

**Consejo Económico y Social**

Distr.: General
18 de enero de 2005

ESPAÑOL
Original: inglés

Comisión de Estupefacientes

48º período de sesiones

Viena, 7 a 14 de marzo de 2005

Tema 5 del programa provisional*

Reducción de la demanda de drogas

**Asistencia en materia de fiscalización de drogas y de
prevención de la delincuencia conexas a los países que salen
de un conflicto**

Informe del Director Ejecutivo

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-6	2
II. La participación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en la reconstrucción posterior a un conflicto	7-26	3
A. Creación de marcos jurídicos eficaces	9-12	4
B. Promoción de la reforma institucional y fomento de la capacidad	13-21	5
C. Mayor atención a las actividades en África	22-26	8
III. La evolución del debate sobre las políticas	27-31	10
IV. Los retos futuros	32-36	11

* E/CN.7/2005/1.



I. Introducción

1. Los países que salen de un conflicto son particularmente vulnerables al aumento del uso indebido de drogas y la delincuencia, incluido el crecimiento de la delincuencia organizada y el tráfico de drogas, la corrupción y el blanqueo de dinero conexos. Si bien el problema es especialmente grave en aquellos Estados que son productores primarios de estupefacientes, como el Afganistán o determinados países de la región andina, el impacto del uso indebido y el tráfico de drogas también es grave en otras regiones donde los países están recuperándose de un conflicto. En esas sociedades, las instituciones de gobierno, debilitadas por la guerra, la mala gestión y la corrupción, suelen no estar en condiciones de contrarrestar el crecimiento del tráfico de drogas y la delincuencia organizada ni contar con recursos suficientes para garantizar la eficacia de los programas de reducción de la demanda de drogas.

2. En muchos casos, el crecimiento y el impacto del tráfico y el uso indebido de drogas, como también el problema asociado de la delincuencia organizada, se reconocen cuando es demasiado tarde para aplicar programas eficaces de prevención. Por lo tanto, sigue siendo imprescindible que se apliquen medidas destinadas a prevenir y reducir los niveles de uso indebido de drogas, tráfico de drogas y delincuencia organizada no bien cesen las hostilidades. En algunos países que han salido de un conflicto, no adoptar estas medidas ha redundado en el crecimiento del tráfico ilícito y la delincuencia organizada, que constituye un reto para el desarrollo de instituciones reformadas tales como la policía, la aduana y el poder judicial y representa un gran obstáculo al desarrollo de sociedades pacíficas, estables y más prósperas. Otro peligro clave radica en que las organizaciones terroristas suelen operar en esas zonas anárquicas, o desde ellas o a través de ellas, donde la capacidad del estado es débil, no existe autoridad estatal o ésta está dominada por grupos delictivos.

3. Reconociendo la importancia de estos fenómenos, la Comisión de Estupefacientes, en su 46º período de sesiones, recomendó al Consejo Económico y Social que solicitara a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) que estudiara la posibilidad de establecer estrategias orientadas concretamente a prestar asistencia a los países que salen de un conflicto en sus actividades de fiscalización de drogas y prevención de la delincuencia conexas, en colaboración con los gobiernos de los países afectados y otras entidades competentes de las Naciones Unidas que participen en el proceso de paz. El Consejo también instó a los Estados Miembros que prestaban asistencia para el desarrollo a países que salían de un conflicto a que, cuando procediera, aumentaran su asistencia bilateral a esos países en materia de fiscalización de drogas y prevención de la delincuencia conexas (véase la resolución 2004/39 del Consejo).

4. De la misma manera, en una resolución adoptada en 2004 por el Consejo por recomendación de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal (resolución 2004/25), el Consejo pidió a la ONUDD que, a reserva de la disponibilidad de fondos extrapresupuestarios y en coordinación con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, de la Secretaría, y con otras entidades pertinentes, estudiara estrategias prácticas concretas para prestar asistencia en la promoción del imperio de la ley, especialmente a los países que salen de un conflicto, prestando particular atención a los países más afectados de África.

5. El propósito de este informe es poner al tanto a la Comisión de Estupefacientes sobre los avances en la aplicación de la resolución. Con este fin, en el informe se describen las medidas específicas que ha adoptado la ONUDD y la naturaleza y el alcance de los proyectos que se llevan a cabo en países que salen de un conflicto. Se incluye un breve examen de las novedades relacionadas con los debates permanentes sobre políticas dentro del sistema de las Naciones Unidas respecto de problemas de reestructuración y consolidación de la paz después de los conflictos y la función de la ONUDD en esos procesos. En las conclusiones se consideran brevemente algunos de los obstáculos que enfrenta la ONUDD en la labor que realiza en los países que salen de un conflicto.

