

El modelo de Naciones Unidas de desarrollo alternativo y sus implicaciones para México¹

BASILIO VERDUZCO CHÁVEZ

Introducción

En el verano de 1998, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) auspició una reunión especial de su Asamblea General a la que asistieron presidentes y líderes mundiales con el propósito de discutir los problemas asociados al cultivo, tráfico y consumo de drogas en el mundo. La propuesta central que se sometió a discusión en dicha reunión fue la presentada por el señor Pino Arlacchi, director ejecutivo del Programa Internacional de Control de Drogas.² Dicha propuesta establecía el combate al cultivo de estupefacientes mediante programas de desarrollo alternativo. La principal meta de la propuesta era inducir

a los campesinos involucrados en dichas actividades a sustituir los cultivos ilícitos por otros menos redituables. Se sugería que tal iniciativa fuera apoyada por esfuerzos organizados para llevar infraestructura básica a las comunidades rurales que hubieran desarrollado una dependencia del cultivo de estupefacientes para sobrevivir. De acuerdo con la propuesta de Arlacchi, la promoción del desarrollo alternativo debería ir más allá de la sustitución de cultivos para ofrecer paquetes de acciones que incluyeran además hospitales, escuelas y carreteras que contribuyeran a mejorar la calidad de vida de los pueblos.³

La propuesta en cuestión era resultado de un largo trabajo que había llevado a cabo la ONU en esta materia

Principales proyectos de Naciones Unidas en el combate internacional a las drogas

Año	Nombre	Orientación
1961	Consejo Internacional de Control de Narcóticos (INCB)	Esta oficina fue creada como resultado de la unificación del Consejo Central Permanente y del Cuerpo de Supervisión de Drogas. Es un grupo independiente de expertos que trabaja con otras agencias internacionales y asiste a los gobiernos para cumplir con los acuerdos internacionales. Tiene su sede en Viena, Austria.
1991	Programa Internacional de Control de Drogas de Naciones Unidas (UNDCP)	Fue diseñado para ser el punto focal de las acciones de Naciones Unidas contra el abuso de drogas y se construyó con base en el trabajo de la División de Drogas Narcóticas, el Fondo para el Control de Abuso de Drogas y el INCB. Cumple la misión de alertar al mundo sobre los peligros del abuso de drogas, construir apoyos para los gobiernos, promover y mejorar esfuerzos para reducir el abuso de drogas, fortalecer las acciones internacionales, proveer información y análisis de expertos y asegurar insumos para usos médicos. Tiene su sede en Viena, Austria.

Fuente: Comisión de Naciones Unidas sobre Drogas y Desarrollo Sustentable, <www.umac.org/monitor/SusDev/unbodies/cnd.html>.

El autor es profesor-investigador del Departamento de Estudios Regionales-Ineser del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

y de experiencias concretas en países como Colombia, Perú y Bolivia. En este ensayo se hace una revisión de la experiencia de Naciones Unidas en estos tres países con el propósito de analizar sus implicaciones en la promoción de desarrollo alternativo en comunidades rurales y semiurbanas de México. Se hace notar que si bien las condiciones de desarrollo rural en México tienen algunas similitudes con las observadas en aquellos países, los programas de desarrollo alternativo en México deben tomar en cuenta características especiales, entre las que destaca el hecho de que hay cientos de comunidades rurales donde la producción de drogas es una distorsión de la economía local que se suma a la ya existente provocada por la migración de mexicanos a Estados Unidos y que, en algunos casos, ambas fuentes de ingresos se sustituyen mutuamente, dependiendo de las circunstancias en que ambas ocurren.

El concepto de desarrollo sin distorsiones

En este ensayo se usa el concepto de desarrollo sin distorsiones para hacer referencia a una ruta alternativa para las comunidades rurales y semiurbanas que han desarrollado una marcada dependencia de los ingresos producidos por la migración internacional y/o la producción de drogas. El supuesto en el que se basa el concepto de desarrollo sin distorsiones es que en estas comunidades el volumen, la irregularidad y los usos predominantes de estos ingresos provocan distorsiones en las formas de interacción social y económica en las comunidades y en las regiones. Estas distorsiones llegan a convertirse en obstáculos para emprender rutas alternativas de desarrollo basadas en la producción de bienes y servicios que pueden ser comercializados en los mercados formales de la región, el país o el mundo. De acuerdo con este supuesto, una comunidad que registra un cierto grado de dependencia de dichos ingresos presenta por lo menos las siguientes barreras para transitar por una ruta normal de desarrollo:

Dimensión económica

- Consumo suntuario sin satisfacción de necesidades básicas.
- Falta de capacidades y conocimientos.
- Irregularidad en el flujo de ingresos.
- Baja productividad de actividades productivas normales o lícitas.

- Altos costos de producción, incluyendo encarecimiento artificial de la fuerza de trabajo.
- Desplazamiento de actividades productivas que no pueden competir con las otras dos fuentes de ingresos.

Dimensión social

- Pesimismo respecto a la existencia de oportunidades.
- Malas condiciones generales de vida (salud, educación, alimentación).
- Violencia cotidiana latente.
- Desconocimiento de un modelo alternativo de desarrollo.

