos. Incluso cuando los actores estatales pueden acceder a estas regiones, puede que se conviertan en un factor añadido del conflicto, exacerbando la inseguridad en lugar de actuar para un mayor beneficio y la protección de las comunidades locales.

Por ejemplo, en el estado de Shan, en Myanmar, los productores de adormidera muchas veces deben “pagar los impuestos” de numerosos actores armados (incluido el ejército nacional) y, finalmente, se quedan con pocos ingresos para alimentar a sus propias familias. A menudo se lamentan de que, a pesar de pagar estos impuestos informales, aún corren el riesgo de que las autoridades locales erradiquen los campos. Además, los diferentes actores del conflicto tienen políticas de drogas diferentes —y muchas veces contradictorias—, lo cual genera mayor inseguridad entre las comunidades locales. La situación se ve agravada por el gran número de milicias populares (*pyithusit*), que participan principalmente en actividades económicas y están formalmente bajo control del ejército nacional de Myanmar. Actualmente, son los principales productores de heroína y metanfetamina en el país, y también alientan a la población de sus zonas a cultivar opio. Varios grupos armados de la oposición, en su mayoría formados con arreglo a criterios étnicos, también están activos en zonas de cultivo de opio. Aunque algunos de estos grupos permiten, de forma tácita, que las comunidades cultiven adormidera y, exigen tributos por ella, otros grupos han adoptado políticas fuertes contra las drogas, incluida la erradicación de campos de opio y la detención de consumidores y comerciantes. Estas políticas les han enfrentado a menudo con otros grupos, en especial los *pyithusit*. Varios grupos étnicos armados desean debatir la cuestión de las drogas en el marco de la agenda de las actuales conversaciones de paz en Myanmar, pero aún no se ha llegado a ningún acuerdo sobre ello y el futuro del proceso de paz es incierto.

La elevada oferta de drogas (en especial opio, heroína y metanfetamina) en las comunidades étnicas en las zonas de conflicto en el norte de Myanmar y el alto número de usuarios de drogas inyectadas entre ellas han llevado a que se acuse al Gobierno central de estar utilizado



‘las drogas como un arma de guerra’ contra ellas. Para responder a esta situación, algunas comunidades se han tomado la justicia por la mano y han creado un grupo de vigilancia, conocido como Patjasan, que arresta a los usuarios y comerciantes de drogas y también erradica los campos de opio. Su enfoque combativo, que entraña golpear a los usuarios de drogas y obligarlos a desintoxicarse en entornos cerrados sin el apoyo adecuado, también ha provocado un conflicto abierto con las comunidades de las zonas de cultivo de adormidera en las que personas han sido asesinadas y heridas. Aunque el movimiento ha sido elogiado por algunos activistas locales por tratar de solventar los problemas relacionados con las drogas, también ha sido criticado por violar los derechos humanos y por no proporcionar servicios valiosos a los usuarios de drogas y los productores de opio.<sup>109</sup>

En Colombia, sobre todo en las áreas que antes controlaban las FARC, la entrada de nuevos grupos armados que luchan por hacerse con el control de la tierra y de recursos ilícitos ha desembocado en un incremento drástico de los asesinatos de líderes sociales y defensores de los derechos humanos, entre los cuales muchos líderes indígenas y agricultores que participan en los proyectos de sustitución patrocinados por el Gobierno. La Defensoría

del Pueblo de Colombia y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han expresado sus preocupaciones por la incapacidad del Gobierno de proteger el derecho a la vida de sus ciudadanos frente a esta compleja dinámica de conflicto local.<sup>110</sup> Los acuerdos de paz firmados en 2016 entre el Gobierno y las FARC cuentan con un capítulo completo centrado en propuestas para abordar los aspectos del conflicto armado relacionados con las drogas.<sup>111</sup> Los acuerdos de paz introdujeron el nuevo programa PNIS de “sustitución voluntaria” que ya se ha mencionado, con el objetivo de reducir, en el plazo de un año, la superficie de cultivo ilícito de coca en 50 000 hectáreas. En el marco de este programa, los cocaleros pueden acogerse a asistencia financiera y técnica en determinadas condiciones. Deben: 1) firmar un contrato por el que se comprometen a interrumpir el cultivo de coca; 2) declarar la información sobre las áreas que poseen o manejan como plantaciones ilícitas; y 3) arrancar las matas de coca ellos mismos. Tras recibir un primer pago de dos millones de pesos (unos 700 dólares estadounidenses, USD), la familia dispone de 60 días para despejar sus campos y, una vez se ha verificado la erradicación, recibe otros 36 millones de pesos repartidos en dos años (unos 12 600 USD).<sup>112</sup>



Organizaciones de agricultores y observadores han apuntado a las numerosas deficiencias del programa, señalando, por ejemplo, el problema de que se base en una compensación en efectivo en lugar de una reforma agraria estructural, la falta de inversiones en infraestructura en las áreas afectadas y el hecho de que la imposición de los requisitos contractuales y la amenaza continuada de la erradicación forzada pone en peligro el carácter “voluntario” de las medidas, según se previó originalmente en los acuerdos de paz.<sup>113</sup> Tal como se está aplicando en estos momentos, las condicionalidades estrictas y de corto plazo del programa ignoran las lecciones aprendidas sobre secuencia adecuada, reducciones graduales y participación comunitaria, y corren el riesgo de violar el derecho a un nivel de vida adecuado de las comunidades participantes.

Las grandes concesiones agrícolas para plantaciones de monocultivos también se han asociado con el acaparamiento de tierras y la pérdida de acceso a la tierra de pequeños agricultores. Las alianzas entre el sector público y el privado pueden desempeñar un papel constructivo en los proyectos de desarrollo si se dan ciertas circunstancias, de forma que las empresas privadas proporcionan capital y ayuda técnica en la prestación de servicios o la ejecución de proyectos de infraestructura como la construcción de carreteras y puentes, el establecimiento de plantas de procesamiento y el acceso a los mercados internacionales para los productos del desarrollo alternativo. Sin embargo, algunas experiencias con grandes plantaciones comerciales de caucho y aceite de palma creadas a partir de la lógica del desarrollo alternativo en Myanmar y Colombia también han puesto de manifiesto la posibilidad de que se produzcan repercusiones negativas importantes sobre los derechos humanos. El criterio de la rentabilidad ha dado lugar a consecuencias como el acaparamiento de tierras y el desplazamiento de personas. En el norte de Myanmar, las inversiones en grandes proyectos agrícolas impulsados en el marco del programa de sustitución de los cultivos de opio se han centrado más en los beneficios económicos de los inversores que en proporcionar medios de subsistencia alternativos a los antiguos agricultores de adormidera y, en algunos casos, han

contribuido a un aumento significativo del despojo de tierras y la pérdida de medios de sustento de las comunidades locales.<sup>114</sup>

#### 4.1 Proporcionalidad de las penas

Los tratados de control de drogas prevén que se despenalice el cultivo ilícito para uso personal, una flexibilidad que se emplea en la actual ley colombiana para eximir de sanciones penales el cultivo de hasta 20 plantas de coca, cannabis o amapola.<sup>115</sup> En Laos, como ya se ha mencionado, las autoridades gubernamentales han autorizado de forma temporal el cultivo de adormidera para uso personal entre personas mayores. Y en varios países —como España, Uruguay, Jamaica, Canadá (a octubre de 2018) y varios estados de los Estados Unidos—, el cultivo de cannabis para uso personal está despenalizado y el umbral, por lo general, oscila entre las cuatro y las seis plantas.<sup>116</sup> Sin embargo, salvo en los casos de uso personal, los tratados exigen que los Estados tipifiquen el cultivo ilícito como delito penal. Hasta la fecha, los intentos de introducir al menos el principio de proporcionalidad de las penas, diferenciando entre los niveles de cultivo de pequeña escala y los comerciales, no han dado buenos resultados.

En los acuerdos de paz de Colombia, el Gobierno y las FARC acordaron un trato judicial especial para los pequeños agricultores, y el Gobierno se comprometió “a tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de cultivos de uso ilícito cuando, dentro del término de 1 año, contado a partir de la entrada en vigencia de la nueva norma, manifiesten formalmente ante las autoridades competentes, su decisión de renunciar a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito”.<sup>117</sup> El proyecto de ley original, elaborado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, definía los umbrales siguientes para el cultivo a pequeña escala: 3,8 hectáreas para la coca, 0,384 hectáreas para la amapola y 840 metros cuadrados para el cannabis.<sup>118</sup> Tras las críticas del Fiscal General, el umbral para la coca se redujo a 1,78 hectáreas.<sup>119</sup>

El proyecto de ley señala que su razón fundamental es la “flexibilización del derecho penal para los eslabones débiles de la cadena, lo cual, implica que los pequeños cultivadores tengan un tratamiento penal diferencial que privilegie la no judicialización y las medidas no privativas de la libertad”, con el fin de reducir “los daños derivados del tratamiento penal y redirigir los esfuerzos institucionales hacia la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico”.<sup>120</sup> El Fiscal General obstaculizó la adopción de la ley utilizando el procedimiento jurídico acelerado para acomodar la implementación de los acuerdos de paz; no está claro si el Congreso finalmente aprobará el proyecto de ley ni cuándo.<sup>121</sup>

Las sanciones penales por cultivar, conservar y financiar plantaciones ilícitas en Colombia son extremadamente elevadas: para pequeñas cantidades, de 21 a 100 plantas, oscilan entre los 5 y los 9 años de prisión, y para cantidades mayores, entre los 8 y los 16 años, más multas importantes. El segundo borrador de la nueva ley abandona la medición en plantas e introduce los nuevos umbrales con penas ligeramente menores para los pequeños productores: entre 18 metros cuadrados y 1,78 hectáreas de coca, entre 19–840 metros cuadrados de cannabis y entre 0,8 metros cuadrados y 0,34 hectáreas de

amapola se sancionarían con una pena de 4 a 7 años. Teniendo en cuenta el hecho de que las ganancias ilícitas que se generarían con el límite superior de ese intervalo aún no superarían los dos salarios mínimos, que fue la base para calcular el umbral de los pequeños productores “cuyas áreas de cultivo son apenas viables para procurar la subsistencia de su grupo familiar”,<sup>122</sup> esas sanciones siguen siendo desproporcionadamente elevadas e incompatibles con el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, el derecho a estar protegida contra el hambre y otros derechos humanos pertinentes.

En caso de que se adopte la ley, solo se concedería la exención temporal a la que se ha aludido anteriormente a aquellas personas que accedan a incorporarse en el programa de sustitución PNIS. Sin embargo, si no cumplen totalmente con las condiciones que impone el PNIS (por ejemplo, si vuelven a plantar aunque sea una pequeña cantidad de coca después de haber cobrado la compensación), la sanción aumentaría a los niveles anteriores, de 8 a 16 años de prisión, y la multa podría alcanzar una suma equivalente a no menos de 2250 veces el salario mínimo mensual. La contravención del contrato previsto por el PNIS, “con la consiguiente afectación a la confianza que debe generar el programa de

Foto de Productores Tradicionales de la Hoja de Coca, Lima, Perú. TNI/Pien Metaal, abril de 2005.



sustitución de cultivos ilícitos”,<sup>123</sup> se convierte en un agravante que eleva el castigo contra el agricultor hasta un grado totalmente desproporcionado. Parece que esta medida disuasoria para que no se retome el cultivo se aplica incluso en casos en que el PNIS no consigue establecer medios de subsistencia alternativos.

La posibilidad de que sea el Estado el que contravenga el contrato no parece estar contemplada, a pesar de la vergonzosa experiencia con el fracaso de programas de sustitución y pactos y promesas rotos. Las dos últimas décadas en Colombia se han caracterizado por un círculo vicioso de movilizaciones de comunidades agrícolas e indígenas que han culminado con acuerdos cuyo cumplimiento por parte del Gobierno después exigió nuevas protestas. En este proceso, muchos líderes de protestas han sido asesinados.<sup>124</sup> Esos acuerdos han incluido, entre otras cosas, la diferenciación entre los “cultivos industriales” y los “cultivos de subsistencia”, de menos de tres hectáreas, que quedarían exentos de las fumigaciones aéreas; y los “pactos de erradicación manual”, a los que se adhirieron casi 40 000 familias en 2001.<sup>125</sup>

Las cifras oficiales de detención, procesamiento y encarcelación de agricultores en Colombia son muy bajas. Durante la última década, el promedio se sitúa en unas 200 detenciones por año, con un nivel máximo de 900 en el año 2009 y un mínimo de 62 en 2017. Según el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), en enero de 2018, solo 255 personas permanecían en prisión por delitos vinculados con el cultivo.<sup>126</sup> Sin embargo, parece que esa cifra se subestima en gran medida, ya que existe un área gris enorme entre los delitos relacionados estrictamente con el cultivo y la amplia categoría de ‘tráfico, fabricación y posesión’, con respecto a la que el INPEC informa de más de 24 000 personas encarceladas a principios de 2018.<sup>127</sup> La mayoría de las personas detenidas por delitos de drogas en áreas rurales son procesadas por tráfico o posesión (transporte de pasta de coca) o procesamiento (laboratorios de pasta de coca, precursores) o, de hecho, por protestas contra la erradicación forzada. La mayoría de ellas son pequeños agricultores, recolectores o jornaleros.<sup>128</sup>

Myanmar también mantiene sanciones duras por el cultivo ilícito, que se han preservado a pesar del proceso reciente de reforma de la ley de drogas. Son pocos los agricultores detenidos y procesados solo por actividades de cultivo, pero la mayoría de los agricultores que se dedican a la adormidera en Myanmar también participan, por necesidad, en la recolección, el almacenamiento, el transporte y la venta de opio, de la misma forma que muchas personas en Colombia están implicadas en la cosecha de la coca, la producción de pasta de coca, el transporte y la venta. En los últimos años, varios agricultores han sido arrestados con opio crudo justo después de la cosecha y acusados de posesión con fines de tráfico. Algunos de ellos han sido condenados a largas penas de prisión, pero en la mayoría de los casos, las leyes estrictas se han utilizado como medida coercitiva para exigir sobornos e impuestos informales. Según un comentario del TNI:

“La ley enmendada no introduce ningún cambio para abordar la situación de los pequeños agricultores de adormidera, y el cultivo de la planta sigue siendo un acto punible con un mínimo de 5 a 10 años de encarcelamiento, independientemente de la cantidad cultivada y de las circunstancias del delito. Tal como reconoce la nueva Política Nacional de Fiscalización de Drogas del Gobierno, la mayoría de las personas que cultivan opio en Myanmar no son delincuentes, sino pequeños agricultores pobres que mantienen esta actividad como una manera de sobrevivir. Imponer largas penas de prisión sin abordar la pobreza, la inseguridad alimentaria, el conflicto armado, la falta de infraestructura básica, el acaparamiento de tierras o la ausencia de oportunidades viables de empleo —por mencionar solo algunas de las dificultades que enfrentan los agricultores— no solo es injusto, sino también poco realista. En lugar de ello, el Gobierno debería adoptar con urgencia medidas que, frente a la falta de opciones sostenibles de medios de subsistencia alternativos, puedan conducir a una eliminación *de facto* de las penas de prisión por el cultivo de subsistencia de pequeña escala.”<sup>129</sup>



## 5. Derechos culturales, indígenas y religiosos

Los usos culturales, medicinales y ceremoniales de la coca, el opio y el cannabis tienen una larga historia y aún están extendidos en muchos lugares del mundo, entre pueblos indígenas, minorías y grupos religiosos. Existe un conflicto innegable entre las obligaciones que impone el sistema de control de drogas de la ONU y los derechos indígenas. Cuando se estableció el régimen de tratados de control de drogas de la ONU, los derechos de los pueblos indígenas aún no habían alcanzado en el derecho internacional el reconocimiento del que gozan hoy día. Los pueblos y las comunidades indígenas no intervinieron en la negociación de los tratados de drogas, mientras que, ahora, la consulta y el consenso constituyen principios aceptados con respecto a todas las cuestiones relacionadas con el derecho y las políticas que afectan a los pueblos indígenas. Si bien la Asamblea General adoptó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (UNDRIP) en 2007, ni esta ni sus principios rectores se mencionaron en la posterior Declaración Política sobre el problema mundial de las drogas de 2009. El documento final de la UNGASS de 2016 incluye una sutil referencia a la UNDRIP, pero no trata el quid de la cuestión: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes exige que se eliminen los usos tradicionales, culturales y ceremoniales de la coca, el cannabis y la adormidera, mientras que esos mismos usos están protegidos en virtud del derecho internacional de derechos humanos vinculado con los derechos culturales, religiosos e indígenas.