6. Cabe mencionar de entrada que no existe una definición clara del término “países que salen de un conflicto” dentro del sistema de las Naciones Unidas ni en la comunidad internacional más amplia. Si bien muchas de las situaciones a las que se hace referencia en este informe se sitúan en el período inmediatamente posterior a un conflicto, en el que “la asistencia externa es fundamental para apoyar o sostener los ceses de las hostilidades o procesos de paz aún frágiles y ayudar así a crear las condiciones para la estabilidad política, la seguridad, la justicia y la igualdad social”¹, en este informe se utiliza el término en un contexto más amplio, que también comprende situaciones en las que continúa el conflicto o en las que ya están avanzadas la reconstrucción y la consolidación de la paz.

II. La participación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en la reconstrucción posterior a un conflicto

7. En los últimos años, los programas de la ONUDD de fiscalización de drogas y prevención del delito han aportado una importante contribución a una variedad de misiones de mantenimiento de la paz e iniciativas de reconstrucción. Entre éstas se incluyen misiones en Afganistán, Angola, Bosnia y Herzegovina, Burundi, Camboya, El Salvador, Guatemala, Haití, Iraq, el Líbano, Mozambique, Rwanda, Sierra Leona, Somalia, Timor-Leste y la ex Yugoslavia. La demanda de los servicios que presta la ONUDD en el ámbito de la rehabilitación y reconstrucción posteriores a una crisis se ha transformado en una parte indiscutida de la asistencia general que presta la Oficina. No obstante, por razones obvias, esta asistencia no es periódica ni previsible. Además, se requieren recursos más estables para determinar con más eficacia las necesidades y especificar los servicios que mejor satisfacen esas necesidades.

8. El reconocimiento de los fuertes vínculos entre los problemas relacionados con la fiscalización y el tráfico de drogas, la delincuencia organizada, la existencia de prácticas corruptas y los posibles vínculos con las actividades terroristas es esencial para intervenir con eficacia en las zonas que salen de un conflicto. La asistencia técnica que brinda la ONUDD reconoce cada vez más la importancia de las relaciones entre estos problemas, y las intervenciones que se llevan a cabo a través de los diversos programas están diseñadas para que se complementen, en la medida de lo posible. Así, la ONUDD ha prestado apoyo a contrapartes nacionales en la elaboración de estrategias de fiscalización de drogas y delitos conexos, incluida la provisión de asistencia jurídica, capacitación y creación de capacidad, elaboración

de políticas, reforma judicial y prevención del VIH/SIDA. No hace mucho se diseñaron respuestas nacionales y regionales para el Afganistán, Iraq, el Asia central y África occidental. Las áreas específicas de intervención se detallan a continuación.

A. Creación de marcos jurídicos eficaces

9. En muchos países que salen de un conflicto, y donde quizás se hayan desatendido durante años las estructuras jurídicas, es fundamental que, como primera medida, se introduzcan marcos jurídicos apropiados para combatir el uso indebido de drogas, el tráfico de drogas y el crecimiento conexo de la delincuencia organizada. La labor de la ONUDD en la esfera de la fiscalización de drogas tiene por objeto facilitar la adhesión a todos los convenios y convenciones internacionales de fiscalización de drogas, asistir en su aplicación práctica y ampliar sus efectos sobre el uso indebido de drogas y los delitos relacionados con las drogas. Grupos descentralizado de asesoramiento jurídico realizan esta actividad desde Viena, Tashkent, Bogotá y Pretoria, ofreciendo una amplia variedad de servicios y productos en materia de asistencia jurídica práctica en los Estados requirentes, incluso en varios países que salen de conflictos. La labor del Programa de asesoramiento jurídico comprende la modificación de la legislación nacional y la elaboración de proyectos de ley, la creación de políticas e infraestructuras nacionales y el mejoramiento de la competencia operacional de los jueces y fiscales en los problemas relacionados con la fiscalización de drogas. Se perfeccionan, actualizan y utilizan de manera generalizada conjuntos amplios de leyes modelo y pautas de aplicación sobre todos los aspectos del apoyo en materia de fiscalización de drogas para asistir a los países que salen de un conflicto.