Dimensión organizacional y política

- Poca iniciativa de organización para mejorar las condiciones de vida.
- Falta de capacidades en las organizaciones existentes.
- Descalificación de la utilidad de la educación y la capacitación formal.
- Desconfianza respecto a los aparatos del Estado.
- Desarrollo de liderazgos asociados al control económico y de la violencia ejercida por individuos o grupos que han incursionado con "éxito" en alguna de las rutas de generación de ingresos en cuestión.
- Baja participación de las mujeres en el diseño y la instrumentación de acciones de desarrollo de la comunidad.

Por lo anterior, a nivel internacional existe el interés de eliminar este tipo de distorsiones, o en su caso, como ocurre en regiones que expulsan población a Estados Unidos, se está tratando de aprovechar en forma organizada las remesas que los migrantes envían a sus comunidades de origen. La propuesta de la ONU argumenta que la eliminación de distorsiones debe ocupar el lugar central en una estrategia orientada a abrir oportunidades alternativas de desarrollo. Como se señala en este artículo, el caso de México tiene condiciones muy particulares, por lo que resulta conveniente revisar cuál ha sido la experiencia que se ha tenido en otras latitudes.

Opciones productivas y condiciones de vida en el medio rural mexicano

La economía rural de vastas regiones del país ha enfrentado múltiples adversidades que han dado como resultado una notoria desigualdad entre regiones. Di-

versos modelos de intervención han tratado de resolver esta situación y han tratado de incrementar la capacidad de desarrollo tomando en cuenta incluso los factores de carácter cultural para fomentar la capacidad autogestiva de las comunidades (Martínez, 2000). En las últimas décadas las regiones más atrasadas han visto disminuir su capacidad de sostenimiento debido a múltiples factores, entre los que destacan la disminución de la participación del Estado como regulador de mercados y como proveedor de condiciones básicas para la producción, la liberalización de las importaciones de productos agrícolas, la caída en la productividad y la falta de créditos. De acuerdo con un equipo de investigadores de la Universidad de California en Berkeley, la reestructuración de la política agropecuaria seguida en México y otros países de América Latina, asociada a la adopción de un esquema de libre mercado y libre comercio, ha tenido fuertes impactos en el mundo rural debido a que la transformación de los mercados no ha sido tan exitosa como se esperaba y el componente social del nuevo modelo de crecimiento sigue siendo muy problemático. De acuerdo con estos analistas, lo anterior ha generado un problema que constituye una prueba de fuego para los gobiernos; en este sentido, ellos afirman que: "La pobreza rural se encuentra todavía muy extendida, la desigualdad está aumentando tanto en el sector rural como en el urbano, la modernización de la agricultura ha sido altamente selectiva, lo cual ha aumentado las posibilidades de diferenciación social como consecuencia de una profundización de las reformas de mercado y la reducción del apoyo estatal, la migración ha incrementado la etnización y feminización de la pobreza rural, ha aumentado la heterogeneidad de las estrategias para generar ingresos mientras que la capacidad de los gobiernos para manejar los costos sociales de la transición se ha debilitado por la reducción de los presupuestos públicos y la exclusión social de los beneficios generados por la globalización y la democratización se ha vuelto más explosiva y descarada" (De Janvry, Key y Sadoulet, 1997: 34).

En el caso de México los pobladores del campo, y aun de comunidades semiurbanas, han seguido dos rutas para tratar de mejorar sus condiciones de vida cuyos resultados perversos ya se empiezan a ver en las comunidades rurales. Por una parte, la migración ha permanecido como una salida a la falta de oportunidades ofrecidas por el contexto local y regional y se ha extendido hacia estados que no habían sido considerados como

expulsores de población a Estados Unidos hasta antes de los años ochenta como Puebla y Oaxaca. Por otra parte, muchas comunidades rurales de las zonas montañosas tanto de la cordillera occidental como de la oriental han incursionado con fuerza en el cultivo de drogas, principalmente de marihuana.

Desde el punto de vista del impacto que ambas rutas tienen en las oportunidades de desarrollo local, sería equivocado hacer una generalización para decir que ambas rutas provocan distorsiones similares. Tampoco se puede ignorar la gran diversidad que existe a nivel de comunidad en el grado de coexistencia de estas formas de generar ingresos. Sin embargo, ambos fenómenos generan distorsiones en la economía local al inducir rutas de desarrollo personal y comunitario asociadas a fuentes inestables de ingresos y que tienen altos costos sociales.

El análisis empírico de la dependencia de este tipo de ingresos debe entonces partir de una tipología de comunidades según la importancia que tiene cada una de estas fuentes de ingresos para la economía local. Por falta de espacio, no se puede profundizar aquí en los problemas metodológicos que representa avanzar en la construcción de dicha tipología, por lo que sólo se puede proponer a manera de hipótesis que en unas cuantas décadas, miles de comunidades rurales han ido construyendo economías cuya base puede oscilar entre considerarse típicamente de migrantes (aquellas en las que gran parte de sus trabajadores se han ido a Estados Unidos) o típicamente productoras de drogas (aquellas donde los ingresos generados por la producción de droga superan o compiten seriamente con otras fuentes de ingreso). Esos serían casos extremos difíciles de documentar empíricamente, pero la idea es que entre dichos extremos hay una infinidad de variaciones en el origen, nivel de inestabilidad socioeconómica de la comunidad y posibilidades de iniciar rutas de producción alternativas.

