



Consejo Económico y Social

Distr. general
10 de febrero de 2003
Español
Original: inglés

Comisión de Estupefacientes

46º período de sesiones

Viena, 8 a 17 de abril de 2003

Tema 5 b) iii) del programa provisional*

Tráfico y oferta ilícitos de drogas: seguimiento del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General: Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos y desarrollo alternativo

El papel del desarrollo alternativo en la fiscalización de drogas y la cooperación para el desarrollo

Informe del Director Ejecutivo **

I. Introducción

1. En su 45º período de sesiones, la Comisión de Estupefacientes adoptó la resolución 45/14, relativa al papel del desarrollo alternativo en la fiscalización de drogas y la cooperación para el desarrollo. En ella, la Comisión alentó a los gobiernos y a las organizaciones multilaterales a que instituyeran la fiscalización de drogas como tema multisectorial en todos los componentes de sus políticas, teniendo en cuenta la necesidad de que los planes de desarrollo económico y social incluyeran el desarrollo alternativo como uno de los elementos principales. En la misma resolución, la Comisión exhortó al Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas y a otros organismos de fiscalización de drogas y de desarrollo, instituciones financieras internacionales y bancos de desarrollo regionales a que exploraran nuevas formas de asistencia financiera para programas de desarrollo alternativo, incluido el desarrollo alternativo preventivo, y posibilidades de mecanismos nuevos e innovadores de financiación. La Comisión pidió al Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas que le presentara en su 46º período de sesiones un informe sobre posibilidades de mecanismos de financiación innovadores

* E/CN.7/2003/1.

** Por razones técnicas, el presente informe se presentó fuera del plazo requerido por la regla de las 10 semanas.



y los resultados de la incorporación de mecanismos de fiscalización de drogas orientados al desarrollo en los esfuerzos internacionales para el desarrollo. El presente informe se ha preparado en respuesta a esa petición.

2. La estructura del presente informe es la siguiente: los resultados de la incorporación de mecanismos de fiscalización de drogas orientados al desarrollo se describen en la Sección II; las posibilidades de mecanismos de financiación innovadores se estudian en la Sección III.

II. Incorporación de mecanismos de fiscalización de drogas orientados al desarrollo

3. Las estrategias y actividades de desarrollo alternativo han formado parte desde hace mucho tiempo de los programas de fiscalización de drogas, y su magnitud y volumen han variado en función de las posibilidades de ejecución y la disponibilidad de recursos. La posición de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito es que la comunidad internacional y el sistema de las Naciones Unidas deben considerar el desarrollo alternativo como componente del desarrollo sostenible.

4. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito lleva a cabo proyectos piloto, recomienda y fomenta intervenciones de desarrollo alternativo como parte de conjuntos amplios de actividades y emprende proyectos de desarrollo alternativo en los casos en que tiene la posibilidad de hacerlo o tiene ventaja comparativa. Otro elemento importante para la Oficina en lo referente a la incorporación de esos mecanismos es el establecimiento de “prácticas óptimas” de desarrollo alternativo y su difusión, de manera que se incorporen a la corriente principal del desarrollo sostenible.

5. El documento titulado “Prioridades operacionales: directrices a mediano plazo” presentado por la Oficina contra la Droga y el Delito a los Estados Miembros en diciembre de 2002, confirman la importancia de la incorporación de mecanismos de fiscalización de drogas orientados al desarrollo en los esfuerzos internacionales para el desarrollo. Dos cuestiones esenciales para el desarrollo alternativo son elementos clave de esas prioridades operacionales: el fomento del desarrollo sostenible y el establecimiento de prácticas óptimas.