10. Asimismo, se está realizando una labor similar para alentar a los países a que firmen, ratifiquen y apliquen la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (resolución 55/25, anexo I de la Asamblea General) y adopten una legislación adecuada contra el blanqueo de dinero. La ONUDD ha elaborado legislación modelo que se aplica, en particular, a los Estados que están desarrollando estrategias para fortalecer su capacidad nacional de aplicación de la ley con el propósito de hacer frente a la amenaza desestabilizadora que representan los grupos de delincuencia organizada. Estas actividades están respaldadas por asesores técnicos en el terreno, dispuestos a prestar asistencia en el país o a través de mecanismos regionales contra el blanqueo de dinero. Por ejemplo, en Guatemala, un país devastado por años de conflicto, un asesor especializado está trabajando para ayudar al gobierno a mejorar su legislación contra la delincuencia organizada y el blanqueo de dinero y proporcionar así un marco para combatir con más eficacia la delincuencia organizada.

11. La creación de instrumentos jurídicos eficaces también es una herramienta clave en la lucha contra el terrorismo. El nexo entre el tráfico de drogas, los Estados débiles y con muchas situaciones de conflicto y el terrorismo internacional representa hoy un problema clave en materia de seguridad. En su resolución 1456 (2003), de fecha 20 de enero de 2003, el Consejo de Seguridad subrayó la necesidad de impedir que los terroristas obtengan financiación de la delincuencia organizada transnacional, el tráfico de drogas, el blanqueo de dinero y el tráfico de armas ilícitas. De hecho, en los últimos tres decenios, la producción y el tráfico de drogas

ilícitas se ha convertido en una fuente importante de ingresos de los grupos terroristas de América Latina y el Asia central y sudoriental y de otras regiones. La labor de la ONUDD se ha centrado en la asistencia para la ratificación y aplicación de los doce instrumentos universales contra el terrorismo. La ONUDD ha trabajado con los gobiernos de varios países que salen de un conflicto en todo el mundo a fin de promover el establecimiento de marcos jurídicos eficaces destinados a prevenir y combatir el terrorismo, de conformidad con las disposiciones pertinentes de los respectivos instrumentos.

12. La creación de sociedades estables después de un conflicto, que estén gobernadas según el principio del Estado de derecho, presupone la existencia de legislación adecuada para hacer frente a algunas de las amenazas más graves para el bienestar de los ciudadanos. Por lo tanto, la elaboración de marcos jurídicos adecuados sigue siendo un ámbito fundamental de asistencia y suele constituir la base de otras medidas a más largo plazo destinadas a crear capacidad institucional. La ONUDD cuenta ahora con un largo historial de asistencia técnica especializada en la elaboración de legislación que promueva la fiscalización de drogas y la lucha contra el tráfico de drogas, la delincuencia organizada, el blanqueo de dinero, la corrupción y, más recientemente, el terrorismo, de conformidad con las disposiciones de los instrumentos pertinentes y sobre la base de determinadas reglas y normas de las Naciones Unidas que la comunidad internacional ha venido adoptando². Si bien no existe un programa de actividades que se relacione específicamente con los países que salen de un conflicto, en varios países, como el Afganistán y Sierra Leona, se brinda asistencia jurídica sustancial en forma permanente en el marco de los proyectos y programas en curso.

B. Promoción de la reforma institucional y fomento de la capacidad

13. En el sector de la aplicación de la ley y la justicia penal, la reforma institucional y el fomento de capacidad son fundamentales en los Estados que salen de un conflicto. Esto se debe a que el conflicto ha destruido las instituciones clave de gobierno, como la policía o los tribunales, o estas instituciones se han militarizado en exceso y, por consiguiente, no pueden funcionar dentro de nuevos marcos democráticos y de derechos humanos. Asimismo, en muchos de estos países, los vínculos entre las oficinas gubernamentales encargadas de la fiscalización de drogas y la prevención del delito (incluso las oficinas o ministerios responsables de la policía, la justicia, los asuntos interiores, la salud, la educación, las prisiones, el control fronterizo, el gobierno local, la juventud o el deporte) suelen estar muy poco desarrollados. Con frecuencia, el diseño y la aplicación de estrategias nacionales que aborden específicamente el tráfico y el uso indebido de drogas y la prevención del delito y la reforma de la justicia penal son condiciones esenciales para el éxito, ya que hacen más hincapié en una cooperación más efectiva entre oficinas y ministerios.

14. En respuesta a la necesidad de elaborar estrategias sólidas y sostenibles para prevenir el uso indebido de drogas y de estudiar su impacto social, la ONUDD actúa por medio de un programa mundial de apoyo e intervenciones de asistencia específica dentro de los países. En el ámbito de la prevención del uso indebido de drogas, la Oficina ha elaborado manuales de prácticas óptimas y respuestas que apuntan a grupos sociales en riesgo y se aplican en particular a las sociedades que

salen de un conflicto. Entre los ejemplos específicos de las estrategias y respuestas nacionales en la esfera de la fiscalización de drogas y los delitos conexos se encuentran las que desarrolló la ONUDD en asociación con los gobiernos del Afganistán y Tayikistán y con países de la región de África occidental. Como en el caso de la asistencia jurídica que se describió más arriba, estos programas están destinados a los países que tienen las mayores necesidades, que en muchos casos son los que atravesaron períodos prolongados de conflicto, gobierno autoritario o guerra civil. A continuación se describen varios ejemplos de la labor en marcha en esta esfera.