En términos generales, y tomando en cuenta las implicaciones sociales y culturales asociadas a una u otra fuente de ingresos, así como las tendencias internacionales de apertura e integración económica en Norteamérica, se puede decir que las comunidades típicamente migrantes o cercanas a esa descripción tienen mejores posibilidades de emprender actividades productivas alternativas formales y lícitas que las típicamente productoras de droga. Sin embargo, esa opción también depende de factores como los recursos de que dispone la comunidad, incluyendo la capacidad de organización, su ubicación respec-

to a los principales centros comerciales de las distintas regiones del país y la existencia o no de esfuerzos incipientes de inversión productiva asociados a las remesas o a las posibilidades de participar en el comercio internacional.

Aunque sería difícil decir cuántas comunidades participan en estas actividades y cuánto participan en cada una, para nadie es un secreto que existen cientos de ellas que han desarrollado una marcada dependencia de los recursos generados por una u otra fuente de ingreso (en ocasiones de ambas). Sin embargo, la dependencia de recursos que terminan por distorsionar la economía y cancelar otras opciones de desarrollo es particularmente aguda en las comunidades relativamente pequeñas.

Una medida que puede ilustrar el tamaño del reto que representa la promoción del desarrollo alternativo en este tipo de comunidades es el número de las mismas que existe en cada uno de los estados comúnmente reportados en los medios de comunicación como origen de la migración a Estados Unidos y/o de la producción de drogas. En 1995 en un grupo de 16 estados, entre los que se encuentran aquellos con fuerte expulsión de migrantes como Jalisco, Michoacán, Guanajuato y Zacatecas, y otros vinculados a la producción de drogas como Sinaloa, Durango o Chihuahua, existía un total de 146 218 localidades menores de 2 500 habitantes.

Sólo en la parte central del corredor donde tiende a darse la coincidencia de estos fenómenos (Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Colima, Michoacán) existían 31 522 localidades con población inferior a 2 500 habitantes. En esos mismos estados el número de localidades ascendía a 1 137, su población se ubicaba entre 500 y 1 000 habitantes y podrían ser el tipo de comunidad ideal para un programa de reestructuración productiva. Sólo en Jalisco existían 247 localidades de ese tamaño, y la cifra aumenta a 1 897 si el rango se abre para abarcar localidades de entre 100 y 2 000 habitantes. Lo anterior significa que aun usando cifras conservadoras o incluso modestas (entre uno y cinco millones de pesos anuales por comunidad con población entre 500 y 1 000 habitantes)⁴ para apoyar programas de desarrollo alternativo en el corredor antes señalado se requerirían fondos de entre 1 137 y 5 685 millones de pesos anuales por el tiempo de duración del programa.

Desarrollo alternativo contra la producción de drogas

Según Naciones Unidas el concepto de desarrollo alternativo aplicado al problema de la producción de drogas -oficialmente reconocido en la Asamblea General en 1998 e incluido en el Plan de Acción para la Cooperación

Número de localidades por estado según número de habitantes, 1995

Estado	1 a 99	100 a 499	500 a 999	1 000 a 1 999	2 000 a 2 499	Total (menos de 2 500)
Colima	999	91	23	13	3	1 129
Chiapas	15 712	3 197	723	299	41	19 972
Chihuahua	12 416	937	116	58	13	13 540
Durango	5 333	831	176	88	15	6 443
Guanajuato	6 040	1 940	606	275	32	8 893
Guerrero	4 787	1 744	529	238	36	7 334
Jalisco	9 923	1 483	247	167	34	11 854
Michoacán	6 945	1 799	458	233	55	9 490
Nayarit	2 050	327	121	70	17	2 585
Oaxaca	5 859	2 823	630	309	57	9 678
Puebla	3 306	1 693	567	357	66	5 989
San Luis Potosí	5 017	1 634	357	115	16	7 139
Sinaloa	4 866	1 141	288	146	23	6 464
Tamaulipas	8 424	795	102	48	10	9 379
Veracruz	15 253	4 460	1,066	397	71	21 247
Zacatecas	3 758	949	227	125	23	5 082
Total	110 688	25 844	6 236	2 938	512	146 218

Fuente: INEGI, Censo de población y vivienda 1995, a través del Sistema Intermunicipal de Bases de Datos (SIMBAD).

Internacional para la Erradicación de Cultivos Ilícitos de Drogas-, se refiere a: "un proceso para prevenir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contienen narcóticos y sustancias sicotrópicas mediante medidas específicas de desarrollo rural tomadas en el contexto de un crecimiento económico sostenido y de esfuerzos de desarrollo sustentable en países que actúan en contra de las drogas y que reconocen las características socioculturales particulares de las comunidades y los grupos objetivo, y que lo hacen dentro del marco de una solución comprensiva y permanente al problema de las drogas ilícitas".