6. En 2002, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito siguió defendiendo el papel esencial que desempeña el desarrollo alternativo en la fiscalización de drogas y su valor para el desarrollo sostenible. Se organizaron reuniones con representantes de organizaciones de las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales y organizaciones no gubernamentales, y la Oficina estuvo representada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, celebrada en Roma del 10 al 13 de junio de 2002, y en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica) del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002. Al mismo tiempo que promovía la incorporación de las consideraciones sobre la fiscalización de drogas a la labor de otros organismos, la Oficina ha logrado también en el transcurso del pasado año, hacer progresos para ocupar un lugar en las iniciativas emprendidas en todo el sistema para proporcionar apoyo coordinado a la aplicación de la Declaración del

Milenio de las Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General en la Cumbre del Milenio, en septiembre de 2000.

7. A nivel del país, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y el sistema de coordinadores residentes han contribuido a integrar el tema de las drogas en el programa de las Naciones Unidas, y han promovido la cooperación interinstitucional. En la mayoría de los países con actividades de desarrollo alternativo, como es el caso de Bolivia, Colombia, el Líbano, el Perú, la República Democrática Popular Lao y Viet Nam, la cuestión de las drogas se aborda en el MANUD. Se han establecido grupos temáticos para el desarrollo alternativo en Bolivia, Colombia y el Perú. En el Perú, la cuestión de fiscalización de drogas figura en el programa de la mayoría de los grupos temáticos mediante la participación de la Oficina contra la Droga y el Delito en los grupos sobre desarrollo rural y seguridad alimentaria, comunidades autóctonas-poblaciones indígenas y poblaciones desplazadas. En Bolivia se ha establecido un claro vínculo entre el MANUD y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, del Banco Mundial, que es especialmente importante para respaldar el desarrollo alternativo. En la República Democrática Popular Lao, la Oficina participará en la elaboración del nuevo documento de estrategia de lucha contra la pobreza para velar por que se reconozcan el vínculo existente entre los cultivos ilícitos y la pobreza, y el papel que puede desempeñar el desarrollo alternativo para resolver esa cuestión.

8. La planificación y ejecución de actividades de desarrollo alternativo en Bolivia se llevan a cabo en el marco de un plan nacional de desarrollo alternativo, al que contribuyen el Gobierno, la Oficina contra la Droga y el Delito y otros donantes bilaterales como la Comunidad Europea, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y España. En Bolivia y en Colombia, las actividades de la Oficina fomentan la integración del desarrollo alternativo en el proceso más amplio de planificación y desarrollo a nivel nacional, provincial y municipal. En Colombia, la Oficina presta apoyo a la labor de la Oficina del Plan Colombia con el fin de establecer vínculos entre programas de desarrollo regional y local y otros agentes pertinentes, como las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

9. En la escala de la comercialización de productos alternativos, las asociaciones con el sector privado, fundaciones y sociedades han facilitado la puesta en común de voluntades y recursos para el desarrollo alternativo. En América Latina se concertaron acuerdos con cadenas de supermercados, multinacionales de la alimentación e incluso líneas aéreas, para vender café, palmito, frijoles y leche, no sólo en los países anfitriones sino también en Europa y los Estados Unidos de América. En el Chapare (Bolivia), la participación del sector privado como usuario de productores madereros o promotor de la industria forestal, o en calidad de ambos, también está aumentando.

10. Más que prestar apoyo a proyectos de desarrollo alternativo aislados, la Oficina contra la Droga y el Delito en el Afganistán está ayudando al Gobierno a coordinar donantes y organismos para velar por que los programas de reconstrucción estén adecuadamente orientados tanto a los factores que influyen en el cultivo de adormidera, como a las regiones en que se cultiva. La función de la Oficina es asegurar el aporte a esas iniciativas de su experiencia, prácticas óptimas y asistencia técnica en materia de desarrollo alternativo y la incorporación de los enfoques de desarrollo alternativo. Como primer paso hacia el logro de ese objetivo, la Oficina actúa de secretaria del Grupo de Trabajo sobre medios de subsistencia

alternativos para los productores de adormidera, que preside el Ministerio de Rehabilitación y Desarrollo Rural del Afganistán. Este Grupo de Trabajo comprende varios ministerios, organismos de las Naciones Unidas y representantes de países donantes bilaterales.