15. En el Afganistán, se ha hecho hincapié en mejorar la infraestructura jurídica e institucional de fiscalización de drogas; esta fue una de las primeras iniciativas tras el régimen de los talibanes. El conflicto y la guerra civil que duraron más de 20 años habían destruido gran parte del aparato jurídico del país, con lo que la administración de justicia prácticamente se había paralizado. La ONUDD está ayudando al gobierno del Afganistán a diseñar respuestas específicas en los ámbitos de la reforma, la creación de capacidad y la capacitación de la judicatura, respaldadas por una campaña nacional de sensibilización para dar a conocer el proceso a los ciudadanos afganos. Asimismo, se está prestando especial atención a la creación de capacidad institucional para iniciar acciones judiciales contra delitos graves relacionados con el tráfico de drogas, a fin de dejar en claro que la legislación que prohíbe esa actividad se aplicará efectivamente. La asistencia de la ONUDD al gobierno del Afganistán se traducirá en la reorganización y reestructuración del Ministerio de Justicia y en el fortalecimiento de la judicatura, para que esté en mejores condiciones de cumplir su función en las comunidades donde presta servicios.

16. La situación de los menores con problemas judiciales y privados de su libertad es crítica en el Afganistán. La ONUDD, en asociación con el Ministerio de Justicia, está trabajando en una estrategia conjunta para reformar el sistema de justicia de menores que comprenda la modernización legislativa e institucional, el establecimiento de un tribunal de menores especializado en Kabul y programas de capacitación para todos los funcionarios judiciales (jueces, fiscales, abogados, policía judicial y personal penitenciario) que trabajan con menores con problemas judiciales. La rehabilitación y reconstrucción del sistema penitenciario también forman parte del programa estratégico de reconstrucción penitenciaria que se centra en un mínimo de reglas y normas internacionales para el tratamiento de los reclusos y la administración de los centros correccionales.

17. Otra prioridad del gobierno del Afganistán, que constituye la piedra angular del apoyo de la ONUDD, es una estrategia eficaz que aborde cuestiones de vigilancia relacionadas con la lucha contra el tráfico de estupefacientes. Mediante iniciativas tales como el establecimiento de una Dependencia operacional afgana de interceptación y aplicación de la ley en materia de drogas que apoya a la Dirección afgana de lucha contra los estupefacientes, ésta última cuenta ahora con una unidad especializada de respuesta en la lucha contra los estupefacientes capaz de operar en zonas potencialmente hostiles. Una vez más, la creación de capacidad juega un papel importante, y el mejoramiento de las competencias, la sensibilización y la capacitación en todo el espectro de la aplicación de la ley sigue siendo el centro de la estrategia de la ONUDD en este ámbito. Además, el estudio anual de la ONUDD sobre el cultivo ilícito de la adormidera, que se realizó conjuntamente con el

gobierno, proporciona estimaciones detalladas del alcance del cultivo ilícito de la adormidera y la producción ilícita de opio. Asimismo, dados los vínculos entre el tráfico de drogas y la corrupción en el Afganistán, la ONUDD planea prestar apoyo para el establecimiento de una dirección nacional contra la corrupción y la creación de capacidad en esta materia.

18. La ubicación geográfica de Tayikistán, próxima a las principales zonas productoras de drogas del Afganistán, hace que ese país sea muy vulnerable a la amenaza desestabilizadora de la delincuencia asociada con el tráfico ilícito de drogas y el peligro para la salud pública que representa el uso indebido de drogas. La labor con el gobierno de Tayikistán ha dado lugar al desarrollo de actividades que hacen hincapié en la aplicación de la ley y la reducción de la demanda. Para tratar este último aspecto, se puso en práctica una estrategia de asistencia para el proyecto destinada a movilizar al gobierno, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil en una respuesta concertada para prevenir el uso indebido de drogas y el VIH/SIDA. Se han identificado tres grupos objetivo principales: los profesionales y los mandos con poder de decisión de los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el ámbito de la reducción de la demanda y los jóvenes. En el ámbito de la aplicación de la ley, la ONUDD, en colaboración con el Gobierno de Tayikistán, ha establecido un organismo especializado en la aplicación de las leyes sobre drogas, cuyo mandato principal consiste en elaborar y coordinar políticas relacionadas con la droga en Tayikistán. La eficiencia del Organismo ha ayudado a que aumentaran significativamente las incautaciones de drogas ilícitas, en particular de opiáceos provenientes del Afganistán. En Kirguistán se puso en marcha un proyecto similar.