Esta propuesta de desarrollo alternativo ha ganado respaldo internacional porque se ha reconocido que el cultivo de plantas productoras de drogas es una fuerte distorsión de las economías locales que se ha convertido en un verdadero problema de desarrollo nacional en diversos países. De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Control de Drogas se estimaba que para 1997 la producción de opio se había extendido a 265 741 hectáreas a nivel mundial, mientras que la de hoja de coca alcanzaba un total de 179 200 y la de marihuana oscilaba entre 670 000 y 1 800 000 hectáreas. El impacto de los distintos cultivos varía en las diferentes regiones del mundo; así, mientras que el cultivo de opio es un problema severo en países como Afganistán, Myanmar, Laos, Tailandia o Paquistán, el cultivo de coca se concentra en América de Sur, principalmente en Perú, Bolivia y Colombia. De acuerdo con las cifras de Naciones Unidas, México destaca en el cultivo de marihuana junto con otros países de América Latina y el Caribe como Colombia, Brasil y Jamaica.

La práctica del desarrollo alternativo: la experiencia en los Andes

Los programas de desarrollo alternativo apoyados por la ONU se empezaron a aplicar en la región andina en la década de los ochenta, periodo en el que se registró un importante crecimiento en el cultivo de hoja de coca. De acuerdo con la Oficina para el Control de Drogas y la Prevención del Crimen de las Naciones Unidas (UNODCCP), dicho periodo coincidió con varios factores adversos para las actividades lícitas en dicha región como la crisis de la agricultura tropical tradicional y otras actividades como la minería. Asimismo, la proliferación fue favorecida por la experiencia previa de cultivo de coca, el crecimiento

en el consumo de droga en los países desarrollados y la consolidación de las redes de narcotráfico.⁵ El modelo aplicado en los Andes era una derivación más avanzada de experiencias registradas en países de Asia orientadas a la sustitución de cultivos y que había resultado muy restrictiva. En el modelo se suponía que existían otros cultivos lícitos que podrían implantarse con éxito en las mismas tierras y en iguales condiciones a aquellas en las que se practicaba el cultivo de drogas. A mediados de los ochenta la UNDCP decidió abandonar este enfoque de sustitución de cultivos para pasar a otro cuyo objetivo era persuadir a una región para que entrara en un plan progresivo de reconversión de economías regionales que les permitiera transitar hacia actividades lícitas.

A partir de este cambio se empezó a dar importancia a las acciones para mejorar la infraestructura productiva y social, el apoyo a la comercialización de productos y la promoción de empleos que no estuvieran directamente relacionados con el sector agropecuario. El enfoque se basaba en tres principios básicos: 1) la pacificación y estabilización socioeconómica de las zonas dominadas por la violencia y la influencia de los traficantes; 2) la construcción de opciones reales de alternativas de subsistencia, y 3) la colaboración entre los países consumidores y productores en las actividades anteriores. Las variaciones en las formas como se usan estos principios da como resultado diferencias en las estrategias seguidas en casos distintos. De lo anterior se infiere que no hay un modelo universalmente aplicable en todas las comunidades, sino

Extensión de las áreas cultivadas a nivel global según tipo de cultivo, 1998

Año	Hectáreas cultivadas al año		
	Opio (<i>Opium poppy</i>)	Hoja de coca	Marihuana
1990	267 000	288 400	n.d.
1991	286 000	234 700	n.d.
1992	265 216	190 600	n.d.
1993	289 355	203 900	n.d.
1994	283 049	189 600	n.d.
1995	266 478	194 000	n.d.
1996	271 999	178 300	n.d.
1997	265 741	179 200	Entre 670 000 y 1 800 000

n.d. No disponible.

Fuente: UNDCP, 1998: United Nations General Assembly, special session on world drug problem, *Boletín informativo*, núm. 2.

que se reconocen tanto sus condiciones concretas como las posibilidades reales de compensación e inclusión en programas de responsabilidad compartida a nivel internacional. Dentro de esta gama de opciones el programa de UNDCP en los países andinos se basó en una estrategia apoyada en tres ejes:

1. El reconocimiento de la necesidad de aplicar simultáneamente políticas de prohibición y de desarrollo alternativo manteniendo una clara distinción entre ambas.

2. La provisión de ayuda a los campesinos concebida como un componente del cambio regional y no como ayuda individual.

3. El estímulo de la participación de los productores y la comunidad en el diseño e instrumentación de las actividades realizadas.

Mediante un total de seis estrategias focalizadas en objetivos específicos, el programa pretendía consolidar una economía lícita en las regiones productoras de hoja de coca. La estrategia económica se enfocó a la sustitución del ingreso, la estrategia política al establecimiento de condiciones de paz y legalidad, la estrategia organizacional al fortalecimiento de las organizaciones de campesinos, la estrategia social a la mejoría de calidad de vida, la estrategia ambiental a la difusión de modelos de desarrollo sustentable y, finalmente, la estrategia de género al fortalecimiento de capacidades de las mujeres para participar en el combate a la producción de drogas.