La Convención Única prevé “reservas transitorias” para los usos tradicionales del opio, la hoja de coca y el cannabis (artículo 49), pero establece que la masticación de la hoja de coca, el uso del cannabis en ceremonias religiosas y todas las demás prácticas indígenas no médicas relacionadas con estas plantas se debían abolir para diciembre de 1989. El Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 abarca una serie de sustancias distintas de las contempladas en el tratado de 1961 y se aparta ligeramente del régimen de tolerancia cero impuesto a los “estupefacientes”,

dejando cierto espacio legal para el uso de “sustancias sicotrópicas” en ceremonias religiosas, en concreto el cactus peyote (que contiene mescalina), los hongos alucinógenos (que contienen psilocibina) y la ayahuasca (que contiene dimetiltriptamina, DMT). Las excepciones para ceremonias religiosas se permiten de forma explícita en virtud del artículo 32.4, pero lo más destacable es que no se sometieron a fiscalización internacional las plantas que contienen sustancias psicotrópicas. En las listas del Convenio de 1971 solo se incluyeron los alcaloides extraídos de esas plantas.<sup>130</sup> Lo mismo sucede con el khat (cuyo principio activo, la catinona y la catina, se enumeran en las listas de 1971) y la efedra (cuyo principio activo, la efedrina, está fiscalizado como precursor de la metanfetamina en el marco de la Convención de 1988). Por este motivo, los agricultores que cultivan khat en África Oriental o efedra en China o Asia Central nunca han sufrido una represión comparable a la de quienes cultivan coca, cannabis o adormidera.

Los esfuerzos diplomáticos por aplicar ese mismo criterio a la hoja de coca y garantizar una excepción parecida para el uso tradicional de la coca llevó a incluir el párrafo antes mencionado en la Convención contra el Tráfico de 1988, que establece que las medidas para erradicar el cultivo ilícito de coca, adormidera y cannabis “deberán respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos, donde al respecto exista la evidencia histórica” (artículo 14.2). Bolivia, Perú y Colombia patrocinaron una enmienda en nombre de 12 países, que reunió el apoyo de varios Estados más, como Ecuador, que consideró que era “importante respetar los usos tradicionales de la coca por los indígenas”.<sup>131</sup> Sin embargo, otros Estados se mostraron preocupados ante la posibilidad de que la excepción “podría esgrimirse como justificación para no ejecutar programas de sustitución de cultivos ilícitos” y solicitaron añadir la fórmula “cuando esté permitido con arreglo a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes o el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas”.<sup>132</sup> En lugar de ello, se incorporó un párrafo anterior a ese mismo artículo, en que se puntualizaba que las medidas emprendidas en virtud de la Convención de 1988 “no será menos estricta que las normas aplicables a la erradicación del cultivo ilícito de

plantas que contengan estupefacientes y sustancias sicotrópicas” conforme a lo dispuesto en los tratados de 1961 y 1971 (artículo 14.1).

Este elemento se refuerza con el artículo 25, relativo al “efecto no derogatorio respecto de anteriores derechos y obligaciones convencionales”, cuyo propósito es que “ninguna disposición de la Convención de 1988 debilitará en forma alguna una disposición correspondiente de los instrumentos anteriores”.<sup>133</sup> Por lo tanto, aunque la inclusión de la primera y única mención de los derechos humanos en las tres convenciones sobre drogas es significativa desde el punto de vista político, el fundamento jurídico del párrafo de 1988 es, en el mejor de los casos, discutible. Así, Bolivia y Perú presentaron reservas formales por el hecho de que el tratado exige que el cultivo se tipifique como un delito penal “sin hacer una distinción clara y necesaria entre el cultivo lícito y el cultivo ilícito” (Perú). Colombia, al ratificar el tratado, declaró que “el tratamiento que la convención da al cultivo de la hoja de coca como infracción penal debe armonizarse con una política de desarrollo alternativo, tomando en cuenta los derechos de las comunidades indígenas involucradas y la protección del medio ambiente”.<sup>134</sup>

La UNDRIP elabora con más detalle los derechos culturales básicos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 27) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 15). La UNDRIP dispone que los pueblos indígenas gozan del derecho “a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura” (artículo 8), “a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales” (artículo 11), “a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo” (artículo 20) y “a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural” (artículo 31).<sup>135</sup> Según Julian Burger, antiguo coordinador de la Sección de Pueblos Indígenas y Minorías de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, esto “brinda a los pueblos indígenas la posibilidad de seguir produciendo cultivos y plantas que han producido tradicionalmente para sus propios fines religiosos, medicinales o consuetudinarios, y que constituyen una parte de su práctica e identidad cultural”.<sup>136</sup>

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), una agencia “tripartita” de la ONU que reúne a Gobiernos, empleadores y trabajadores, fue el primer organismo internacional en proteger y promover los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas. La OIT es responsable del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (núm. 169), aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en 1989 y ratificado por 23 países, que asumieron obligaciones jurídicamente vinculantes.<sup>137</sup> El Convenio dispone:

“Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.”<sup>138</sup>

“No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio” y “deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos”.<sup>139</sup> El Convenio de la OIT alude de forma específica a “las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados”, que “deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos”.<sup>140</sup>

El documento final de la UNGASS de 2016 repite la formulación de 1988, al aludir a los “usos lícitos tradicionales”, y pide que los Estados Miembros “tengan en cuenta también, según proceda y de conformidad con la legislación nacional”, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, pero socava totalmente este punto cuando añade “de conformidad con los tres tratados de fiscalización internacional de drogas”.<sup>141</sup> Esta representa una contradicción

de términos, en especial dado que el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU ha determinado que ciertas disposiciones de la Convención de 1961 son “incompatibles con los derechos de los pueblos indígenas a conservar sus prácticas tradicionales en materia de salud y cultura” y ha recomendado que esos artículos de los tratados “se enmienden o deroguen”.<sup>142</sup> El Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra’ad Al Hussein, expresó en su declaración sobre la UNGASS que la redacción relativa a los derechos indígenas en el documento final era “ambigua” y que “habría sido mejor si se indicara claramente que a los pueblos indígenas se les debe permitir el uso de drogas en sus prácticas tradicionales o religiosas cuando existen precedentes históricos de ello”.<sup>143</sup>

La naturaleza del cultivo de adormidera en las comunidades rurales de Myanmar ha cambiado en las últimas cinco décadas: lo que antes formaba parte de las prácticas agrícolas y culturales tradicionales a pequeña escala se ha transformado en una actividad comercial asociada con el tráfico ilícito de heroína en la región. Lo mismo ocurre con la economía de la coca en la región andina: mientras que los usos tradicionales en Bolivia y Perú —y, aunque en menor escala, entre las comunidades indígenas de Colombia— tienen una historia ancestral, la mayor parte del cultivo de coca hoy día, en especial en Colombia, está vinculado con el mercado ilícito mundial de cocaína. En la misma línea, en la región del Rif marroquí, donde el kif se ha utilizado tradicionalmente durante muchos siglos, la mayor parte del cannabis que se produce en la actualidad en forma de hachís se destina al mercado ilícito europeo. Pero estos cambios en el mercado mundial no se pueden esgrimir para negar la pervivencia de culturas tradicionales que pueden reivindicar legítimamente derechos relacionados con los usos culturales y ceremoniales de estas plantas psicoactivas.

Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, “[l]os derechos culturales son parte integrante de los derechos humanos y, al igual que los demás, son universales, indivisibles e interdependientes”,<sup>144</sup> pero el sistema de fiscalización de drogas de la ONU sigue obligando a los Estados a aplicar políticas que violan derechos culturales,



religiosos e indígenas. Por ejemplo, en 2008, la JIFE exhortó a Bolivia *“a que adopte[n] medidas sin demora con miras a abolir los usos de la hoja de coca que sean contrarios a la Convención de 1961, incluida la práctica de masticarla”*.<sup>145</sup> Y en su último Informe, la Junta recordó a Jamaica que *“solo se autoriza el consumo de cannabis con fines médicos y científicos, y que su uso con cualquier otro fin, incluido el religioso, no está autorizado”*.<sup>146</sup> Sin embargo, según la Comisión Regional sobre Marihuana de la CARICOM, el cannabis *“está indisolublemente ligado con el proceso histórico y la identidad cultural de la región de la CARICOM”* y, en lo que respecta a los rastafaris, la Comisión expone que *“el cannabis forma parte integral de la identidad de esta religión y las prohibiciones sobre su uso constituyen una invasión extrema de su derecho a la libertad de culto”*.<sup>147</sup>

En el debate temático de alto nivel de la Asamblea General en 2015, Mark Golding, Ministro de Justicia de Jamaica, declaró que *“lamentablemente, [...] hemos oprimido a grupos indígenas que gozan de derechos constitucionales que merecen respeto”*; *“Jamaica desearía que el régimen de tratados vigente concediera una autonomía mayor a cada Estado Parte para formular las políticas y leyes nacionales, en*

*especial en lo que respecta al cannabis. Nuestros acuerdos constitucionales, así como nuestras circunstancias y tradiciones sociales, culturales e históricas, nos exigen que podamos modelar nuestras propias reglas en este sentido, en aras de la justicia social y una sociedad coherente e inclusiva”*.<sup>148</sup> Y en la UNGASS de 2016, la Ministra de Asuntos Exteriores, Kamina Johnson-Smith, manifestó que Jamaica *“lamenta que el documento [final] no nos permita a los países suficiente flexibilidad en la elaboración de nuestras políticas internas a fin de que podamos adaptarlas a las circunstancias nacionales, incluido el reconocimiento de los usos tradicionales del cannabis en nuestras sociedades y como un sacramento religioso”*.<sup>149</sup>

## 5.1 Los derechos de los campesinos

Durante los últimos 10 años, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha organizado un proceso para elaborar una Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales, promovida por organizaciones de agricultores y un grupo de países de América Latina, África y Asia.<sup>150</sup> En 2012, el Consejo estableció, en virtud

HRC 2018 SEPT 2018 LAST TEMPLATE

L.16 - United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas

YES	AFGHANISTAN	ABST	GERMANY	ABST	REPUBLIC OF KOREA	
YES	ANGOLA	NO	HUNGARY	YES	RWANDA	
NO	AUSTRALIA	ABST	ICELAND	YES	SAUDI ARABIA	
ABST	BELGIUM	YES	IRAQ	YES	SENEGAL	
ABST	BRAZIL	ABST	JAPAN	ABST	SLOVAKIA	
YES	BURUNDI	YES	KENYA	ABST	SLOVENIA	
YES	CHILE	YES	KYRGYZSTAN	YES	SOUTH AFRICA	
YES	CHINA	YES	MEXICO	ABST	SPAIN	
YES	COTE D'IVOIRE	YES	MONGOLIA	YES	SWITZERLAND	
ABST	CROATIA	YES	NEPAL	YES	TOGO	
YES	CUBA	YES	NIGERIA	YES	TUNISIA	
YES	DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO	YES	PAKISTAN	YES	UKRAINE	
YES	ECUADOR	YES	PANAMA	YES	UNITED ARAB EMIRATES	
YES	EGYPT	YES	PERU	NO	UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND	
YES	ETHIOPIA	YES	PHILIPPINES	YES	VENEZUELA (BOLIVARIAN REPUBLIC OF)	
ABST	GEORGIA	YES	QATAR			
	YES	33	ABST	11	NO	3

de la Resolución 21/9, un grupo de trabajo intergubernamental con el propósito de que “definiera un paradigma de desarrollo integral y centrado en los derechos humanos para examinar las medidas de protección de que disponían las personas que vivían y trabajaban en las zonas rurales y detectar cualquier posible deficiencia en materia de protección”.<sup>151</sup> El punto de partida del grupo de trabajo fue un estudio realizado por el comité asesor del Consejo de Derechos Humanos que incorporó un anteproyecto de declaración.<sup>152</sup> Durante el proceso de redacción, se extrajeron elementos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y bosques (aprobada por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial), la recomendación de la CEDAW sobre los derechos de las mujeres rurales y el Tratado internacional sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura. Este último tratado de la FAO incluye un apartado especial sobre “Derechos del agricultor”, que establece “la protección de los conocimientos tradicionales de interés para los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura” y “el derecho a participar en la adopción de decisiones, a nivel nacional, sobre asuntos relativos a la conservación y la utilización sostenible de los

recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura”.<sup>153</sup>

Tras un amplio proceso de consultas y negociaciones, en febrero de 2018, el grupo de trabajo presentó un proyecto revisado de declaración que subrayaba “la necesidad de que se amplíe la protección de los derechos humanos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales y de que se interpreten y se apliquen de forma coherente las normas y los principios internacionales de derechos humanos relativos a esta cuestión”.<sup>154</sup> Según FIAN International, el marco internacional de derechos humanos con respecto a la alimentación, la agricultura, la tierra, la pobreza, el desarrollo y las mujeres en las zonas rurales sigue estando fragmentado: “La Declaración específica y concreta el marco vigente con respecto a su aplicación a la población rural, brindando unas orientaciones decisivas para mejorar las iniciativas nacionales y la cooperación internacional con miras a mejorar las condiciones de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales, y proteger sus derechos a la luz de los desafíos actuales”.<sup>155</sup>

Aún no se ha logrado el consenso en lo que respecta al texto de la Declaración, pese a que el grupo de trabajo acogió con agrado “la negociación constructiva, la participación y el compromiso activo de los gobiernos, los grupos regionales y políticos, la sociedad civil, las



organizaciones intergubernamentales, los expertos y las partes interesadas pertinentes, en particular los representantes de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales”.<sup>156</sup> La UE consideró que el proyecto se extralimitaba en el objetivo de aportar orientaciones prácticas sobre el cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones existentes y expresó formalmente su preocupación “por el hecho de que se pudieran establecer nuevos derechos en un documento no vinculante” y que “persistían opiniones divergentes en relación con los conceptos de la extraterritorialidad, el derecho a las semillas y la biodiversidad”.<sup>157</sup>

El Consejo de Derechos Humanos aprobó el proyecto final por votación el 28 de septiembre, con 33 votos a favor, tres en contra (Australia, Hungría y el Reino Unido) y 11 abstenciones, y recomendó que la Asamblea General también apruebe la Declaración.<sup>158</sup> La Declaración será una referencia importante para el debate en torno al cumplimiento de los derechos humanos en las políticas relacionadas con el cultivo ilícito, ya que la

mayoría de las cuestiones fundamentales en este ámbito se tratan en términos muy explícitos (véase el cuadro en la página 42).