19. Previendo que las Naciones Unidas reanudarán plenamente sus actividades en Iraq, una misión provisional de evaluación de la ONUDD determinó las áreas específicas en las que se debe prestar asistencia prioritaria. Se han elaborado estrategias encaminadas a fortalecer los marcos jurídico e institucional de lucha contra las drogas ilícitas, relacionadas con la experiencia de la ONUDD en la lucha contra el blanqueo de dinero, la delincuencia organizada y la prevención del terrorismo. Estas estrategias están listas para ser aplicadas con los asociados. También se ha prestado especial atención al fortalecimiento de las actividades especializadas de aplicación de la ley para combatir la delincuencia organizada y el tráfico de drogas, proponiendo iniciativas de creación de capacidad mediante el establecimiento de dependencias importantes contra la delincuencia, la vigilancia basada en la información de inteligencia, el apoyo forense a las investigaciones, la asistencia judicial recíproca y las estrategias para mejorar el control fronterizo que integren a todos los organismos que se desempeñen en esa esfera. El establecimiento de una judicatura sólida, independiente y responsable y la supervisión civil eficaz de la policía también son elementos clave de la estrategia general, junto con la evaluación básica de la reducción de la demanda, la prevención, el tratamiento y la rehabilitación en materia de drogas, para ayudar al Gobierno de Iraq a responder adecuadamente en estas esferas.

20. En términos más generales, la ONUDD tiene mucha experiencia de trabajo con el Gobierno de Colombia. Se ha diseñado en forma conjunta una estrategia amplia y multidisciplinaria de lucha contra el tráfico de drogas, que se basa en la aplicación de un sistema de tres niveles que comprende a los órganos de fiscalización de drogas a los niveles nacional, departamental y municipal. Con este enfoque

descentralizado se han respaldado las actividades de proyectos en materia de educación, salud, comunicación, rehabilitación y prevención del delito. Para complementar esta actividad, se ha trabajado para fortalecer las instituciones de lucha contra la corrupción de los gobiernos locales. Como parte de su labor directa de lucha contra el tráfico de drogas, las estrategias de la ONUDD han apoyado el desarrollo alternativo, el control de los precursores y un programa autónomo de vigilancia de cultivos ilícitos que verifica datos sobre la ubicación, la dinámica y las tendencias de los cultivos ilícitos, y también sobre el uso del suelo, y datos físicos, sociales y secundarios sobre cuestiones económicos.

21. La reforma institucional de largo plazo en las sociedades que salen de un conflicto es vital para que el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil puedan luchar con eficacia contra el uso indebido de drogas, el tráfico de drogas y la delincuencia organizada. Las intervenciones se complican ante la dificultad para encontrar contrapartes eficientes en los países donde el conflicto ha destruido o debilitado severamente las instituciones gubernamentales. Otro requisito fundamental consiste en garantizar la cooperación y coordinación eficaces con otros organismos de las Naciones Unidas y entidades de desarrollo que realizan una labor similar, con el fin de evitar la duplicación y aprovechar al máximo los escasos recursos, incluida la asistencia bilateral. A pesar de estos problemas, la ONUDD ha logrado en cierta medida ejecutar proyectos en circunstancias adversas y a menudo peligrosas. La Oficina continuará expandiendo su cartera de proyectos para atender a las peticiones de los países más necesitados. A este respecto, la ONUDD está tomando medidas concertadas para ampliar y profundizar la asistencia que presta a los países africanos.

C. Fortalecimiento de la atención a las actividades en África

22. En los últimos años, no sólo se resolvieron varios conflictos de larga data en África (principalmente en Angola, Burundi, Liberia, Mozambique, Rwanda, Sierra Leona y otros países), sino que volvieron a estallar guerras donde recientemente se había logrado la paz (por ejemplo, en la República Democrática del Congo) y comenzaron otras nuevas (como en Côte d'Ivoire). Esto ha hecho que el continente sea particularmente vulnerable al tráfico de drogas, el uso indebido de drogas, el crecimiento de la delincuencia organizada y el tráfico de una variedad de productos ilícitos. El uso indebido de drogas entre los combatientes contribuyó a las atrocidades que se cometieron durante algunos conflictos, y la lucha eficaz contra las drogas se ha convertido en una prioridad para varios países que salieron de un conflicto en el continente, en particular Sierra Leona.