Un aspecto interesante del modelo de desarrollo alternativo de Naciones Unidas para los Andes es el reconocimiento explícito de que existen patrones bien definidos en lo referente a los contextos en los cuales se desarrolla la producción de coca, y que estos patrones tienen que ver con factores ambientales, organizacionales y de funcionamiento de los propios mercados. Así, el desarrollo del programa tomó en cuenta que la colonización de nuevos terrenos en valles bajos inferiores a la cota de 600 metros sobre el nivel de mar, la intensificación de la producción y la mayor participación de los campesinos en las etapas primarias del procesamiento tuvo que ver con cambios en el funcionamiento del mercado de coca en condiciones adversas de la economía del lugar. Otro de los factores importantes que consideran en el programa fue que la expansión de la producción de coca había provocado severos daños al medio ambiente, incluyendo la erosión por cultivos en laderas con pendiente superior al 30 por ciento, el agotamiento de las tierras ocasionado por el cultivo intensivo y la defores-

tación asociada a la expansión y la necesidad de rotación de cultivos.

La experiencia de los países andinos muestra también que la adopción de un programa de desarrollo alternativo se encuentra limitada en la práctica por las restricciones relacionadas con la adopción del modelo neoliberal, que ha reducido la capacidad del Estado para apoyar acciones de producción rural. En este contexto, se observa que el reconocimiento legal del desarrollo alternativo como método necesario para reducir las distorsiones derivadas de la producción de coca desempeña un papel muy destacado. Además de dicho reconocimiento, un aspecto importante para la posible erradicación de cultivos es el estatus de éstos y sus derivados, ya que su consideración como legal puede incidir negativamente en los programas de sustitución dado que los costos de dichos cultivos bajan.⁶ Lo observado en Bolivia, Perú y Colombia muestra que la prohibición favorece el desarrollo alternativo, pero éste también facilita el logro de metas de la prohibición. El reporte de la ONU sobre la experiencia en estos países señala al respecto: “[El desarrollo alternativo] provee una especie de contrapeso positivo a las actividades puras de prohibición. Tales actividades, si no son acompañadas por el desarrollo han provocado en todos los casos una resistencia furiosa de los campesinos y sus organizaciones y con frecuencia han dado como resultado la diversificación de los cultivos ilícitos hacia nuevas áreas. Más aún, la prohibición sin desarrollo alternativo parece proveer un medio muy favorable a las organizaciones de campesinos para radicalizarse y para alentar el desarrollo de opciones subversivas y situaciones generales de violencia” (ODCCP, 2000: 16).

Con base en esa experiencia, se señala que la falta de coordinación entre actividades de prohibición y la promoción de desarrollo alternativo puede generar serias dificultades prácticas, entre las que destacan el empobrecimiento de áreas rurales ante la falta de ingresos provocada por la prohibición, la invasión de áreas naturales valiosas en las que es más difícil erradicar los cultivos, el encarecimiento de actividades legítimas o incluso el abaratamiento del tráfico asociado a acciones de desarrollo.

Finalmente, un aspecto que de acuerdo con el estudio de los Andes no puede ser omitido es el que se refiere a la condicionalidad establecida para participar en el desarrollo alternativo. En un extremo está la condición absoluta en la que la participación en acciones de desarrollo alternativo es condicionada a la cancelación de toda par-

ticipación en los cultivos de drogas, y en el otro está la situación donde se deja que sean los logros de participar en el desarrollo alternativo los que lleven a los productores a abandonar por su propia cuenta el cultivo de drogas. El modelo seleccionado, naturalmente, debe tomar en cuenta las condiciones particulares de cada región y los aspectos legales correspondientes.

La práctica del desarrollo alternativo a nivel local

La aplicación del enfoque comentado anteriormente ha dejado en los Andes saldos un tanto contradictorios. Por una parte se observa que es muy difícil motivar la participación en el programa, pero por la otra la administración del programa reporta cierto progreso, así como lecciones importantes que se deben tomar en cuenta para programas de desarrollo alternativo aplicados en otros contextos, entre las que destacan las siguientes:

1. El interés de obtener resultados rápidos puede conducir a una distorsión de los propios programas de desarrollo alternativo.

2. Los resultados que se obtienen a nivel local no dependen necesariamente del volumen de los recursos asignados durante una etapa determinada (por ejemplo, un amplio volumen al principio), sino que más bien su efectividad depende de si se mantiene o no un ritmo apropiado a la capacidad de cambio y absorción observada en cada comunidad o región.

3. El establecimiento de límites al apoyo de acciones de desarrollo alternativo es un buen antídoto a la tentación de mantener sistemas de agricultura subsidiada.

4. Por su propia naturaleza, y la del problema que intentan combatir, los programas de desarrollo alternativo requieren una alta flexibilidad para adaptarse a condiciones cambiantes que incluyen el funcionamiento de los mercados y los cambios y dinámicas sociales observadas a nivel local.

5. La participación de los gobiernos locales y las autoridades regionales contribuye a la consistencia y sustentabilidad de los proyectos de desarrollo alternativo.

6. Los proyectos pueden apoyar simultáneamente una ruta de producción (con productores y sus organizaciones) y una ruta de infraestructura (con autoridades regionales), como ocurrió en Bolivia.