La especial vulnerabilidad de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales que participan en el cultivo ilícito a sufrir violaciones de los derechos humanos no ha aparecido en las negociaciones y no se aborda de forma explícita en la Declaración. Sin embargo, los campesinos y otras personas implicadas en el cultivo ilícito no pierden sus derechos humanos, por lo que todos los derechos que se disponen en la Declaración les son igualmente aplicables. Según el texto definitivo: “El ejercicio de los derechos incluidos en la presente Declaración estará sujeto exclusivamente a las limitaciones determinadas por la ley y que se ajusten a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Esas limitaciones no serán discriminatorias y serán solo las necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades de los demás y para satisfacer las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad democrática” (28.2).

Cosecha de cannabis en Pondolandia, Sudáfrica. TNI/Pien Metaal, mayo de 2018.



## Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales

- “Sin olvidar la legislación concreta sobre pueblos indígenas, antes de aprobar y aplicar leyes y políticas, acuerdos internacionales y otros procesos de adopción de decisiones que puedan afectar a los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, por conducto de sus propias instituciones representativas, buscando la participación y el apoyo de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales que puedan verse afectados por las decisiones, antes de que se adopten dichas decisiones, y respondiendo a sus contribuciones, teniendo en cuenta los desequilibrios de poder existentes entre las diferentes partes y asegurando una participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de las personas y los grupos en los procesos conexos de adopción de decisiones” (2.3).
- “Los Estados velarán por que las campesinas y otras mujeres que trabajan en las zonas rurales disfruten sin discriminación de todos los derechos humanos y libertades fundamentales establecidos en la presente Declaración y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular los derechos a: (...) g) Obtener acceso en condiciones de igualdad a los servicios financieros, los créditos y préstamos agrícolas, los servicios de comercialización y las tecnologías apropiadas; h) Tener igualdad de acceso, de utilización y de gestión de la tierra y los recursos naturales y obtener un trato igual o prioritario respecto de la tierra y la reforma agraria y los planes de reasentamiento” (4.2).
- “Los Estados adoptarán medidas para garantizar que se permita toda forma de explotación que afecte a los recursos naturales que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales mantengan o empleen tradicionalmente, para lo cual se basarán, entre otras cosas, en lo siguiente: a) Una evaluación del impacto social y ambiental debidamente realizada ; b) Consultas celebradas de buena fe, de conformidad con el artículo 2.3 de la presente Declaración; c) Modalidades de participación justa y equitativa en los beneficios de esa explotación, establecidas en condiciones mutuamente acordadas entre quienes explotan los recursos naturales y los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales” (5.2).
- “Los Estados proporcionarán a los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales mecanismos eficaces para prevenir y resarcir todo acto que tenga por objeto o consecuencia vulnerar sus derechos humanos, despojarlos arbitrariamente de sus tierras y recursos naturales o privarlos de sus medios de subsistencia y de su integridad, y toda forma de sedentarización o desplazamiento forzados de población” (12.5).
- “Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a un nivel de vida adecuado para sí mismos y para su familia, y a que se les facilite el acceso a los medios de producción necesarios para obtenerlos, entre ellos las herramientas de producción, la asistencia técnica, los créditos, los seguros y otros

servicios financieros. Tienen también derecho a utilizar con libertad, de manera individual y/o colectiva, en asociación con otros o como comunidad, métodos tradicionales de agricultura, pesca, ganadería y silvicultura, y a desarrollar sistemas de comercialización comunitarios” (16.1).

- “Los Estados adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que sus políticas y programas de desarrollo rural, agricultura, medio ambiente y comercio e inversión contribuyan efectivamente a proteger y reforzar las opciones locales de medios de vida y la transición a modelos sostenibles de producción agrícola” (16.4).
- “Los Estados prohibirán los desalojos forzosos arbitrarios e ilegales, la destrucción de zonas agrícolas y la confiscación o expropiación arbitraria de la tierra y otros recursos naturales, en particular como medida punitiva o como medio o método de guerra” (17.4).
- “Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales y hayan sido privados arbitraria o ilegalmente de sus tierras tienen derecho, individual y/o colectivamente, en asociación con otras personas o como una comunidad, a regresar a las tierras de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente, en particular en casos de desastres naturales y/o conflictos armados y a que se restablezca su acceso a los recursos naturales utilizados en sus actividades y necesarios para el disfrute de condiciones de vida adecuadas, en la medida de lo posible, o a recibir una indemnización justa, equitativa y conforme a la ley cuando no sea posible su regreso” (17.5).
- “Los Estados adoptarán medidas apropiadas para promover y proteger los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, incluidos los sistemas tradicionales de agricultura, pastoreo, silvicultura, pesca, ganadería y agroecología que sean pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica” (20.2).
- “Los Estados reconocerán los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales a la seguridad social, incluido el seguro social, y, en función de sus circunstancias nacionales, deben establecer o mantener ciertos niveles mínimos de protección social que incluyan garantías básicas de seguridad social. Esas garantías deben asegurar, como mínimo, que todas las personas necesitadas tengan, a lo largo de su ciclo vital, acceso a servicios esenciales de atención de la salud y a prestaciones básicas para asegurar los ingresos que, conjuntamente, les garanticen un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional” (22.3).
- “Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a utilizar y proteger sus propias medicinas tradicionales y a preservar sus prácticas de salud, lo que comprende el acceso a las plantas, los animales y los minerales que emplean con fines médicos y la conservación de estos” (23.2).

## 5.2 Usos lícitos y regulación

La Convención Única de 1961 autoriza el cultivo con fines médicos y científicos de las tres plantas fiscalizadas en virtud del tratado, que también menciona de forma explícita algunas otras excepciones. Por ejemplo, el cultivo de coca para su uso como aromatizante, el cultivo de amapola con fines hortícolas y culinarios (semillas de amapola) y el cultivo de cannabis con fines industriales (fibra de cáñamo, semillas).<sup>159</sup> En el caso del cannabis, se introdujo una exención especial al excluir del control internacional las hojas de la planta, lo cual permitió el cultivo para la producción de bebidas psicoactivas derivadas de las hojas (como el bhang, de consumo generalizado en la India).

Todas estas excepciones se utilizan de forma generalizada. La producción lícita mundial de opiáceos en 2016 ascendió a unas 650 toneladas métricas, cantidad para la que se cultivaron alrededor de 94 000 hectáreas de adormidera; las necesidades estimadas a escala global para 2018 son de alrededor de 146 000 hectáreas.<sup>160</sup> Actualmente, la mayor parte del cultivo lícito de adormidera tiene lugar en plantaciones industriales en Australia, Francia y España, donde se cosecha toda la planta y, posteriormente, se extraen los alcaloides del concentrado de paja de adormidera. Sin embargo, en Turquía e India, muchos pequeños agricultores aún cuentan con una licencia para cultivar adormidera para la industria farmacéutica; solo en India la recolección se realiza manualmente en forma de extracción de opio. En el caso de la hoja de coca, para el año 2016, Perú notificó a la JIFE un volumen de exportación lícito de 136 toneladas (principalmente a los Estados Unidos, como aromatizante para Coca-Cola). Bolivia proporcionó información a la Junta sobre la superficie estimada dedicada al cultivo lícito (14 705 hectáreas) y datos preliminares sobre producción (23 217 toneladas), ya que *“en ese país el cultivo del arbusto de coca para masticar la hoja y para consumirla y usarla en su estado natural por motivos culturales y con fines medicinales (por ejemplo, para preparar infusiones) está permitido de conformidad con la reserva formulada en 2013, año en el que ese país volvió a adherirse a la Convención de 1961”*.<sup>161</sup>



Mate de coca en un mercado en Bogotá, Colombia. TNI/Martin Jelsma, junio de 2017.

Según la JIFE, el uso lícito de cannabis ha aumentado considerablemente: *“Desde 2000 cada vez son más los países que han empezado a usar cannabis y extractos de cannabis con fines médicos, además de para la investigación científica. En 2000 la producción lícita total de cannabis fue de 1,4 t; en 2016 había aumentado a 211,3 t.”*<sup>162</sup> Aunque hace bastante tiempo que el uso medicinal de cannabis es legal en algunos estados de los Estados Unidos, en algunos países europeos y en Israel, por ejemplo, el mercado del cannabis medicinal ha experimentado un auge en los últimos años; prácticamente cada mes se suma un nuevo país a esta tendencia. Se está produciendo una rápida expansión en toda Europa (Alemania, Grecia, República Checa, Polonia, Eslovenia, Luxemburgo, Suiza) y América Latina (Uruguay, Colombia, Chile, Argentina, México, Perú), a pesar de las muchas deficiencias en los marcos regulatorios establecidos en la mayoría de estos países. Esta tendencia también se está empezando a visibilizar en el Caribe, África y Asia, en especial en países como Jamaica, San Vicente y las Granadinas, India, Sudáfrica y Tailandia.<sup>163</sup>

Esta tendencia abre oportunidades para que los pequeños agricultores que actualmente

producen para el mercado ilícito se desplacen hacia el mercado legal, lo cual representaría, para muchos, una alternativa más viable que la sustitución de los cultivos. *“Los pequeños agricultores involucrados en el cultivo de cannabis con fines de subsistencia deben participar en los procesos de toma de decisiones para permitir la incorporación de sus necesidades, y recibir asistencia técnica para poder participar en la industria del cannabis medicinal.”*<sup>164</sup> Por ejemplo, la normativa relativa al cannabis medicinal introducida recientemente en Colombia exige que los titulares de licencia adquieran, dentro de los cinco años siguientes al inicio de su actividad, al menos un 10 % del cupo asignado anualmente de cannabis de un pequeño o mediano cultivador.<sup>165</sup>

En Jamaica, la Autoridad de Concesión de Licencias de Cannabis (CLA) introdujo en mayo de 2016 un sistema de licencias escalonadas para ganja medicinal, concebido para *“garantizar los derechos de los pequeños agricultores que, hasta entonces, habían estado sujetos a acciones punitivas importantes por parte de las agencias de aplicación de la ley”*.<sup>166</sup> En ambos casos, los pequeños agricultores deben superar obstáculos difíciles para poder entrar en estos programas en la práctica, pero, aún así, representan unos primeros intentos importantes para utilizar los espacios lícitos que se están abriendo rápidamente en el mercado mundial de cannabis como una oportunidad de “desarrollo alternativo” entre los pequeños agricultores que están produciendo para el mercado ilícito. También en Tailandia, el programa de cannabis medicinal persigue *“mejorar de forma sostenible la calidad de vida de las comunidades de las tierras altas de Tailandia”*.<sup>167</sup> El ambicioso objetivo consiste en cultivar cannabis en 5000 hectáreas dentro de cinco años, con la esperanza de que este sea el comienzo de una industria que *“añada al menos un 1 % al PIB de Tailandia, que asciende a 400 000 millones de dólares”*.<sup>168</sup>

Todos estos constituyen usos lícitos que entran dentro de los límites del marco de tratados de fiscalización de drogas, pero varios países también han empezado a abrir espacios “lícitos” en virtud de la legislación nacional que trascienden los límites legales que prevén los tratados internacionales. Bolivia fue el primer país que estableció

una excepción a las disposiciones de 1961 relativas a la hoja de coca, al retirarse del tratado y volver a adherirse a él en 2013 con una reserva que permite el cultivo de coca para cualquier uso “en su forma natural”. Como ya se ha señalado anteriormente, las disposiciones de los tratados que prohíben este tipo de usos tradicionales o culturales son muy cuestionables a la luz de las obligaciones de derechos humanos en el ámbito de los derechos indígenas y culturales, por lo que Bolivia pudo presentar un fundamento sólido y jurídicamente convincente para defender esta medida.<sup>169</sup> Al mismo tiempo, la reserva de Bolivia con respecto a la coca abre la posibilidad de que los usos lícitos se extiendan más allá de los estrictamente “tradicionales” o “indígenas”. La posibilidad de ampliar los usos más generales de los productos de la coca como estimulante natural ligero —tales como la apertura de los mercados internacionales al mate de coca, la harina de coca (mambe, ypadú), las bebidas o licores energéticos a base de coca y toda una serie de productos afines— se ha defendido en el contexto de la estrategia de “desarrollo integrado con coca” de Bolivia, y el Gobierno está estudiando activamente las oportunidades de exportación.



Asociación de Cultivadores de Cáñamo y Ganja de Westmoreland, Jamaica. TNI/Martin Jelsma, agosto de 2018.

La ampliación del ámbito de los usos lícitos de la coca también se menciona de forma explícita en los acuerdos de paz de Colombia, que disponen “[q]ue la política debe mantener el reconocimiento de los usos ancestrales y tradicionales de la hoja de coca, como parte de la identidad cultural de la comunidad indígena y la posibilidad de la utilización de cultivos de uso ilícito, para fines médicos y científicos y otros usos lícitos que se establezcan”.<sup>170</sup> Un decreto que simplifica el procedimiento para registrar los productos fabricados a partir de la coca y el cannabis como productos medicinales “fitoterapéuticos” representó un primer paso en esa dirección.<sup>171</sup>

Uruguay y Canadá, así como diez estados de los Estados Unidos, han empezado a romper con las obligaciones de los tratados relacionadas con el cannabis, al permitir y regular su cultivo y uso con fines distintos de los médicos y científicos. Uruguay, el primer país que dio ese paso en 2013, basó su decisión de regular el mercado de cannabis en los derechos humanos, arguyendo que, con la regulación, mejoraría la protección de la salud y la seguridad de la ciudadanía.<sup>172</sup> El argumento de Uruguay —que la protección de los derechos humanos prima sobre las exigencias en materia de control de drogas y que puede proporcionar fundamentos sólidos para las políticas que favorecen la regulación— ha encontrado el apoyo de juristas.<sup>173</sup> Además, en su informe a la Asamblea General, el Relator Especial de las

Naciones Unidas sobre el derecho a la salud afirmó que se deben estudiar alternativas al sistema actual de control de drogas y elaborar un marco regulatorio que proteja los derechos de las personas que usan drogas y dependen de ellas, al tiempo que se minimizan los daños asociados. “Además, el marco propuesto permitiría el consumo de drogas como práctica tradicional y arraigada en la cultura, cuyas repercusiones para la salud pública son muy limitadas, según se ha demostrado. Tal es el caso de la hoja de coca en Bolivia y de diversas variantes del cannabis en la India. El régimen existente ha privado a millones de personas de su forma de ganarse la vida y les ha vedado el uso tradicional de las drogas debido a las prohibiciones sobre el cultivo y a los métodos de erradicación, extremadamente dañinos, utilizados para limitar la producción. Este tipo de sanciones ni se justifican ni contribuyen a restringir el uso de las drogas.”<sup>174</sup>

“Sin embargo, aceptar el cannabis/la marihuana como un medio de desarrollo económico no está exento de desafíos”, señala la Comisión Regional sobre Marihuana de la CARICOM: “Un motivo de profunda preocupación es que un nuevo sistema podría situar el poder económico y beneficiarse demasiado en las manos de grandes empresas extranjeras, en detrimento de varias partes interesadas, como pequeños cultivadores (...) el cannabis ha impulsado ganancias económicas importantes y medios de vida entre pequeños agricultores y comerciantes, que ahora temen que la liberalización y la legalización puedan desplazarlos”.<sup>175</sup>

Cosecha de opio en Afganistán. TNI/Tom Kramer, 2006.