11. A nivel regional, en Asia Oriental, y con apoyo de la Oficina contra la Droga y el Delito, los encargados de la adopción de políticas de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y de China decidieron conjuntamente facilitar el establecimiento de una red cooperativa que vinculara a todos los países e instancias normativas regionales para el logro del objetivo de una ASEAN libre de drogas para 2015. El Plan de acción titulado “Actividades cooperativas de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental y de China en respuesta a las drogas peligrosas” (ACCORD), permite el establecimiento de una red de ese tipo. Uno de los cuatro pilares del Plan es “la eliminación de la oferta de drogas ilícitas mediante la intensificación de programas de desarrollo alternativo y la participación de la comunidad en la erradicación de los cultivos ilícitos”. Se ha establecido un equipo de tareas específico sobre desarrollo alternativo para que se ocupe de la necesidad de contar con la capacidad de gestión institucional pertinente para comprender, planificar y gestionar los enfoques integrados necesarios.

12. También en Asia, tras la Décima Conferencia Ministerial sobre Cooperación Económica Subregional, celebrada en Myanmar del 22 al 29 de noviembre de 2001, se inauguró un programa de asociación entre el Banco Asiático de Desarrollo y la Oficina contra la Droga y el Delito. En el contexto del Plan de acción ACCORD se están estudiando las siguientes propuestas de asociación en Asia oriental: a) el establecimiento de un mecanismo de cooperación regional de ejecución y vigilancia de los progresos realizados en el Plan de acción ACCORD; b) Vigilancia de los cultivos ilícitos; y c) el desarrollo alternativo en Asia oriental.

13. En el contexto de la estrategia nacional de eliminación de la adormidera de la República Democrática Popular Lao, la Dependencia de Facilitación de Programas, financiada por la Oficina contra la Droga y el Delito, se mantiene en estrecho contacto y cooperación con las actividades de desarrollo pertinentes, respaldadas por el Gobierno y los donantes. En las reuniones de coordinación con la Unión Europea, el Organismo Alemán de Cooperación Técnica, el Organismo Australiano de Desarrollo Internacional, el Organismo Danés de Desarrollo Internacional, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo y diversas organizaciones no gubernamentales, se abordan las cuestiones importantes para el desarrollo alternativo y las políticas gubernamentales de mitigación de la pobreza, estabilización del cultivo de corte y quema y eliminación del cultivo de adormidera. En Viet Nam, el proyecto de desarrollo alternativo de Ky Son, financiado por la Oficina, ha logrado la apertura de la zona objetivo y recientemente, de resultados de ello, otros organismos, como el Banco Mundial, han expresado interés en trabajar en Ky Son y en las zonas adyacentes.

14. Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que operan en Myanmar han escogido tres esferas prioritarias para sus actividades: el virus de la inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida, las drogas ilícitas y la seguridad alimentaria. El equipo de las Naciones Unidas en el país ha hecho suyo el marco programático estratégico para el período 2003-2007, que sirve de base de un plan de acción conjunta de las Naciones Unidas sobre la fiscalización de estupefacientes. El marco se compartió con la comunidad internacional y con los

países vecinos. Como parte de esa estrategia y en el contexto de la ayuda humanitaria, la Oficina contra la Droga y el Delito está intentando establecer alianzas estratégicas con otras organizaciones que se ocupan del desarrollo para resolver los problemas con los que se enfrenta la población local de la forma más integral posible. Por ejemplo, en 2002, la Oficina ha logrado movilizar recursos del Fondo de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, financiando por el Gobierno de Japón, para resolver cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria en la zona objetivo del proyecto de desarrollo alternativo en la región de WA, en la parte oriental del Estado de Shan.