23. En Sierra Leona, hubo un marcado aumento del uso indebido de drogas durante el conflicto que duró un decenio y hay indicios de que se proporcionaron drogas a los soldados rebeldes. Esto ha dejado un legado duradero de uso indebido de drogas, en particular entre los jóvenes que participaban activamente en la guerra. En la actualidad, el desempleo, la pobreza y la disponibilidad de drogas que se desvían de los canales lícitos han alcanzado tal magnitud que urge aplicar iniciativas de fiscalización de las drogas lícitas y de reducción y prevención de la demanda. La ONUDD está prestando asistencia a Sierra Leona para que elabore legislación adecuada de fiscalización de drogas y determine el nivel general de uso indebido en

el país. También está prestando apoyo a otros países africanos para que formulen estrategias apropiadas de fiscalización de drogas y prevención del delito.

24. También se ha prestado atención a los vínculos entre los conflictos, la delincuencia organizada y la trata de personas en África, principalmente en África occidental. La ONUDD ha completado una evaluación detallada de la delincuencia organizada en África occidental, que se publicará a la brevedad. En la evaluación se subrayan los vínculos entre el tráfico de una variedad de productos ilícitos en la región y las zonas actual o anteriormente en conflicto. De la misma forma, con respecto a la trata de personas, las evaluaciones de la ONUDD en África occidental han demostrado claramente el vínculo entre las zonas en conflicto y el tráfico. Las personas que viven en zonas de emergencia, en particular en campos de refugiados, son presa fácil para los traficantes que se aprovechan del trauma y la vulnerabilidad de estas personas en situaciones caóticas y anárquicas. Desafortunadamente, además, la presencia internacional en las zonas afectadas puede contribuir a la demanda de personas, en especial con fines de explotación sexual. Al mismo tiempo, la guerra y las emergencias humanitarias conexas debilitan sobremedida la capacidad de las estructuras estatales y de la sociedad civil de prevenir la trata, proteger a las víctimas e investigar y enjuiciar a los delincuentes y las organizaciones delictivas. Las intervenciones de la ONUDD en África occidental y meridional están destinadas a mejorar las respuestas regionales y nacionales en el ámbito de la trata de personas.

25. En los ámbitos específicos de la reducción de la demanda y la prevención del VIH/SIDA, que suelen ser un problema grave en las zonas que salen de un conflicto, la ONUDD está trabajando con los gobiernos de África occidental para formular estrategias y respuestas apropiadas. Se está procurando resolver el problema de la falta de información detallada en la región sobre la relación entre el uso indebido de drogas y el VIH/SIDA y la necesidad de desarrollar medidas prácticas para llegar a los jóvenes y a aquellos que corren más riesgo de sucumbir al uso indebido de drogas y contagiarse con el VIH; para ello se aplica una estrategia de investigación, y se organizan talleres nacionales y regionales y estudios de casos regionales. La labor se está realizando con el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, las organizaciones que lo copatrocinan, organizaciones no gubernamentales y otros asociados.

26. A fin de brindar un enfoque más amplio que abarque todo el continente, la ONUDD, en asociación con la Unión Africana y de conformidad con la resolución 2004/32 del Consejo Económico y Social, de 21 de julio de 2004, está trabajando en un documento conceptual en el que se analiza la situación actual con respecto al impacto de las drogas ilícitas y el delito en el continente africano. En la primera mitad de 2005 se celebrará en Addis Abeba una mesa redonda en asociación con la Unión, a la que asistirán Estados Miembros y contrapartes de las organizaciones regionales responsables de adoptar decisiones y formular políticas en materia de programas de fiscalización de drogas y lucha contra la delincuencia. El resultado previsto será un acuerdo sobre un plan de acción unificado para África y el consiguiente desarrollo de iniciativas específicas.

III. La evolución del debate sobre las políticas

27. Además de las actividades operacionales que se describen más arriba, el año pasado hubo varios avances importantes en el debate permanente sobre cómo podría el sistema de las Naciones Unidas responder mejor a las amenazas nuevas y emergentes, incluso las planteadas por las sociedades que salen de un conflicto. Así, se ha prestado más atención a los problemas relacionados con el uso indebido de drogas, el tráfico de drogas y la lucha contra los grupos de delincuencia organizada. Se ha hecho especial hincapié en las sociedades en conflicto o que han salido de un conflicto. La ONUDD ha participado activamente en esos debates. En el año próximo continuarán muchos de estos procesos en el contexto del debate permanente sobre la manera en que el sistema de las Naciones Unidas puede responder mejor a los nuevos retos para la seguridad.