Cultivo de coca y cannabis en Toribio, Colombia. TNI/Martin Jelsma, 2017.



## 6. Conclusiones y recomendaciones

Existen tensiones claras entre los enfoques actuales en materia de control de drogas y las obligaciones de los Estados con respecto a los derechos humanos. Sin embargo, como ha apuntado el Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la salud, Paul Hunt, *“es imprescindible que el sistema internacional de fiscalización de drogas (...) y el complejo sistema internacional de derechos humanos que ha evolucionado desde 1948 dejen de comportarse como si existieran en universos paralelos”*.<sup>176</sup> Incluso la JIFE, el organismo “custodio” de los tratados de fiscalización de drogas de la ONU, ha manifestado que, al aplicar medidas de control, se deben respetar los derechos humanos. En su Informe anual correspondiente a 2017, el Presidente de la JIFE, Viroj Sumyai, *“insta encarecidamente a los Gobiernos a que adopten políticas humanas y equilibradas en materia de drogas que reflejen un enfoque basado en los derechos humanos”*; *“Si no se tienen debidamente en cuenta los derechos humanos, las consecuencias serán nefastas”*.<sup>177</sup>

La necesidad de respetar los derechos humanos en las políticas de control de drogas goza ahora de una aceptación generalizada. Por ejemplo, un documento importante en materia de políticas de la UE dispone: *“La ayuda al desarrollo en las zonas donde se producen cultivos ilícitos de drogas debe desplegarse de plena conformidad con los objetivos generales de protección de los derechos humanos, mitigación de la pobreza, prevención y solución de conflictos, consolidación de la paz y seguridad humana”*.<sup>178</sup> Sin embargo, hasta la fecha, las políticas de reducción de la oferta se siguen aplicando a menudo de forma que se violan los derechos humanos de los cultivadores de subsistencia de coca, cannabis y adormidera, debido a la erradicación forzada y a los programas de sustitución de cultivos mal concebidos, que se traducen en consecuencias como la pérdida de medios de vida, la estigmatización y la marginación de pequeños productores, la extorsión, el encarcelamiento, el desplazamiento, la destrucción ambiental y la criminalización de prácticas culturales indígenas y tradicionales.



Cada año, la Asamblea General adopta una resolución general sobre “el problema mundial de las drogas” y, desde que se celebró la UNGASS de 2016, han aparecido en el texto dos cambios notables, que reflejan la mayor importancia concedida a que se cumplan los derechos humanos en las políticas de drogas. En primer lugar, mientras que en las versiones anteriores se resaltaba la especial relevancia de los tres tratados sobre drogas, en los últimos dos años la resolución general ha señalado que esos tratados “y otros instrumentos internacionales pertinentes constituyen la piedra angular del sistema de fiscalización internacional de drogas” (el subrayado es nuestro). En segundo lugar, el párrafo que cada año reitera que todos los aspectos del control de drogas se deben abordar de plena conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, y con pleno respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, ahora alude al “*compromiso inquebrantable*” de la Asamblea General de garantizar esos principios.<sup>179</sup>

Al concebir la forma de avanzar para situar las políticas de drogas en torno al cultivo ilícito en sintonía con las obligaciones en materia de derechos humanos, los responsables de políticas podrían aprovechar algunas lecciones aprendidas con ciertas reformas que han dado buenos resultados para abordar el consumo, en especial en lo que respecta a la despenalización, la reducción de daños, la proporcionalidad de las penas, las alternativas al encarcelamiento y la participación de las poblaciones afectadas en la elaboración de políticas. En última instancia, en algunos casos, también será necesario cuestionar ciertas incoherencias y paradigmas obsoletos del régimen de tratados de control de drogas que representan obstáculos irreconciliables para armonizar realmente el control de drogas y las obligaciones de derechos humanos. Sobre todo en lo que atañe a los derechos indígenas, existe un conflicto innegable entre las obligaciones internacionales de derechos humanos y los tratados de control de drogas de la ONU, y, en la UNGASS de 2016, la Asamblea General dejó pasar una oportunidad decisiva para corregir esta situación.

## Obligaciones en materia de derechos humanos

Las convenciones sobre drogas presentan un sesgo inherente hacia la criminalización y la aplicación represiva de la ley, al establecer niveles mínimos, pero no máximos. “*Su dependencia de la protección interna de los derechos humanos funciona bajo el engaño deliberado de que esa protección existe*”, sostiene Neil Boister en su obra de referencia sobre los aspectos penales de los tratados de drogas de la ONU, a lo que añade que, en otros ámbitos de políticas, la falta de protección ha impulsado a las personas a recurrir directamente a los instrumentos internacionales de derechos humanos.<sup>180</sup> Por lo tanto, también “*en el futuro, se podría imponer que la legislación de control internacional de drogas incorpore expresamente protecciones de derechos humanos, en la medida en que las personas ejercen sus derechos en virtud del derecho general de derechos humanos, poniendo así al descubierto la ausencia de protecciones en los tratados de drogas y la insuficiencia de las protecciones previstas por los instrumentos internacionales de derechos humanos de aplicación general*”.<sup>181</sup>

En los últimos años, resoluciones aprobadas por la Comisión de Estupefacientes y el Consejo de Derechos Humanos se han comprometido a fomentar activamente el cumplimiento de los derechos humanos en la fiscalización de drogas. El documento final de la UNGASS de 2016 concedió una mayor importancia a los principios de derechos humanos en la política de drogas y, más recientemente, la Asamblea General expresó el “*compromiso inquebrantable*” de la comunidad internacional con esos principios. Debe quedar claro que estas promesas no están relacionadas con medidas facultativas en materia de políticas que los Gobiernos puedan decidir si adoptan o no, sino con obligaciones jurídicas internacionales. Los Estados Miembros de la ONU deben cumplir las obligaciones que emanan de la Carta de las Naciones Unidas, entre las cuales promover “*el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos*”. La Carta especifica explícitamente que, en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Estados en virtud de la Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier

otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la Carta.

Así pues, es hora de dilucidar qué significa esto para las políticas que abordan el cultivo ilícito de coca, adormidera y cannabis. Los debates que se mantienen desde hace años en foros internacionales sobre políticas de drogas, en especial en la CND en Viena, parecen estar estancados en lo que respecta a cuestiones como la secuencia adecuada en el desarrollo alternativo frente a la erradicación forzada; el objetivo último de tolerancia cero de lograr “un mundo sin drogas” frente a las políticas de reducción de daños; y el respeto de los usos tradicionales, culturales y religiosos. Para superar el estancamiento, los Estados deben tomar conciencia de que estos debates no tienen que ver con las distintas opciones sobre las que los Estados son libres de tomar sus propias decisiones. El derecho internacional de los derechos humanos obliga a los Estados a tomar determinadas decisiones en estos debates, y los funcionarios del control de drogas y los diplomáticos en Viena no están facultados para negociar principios básicos de derechos humanos con el fin de mantener un consenso mundial sobre la fiscalización de drogas. En palabras de dos Relatores Especiales de la ONU sobre la mundialización y sus consecuencias para el pleno disfrute de los derechos humanos, los países “tenían la obligación fundamental de proteger los derechos humanos y que de esa obligación no se podía hacer transacción cuando el Estado actuaba en otro foro”.<sup>182</sup>

### Secuencia adecuada y penas proporcionadas

A pesar de que las convenciones de control de drogas son estrictas con respecto al cultivo ilícito, existen varias opciones jurídicas y normativas para que los países distingan entre los cultivos de subsistencia y los comerciales, y limiten la criminalización de los pequeños agricultores. Como ya se ha explicado anteriormente, la obligación que imponen los tratados de adoptar las “medidas apropiadas” para erradicar el cultivo ilícito ofrece a los Estados la flexibilidad de solo adoptar medidas “en la medida en que parezcan prácticas y se pueda esperar razonablemente que las adopten en las circunstancias imperantes”. Se

pueden señalar varias opciones de políticas alternativas para situar la política de drogas que aborda el cultivo ilícito en mejor sintonía con las obligaciones de derechos humanos.

Si no se han establecido medios de subsistencia alternativos, la erradicación forzada viola, entre otros, los derechos de las personas a vivir una vida digna, a estar protegidas contra el hambre y a un nivel de vida adecuado, y representa, por lo tanto, una opción normativa que no está permitida en virtud del derecho internacional de derechos humanos. Los tratados de control de drogas sí prevén cierta flexibilidad para la secuencia adecuada, al referirse de forma explícita a la posibilidad de “sustituir la declaración de culpabilidad o la condena” por medidas para la reinserción social y el desarrollo rural “en los casos apropiados de infracciones de carácter leve”. Aunque las convenciones sobre drogas presentan un fuerte y problemático sesgo hacia la criminalización y la erradicación, los artículos pertinentes de los tratados permiten a los Estados abstenerse de la erradicación forzada cuando no hay opciones de subsistencia alternativas, así como de imponer penas de prisión u otras penas desproporcionadas a agricultores de subsistencia. Sin embargo, muy pocos países han usado este margen de maniobra para establecer en la ley distinciones claras entre los cultivos de subsistencia y los cultivos comerciales, o para eximir de acciones penales a aquellas personas implicadas en la economía de las drogas ilícitas (ya sea en el cultivo, la recolección, el procesamiento o el comercio de bajo nivel) por razones de supervivencia.

### Desarrollo alternativo: retórica frente a realidad

Con el paso de los años, el discurso en torno al desarrollo alternativo ha ido avanzando en una dirección prometedora, proporcionando argumentos a favor de más intervenciones de control de drogas orientadas al desarrollo, pero, lamentablemente, las prácticas sobre el terreno no han seguido el ejemplo. De hecho, con el tiempo, la falta de correlación entre el discurso, cada vez mejor, del desarrollo alternativo y la práctica represiva parece haberse exacerbado. A pesar de los resultados claros de las evaluaciones en profundidad y

de muchas declaraciones de principios bien intencionadas,<sup>183</sup> la secuencia inversa y la condicionalidad (la erradicación primero) constituyen la norma habitual en las prácticas de desarrollo alternativo sobre el terreno, y se encuentran muy pocas excepciones. La Agencia Alemana de Cooperación Internacional, la GIZ, resume los principios fundamentales del desarrollo alternativo, basados en las lecciones de las últimas décadas, de la manera siguiente:

“El desarrollo alternativo trata de reducir la dependencia de los agricultores de las economías de las drogas ilícitas en el largo plazo, no de reducir la oferta de drogas ilícitas en el corto plazo (...) El desarrollo alternativo no se debe compaginar con la erradicación forzada. No hay pruebas de que compaginar el desarrollo alternativo con la erradicación produzca resultados sostenibles con respecto al volumen de cultivo de coca o adormidera, ya que las medidas de erradicación se ven neutralizadas por el desplazamiento de los cultivos y la migración de agricultores y jornaleros (...) El desarrollo alternativo no debe condicionarse a la erradicación previa de los cultivos de drogas: la ejecución de los programas de desarrollo en una zona de producción de drogas no debe depender de si las zonas de cultivos de drogas se han erradicado previamente ni en qué medida (...) La reducción de los cultivos de drogas debe ser una consecuencia de los procesos de desarrollo y no un requisito previo.”<sup>184</sup>

El principal reto al que se enfrenta hoy el desarrollo alternativo es cómo asegurar que se apliquen esos principios básicos. Además, resulta preocupante que la financiación para el desarrollo alternativo se haya limitado y, de hecho, incluso haya disminuido, a pesar del mayor compromiso expresado en las declaraciones de la ONU, incluidos los *Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo* de 2013 y el documento final de la UNGASS de 2016. El Informe Mundial sobre las Drogas 2015 dio la voz de alarma sobre esta tendencia preocupante en un capítulo especial sobre desarrollo alternativo:

“A pesar de la considerable atención que se presta al desarrollo alternativo a nivel

internacional, la retórica internacional no se corresponde con la financiación asignada. El desarrollo alternativo ocupa un lugar destacado en los documentos de la Comisión de Estupefacientes y los períodos extraordinarios de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas, pero lo cierto es que la financiación para este fin ha disminuido sustancialmente en los últimos años. El vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, celebrado en 1998, dio un nuevo impulso a la financiación del desarrollo alternativo con espíritu de “responsabilidad compartida”, pero los desembolsos brutos totales de fondos para este tipo de desarrollo procedentes de países de la OCDE han disminuido en un 71 % después de la aprobación en 2009 de la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas.”<sup>185</sup>

El predominio de las realidades represivas sobre el terreno y la falta de compromiso por parte de los donantes han convertido el debate sobre el desarrollo alternativo a escala global y las referencias al desarrollo alternativo en los documentos de la ONU, en gran parte, en una realidad virtual. Las dos cuestiones están estrechamente relacionadas: la comunidad del desarrollo, por buenas razones, se ha mantenido alejada de la mayoría de los proyectos de desarrollo alternativo, que siguen caracterizándose por combinarse con prácticas polémicas de erradicación y aplicación de la ley. Mientras que la protección de los derechos humanos de las comunidades implicadas no sea una prioridad de las políticas y los proyectos de desarrollo alternativo, pocos organismos donantes internacionales u ONG de desarrollo estarán dispuestos a adoptar el concepto. Más bien, seguirán ejecutando programas de desarrollo rural en estas zonas sin vincularlos explícitamente con los objetivos controvertidos del control de drogas, o invirtiendo en zonas donde los temas de drogas no desempeñen un papel importante. Si no se logra superar la desconexión actual entre la retórica y la práctica del desarrollo alternativo, la “realidad virtual” que se ha creado bajo el emblema del desarrollo



alternativo podría convertirse en una tapadera de los abusos de los derechos humanos que se cometen en nombre del control de drogas. El discurso del desarrollo alternativo serviría, principalmente, para perpetuar el mito de que se está aplicando realmente un enfoque humano, basado en los derechos humanos e impulsado por el desarrollo, con respecto a las comunidades implicadas en el cultivo ilícito.

## Desarrollo alternativo y construcción de la paz

Los principales países de origen de la cocaína y la heroína, Colombia y Afganistán, han estado azotados por conflictos armados durante décadas y se encuentran en una etapa crítica de sus complejos esfuerzos de resolución del conflicto. En ambos casos, los cálculos más recientes de la superficie de cultivo ilícito han alcanzado niveles sin precedentes, con lo que ha aumentado la presión para que se apliquen medidas de control de drogas aún más severas, como operaciones de fumigación aérea en Colombia y ataques aéreos militares contra escondites e instalaciones de procesamiento de opio en Afganistán. La respuesta política por defecto a los informes sobre el incremento de los niveles de cultivo ilícito continúa siendo una mayor represión y erradicación, en contra del gran volumen de pruebas que demuestra la ineficacia de estas respuestas, además de

que socavan la construcción de la paz y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De hecho, solo las políticas y los proyectos basados en los principios del desarrollo sostenible, la construcción de la paz y la protección de los derechos humanos, y aplicados en estrecha colaboración con las comunidades locales, ofrecen una posibilidad real de transformar esas complejas dinámicas locales de conflicto. Pero estas soluciones exigen tiempo, recursos suficientes y que la comunidad local las asuma como propias. Las experiencias han demostrado que las soluciones rápidas y los plazos ajustados, sobre todo en el ámbito del desarrollo alternativo y la construcción de la paz, no funcionan y corren un riesgo significativo de empeorar las cosas en lugar de mejorarlas.