III. Posibilidades de mecanismos de financiación innovadores para el desarrollo alternativo

15. En el sistema de las Naciones Unidas, el Director Ejecutivo de la Oficina contra la Droga y el Delito está haciendo todo lo posible, a través de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, para persuadir a sus interlocutores de que incorporen las cuestiones relacionadas con la fiscalización de drogas, incluido el desarrollo alternativo, en sus programas nacionales, regionales y temáticos. La Junta está integrada por 27 organizaciones miembros, con inclusión de los fondos y programas de las Naciones Unidas, así como organismos especializados, la Organización Mundial del Comercio y las instituciones de Bretton Woods, bajo la presidencia del Secretario General de las Naciones Unidas. Paralelamente a ese esfuerzo y a nivel político, la Oficina forma parte también de los mecanismos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, en particular del Equipo de tareas sobre la erradicación de la pobreza y el desarrollo económico, en el que la Oficina intenta convencer a las instancias pertinentes del sistema de las Naciones Unidas de que concedan la debida importancia al desarrollo alternativo como parte del desarrollo sostenible.

16. Aunque casi todos los principales donantes de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito apoyan el desarrollo alternativo como parte de la fiscalización de drogas ilícitas, hay diferencias entre ellos en cuanto a la importancia y a la elección de los cauces para la prestación de ayuda y para la ejecución. A continuación figura una reseña informal de sus pareceres:

a) Algunos donantes principales asignan al desarrollo alternativo la mayor parte de la ayuda que prestan a la Oficina;

b) Otros donantes proporcionan ayuda financiera y técnica importante bilateralmente, o por conducto de otras instituciones internacionales o de las Naciones Unidas, o de ambas;

c) Un donante principal, aunque respalda plenamente el desarrollo alternativo, prefiere financiar y ejecutar proyectos en ese sector directamente, utilizando sus propios servicios de ayuda o a las estructuras del país beneficiario, complementado por organizaciones no gubernamentales; la opinión de ese donante es que deberían ser otras instituciones de ayuda al desarrollo las que intervinieran en ese sector, y que la Oficina se concentrara en otros aspectos de la fiscalización de drogas ilícitas;

d) Otro donante principal prefiere centrar su interés en la reducción de la demanda;

e) Algunos donantes principales advierten de que el desarrollo alternativo es uno de los componentes de una estrategia de tres frentes -los otros dos son la represión antidroga y la erradicación-, y que para que la Oficina prosiga sus operaciones en ese sector, será preciso que los donantes se comprometan de manera predecible y a largo plazo con los tres componentes.

17. En septiembre de 2002, el Director Ejecutivo lanzó una iniciativa para convencer a las instituciones financieras internacionales de que prestaran atención a la fiscalización de drogas y a las cuestiones conexas, como parte de sus estrategias e intervenciones nacionales, regionales o temáticas. En ese contexto, el desarrollo alternativo como parte del desarrollo sostenible general debería ser un centro principal de interés de dichas instituciones. Esa iniciativa está en marcha y recibirá mayor atención una vez se establezcan los fondos para fines generales a un nivel más alto que el que tenían a mediados de 2002, lo que permitirá dedicar más tiempo y recursos a otros sectores prioritarios.

18. Aunque la Oficina contra la Droga y el Delito aún no ha establecido un mecanismo de financiación especial para el desarrollo alternativo, ha aplicado enfoques innovadores encaminados a asegurar que se presten más atención, apoyo y recursos al desarrollo alternativo.

19. La labor de la Oficina en apoyo del desarrollo alternativo se verá afectada positivamente por:

a) Una base mínima de financiación estable y previsible;

b) La dedicación de recursos a largo plazo para proyectos de desarrollo alternativo;

c) La inclusión del desarrollo alternativo en las políticas y operaciones de desarrollo sostenible, por parte de las principales instituciones financieras y de desarrollo.

20. La Oficina proseguirá esos esfuerzos e informará de los progresos realizados a la Comisión de Estupefacientes en su 47º período de sesiones.