28. Cuando se trabaja en países que han salido de un conflicto, coordinar las actividades de la ONUDD con los organismos del sistema más amplio de las Naciones Unidas es un desafío clave. Esta coordinación asegurará que las cuestiones relacionadas con la fiscalización de drogas y la prevención del delito se incluyan lo antes posible en el programa de asistencia para el desarrollo. La ONUDD ha trabajado activamente en varios foros, como la Red de coordinadores de los asuntos relacionados con el Estado de derecho de las Naciones Unidas, para subrayar la importancia de las respuestas adecuadas a los problemas de la fiscalización de drogas y la prevención del delito, dentro del contexto de debates más amplios sobre la gobernanza y el Estado de derecho. Dado que muchos otros organismos de las Naciones Unidas participan en estas esferas de acción más amplias, es fundamental coordinar las actividades con eficacia para aprovechar al máximo los recursos disponibles y evitar la duplicación.

29. En relación con lo anterior, cabe recordar que la ONUDD también ha actuado como organismo coordinador en un proceso iniciado por el Secretario General por medio de la Junta de los Jefes Ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, que ha puesto de relieve el impacto de la delincuencia transnacional y el tráfico de drogas, incluso en las sociedades que han salido de un conflicto. Una serie de recomendaciones surgidas de este proceso subrayan en particular la importancia de que las misiones de mantenimiento de la paz incorporen cuanto antes cuestiones relacionadas con la fiscalización de drogas y la prevención del delito. Esto incluye determinar la naturaleza y el alcance de la delincuencia organizada en situaciones de conflicto, como también durante la fase inicial de evaluación de las misiones de mantenimiento de la paz, incorporar la lucha contra la delincuencia organizada y el tráfico de drogas en la labor de los organismos de las Naciones Unidas que participan en operaciones de mantenimiento de la paz posteriores a un conflicto y desarrollar planes de capacitación y recomendar modalidades para capacitar a los efectivos de las fuerzas de mantenimiento de la paz en la lucha contra la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y los problemas conexos como la trata de personas y la corrupción.

30. La ONUDD también contribuyó a la conceptualización y preparación del informe del Secretario General sobre el Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (S/2004/616), sometido a la consideración del Consejo de Seguridad en octubre de 2004. Entre otras cuestiones, el informe procura subrayar la importancia de desarrollar una respuesta adecuada a

los problemas relacionados con la fiscalización de drogas, el tráfico de drogas y la delincuencia organizada. Según una de las conclusiones importantes del informe, en la elaboración de las respuestas para los países que han salido de un conflicto se deben evitar las soluciones únicas y la tentación de importar modelos del exterior. Por el contrario, las estrategias eficaces deben procurar entender el contexto para la reforma y garantizar una participación nacional adecuada.

31. En la nota del Secretario General que contenía las recomendaciones del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (A/59/565 y Corr.1) también se subrayaron las necesidades del sistema de las Naciones Unidas para combatir con eficacia la delincuencia organizada. El Grupo de alto nivel determinó que la delincuencia organizada transnacional es una de las seis amenazas clave que enfrenta actualmente la comunidad mundial. Además, se subrayó la importancia fundamental de elaborar respuestas adecuadas en el ámbito del Estado de derecho, incluida la prestación de asistencia técnica eficaz en esta esfera. El informe del Grupo de alto nivel dará lugar a la intensificación del debate sobre la forma más eficaz de prestar asistencia internacional y de las Naciones Unidas a Estados débiles y que han salido de un conflicto. En lo posible, la ONUDD seguirá participando en estos procesos, dando importancia a una respuesta continua a los problemas relacionados con la fiscalización de drogas, el tráfico de drogas y la delincuencia organizada.

IV. Retos futuros

32. El debate sobre la respuesta eficaz a las necesidades en materia de fiscalización de drogas y prevención del delito en países que han salido de un conflicto continúa evolucionando. La ONUDD procurará que los problemas de la fiscalización de drogas, en particular, no se posterguen en los programas sobre normativas, con frecuencia muy abultados, de las sociedades que están atravesando el difícil proceso de reconstrucción posterior a un conflicto. Si bien en el corto plazo puede parecer que las intervenciones de fiscalización de drogas podrían postergarse, resulta cada vez más evidente que, a menos que se aborden esos problemas, el vacío de gobierno que genera la conclusión de un conflicto o el colapso de un régimen autoritario pueden dar paso no sólo al crecimiento de la delincuencia organizada y el tráfico de drogas, sino también al uso indebido de drogas, que agravan la falta de seguridad y retrasan el desarrollo. Prevenir el crecimiento de estos fenómenos es mucho más eficaz en función de los costos que asumir los costos políticos, económicos y sociales a largo plazo, incluido el mayor debilitamiento o el colapso de las instituciones estatales y el peligro de que esas sociedades se transformen en “trampolines” para los terroristas. Así, con respecto a los problemas relacionados con las drogas y el delito, cuanto antes se efectúen las intervenciones pertinentes en la fase posterior al conflicto o de establecimiento de la paz, más posibilidades habrá de que éstas sean fructíferas.