La Unidad de Investigación y Evaluación de Afganistán (AREU) formuló la recomendación siguiente tras la última encuesta, que reveló un gran aumento del cultivo de opio: *“En primer lugar, conviene no reaccionar de forma exagerada. Aunque resulte preocupante, en 2017 se mantiene, aunque de forma muy acentuada, la tendencia de expansión de los últimos 7-8 años. Una reacción de pánico, drástica e irreflexiva, como los intentos de erradicación a gran escala de los campos de adormidera, por no hablar de la fumigación aérea, conduciría a problemas peores que la expansión de la propia industria de las drogas (...) En segundo lugar, no se deben tratar solo los síntomas sin abordar la enfermedad*

que los provoca. Arremeter contra los objetivos ‘más fáciles’ de la industria de las drogas —los agricultores que cultivan adormidera y destruir sus cultivos estables— siempre ha sido, y seguirá siendo, contraproducente”. Por otro lado, la AREU recomendó una buena gestión de las expectativas: “Mientras la situación actual de la seguridad y las tendencias se mantengan como en estos momentos, y los recursos para el desarrollo estén limitados (...) se debe reconocer que no se puede hacer mucho en el corto plazo”. Y, por último, que “el desarrollo constituye el único remedio sostenible, pero es complejo y lleva mucho tiempo, (...) medido en décadas más que en años”.<sup>186</sup>

## Participación comunitaria

El lema “Nada sobre nosotras sin nosotras” ha orientado la participación de las comunidades afectadas en la formulación y la ejecución de políticas y programas relacionados con el VIH/SIDA. En cambio, la participación significativa de las comunidades rurales e indígenas que dependen de cultivos ilícitos está muy por detrás. El carácter ilegal de sus actividades económicas y la consiguiente criminalización de las personas que integran estas comunidades dificulta, obviamente, que se pueda generar un clima de confianza y diálogo abierto. El espacio de diálogo también se ve limitado por los imperativos en materia de control de drogas que suelen acompañar a los proyectos de desarrollo alternativo. Por ejemplo, los “pactos de sustitución voluntaria” en Colombia se basan en unas condiciones que no son negociables, es decir, en la idea de “lo tomas o lo dejas” (y, en este último caso, enfrentarse a la erradicación forzada). La tendencia general en la aplicación de proyectos de desarrollo alternativo aún consiste en ver a los agricultores y sus familias como receptores pasivos de ayuda en lugar de garantizar “el empoderamiento, la implicación y la responsabilidad de las comunidades locales afectadas, incluidos los agricultores y sus cooperativas”, como se defendió en el documento final de la UNGASS de 2016.

En el informe de una de las primeras conferencias internacionales que pretendía discutir y mejorar el concepto de desarrollo alternativo, que tuvo lugar en 2002 en Feldafing, Alemania, el autor menciona: “Un

‘enfoque participativo’ significa algo más que limitarse a consultar a las comunidades sobre sus deseos. Exige un diálogo serio en el que a estas comunidades se les permita tener un margen de maniobra considerable para la negociación”.<sup>187</sup> Dieciséis años más tarde, esta idea aún no es una realidad para la mayoría de los cultivadores de coca, adormidera y cannabis, a pesar de que se hayan aprobado el Plan de Acción 2009, los Principios Rectores sobre el Desarrollo Alternativo y el documento final de la UNGASS de 2016, en los que figuran varias referencias a la importancia del enfoque participativo.

Por supuesto, hay buenos ejemplos, en los que se ha permitido a las comunidades participar en la formulación y la ejecución de proyectos locales. Sin embargo, son raras las ocasiones en las que han podido participar en la elaboración misma de las políticas, y hace relativamente poco que se acepta de forma más generalizada la participación de representantes de los agricultores en las conferencias de la ONU donde se debaten las políticas que les afectan. Es importante poner de relieve las mejores prácticas. Sin embargo, si la participación de los agricultores en los foros internacionales se limita a los representantes de los proyectos de desarrollo alternativo con buenos resultados, que son relativamente pocos, se corre el riesgo de contribuir a la creación de la “realidad virtual” mencionada anteriormente. En estos debates, es vital escuchar también las voces de la gran mayoría que nunca han recibido asistencia alguna, o que han retomado el cultivo ilícito después de experiencias decepcionantes con proyectos mal diseñados y de corto plazo.

## Género

Aunque los derechos de las mujeres se consagran en documentos de la ONU como la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), los derechos de las mujeres rurales con respecto al cultivo ilícito reciben escasa atención en los documentos relacionados con las drogas. Una resolución pionera aprobada en la Comisión de Estupefacientes de marzo de 2016, con el título de *Incorporación de la perspectiva de género en las políticas y programas*

relacionados con las drogas, tampoco alude a las mujeres rurales.<sup>188</sup> Sin embargo, en su *Recomendación general núm. 34 sobre los derechos de las mujeres rurales*, de 2016, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ofrece unas directrices para incorporar una perspectiva de género en los programas de desarrollo alternativo, destacando que:

“Los Estados partes deberían fomentar el desarrollo económico inclusivo y sostenible, que permite a las mujeres rurales disfrutar de sus derechos, y [...] Velar por que puedan acogerse de manera efectiva y directa a los programas económicos y sociales, incluyéndolas en el diseño y la elaboración de todos los planes y estrategias pertinentes, como los relativos a la salud, la educación, el empleo y la seguridad social.”<sup>189</sup>

Las recomendaciones del Comité, así como los estudios recientes en Colombia mencionados anteriormente, subrayan la importancia de incluir a las mujeres en el diseño, la

ejecución, la supervisión y la evaluación de los programas de desarrollo alternativo; de facultar a las mujeres para que desempeñen papeles de liderazgo en sus comunidades; y de tener en cuenta las necesidades específicas de las niñas y las mujeres, como el acceso a servicios de cuidado infantil y la atención médica adecuada al género. Los programas educativos y de fomento de otras habilidades deben ser accesibles, tanto desde el punto de vista económico como geográfico, las mujeres rurales deben gozar de acceso a tierras y crédito de calidad, y se debe alentar la creación de asociaciones cooperativas de mujeres. Por último, se debe asignar una parte de los fondos de desarrollo alternativo a proyectos estratégicos identificados por mujeres, a las que se les deben proporcionar directamente cualquier financiamiento y apoyo. En última instancia, todas las políticas de drogas se deben elaborar con miras a promover la igualdad de género y poner fin a la violencia relacionada con el género.

## Pueblos indígenas y derechos culturales

La Convención de 1988, la Declaración Política de 2009 y el documento final de la UNGASS de 2016 no tomaron las medidas necesarias para situar la política de drogas en consonancia con los derechos culturales y religiosos establecidos desde hace mucho tiempo y con el consenso internacional más reciente sobre los derechos de los pueblos indígenas. Varios portavoces del sistema de derechos humanos de la ONU, como ya se ha mencionado, han señalado la incompatibilidad de ciertas disposiciones de los tratados de drogas con las obligaciones en materia de derechos humanos. Por otro lado, según Richard Lines, especialista en derecho internacional y políticas de drogas, “[la] obligación prevista por el artículo 49 de la Convención de 1961 resulta quizá el ejemplo más evidente de conflicto de régimen entre los sistemas jurídicos de la fiscalización de drogas y los derechos humanos, ya que impone a los Estados la obligación de erradicar una práctica tradicional de importancia cultural para los pueblos indígenas”.<sup>190</sup>

También contradice lo dispuesto por el documento final de la UNGASS de 2016, que señala que el control de drogas debe ofrecer



El 5 de octubre de 2017, siete campesinos colombianos fueron abatidos a tiros por las fuerzas de seguridad durante una protesta contra la erradicación de la coca en Tumaco, Nariño, Colombia. Ilustración de Marco Pinto, Bogotá, 6 de octubre de 2017.

“a los Estados partes suficiente flexibilidad para formular y aplicar políticas nacionales en materia de drogas con arreglo a sus prioridades y necesidades, de conformidad con el principio de la responsabilidad común y compartida y con el derecho internacional aplicable”.<sup>191</sup> A la postre, los países realmente comprometidos con la protección de los derechos humanos en el ámbito del control de drogas deben aceptar el hecho de que, en lo que atañe a los derechos indígenas, culturales y religiosos, el cumplimiento pleno exigirá enmendar ciertas disposiciones de los tratados o, en caso de que no se pueda alcanzar un consenso al respecto, derogar dichas obligaciones mediante reservas o una modificación *inter se*.<sup>192</sup>

## Usos lícitos

Es importante corregir la falsa idea de que “las plantas psicoactivas están prohibidas”; todas ellas tienen usos lícitos reconocidos y varias de ellas —como el khat, el kratom y la efedra— nunca se han sometido a fiscalización internacional. Establecer una distinción más clara en los niveles de control, entre las plantas y los alcaloides que se extraen de ellas, así como autorizar en el mercado sustancias vegetales naturales ligeras, podría cambiar la dinámica y reducir los daños del mercado ilícito de drogas.

Los usos lícitos de la adormidera, la coca y el cannabis también podrían ofrecer otras oportunidades para que los agricultores se alejen del actual mercado ilícito. Varias de ellas encajan perfectamente con el marco de tratados vigente, como las iniciativas emprendidas en Colombia, Jamaica y San Vicente para implicar a los pequeños agricultores en el mercado de cannabis medicinal, y el debate que se está produciendo en México sobre la posibilidad de trasladar una parte del cultivo ilícito de amapola a la esfera legal de los opioides farmacéuticos. Pero persiste también una tendencia clara hacia políticas que van más allá de los límites de la flexibilidad, sobre todo en los casos de la coca y el cannabis. Es imprescindible que los pequeños agricultores de los países del Sur no se queden atrás en ese proceso y, más aún, que se les conceda un acceso privilegiado a los espacios lícitos existentes y emergentes. Los principios del desarrollo alternativo, los

derechos humanos y el comercio justo deben garantizar un lugar legítimo a los pequeños productores en estos mercados lícitos que están experimentando un crecimiento rápido. Sería de una injusticia extrema que, ahora, cuando se están creando mercados regulados para el cannabis recreativo en varios países, se aparte de ellos a los agricultores que han dependido para su sustento del suministro de los mercados ilícitos en esos países durante décadas, y permitir que los intereses comerciales del Norte acaparen el sector lícito en auge.

## No dejar a nadie atrás

Kate Gilmore, Alta Comisionada Adjunta de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, al presentar en abril de 2018 el proyecto de declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, aludió a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y su promesa de “no dejar a nadie atrás”, advirtiendo que “si su puesta en práctica no se fundamenta en el derecho internacional de los derechos humanos, criterios, principios y normas consagrados en los ODS, los beneficios de la aplicación no alcanzarán a todos”. La Declaración Universal de Derechos Humanos, añadió, “deja claro que esas no son promesas opcionales; no son de carácter ideológico; no se ejercen a discreción del poder, sino en tanto que las obligaciones del poder. La promesa de que no se dejará a nadie atrás por motivos de discriminación o pobreza; de que no se le excluirá mediante la marginación; de que no se le olvidará porque sus verdades son incómodas para los privilegiados. A pesar de ello, esas promesas universales no se han respetado. A los campesinos y a otras personas que trabajan en las zonas rurales se les ha dejado atrás”.<sup>193</sup> Y ese es también el caso, sin duda, de las personas que dependen de los cultivos ilícitos. Es hora otorgar a la protección de los derechos humanos el lugar que le corresponde como eje fundamental de la política de control de drogas y de desarrollo alternativo.

## Notas

1. Deborah Alimi, "Same script, different play: policy implications of the conceptual struggles around alternative development", en: *Alternative development: practices and reflections*, Bulletin on Narcotics, vol. LXI, 2017, UNODC, Viena 2018, p. 16. [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/bulletin/2017/Bulletin\\_on\\_Narcotics\\_V1705843.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/bulletin/2017/Bulletin_on_Narcotics_V1705843.pdf)
2. A/RES/S-30/1, *Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas*, Capítulo 7, *Recomendaciones operacionales sobre desarrollo alternativo; cooperación regional, interregional e internacional para lograr una política de fiscalización de drogas equilibrada y orientada al desarrollo; cuestiones socioeconómicas*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de abril de 2016, párrs. 7 a), d) y g).
3. A/RES/S-20/4, *Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU, Medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas – Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo*, Asamblea General, 10 de junio de 1998, párr. 1.
4. A/RES/S-20/2, *Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU, Declaración política*, 10 de junio de 1998, párr. 19.
5. E/CN.7/2009/12, *Comisión de Estupefacientes, Declaración política y Plan de Acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas*, Serie de sesiones de alto nivel, Viena, 11a 12 de marzo de 2009, Declaración política, párr. 2.
6. Noticias ONU, *Cocaine and opium production worldwide hit 'absolute record highs' – major threat to public health says UN study*, 26 de junio de 2018. <https://news.un.org/en/story/2018/06/1013072>
7. Embajador Däuble (Alemania), *Statement at the Launch of the United Nations World Drug Report 2018*, Viena, 26 de junio de 2018. <https://wien-io.diplo.de/iow-en/news/statement-wdr/2112142>
8. *Ibidem*, párr. 4.
9. Neil Boister, "Human rights protections in the suppression conventions," *Human Rights Law Review*, Vol. 2, Issue 2, Otoño de 2002, p. 199–200. <https://doi.org/10.1093/hrlr/2.2.199>
10. Rick Lines, Richard Elliott, Julie Hannah, Rebecca Schleifer, Tenu Avafia y Damon Barrett, "The Case for International Guidelines on Human Rights and Drug Control", *Health and Human Rights Journal*, 8 de marzo de 2017. <https://www.hhrjournal.org/2017/03/the-case-for-international-guidelines-on-human-rights-and-drug-control/>
11. Boister, *Human rights protections in the suppression conventions* (2002), op. cit., p. 217.
12. A/C.3/65/L.5, *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)*, Nota de la Secretaría, Asamblea General, 65º período de sesiones, 6 de octubre de 2010. <http://undocs.org/es/A/C.3/65/L.5>
13. HR/PUB/11/04, *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"*, 2011. [https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf)
14. A/HRC/21/39, *Principios rectores sobre la pobreza y los derechos humanos*, 2012. [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR\\_ExtremePovertyandHumanRights\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf)
15. A/C.3/70/L.3, *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)*, Nota de la Secretaría, Asamblea General de la ONU, 70º período de sesiones, 29 de septiembre de 2015. [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/C.3/70/L.3](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.3/70/L.3)
16. Principios de Yogyakarta más 10, *Principios y obligaciones de los Estados adicionales sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual, la identidad de género, la expresión de género y las características sexuales para complementar los Principios de Yogyakarta*, 2017 (actualizado con respecto a 2006). <https://yogyakartaprinciples.org/principles-sp/>
17. Véase, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión consultiva – Identidad de género e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo*, Opinión consultiva OC-24/17, 24 de noviembre de 2017, párr. 112 (donde alude a los Principios de Yogyakarta); Tribunal Supremo de India, *National Legal Services Authority vs. Union of India & Ors*, 15 de abril de 2014 (extenso análisis sobre los Principios de Yogyakarta y su aplicación); ARC International, *The Principles in Action* (sitio web que hace un seguimiento sobre el uso de los Principios de Yogyakarta), <http://ypinaction.org/yogyakarta-principles-10/>
18. Ernestien Jensema, *Derechos humanos y políticas de drogas*, Transnational Institute. <https://www.tni.org/es/publicacion/derechos-humanos-y-politicas-de-drogas>, 22 de marzo de 2018.
19. El proyecto cuenta con el apoyo del Gobierno de Suiza y la Alianza Mundial sobre Políticas de Drogas y Desarrollo (GPPDP) de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), varios organismos de las Naciones Unidas, como la UNODC y el ACNUDH, y organizaciones de la sociedad civil, como el TNI. Se prevé que los principios rectores se presenten a finales de 2018.
20. David Bewley-Taylor y Martin Jelsma, "Regime change: Re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs", en: *International Journal of Drug Policy*, 23 (2012), p. 77. doi:10.1016/j.drugpo.2011.08.003
21. Adolf Lande, "The Single Convention on Narcotic Drugs, 1961", en: *International Organization*, 1962, 16(4), pp. 776–797.
22. E/CONF.34/24, *Conferencia de las Naciones Unidas para la aprobación de una Convención Única sobre Estupefacientes*, Nueva York, 24 de enero a 25 de marzo de 1961, Documentos oficiales, Volumen 1: Actas resumidas de las sesiones plenarias, p. 1.
23. Richard Nixon, 286 – *Memorandum Establishing the Cabinet Committee on International Narcotics Control*, 7 de septiembre de 1971. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3139>
24. Richard Nixon, *Message to the Congress Transmitting Reorganization Plan 2 of 1973 Establishing the Drug Enforcement Administration*, 28 de marzo de 1973.
25. E/CN.7/588, *Comentarios al Protocolo de modificación de la Convención Única de 1961 sobre*