7. Es recomendable trabajar los distintos componentes del desarrollo alternativo con organizaciones apropiadas (sociopolíticas, productivas, etc.).

8. Es recomendable vincular los apoyos a otras iniciativas emprendidas por el capital privado y no tratar de desplazarlas.

El marco global de apoyo

El enfoque de desarrollo alternativo que utiliza Naciones Unidas considera que los esfuerzos realizados no pueden ser acciones aisladas de un marco general de apoyo o de una política de Estado que tenga el triple objetivo de combatir las distorsiones provocadas por el cultivo de droga, el desarrollo económico y social de las regiones y la participación ciudadana. Por lo anterior, se considera que la efectividad de los programas de desarrollo alternativo depende de que se cumplan tres condiciones básicas:

1. Debe haber una estrategia nacional y un plan maestro que incluya la procuración de una reducción en la oferta de productos ilícitos.

2. El Estado debe contar con un plan nacional de desarrollo alternativo que incluya la instrumentación de políticas sustentadas mediante un compromiso presupuestal que puede ser apoyado por fondos externos.

3. Debe haber un cuerpo institucional dirigido a la aplicación del plan de desarrollo alternativo que contempla el plan nacional.

La intención de que se cumplan las condiciones anteriores es dar carta de legitimidad a la existencia de un programa de desarrollo alternativo dentro de la estructura gubernamental y facilitar la coordinación de los actores estatales y no estatales que se supone deben participar. Adicionalmente, el programa debe incluirse como parte integral de la política nacional de desarrollo económico y social, en particular en lo referente a tres aspectos que, según la experiencia observada en los Andes, incluye:

1. La consideración de excepcionalidad del desarrollo alternativo en la asignación de recursos.

2. El balance territorial entre las regiones objetivo del desarrollo alternativo y el resto de las regiones.

3. La complementariedad entre actividades del desarrollo alternativo y el resto de las actividades en la región con economía distorsionada.

Lo anterior significa que en el diseño de la estrategia de desarrollo alternativo ningún país puede olvidar cuál es el entorno económico y social en el que finalmente se van a inscribir las actividades promovidas por los programas. Éste incluye las condiciones de apertura comer-

cial e integración mundial de la economía, que exigen a todas las regiones elevar su productividad y la calidad de sus bienes y servicios a fin de insertarse con éxito en los mercados internacionales; o las condiciones generales de desarrollo del país, que también deben estar contempladas tanto en los planes nacionales como en las negociaciones llevadas a cabo a nivel internacional en las áreas de comercio, medio ambiente y, desde luego, las referidas al control de las actividades que son la fuente de distorsión de las economías locales, como es la droga en el caso de los países andinos o la migración en México.

Implicaciones del modelo de desarrollo alternativo en las comunidades rurales mexicanas

La propuesta de desarrollo alternativo de las Naciones Unidas en áreas productoras de drogas arroja varias lecciones que se deben considerar en la preparación de programas de desarrollo rural alternativo en México.

El desarrollo alternativo y las relaciones México-Estados Unidos

En el reporte de la ONU se reconoce que la cooperación internacional en materia de desarrollo alternativo es "absolutamente esencial" por tres razones principales: la naturaleza internacional de una estrategia para reducir el uso de drogas, la interdependencia entre reducción del cultivo de drogas y la reducción en el consumo y la falta de recursos de los países productores para promover por sí solos el desarrollo alternativo.

Estas razones están presentes en la discusión de acuerdos bilaterales entre México y Estados Unidos. Para bien o para mal, dos temas que predominan actualmente en las relaciones entre ambos países son el narcotráfico y la migración internacional. La coincidencia de estos temas en la cúspide de la agenda no es fortuita. El problema es que si bien es cierto que los problemas a los que se refieren tienen su dinámica propia y no se puede afirmar que uno (la migración) esté asociado con el otro (el narcotráfico), ambos se cruzan en múltiples formas y no podrían tratarse como asuntos totalmente independientes.

Por la cercanía entre los dos países y la gran tradición migratoria internacional que existe en comunidades rurales de varios estados mexicanos, dadas ciertas circunstancias, la migración a Estados Unidos puede ser un sustituto del cultivo de drogas (migrantes que se van

porque perdieron en el combate al cultivo que lleva a cabo el gobierno mexicano), o viceversa, el cultivo de drogas se convierte en sustituto de la migración (migrantes que deciden quedarse y probar suerte en el cultivo de drogas). En casos extremos, ambas trayectorias de obtención de ingreso confluyen dando lugar a nodos de una compleja red internacional por la que circulan personas y drogas. Sin embargo, esas son excepciones.

En este complejo tejido, el problema de falta de desarrollo que se observa a nivel comunidad con la confluencia de ambos fenómenos se mantiene vigente. De esta manera, el concepto de desarrollo alternativo propuesto por la ONU cobra importancia para las relaciones entre México y Estados Unidos porque permite poner bajo un mismo paraguas dos temas que han sido tratados hasta ahora como independientes.