33. En muchos países que han salido de un conflicto, el hecho de que las estructuras estatales, tras años de abandono o deterioro, no estén lo suficientemente desarrolladas para aplicar planes o estrategias eficaces de fiscalización de drogas sigue constituyendo un grave problema. Un paso inicial que suele ser necesario consiste en crear más capacidad dentro del estado para tratar cuestiones relacionadas con la fiscalización de drogas y la lucha contra el tráfico de drogas.

Asimismo, y en relación con lo anterior, un desafío clave para la ONUDD es asegurar que las cuestiones relacionadas con la fiscalización de drogas, la prevención del delito y la justicia penal, incluso la importante actividad de combatir la corrupción, se integren con más eficacia en los programas de asistencia. Se lograron algunos avances importantes a este respecto cuando la ONUDD diseñó un programa de actividades para Iraq (que incluía la integración de elementos de la fiscalización de drogas y la reforma de la justicia penal) y un proyecto futuro para el Afganistán cuyo objeto era la creación de capacidad en el sistema de justicia penal a fin de reforzar la lucha contra el tráfico de drogas. La Oficina continuará trabajando para integrar en sus actividades cuestiones relacionadas con sus mandatos sobre la droga y el delito.

34. Estas y otras actividades conexas subrayan los esfuerzos de la ONUDD por seguir prestando asistencia a los países con mayores necesidades, muchos de los cuales acaban de salir de conflictos prolongados. Por esta razón, el desarrollo de respuestas eficaces al uso indebido de drogas, el tráfico de drogas y los delitos conexos en las sociedades que han salido de un conflicto seguirá siendo una parte importante de la labor de la ONUDD. Si bien dentro de la Oficina no existe una dependencia específica que se encargue principalmente de los problemas relacionados con la reconstrucción posterior al conflicto, los recursos y la experiencia de toda la estructura de la organización, tanto en las oficinas centrales como en las oficinas sobre el terreno pertinentes, han aportado contribuciones a las misiones de mantenimiento de la paz o posteriores a conflictos en todo el mundo. Para esto, no sólo ha sido necesario elaborar nuevas iniciativas y proyectos en varios países que han salido de un conflicto, sino también brindar una respuesta eficaz a los debates permanentes sobre políticas a nivel internacional respecto de la manera más eficaz en que el sistema de las Naciones Unidas puede enfrentar los nuevos desafíos para la seguridad.

35. A modo de conclusión, se debe subrayar que para satisfacer las necesidades inmediatas de los países que han salido de un conflicto suele hacer falta una respuesta urgente de la ONUDD, en particular en relación con la coordinación de las actividades de la Oficina con las de otros organismos del sistema de las Naciones Unidas. En el pasado, la frecuente escasez de recursos hizo que la ONUDD no pudiera reaccionar con rapidez e intervenir en el período hasta la realización de las evaluaciones pertinentes, formulado proyectos específicos e identificado a los donantes. En particular, la ONUDD necesita recursos para participar desde el comienzo en las reuniones preparatorias y las misiones interinstitucionales de las Naciones Unidas de evaluación de las capacidades y necesidades, realizar análisis sólidos de diagnóstico y elaborar propuestas específicas para las acciones posteriores de seguimiento. Los recursos para proporcionar asistencia inmediata (por ejemplo, asesoramiento, capacitación y equipos básicos) también facilitarían en gran medida la labor en situaciones posteriores a conflictos. Si bien se ha formulado una idea de proyecto para reunir fondos adicionales que permitan a la ONUDD responder con más eficacia a las necesidades de los países en transición, incluso aquellos que salen de un conflicto, se debería garantizar la disponibilidad de recursos más estables para que siga llevando a cabo esta labor crítica.

36. La Comisión quizá desee proporcionar más orientación a la ONUDD, examinando la manera en que la posición clave de la Oficina en el sistema de las Naciones Unidas como órgano especializado en las drogas y el delito se puede

reflejar mejor en sus actividades operacionales en los países que salen de un conflicto, e instar a los Estados Miembros a mantener y seguir aumentando el apoyo financiero y político para la labor de la Oficina en esos países.

Notas

¹ Según la definición acordada en diciembre de 2003 por el Grupo de Trabajo sobre problemas en la transición del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios.

² Véase la Recopilación de Reglas y Normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.92.IV.1).