- Estupefacientes, Hecho en Ginebra el 25 de marzo de 1972, Naciones Unidas, Nueva York, 1976, p. 71, párr. 7.
26. E/CN.7/590, Comentarios a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, Hecha en Viena el 20 de diciembre de 1988, Naciones Unidas, Nueva York, 1998, p. 243, sección 14.18.
27. A/65/255, Asamblea General, Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, 6 de agosto de 2010, p. 6, párr. 10. <http://undocs.org/es/A/65/255>
28. Ibídem, p. 6 y 7, párrs. 11 y 13.
29. ACNUDH, Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, HR/PUB/06/8, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Nueva York y Ginebra, 2006, p. 2. <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>
30. Ibídem, Prefacio.
31. A/HRC/21/39, Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, Consejo de Derechos Humanos, 18 de julio de 2012, Prefacio, párr. 1. Véase: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/DGPIIntroduction.aspx>, consultado el 18 de junio de 2018.
32. Ibídem, párrs. 3 y 4.
33. Naciones Unidas, *Alternative Development – Drug Control through Rural Development*, article prepared for the ACC Network on Rural Development and Food Security, septiembre de 1998, p. 1. [http://www.unodc.org/pdf/publications/alt-development\\_rural-development.pdf](http://www.unodc.org/pdf/publications/alt-development_rural-development.pdf)
34. UNODC, *World Drug Report 2018*, junio de 2018, p. 8. <https://www.unodc.org/wdr2018/> Las cifras correspondientes a 1996 proceden del primer Informe Mundial sobre las Drogas, *World Drug Report 1997*, p. 18; véase: <http://www.un.org/ga/20special/wdr/wdr.htm>
35. Ibídem.
36. UNODC, *Southeast Asia Opium Survey 2015*, Oficina Regional para Asia Sudoriental y el Pacífico, diciembre de 2015, p. 30.
37. UNODC, *Myanmar Opium Survey 2017*, Oficina Regional para Asia Sudoriental y el Pacífico, diciembre de 2017, p. 7.
38. UNODC/Gobierno de Colombia, *Colombia, Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016*, julio de 2017, p. 11-12.
39. Eduardo Díaz Uribe, *La sustitución de cultivos no fracasa ni se detiene*, El Tiempo, 6 de abril de 2018. De las 123 000 familias, 56 655 han suscrito contratos particulares de sustitución para una superficie que abarca las 45 641 hectáreas. <http://www.eltiempo.com/opinion/la-sustitucion-de-cultivos-no-fracasa-ni-se-detiene-eduardo-diaz-uribe-201838> INDEPAZ calcula que podría haber otras 100 000 familias implicadas en el cultivo de coca que no forman parte de los acuerdos colectivos, véase: Camilo González Posso (INDEPAZ), *Balace de un año de implementación de la política de sustitución de cultivos de coca*, Revista Semillas, 2 de abril de 2018. <http://www.semillas.org.co/es/balace-de-un-ao-de-implementacin-de-la-politica-de-sustitucin-de-cultivos-de-coca>
40. Byrd, W.A., *Disease o Symptom? Afghanistan's burgeoning opium economy in 2017*, Afghanistan Research and Evaluation Unit 2017, p. 1.
41. UNODC, *Afghanistan opium survey 2017, Challenges to sustainable development, peace and security*, mayo de 2018, p. 7.
42. Ibídem.
43. Tom Blickman, *Marruecos y el cannabis: Reducción, contención o aceptación*, TNI, Informe sobre políticas No. 49, marzo de 2017, p. 2. <https://www.tni.org/es/publicacion/marruecos-y-el-cannabis>
44. UNODC, *Evidence for enhancing resilience to opium poppy cultivation in Shan State, Myanmar – Implications for alternative development, peace, and stability*, UNODC, Oficina Regional para Asia Sudoriental y el Pacífico, marzo de 2017, p. 47. [http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/sea/2016\\_Myanmar\\_Shan\\_Opium\\_Poppy\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/sea/2016_Myanmar_Shan_Opium_Poppy_web.pdf)
45. Martin Jelsma y Tom Kramer, *Una espiral descendente – La proscripción del opio en Afganistán y Birmania*, TNI, Drogas y Conflicto, Documento de debate No. 12, junio de 2005, p. 16. <https://www.tni.org/es/publicacion/una-espiral-descendente>
46. Coletta Youngers y John Walsh, *El Desarrollo Primero: Un Enfoque Más Humano y Prometedor para la Reducción de Cultivos para Mercados Ilícitos*, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), marzo de 2010, p. 34. [https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/2010/WOLA\\_RPT-SPANISH\\_DEV\\_FNL\\_WEB.pdf](https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/2010/WOLA_RPT-SPANISH_DEV_FNL_WEB.pdf)
47. UNODC/CND/2008/WG.3/2, Grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y el desarrollo alternativo, Viena, 2 a 4 de julio de 2008, *Resultados logrados por los Estados Miembros con miras a alcanzar las metas y objetivos fijados en el vigésimo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, limitaciones y problemas planteados y perspectivas: cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y el desarrollo alternativo*, Nota de la Secretaría, 20 de mayo de 2008, p. 5.
48. Banco Mundial, *Afghanistan: State Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty. A Country Economic Report, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit South Asia Region*, Banco Mundial, Report No. 29551-AF, 2004. <http://documents.worldbank.org/curated/en/609871468767734738/pdf/31673.pdf>
49. Consejo de la Unión Europea, *The EU Approach on alternative Development*, Grupo Horizontal “Drogas”, 9597/06, Bruselas, 18 de mayo de 2006, p. 4. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209597%202006%20INIT>
50. Comisión de Estupefacientes, *El papel del desarrollo alternativo en la fiscalización de drogas y la cooperación para el desarrollo*, Resolución 45/14, 15 de marzo de 2002, párr. 10. [https://www.unodc.org/pdf/document\\_2002-04-25\\_1\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/document_2002-04-25_1_es.pdf)
51. UNODC, *Desarrollo alternativo: Evaluación temática mundial*, Informe final de síntesis, 2005, pp. vii, 17 y 18. [https://www.unodc.org/pdf/Alternative\\_Development\\_Evaluation\\_Dec-05\\_S.pdf](https://www.unodc.org/pdf/Alternative_Development_Evaluation_Dec-05_S.pdf)
52. E/CN.7/2009/12, Comisión de Estupefacientes, *Declaración política y Plan de Acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y*

equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas, Serie de sesiones de alto nivel, Viena, 11 a 12 de marzo de 2009, Plan de Acción, Segunda Parte, Reducción de la oferta y medidas conexas, Sección D, Cooperación internacional para erradicar el cultivo ilícito utilizado para la producción de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y en materia de desarrollo alternativo, párr. 47 g).

53. Linda Farthing y Kathryn Ledebur, *Habeas Coca, Control Social de la Coca en Bolivia*, Programa Global de Política de Drogas de OSF, septiembre de 2015, p. 23. <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/habeas-coca-bolivias-community-coca-control-es-20151123.pdf>

54. UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2015*, Capítulo II, Desarrollo Alternativo, Naciones Unidas, mayo de 2015, p. 225. [http://www.unodc.org/documents/wdr2015/World\\_Drug\\_Report\\_2015\\_Spanish\\_.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr2015/World_Drug_Report_2015_Spanish_.pdf)

55. WOLA 2009, op. cit., p. 35.

56. UNODC, *Guidance Note for UNODC Staff, Promotion and Protection of Human Rights*, 2011, pp. 16 y 19. [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/AMeetings/20thsession/UNODCGuidance\\_Item6.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/AMeetings/20thsession/UNODCGuidance_Item6.pdf)

57. *Ibidem*, p. 7.

58. Edinson Arley Bolaños, *Cronología de una fumigación con glifosato fallida*, *El Espectador*, 2 de julio de 2018. <https://colombia2020.elespectador.com/pais/cronologia-de-una-fumigacion-con-glifosato-fallida>

59. Véase, por ejemplo: Riley, P., Cotter, J., Contiero, M. y Watts, M., *Tolerancia a herbicidas y cultivos transgénicos. Por qué el mundo debería estar preparado para abandonar el glifosato*, Greenpeace International y GM Freeze, Amsterdam/Barnsley, 2011. <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2011/bosques/informe-glifosato-espa%3%biol-v2.pdf>

60. Alexander Rincón-Ruiz y Giorgos Kallis, *Caught in the middle, Colombia's war on drugs and its effects on forest and people*, *Geoforum*, enero de 2013, p. 12. <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2012.12.009>

61. *Ibidem*, p. 2.

62. Corte Internacional de Justicia, *Case Concerning Aerial Herbicide Spraying, Ecuador v. Colombia*, *Memorial of Ecuador*, Volume I, 28 de abril de 2009, p. 342. <http://www.icj-cij.org/files/case-related/138/17540.pdf>

63. *Ibidem*, p. 344.

64. Corte Internacional de Justicia, *Aerial Herbicide Spraying (Ecuador v. Colombia)*, *Overview of the case*, véase: <https://www.icj-cij.org/en/case/138>

65. Guyton, K.Z., Loomis, D., Grosse, Y., El Ghissassi, F., Benbrahim-Tallaa, L., Guha, N., Scoccianti, C., Mattock, H. y Straif, K., en nombre del Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer, Grupo de Trabajo Monográfico, 'Carcinogenicity of tetrachlorvinphos, parathion, malathion, diazinon, and glyphosate', *Lancet Oncology*, mayo de 2015, vol. 16, no. 5, p. 490-491, <https://www.thelancet.com/journals/lanonc/article/PIIS1470-2045%2815%2970134-8/abstract>

66. AP News, *Colombia to use herbicide drones against record coca harvest*, 22 de junio de 2018, <https://www.apnews.com/bd0044bcecbf4eae857725ca2644doc7>; EFE, *Colombia sumará drones a su flota tecnológica para erradicar cultivos de coca*, San Luis (Colombia),

23 de junio de 2018. <https://www.efe.com/efe/america/portada/colombia-sumara-drones-a-su-flota-tecnologica-para-erradicar-cultivos-de-coca/20000064-3659179>

67. Fields of Green for All, *Cannabis: Forced Crop Eradication in South Africa*, informe preparado para el Foro Mundial de Productores de Plantas Prohibidas, Heemskerk, Países Bajos, 19 a 22 de enero de 2016. <https://www.daggacouple.co.za/wp-content/uploads/2013/09/FGA-Report-on-Cannabis-Crop-Eradication-in-SA.pdf>

68. Inés Giménez, *Fumigaciones antidrogas matan la Montaña de Guerrero*, *Contralínea*, 25 de abril de 2018. <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2018/04/25/fumigaciones-antidrogas-matan-la-montana-de-guerrero/>

69. Tom Blickman, *Marruecos y el cannabis* (2017), op. cit., pp. 6-7.

70. Richard Isenring (recopilación), *Poisoning and adverse health effects caused by paraquat among agricultural workers and the public – A bibliography of documented evidence*, Public Eye, Pesticide Action Network UK and Pesticide Action Network Asia-Pacific, febrero de 2017. [https://www.publiceye.ch/fileadmin/files/documents/Syngenta/Paraquat/PE\\_Paraquat\\_2-17\\_def.pdf](https://www.publiceye.ch/fileadmin/files/documents/Syngenta/Paraquat/PE_Paraquat_2-17_def.pdf)

71. Véase: A/HRC/4/32/Add.2, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas: Misión a Ecuador* (25 de abril a 4 de mayo de 2006), 28 de diciembre de 2006, párrs. 28-34; A/HRC/7/11/Add.3, *Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Nota preliminar sobre la misión al Ecuador y Colombia*, 4 de marzo de 2008, párrs. 17-18; A/HRC/4/30/Add.1, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, Jean Ziegler, Apéndice: Comunicaciones enviadas a los Gobiernos y a otros actores y respuestas recibidas, 18 de mayo de 2007, párrs. 15, 17.

72. E/CN.7/333, Comisión de Estupefacientes, *Report to the Economic and Social Council on the twelfth session of the Commission, held in Geneva from 29 April to 31 May 1957*, Consejo Económico y Social, Documentos oficiales, 24º período de sesiones, Suplemento No. 10, p. 43, párr. 426.

73. E/CN.7/354, Comisión de Estupefacientes, *Informe sobre el 10º período de sesiones* (28 de abril a 30 de mayo de 1958), Consejo Económico y Social, Documentos oficiales, 26º período de sesiones, Suplemento No. 9, p. 28, párr. 248.

74. E/CN.7/411, Comisión de Estupefacientes, *Informe sobre el 16º período de sesiones* (24 de abril a 10 de mayo de 1961), Consejo Económico y Social, Documentos oficiales, 32º período de sesiones, Suplemento No. 9, p. 35, párr. 226.

75. *Ibidem*, p. 17, párr. 103.

76. UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2015*, UNODC, Viena, p. 192.

77. A/RES/S-20/4, Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU, *Medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas – Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo*, Asamblea General, martes, 8 de septiembre de 1998, párr. 17.