Un aspecto importante en esta discusión es la pertinencia del enfoque de combate militarizado a las actividades asociadas a la producción de drogas en México, y el combate casi policiaco de la migración en Estados Unidos. El programa de Naciones Unidas aplicado en los Andes supone que una prohibición ordenada y sistemática del cultivo, procesamiento y tráfico de drogas es un prerequisite para facilitar el desarrollo alternativo. Sin embargo, la pertinencia de este enfoque ha sido muy criticada a nivel internacional principalmente por su potencial de "vietnamización" de la vida cotidiana en las regiones productoras de drogas. En el caso de México el asunto es doblemente delicado porque la migración a Estados Unidos es en la práctica, como se dijo anteriormente, una de las alternativas buscadas por los campesinos para no incursionar en la producción de droga.

El desarrollo alternativo y el combate a la pobreza

Otra lección importante que arroja el estudio de la experiencia de Naciones Unidas es que combatir las condiciones que propician el involucramiento de productores rurales en actividades que distorsionan la economía de sus regiones y comunidades requiere más que pequeñas acciones para crear fuentes de ingresos para las familias del medio rural. Como se señaló anteriormente, desde el principio el programa de Naciones Unidas en los Andes reconoció que la sola sustitución de cultivos era insuficiente. Por esa razón se aceptó que era necesario tener una visión de desarrollo rural integral

que compensara a los productores por los costos que representan para ellos abandonar dicha actividad y que ofreciera soluciones de más largo plazo que de otra manera serían inaccesibles para ellos incluso tomando en cuenta los ingresos derivados de la producción de drogas. Este enfoque **contrasta** con los programas que se han instrumentado en México y han estado dirigidos a combatir las peores manifestaciones de la pobreza. Dichos programas ofrecen asistencia que no resuelve las causas estructurales pero sí provoca una relación de dependencia entre los habitantes de las zonas marginadas y las agencias que ofrecen la asistencia (Chávez y Rodríguez, 1998; Dion, 2000).

Reconociendo este hecho, la estrategia anunciada por el gobierno del presidente Vicente Fox pretende fomentar la apertura de pequeñas empresas o "changarros" que se supone mejorarán el ingreso de las familias, estimularán la confianza y la autoestima y, en última instancia, darán origen a círculos virtuosos que sacarán de la pobreza a las regiones atrasadas del país. El enfoque de desarrollo alternativo sugiere que es necesario ir más allá de la simple promoción de la capacidad emprendedora vía microcréditos y plantearse como objetivo la construcción –o reconstrucción– de las economías regionales mediante el desarrollo de mercados, la formación de redes comerciales, la integración de vínculos entre productores rurales y nichos de mercado nacional e internacional. Lo anterior no significa que los programas de desarrollo alternativo estén desvinculados de los programas de combate a la pobreza y de estímulo de desarrollo regional vía la promoción económica. Sin embargo, a diferencia de aquellos, enfrentan el problema de cómo romper con los valores y las convenciones creados en torno al desarrollo de las actividades que intentan desalentar.

La consideración de factores de localización

Cualquier programa dirigido a las comunidades cuya economía se encuentra distorsionada debe empezar por reconocer que la coincidencia de ambas fuentes de distorsión ocurre típicamente en contextos regionales específicos como las zonas montañosas y las planicies altas mal comunicadas o de difícil acceso a pesar de encontrarse cerca de ciudades importantes. Es decir, el aislamiento relativo de las zonas expulsoras de migrantes a Estados Unidos o productoras de drogas es en la práctica una ventaja competitiva para dichas actividades.

La adopción de un enfoque de desarrollo alternativo en estas regiones tropieza con fuertes obstáculos para sobreponerse a los determinantes de la localización de actividades productivas en dichas regiones. A diferencia del mercado internacional de mano de obra o del mercado internacional de estupefacientes, las demás actividades son sensibles a los costos asociados al transporte de insumos o productos y a otros factores de localización como la existencia de infraestructura básica, personal con cierta calificación o la existencia de oportunidades de esparcimiento y educación. No es coincidencia que las localidades urbanas y semiurbanas en las que simultánea o alternativamente se incursiona en el cultivo de drogas y en la migración internacional sean aquellas donde existen menores condiciones para la localización de empresas, incluso pequeñas, destinadas a producir bienes y servicios "normales" para los mercados regionales o nacionales.

La protección ambiental

La difusión de modelos de desarrollo sustentable es una de las estrategias centrales del modelo de desarrollo alternativo. En el caso de México cualquier programa de desarrollo alternativo dirigido a las microrregiones con economías distorsionadas por el cultivo de drogas y la migración debe iniciar por estudiar las condiciones ambientales que predominan en dichas regiones como pueden ser la biodiversidad existente y los patrones de deterioro de los recursos.⁷ En muchas de esas comunidades se puede explorar la posibilidad de que la oferta de servicios ambientales (protección de ecosistemas, restauración de ambientes dañados, cuidado de especies en peligro de extinción, prevención de desastres o ecoturismo) se convierta no sólo en fuente de ingresos alternativos sino en oportunidad para el desarrollo de capacidades que son importantes en una ruta de desarrollo normal. Sin embargo, en la exploración de esa posibilidad también es necesario tomar en cuenta cuál es la demanda de dichos servicios y cuáles son los obstáculos para que dicha demanda, incluyendo la disposición a pagar por ellos, crezca a corto, mediano y largo plazo.