78. David Mansfield, *Alternative development: the*

- modern thrust of supply-side policy, Occasional Papers, Bulletin of Narcotics, Vol. VI, No. 1 y 2, 1999, p. 6. [http://www.unodc.org/pdf/Alternative%20Development/AD\\_BulletinNarcotics.pdf](http://www.unodc.org/pdf/Alternative%20Development/AD_BulletinNarcotics.pdf)
79. *Ibídem*, p. 6.
80. Tom Kramer, Ernestien Jensema, Martin Jelsma y Tom Blickman, *Bouncing Back, Relapse in the Golden Triangle*, TNI, Amsterdam, 2014, p. 74. <https://www.tni.org/en/publication/bouncing-back>
81. Tom Blickman, *Marruecos y el cannabis* (2017), op. cit.
82. PNUFID, *Alternative Development as an Instrument of Drug Abuse Control*, Technical Information Paper No. 5, 7 de septiembre de 1993, p. 17. [http://www.unodc.org/pdf/Alternative%20Development/AD\\_DrugControlInstrument.pdf](http://www.unodc.org/pdf/Alternative%20Development/AD_DrugControlInstrument.pdf)
83. David Mansfield (1999), op. cit., p. 4.
84. Tom Blickman, *Caught in the Crossfire: Developing countries, the UNDCP, and the war on drugs*, Transnational Institute (TNI) y Catholic Institute for International Relations (CIIR), junio de 1998. <http://druglawreform.info/images/stories/documents/caught-in-the-crossfire.pdf>
85. A/44/PV.13, *Discurso del Sr. Virgilio Barco Vargas, Presidente de la República de Colombia*. Asamblea General, Nueva York, 29 de septiembre de 1989, p. 21. <http://undocs.org/es/A/44/PV.13>
86. Gavin Fridell, "The Case against Cheap Bananas: Lessons from the EU-Caribbean Banana Agreement", en: *Critical Sociology*, Vol. 37, nr. 3, 2010, pp. 285-307. DOI: 10.1177/0896920510379447
87. *Ibídem*, p. 289.
88. MEMO/97/28, *EC fact sheet on Caribbean bananas and the WTO*, Comisión Europea, Brusela, 18 de marzo de 1997. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-97-28\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-97-28_en.htm?locale=en)
89. Jacqueline Charles, *Caribbean countries consider loosening marijuana laws*, Miami Herald, 29 de marzo de 2014. <https://www.miamiherald.com/news/nation-world/world/americas/haiti/article2087895.html> Camillo Gonsalves fue representante permanente ante la ONU de 2007 a 2013, posteriormente, Ministro de Relaciones Exteriores y, desde 2017, es Ministro de Finanzas.
90. A/RES/68/196, *Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2013, Apéndice, Principios Rectores Internacionales sobre el Desarrollo Alternativo, párr. 10.
91. *Ibídem*, párr. 18 o).
92. A/RES/41/128, *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, Resolución aprobada por la Asamblea General, 4 de diciembre de 1986, párr. 1.
93. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*, FAO, 2012, párr. 4.1. <http://www.fao.org/3/a-i2801s.pdf>
94. A /RES/68/196, *Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo*, op. cit., párr. 8.
95. Coletta Youngers, *Principios Guía Internacionales de las NN.UU. sobre Desarrollo Alternativo: Parte II*, comentario digital, 21 de noviembre de 2012. <https://www.wola.org/es/analisis/principios-guia-internacionales-de-las-nnuu-sobre-desarrollo-alternativo-parte-ii>
96. Véase: "2013 United Nations Guiding Principles on Alternative Development", en: *World Drug Report 2015*, Alternative Development, Annex I, UNODC, mayo de 2015, pp. 5-6. [http://www.unodc.org/wdr2015/field/WDR15\\_Chapter\\_2\\_Annex.pdf](http://www.unodc.org/wdr2015/field/WDR15_Chapter_2_Annex.pdf)
97. James Bridge et. al., *Un avance lento pero gradual: los cambios en el lenguaje de la ONU con respecto a las drogas desde 1990*, IDPC/TNI/GDPO, septiembre de 2017, pp. 10-12. <https://idpc.net/es/publications/2017/10/poco-a-poco-avances-en-el-lenguaje-de-la-onu-sobre-drogas-desde-1990>
98. Este apartado del informe fue redactado por Coletta Youngers.
99. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981. <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>
100. A/RES/S-20/2, Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU, *Declaración política*, 10 de junio de 1998, párr. 4.
101. A/RES/S-20/4, Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU, *Medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas – Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo*, Asamblea General, 10 de junio de 1998, párr. 18 e).
102. PNUFID, *Guidelines on Gender Mainstreaming in Alternative Development*, Informe de consultores independientes, enero de 2000. [https://www.unodc.org/pdf/Alternative%20Development/GenderMainstreaming\\_Eng.pdf](https://www.unodc.org/pdf/Alternative%20Development/GenderMainstreaming_Eng.pdf)
103. A/RES/S-30/1, *Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas*, Capítulo 4, *Recomendaciones operacionales sobre cuestiones intersectoriales: las drogas y los derechos humanos, los jóvenes, los niños, las mujeres y las comunidades*, Resolución adoptada por la Asamblea General el 19 de abril de 2016, párr. 4 g).
104. Encuentro de Mujeres Cocaleras del Sur de Colombia, *Porque las mujeres colombianas nos oponemos a cualquier guerra, incluida la guerra contra las drogas*, Comunicado promulgado por 75 mujeres provenientes de municipios de Caquetá, Cauca, Meta, Nariño y Putumayo, respaldadas por 17 organizaciones de mujeres, Puerto Asís, 18 de marzo de 2017. [https://www.humanas.org.co/alfa/dat\\_particular/ar/ar\\_41466\\_q\\_declaracion\\_final.pdf](https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/ar_41466_q_declaracion_final.pdf)
105. Véase: Ana Jimena Bautista, Luis Felipe Cruz, Margarita Martínez Osorio, Isabel Pereira y Lucía Ramírez Bolívar, *Voces desde el cocal: mujeres que construyen territorio*, Dejusticia, Bogotá, 4 de julio de 2018, <https://www.dejusticia.org/publication/voces-desde-el-cocal-mujeres-que-construyen-territorio/>; e Irina Cuesta Astroz, Gélica Mazzoldi Díaz y Aura María Durán Díaz, *Mujeres y la economía cocalera en el Putumayo: roles, prácticas y riesgos*, Fundación Ideas para la Paz/ONU Mujeres, FIP Serie Informes No. 28, Bogotá, noviembre de 2017, <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5a21a1163faf3.pdf>
106. Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Políticas de

Drogas y Encarcelamiento, *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: Una guía para la reforma de políticas en América Latina y el Caribe*, WOLA, IDPC, Dejusticia, CIM/OAS, febrero de 2016, p. 29. <https://www.oas.org/es/cim/docs/womendrugsinarceration-es.pdf>

107. Dejusticia 2018, *Voces desde el cocal*, op. cit., pp. 172-173.

108. CEDAW/C/GC/34, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, *Recomendación general núm. 34 sobre los derechos de las mujeres rurales*, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 7 de marzo de 2016, párrs. 17 b) y 31. <http://undocs.org/es/CEDAW/C/GC/34>

109. *People's War on Drugs in Kachin State: Indication of Failed Policies*, TNI, 21 de marzo de 2016

110. Defensoría del Pueblo, *En más de dos años ocurrieron 282 homicidios de líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia*, Bogotá, 1 de marzo de 2018; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *CIDH urge a Colombia a tomar medidas urgentes para proteger a personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales*, 27 de marzo de 2018. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2018/065.asp>

111. *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, Firmado el 24 de noviembre de 2016, Capítulo 4: Solución al problema de las drogas ilícitas. <http://www.altcomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

112. Juan Carlos Garzón y Manuela Suárez, *¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? El balance de 2017 y lo que viene en 2018*, Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, febrero de 2018. <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1654> Según el Presidente Santos, hasta fines de abril de 2018, se habían firmado 69 000 contratos individuales y 39 000 familias habían empezado a recibir pagos a cambio de haber autoerradicado un total de 30 000 hectáreas; véase: *Declaración del Presidente de la República Juan Manuel Santos al término del Gabinete para el Posconflicto*, Bogotá, 30 de abril de 2018. <http://es.presidencia.gov.co/Paginas/presidencia.aspx>

113. WOLA/TNI/OCCDI, *Diálogo Informal Sobre "Avances y Desafíos en la Implementación del Punto 4 del Acuerdo de Paz"*, Bogotá, Colombia – 11 de noviembre de 2017, <https://www.wola.org/es/analisis/dialogo-informal-sobre-avances-y-desafios-en-la-implementacion-del-punto-4-del-acuerdo-de-paz/> Véase también: Martin Jelsma y Coletta Youngers, *La coca y el Acuerdo de Paz en Colombia: Comentario sobre el proyecto de sustitución de cultivos en Briceño*, 10 de agosto de 2017. <https://www.wola.org/es/analisis/la-coca-y-el-acuerdo-de-paz-en-colombia-comentario-sobre-el-proyecto-de-sustitucion-de-cultivos-en-briceno/>

114. Kevin Woods y Tom Kramer, *Financing Dispossession: China's Opium Substitution Programme in Northern Burma*, TNI, 2012, p. 81. <https://www.tni.org/en/publication/financing-dispossession>

115. Ley 599 de 2000 (Código Penal), art. 375; Ley 30 de 1986 (Estatuto Nacional de Estupefacientes), art. 2.º. La Ley define una "plantación" como: "la pluralidad de plantas, en número superior a veinte (20) de las que pueden extraerse drogas que causen dependencia". No se establecen sanciones para el cultivo de 20 plantas o menos.

116. Véase: Beau Kilmer, Kristy Kruthof, Mafalda Pardal, Jonathan P. Caulkins y Jennifer Rubin, *Multinational overview of cannabis production regimes*, Rand Europe/WODC 2013, [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR500/RR510/RAND\\_RR510.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR500/RR510/RAND_RR510.pdf). En Canadá, el proyecto de ley C-45, que entrará en vigor el 17 de octubre de 2018, permite cultivar hasta cuatro plantas de cannabis por residencia para uso personal; véase: <http://www.parl.ca/DocumentViewer/en/42-1/bill/C-45/royal-assent>

117. *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, op. cit., párr. 4.1.3.4.

118. El Tiempo, *Podría haber excarcelación por cultivos de coca de hasta 3,8 hectáreas*, *La polémica propuesta está en un proyecto de despenalización presentado por el Gobierno*, 26 de octubre de 2017

119. Lucía Ramírez Bolívar, *Continúa la batalla por el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores*, El Espectador, 14 de abril de 2018. <https://colombia2020.elespectador.com/opinion/continua-la-batalla-por-el-tratamiento-penal-diferenciado-para-pequenos-cultivadores>

120. Ministro de Justicia y del Derecho, Enrique Gil Botero, *Ley número ... de 2017 por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y cultivadoras, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del acto legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, Proyecto de ley, 24 de octubre de 2017, pp. 38-39. <http://www.camara.gov.co/pequenos-cultivadores>

121. Salomón Majbub Avendaño, *Implementación del Punto 4 del Acuerdo de Paz*, Fundación Heinrich Böll, Ideas Verdes, Número 4, Bogotá, diciembre de 2017, [https://co.boell.org/sites/default/files/20180214\\_ideasverdes\\_no4\\_completo\\_web.pdf](https://co.boell.org/sites/default/files/20180214_ideasverdes_no4_completo_web.pdf)

122. Ministro de Justicia y del Derecho, Enrique Gil Botero, *Proyecto de ley número ... de 2018 "por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, en desarrollo de las disposiciones del Artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el Numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera"*, segundo proyecto de ley, 20 de marzo de 2018, *Exposición de motivos, Capítulo IV, Tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores*, pp. 30-42.

123. *Ibid.*, p. 36.

124. Pedro Arenas, *Un Estado incumplido con los campesinos*, Semanario Voz, Bogotá, 25 de septiembre de 2013. <http://semanariovoz.com/un-estado-incumplido-con-los-campesinos/>

125. Ricardo Vargas Meza, *Desarrollo Alternativo en Colombia y Participación Social: propuestas hacia un cambio de estrategia*, DIAL - Diálogo Inter-Agencial en Colombia, Bogotá, Colombia, septiembre de 2010, ISBN 978-958-99184-5-6, pp. 10-39. [viva.org.co/cajavirtual/svc0231/articulo1109\\_231.pdf](http://viva.org.co/cajavirtual/svc0231/articulo1109_231.pdf)

126. *Ibidem*, pp. 25-30.

127. Véanse las estadísticas del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC): <http://www.inpec.gov.co/estadisticas-/tableros-estadisticos>

128. Pedro Arenas y Darío González, *Vicios Penales, Cultivadores de coca, amapola y marihuana, en la hora de su despenalización*, Observatorio colombiano

de cultivadores y cultivos declarados ilícitos – INDEPAZ, Bogotá, julio de 2015. <http://files.idpc.net/library/Vicios-Penales-colombia-2015-indepaz.pdf>

129. Renaud Cachia, *Will Myanmar complete its transition towards an evidence-based approach to drug control?*, A Myanmar Commentary, Transnational Institute, 20 de marzo de 2018. <https://www.tni.org/en/article/will-myanmar-complete-its-transition-towards-an-evidence-based-approach-to-drug-control>

130. David Bewley-Taylor and Martin Jelsma, “Regime change: Re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs”, en: *International Journal of Drug Policy*, 23 (2012), p. 79. doi:10.1016/j.drugpo.2011.08.003

131. E/CONF.82/16/Add.1, Conferencia de las Naciones Unidas para la Aprobación de una Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, Viena, 25 de noviembre a 20 de diciembre de 1988, Documentos Oficiales, Vol. II, p. 315, párr. 18. Entre los demás Estados que apoyaron a los países andinos se encontraban las Bahamas, Costa Rica, Cuba, Guatemala, India, Jamaica, México, Panamá y Paraguay.

132. *Ibidem*, p. 315, párr. 17, y p. 316, párr. 28 (Italia).

133. E/CN.7/590, *Comentarios a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas: Hecha en Viena el 20 de diciembre de 1988*, Nueva York, Naciones Unidas, 1998, pp. 323-324, Sección 25.7.

134. Colección de Tratados de las Naciones Unidas, Chapter VI, Narcotic Drugs And Psychotropic Substances, 19. Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, Viena, 20 de diciembre de 1988, *Declarations and Reservations*, Bolivia, Colombia y Perú. [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=VI-19&chapter=6&clang=\\_en#EndDec](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-19&chapter=6&clang=_en#EndDec)

135. A/RES/61/295, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007. La Declaración fue aprobada por una mayoría de 144 Estados a favor, 4 votos en contra (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y los Estados Unidos) y 11 abstenciones. Desde entonces, los cuatro países que votaron en contra han cambiado de posición y ahora apoyan el texto. <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/declaracion-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas.html>

136. Julian Burger y Mary Kapron, “Drug Policy and Indigenous Peoples”, en: *Health and Human Rights Journal*, junio de 2017, Vol. 19, No. 1, p. 273. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5473056/>

137. Argentina, Bolivia, Brasil, República Centroafricana, Chile, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Dominica, Ecuador, España, Fiji, Guatemala, Honduras, Luxemburgo, México, Nepal, Nicaragua, Noruega, Países Bajos, Paraguay, Perú y Venezuela. Véase: *Ratificación del C169 - Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, sitio web de la OIT (consultado el 20 de septiembre de 2018). [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NO\\_RMLEXPUB:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NO_RMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314)

138. *Ibidem*, artículo 7.

139. *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, aprobado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su 76ª reunión, Entrada en vigor: 5 de septiembre de 1991, artículos 3.2 y 5 a).

140. *Ibidem*, artículo 23.

141. Asamblea General de la ONU, *Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas*, Documento final del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas, Nueva York, 19-21 de abril de 2016, p. 18, párr. 4 i). <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603304-S.pdf>

142. E/C.19/2009/14, *Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Informe sobre el octavo período de sesiones (18 a 29 de mayo de 2009)*, Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, Suplemento núm. 23, p. 14, párr. 89. [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/E\\_C\\_19\\_2009\\_14\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/E_C_19_2009_14_es.pdf)

143. *Declaración de Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 30º período extraordinario sobre el problema mundial de las drogas, Asamblea General, 20 de abril de 2016, Round Table 3, Cross-cutting issues: drugs and human rights, youth, women, children and communities, UN Web TV, video, <http://webtv.un.org/meetings-events/general-assembly/watch/round-table-3-30th-special-session-on-world-drug-problem-general-assembly/4855628109001>, minuto 42:18.*

144. E/C.12/GC/21, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, *Observación general N° 21, Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 21 de diciembre de 2009, párr. 1.

145. E/INCB/2007/1, *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2007*, JIFE, marzo de 2008, p. 120, Recomendación 7. [https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2007/AR\\_2007\\_Spanish.pdf](https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2007/AR_2007_Spanish.pdf)

146. E/INCB/2017/1, *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2017*, JIFE, marzo de 2018, p. 40, párr. 188. [https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2017/Annual\\_Report/S\\_2017\\_AR\\_ebook.pdf](https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2017/Annual_Report/S_2017_AR_ebook.pdf)

147. Comisión Regional sobre Marihuana de la CARICOM, *Report to the Caribbean Community Heads of Government: Waiting to Exhale - Safeguarding our Future through Responsible Socio-Legal Policy on Marijuana*, agosto de 2018, p. 17, párr. 3.3, y p. 19, párr. 3.13. <https://caricom.org/media-center/communications/news-from-the-community/final-report-report-of-the-caricom-regional-commission-on-marijuana>

148. Mark Golding, ministro de Justicia (Jamaica), *Statement at the General Assembly High-Level Thematic Debate in support of the process towards the 2016 Special Session of the General Assembly on the World Drug Problem*, ONU, Nueva York, 7 de mayo de 2015. <https://www.un.int/jamaica/sites/www.un.int/files/Jamaica/worlddrugproblem.pdf>

149. A/S-30/PV.1, Asamblea General de la ONU, Trigésimo período extraordinario de sesiones, *Documentos oficiales*, 1ª sesión plenaria, Martes, 19 de

abril de 2016, 10.00 horas, Nueva York, p. 15.

150. La Vía Campesina (un movimiento campesino internacional integrado por unas 180 organizaciones en 80 países - [viacampesina.org](http://viacampesina.org)), FIAN (FoodFirst Information and Action Network, una organización internacional de derechos humanos centrada en el derecho a la alimentación - [fian.org](http://fian.org)) y Bolivia (cuya embajadora en Ginebra, Angélica Navarro Llanos, presidió la primera reunión del grupo de trabajo) han desempeñado un papel especialmente importante en las primeras fases del proceso.

151. A/HRC/26/48, Informe del grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, Consejo de Derechos Humanos, 26º período de sesiones, 11 de marzo de 2014, p. 3. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/119/90/PDF/G1411990.pdf>

152. A/HRC/19/75, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, Consejo de Derechos Humanos, 19º período de sesiones, 24 de febrero de 2012. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/108/06/PDF/G1210806.pdf>

153. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Tratado internacional sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura*, FAO, 2009, artículo 9 - Derechos del agricultor. El tratado se aprobó durante el 31º período de sesiones de la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación el 3 de noviembre de 2001 y entró en vigor el 29 de junio de 2004. <http://www.fao.org/3/a-10510s.pdf>

154. A/HRC/WG.15/5/2, Proyecto revisado de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, Quinto período de sesiones, 9 a 13 de abril de 2018, Consejo de Derechos Humanos, 12 de febrero de 2018, Preámbulo. [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/WG.15/5/2](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/WG.15/5/2)

155. Oral statement of FIAN International during the fifth session of the inter-governmental working group for a UN Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, FIAN International - Declaración general, 9 de abril de 2018. <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPLeasants/Session5/FIAN.docx>

156. Consejo de Derechos Humanos, *Report of the open-ended intergovernmental working group on a United Nations declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas*, Proyecto de informe, 13 de abril de 2018, p. 16. <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPLeasants/Session5/DraftReportWGPeasantsSession5.doc>

157. *Ibidem*, p. 4.

158. A/HRC/WG.15/5/3, Proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, Consejo de Derechos Humanos, 10 de septiembre de 2018.

159. Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972. Artículo 27.1: "Las Partes podrán autorizar el uso de hojas de coca para

la preparación de un agente saborífero que no contenga ningún alcaloide y, en la medida necesaria para dicho uso, autorizar la producción, importación, exportación, el comercio y la posesión de dichas hojas"; artículo 28.2: "La presente Convención no se aplicará al cultivo de la planta de la cannabis destinado exclusivamente a fines industriales (fibra y semillas) u hortícolas". Las semillas de las tres plantas no están sometidas a fiscalización internacional, lo cual posibilita que la adormidera se cultive para la producción de semillas de amapola y aceite con fines culinarios.

160. JIFE, Informe 2017, Previsiones de las necesidades mundiales para 2018 - Estadísticas de 2016, Cuarta parte, Información estadística sobre estupefacientes, pp. 149-159. [http://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/Technical-Publications/2017/12\\_Part\\_4\\_Tables\\_EFS.pdf](http://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/Technical-Publications/2017/12_Part_4_Tables_EFS.pdf)

161. JIFE, Informe 2017, Previsiones de las necesidades mundiales para 2018 - Estadísticas de 2016, Segunda parte, Comentarios sobre las estadísticas comunicadas relativas a los estupefacientes, p. 76. [http://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/Technical-Publications/2017/7\\_Part\\_2\\_comments\\_S.pdf](http://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/Technical-Publications/2017/7_Part_2_comments_S.pdf)

162. *Ibidem*, p. 75.

163. Véase: Sofía Aguilar, Víctor Gutiérrez, Lisa Sánchez y Marie Nougier, *Políticas y prácticas sobre cannabis medicinal en el mundo*, IDPC/MUCD, Informe, abril de 2018. <https://idpc.net/es/publications/2018/04/politicas-y-practicas-sobre-cannabis-medicinal-en-el-mundo>

164. *Ibidem*, p. 12.

165. Ministerio de Salud y Protección Social, Decreto 0613 de 2017, Por el cual se reglamenta la Ley 1787 de 2016 y se subroga el Título 11 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, en relación con el acceso seguro de informado al uso médico y científico del cannabis, Bogotá, 10 de abril de 2017, p. 32. Art. 2.8.11.10.6. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/decreto-613-de-2017.pdf>

166. Simon Jones, Roy Porter y Chris Bishop, *The implementation of medical ganja in Jamaica*, International Journal on Drug Policy, abril de 2017, Volume 42, pp. 115-117. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2017.02.002>

167. Avinash Tharoor, *Thailand Authorises Country's First Medical Cannabis Programme*, TalkingDrugs, 1 de mayo de 2018. <https://www.talkingdrugs.org/thailand-medical-cannabis-approved>

168. Thai Cannabis Corporation, *Thailand Enters the Legal Cannabis Industry*, Comunicado de prensa, Chiang Mai, Tailandia, 26 de abril de 2018. <https://thaicannabiscorporation.com/2018/04/26/thailand-enters-the-legal-cannabis-industry-press-release/>

169. TNI/WOLA, *Bolivia obtiene una merecida victoria respecto a la hoja de coca: Ofrece un ejemplo positivo para modernizar las convenciones de la ONU sobre drogas*, comunicado de prensa, 15 de enero de 2013. <https://www.tni.org/es/articulo/bolivia-obtiene-una-merecida-victoria-respecto-a-la-hoja-de-coca> Véase también: Martin Jelsma, *Bolivia's denunciation of the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs*, Backgrounder, TNI, 30 de junio de 2011. <http://druglawreform.info/en/issues/unscheduling-the-coca-leaf/item/2596-bolivias-denunciation-of-the-1961-single-convention-on-narcotic-drugs->

170. Acuerdo final para la terminación del conflicto y

la construcción de una paz estable y duradera, op. cit., Capítulo 4: Solución al problema de las drogas ilícitas.

171. *Invima le abre el camino a la medicina natural y tradicional*, El Espectador, 16 de julio de 2018. <https://www.elespectador.com/noticias/salud/invima-le-abre-el-camino-la-medicina-natural-y-tradicional-articulo-798576>

172. Martin Jelsma, Neil Boister, David Bewley-Taylor, Malgosia Fitzmaurice y John Walsh, *El equilibrio entra la estabilidad y el cambio: La modificación inter se de los tratados de fiscalización de drogas de la ONU para facilitar la regulación del cannabis*, GDPO/WOLA/TNI, Informe sobre políticas, septiembre de 2018, pp. 9–11. <https://www.tni.org/es/publicacion/el-equilibrio-entre-la-estabilidad-y-el-cambio>

173. Véase, por ejemplo, P.H.P.M.C. van Kempen y M.I. Federova, *International Law and Cannabis II. Regulation of cannabis cultivation and trade for recreational use: positive human rights obligations versus UN Narcotic Drugs Conventions*, Deventer: Wolters Kluwer 2016. <https://www.ru.nl/english/news-agenda/news/vm/law-0/law/2016/international-law-allows-legalisation-cannabis/>

174. A/65/255, Asamblea General, *Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, 6 de agosto de 2010, p. 24, párr. 75.

175. Comisión Regional sobre Marihuana de la CARICOM, *Report to the Caribbean Community Heads of Government: Waiting to Exhale*, op. cit., p. 56, párrs. 10.17 y 10.19.

176. Paul Hunt, *Human Rights, Health and Harm Reduction: States' Amnesia and Parallel Universes*, discurso inaugural de la XIX Conferencia Internacional de Reducción de Daños en Barcelona, España, 11 de mayo de 2008, p. 9. <https://www.hri.global/files/2010/06/16/HumanRightsHealthAndHarmReduction.pdf> Paul Hunt fue experto independiente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (1999–2002) y se desempeñó como Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho al más alto nivel posible de salud (2002–2008).

177. *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2017*, JIFE, 2018, Prefacio, p. iii. [https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2017/Annual\\_Report/S\\_2017\\_AR\\_ebook.pdf](https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2017/Annual_Report/S_2017_AR_ebook.pdf)

178. UNODC/CND/2008/WG.3/CRP.4, *Key points identified by EU experts to be included in the conclusion of the open-ended intergovernmental expert working group on international cooperation on the eradication of illicit drug and on alternative development*, Informe de la Presidencia de la UE, 4 de julio de 2008. [http://www.ungassondrugs.org/images/stories/UNODC\\_CND2008WG3\\_CRP4.pdf](http://www.ungassondrugs.org/images/stories/UNODC_CND2008WG3_CRP4.pdf)

179. A/RES/72/198, *Cooperación internacional para abordar y contrarrestar el problema mundial de las drogas*, Resolución 72/198, aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2017. En la Resolución 71/211, aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2016, aparecen los mismos términos.

180. Neil Boister, *Penal Aspects of the UN Drug Conventions*, Kluwer Law International, The Hague, 2001, ISBN 90-411-1546-3, pp. 528–529.

181. *Ibidem*.

182. E/CN.4/Sub.2/2001/10, *La mundialización y sus consecuencias para el pleno disfrute de los derechos humanos*, Informe sobre la marcha de los trabajos presentado por J. Oloka-Onyango y Deepika Udagama, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 2 de agosto de 2001, p. 41, párr. 58.

183. Para una recopilación de documentos sobre desarrollo alternativo, véase: <http://www.unodc.org/unodc/en/alternative-development/publications.html>

184. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, *Rethinking the Approach of Alternative Development, Principles and Standards of Rural Development in Drug Producing Areas*, 4ª edición, Eschborn, Alemania, octubre de 2016, pp. 10–11. <https://snrd-asia.org/rethinking-the-approach-of-alternative-development/>

185. UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2015*, op. cit., p. 250.

186. Byrd, W.A., *Disease or Symptom?*, op. cit., pp. 3–4.

187. BMZ/GTZ/DSE/UNODCCP, *The Role of Alternative Development in Drug Control and Development Cooperation*, International Conference 7 a 12 de enero de 2002, Feldafing, Alemania, p.25. [http://www.unodc.org/pdf/Alternative%20Development/RoleAD\\_DrugControl\\_Development.pdf](http://www.unodc.org/pdf/Alternative%20Development/RoleAD_DrugControl_Development.pdf)

188. E/CN.7/2016/L.8, Comisión de Estupefacientes, Informe sobre el 59º período de sesiones, (11 de diciembre de 2015 y 14 a 22 de marzo de 2016), *Incorporación de la perspectiva de género en las políticas y programas relacionados con las drogas*, Resolución 59/5. <http://www.undocs.org/es/E/2016/28>

189. CEDAW/C/GC/34, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, *Recomendación general núm. 34 sobre los derechos de las mujeres rurales*, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 7 de marzo de 2016, párr. 17. <http://undocs.org/es/CEDAW/C/GC/34>

190. Richard Lines, *Drug Control and Human Rights in International Law*, Cambridge University Press, julio de 2017, p. 102. doi:10.1017/9781316759707

191. A/RES/S-30/1, *Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de abril de 2016.

192. La modificación *inter se* de un tratado, prevista por artículo 41 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, permite que dos o más partes modifique un tratado solo entre ellas; véase: Martin Jelsma, Neil Boister, David Bewley-Taylor, Malgosia Fitzmaurice y John Walsh, *El equilibrio entra la estabilidad y el cambio*, op. cit.

193. Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, *Opening statement by Kate Gilmore, Deputy High Commissioner OHCHR*, Quinto período de sesiones, Ginebra, 9 a 13 de abril de 2018. <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23014&LangID=E>

Millones de agricultores y trabajadores rurales de todo el mundo dependen de cultivos que se usan para la producción ilícita de drogas para mitigar la inseguridad alimentaria y asegurar un nivel de vida adecuado para sí mismos y para su familia. Además, la coca, la adormidera y el cannabis se han cultivado durante siglos con fines medicinales, culturales y ceremoniales de carácter tradicional. A menudo, las operaciones de erradicación forzada han dado lugar a enfrentamientos violentos y violaciones de los derechos humanos. Los programas de desarrollo alternativo han sido una piedra angular de las medidas destinadas a encontrar una política más humana hacia las personas cuya subsistencia depende del cultivo ilícito, pero se han topado con desafíos importantes.

Hasta la fecha, los argumentos relativos a los derechos humanos no han desempeñado un papel destacado en este debate y poner los derechos económicos, sociales y culturales sobre la mesa, como una cuestión de vital importancia, podría ayudar a fomentarlo. Este informe examina en profundidad lo que significa realmente el compromiso *“de respetar, proteger y promover todos los derechos humanos, las libertades fundamentales y la dignidad inherente a todas las personas y el estado de derecho al formular y aplicar políticas en materia de drogas”*, que se adoptó en la UNGASS de 2016, para las políticas que abordan el cultivo ilícito de coca, cannabis y adormidera.



El Transnational Institute (TNI) es un instituto internacional de investigación y promoción de políticas que trabaja por un mundo más justo, democrático y sostenible. Fundado en 1974 como una red de activistas-investigadores, el TNI sigue actuando como punto de enlace entre movimientos sociales, académicos y académicas comprometidos, y responsables de políticas.

El TNI se ha ganado un renombre internacional por desarrollar críticas radicales y bien fundamentadas, y anticipar y documentar cuestiones clave mucho antes de que se convirtieran en temas de preocupación generalizada, como lo atestigua nuestro trabajo sobre la alimentación y el hambre, la deuda del Tercer Mundo, las multinacionales, el comercio y la inversión, el comercio de emisiones y los servicios públicos de agua. En tanto que entidad no sectaria, el TNI también ha abogado sistemáticamente por alternativas que sean justas y pragmáticas, como el fomento de enfoques alternativos a la política internacional sobre drogas.

El programa Drogas y Democracia del TNI analiza las políticas de drogas y las tendencias de los mercados ilícitos de sustancias. El TNI examina las causas de raíz de la producción y el consumo de drogas, y las repercusiones de las actuales políticas de drogas sobre el conflicto, el desarrollo y la democracia. El programa facilita el diálogo y promueve políticas fundamentadas en pruebas empíricas, guiadas por los principios de la reducción de riesgos y daños, y los derechos humanos de usuarios y productores.

[www.TNI.org](http://www.TNI.org)