Conclusiones

En este ensayo se ha comentado que el modelo de desarrollo alternativo propuesto por la ONU para zonas afectadas por la producción de drogas en la región de los

Andes arroja lecciones importantes para los interesados en resolver problemas similares en otros países. El modelo tiene diversas implicaciones para México, en donde la prohibición y el desarrollo alternativo deben considerar además la vinculación local entre producción de drogas y migración internacional.

La estrategia de desarrollo alternativo debe ser diseñada de tal manera que esté dirigida a revertir las condiciones, costumbres y prácticas que han llevado a las comunidades a vivir en una economía distorsionada por los ingresos generados por la producción de drogas y la migración. Esto significa que las agencias y promotores de desarrollo deben reconocer que hay comunidades cuya dependencia de dichos recursos las pone en condiciones particulares diferentes a las de regiones donde la coincidencia de ambas fuentes de ingreso no ocurre. Esto plantea un problema de instrumentación importante que consiste en definir los límites del programa de desarrollo alternativo y las condiciones que permitirían terminar sus actividades para dar paso a los programas "normales" de promoción económica de las agencias promotoras interesadas en lograr objetivos convencionales de desarrollo como aumentar las exportaciones o mejorar la productividad. Empíricamente, el problema consiste en definir cuándo una comunidad ha alcanzado una normalidad aceptable para inscribirse en proyectos normales de desarrollo. En primera instancia, parece que el fortalecimiento de la participación ciudadana en la definición de las actividades y los programas iniciales y una mayor responsabilidad de los gobiernos locales en la promoción del desarrollo son rutas que pueden ayudar al éxito del programa y a determinar cuándo poner fin a la estrategia de desarrollo alternativo al sugerir rutas de acción que rebasen los objetivos iniciales del programa para entrar en una etapa de desarrollo sin tener que hacer frente a las distorsiones comentadas aquí.

Notas

¹ Este ensayo es un resultado del proyecto "Protección ambiental y alternativas de desarrollo económico rural en México", que se lleva a cabo en el Departamento de Estudios Regionales-Ineser de la Universidad de Guadalajara con el apoyo de la sección de *Public Affairs* del Consulado de Estados Unidos en Guadalajara.

² Véase "U.N. aide would fight drugs with alternative development", documento consultado en <www.intnet.net/~lebas/NY060698.html >

³ En este sentido, la propuesta está dirigida a resolver situaciones particulares de distorsión económica, por lo que no necesariamente comparte las mismas estrategias de o es comparable con otros programas internacionales o nacionales cuyo objetivo es reducir la pobreza. Para una discusión sobre este tipo de programas véase el excelente trabajo de Boltvinik (1998).

⁴ Las cifras anteriores se consideran modestas si se toma en cuenta que para el año 2000, de acuerdo con reportes periódicos, habilitar una hectárea de parque industrial en la zona metropolitana de Guadalajara tenía un costo aproximado a tres millones de dólares, o bien que funcionarios de Pemex estimaban que en ese mismo año una gasolinera pequeña (rural) tenía un costo aproximado de un millón de pesos.

⁵ Este apartado presenta una síntesis de la información presentada en el reporte *Alternative development in the Andean area: The UNDCP experience*, preparado por la ODCCP. La versión consultada (Nueva York, 2000), estaba disponible en internet pero no había sido publicada formalmente.

⁶ El cultivo de la coca es legal en Perú dada su aceptación social y existencia previa al tráfico de cocaína, en Bolivia tiene una situación mixta y en Colombia es ilegal. La producción de derivados, incluida la pasta, es ilegal en todos los países.

⁷ Para una discusión más amplia sobre el tema véase Leff (1995).

Bibliografía

- Boltvinik, Julio, "Estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina: análisis crítico de los planteamientos de algunos organismos internacionales", *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 38 (1998), pp. 251-277.
- Chávez Galindo, Ana María y Francisco Rodríguez Hernández, "El programa de Solidaridad y la organización comunitaria en el estado de Morelos, México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 38 (1998), pp. 379-405.
- De Janvry, Alain, Nigel Key y Elizabeth Sadoulet, *Agricultural and rural development policy in Latin America: New directions and new challenges*, Working paper, num. 815, Department of Agriculture and Resources Economics, Division of Agriculture and Natural Resources, University of California at Berkeley, 1997.
- Delgadillo Macías, Javier, "Recursos naturales y ecología: bases para un desarrollo sustentable", *Problemas del Desarrollo*, vol. XXV, núm. 96 (1994), pp. 125-162.
- Dion, Michelle, "La economía política del gasto social: el programa de Solidaridad en México 1988-1994", *Estudios Sociológicos*, vol. XVIII, núm. 53 (2000), pp. 329-362.
- Leff, Enrique, "Pobreza, gestión participativa de los recursos naturales y desarrollo sustentable en las comunidades rurales del tercer mundo: una visión desde América Latina", *Problemas del Desarrollo*, vol. 26, núm. 100 (1995), pp. 223-240.