



Consejo Económico y Social

Distr. general
17 de diciembre de 2007
Español
Original: inglés

¹⁰ Comisión de Estupefacientes

51º período de sesiones

Viena, 10 a 14 de marzo de 2008

Tema 3 del programa provisional*

Debate temático sobre el seguimiento del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General: panorama general y progresos logrados por los gobiernos en el cumplimiento de las metas y objetivos para los años 2003 y 2008 establecidos en la Declaración política aprobada por la Asamblea en su vigésimo período extraordinario de sesiones

El problema mundial de las drogas

Quinto informe del Director Ejecutivo

Adición

Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo

Resumen

El presente informe ofrece un panorama general de los progresos realizados en la erradicación de los cultivos ilícitos y la aplicación de programas de desarrollo alternativo. En el último decenio cabe decir que el cultivo ilícito mundial de arbusto de coca y adormidera se ha mantenido en gran medida sin cambios. Se han logrado avances considerables en la reducción del cultivo de adormidera en Asia sudoriental pero ese progreso ha resultado contrarrestado por el aumento del cultivo de adormidera en el Afganistán.

* E/CN.7/2008/1.



En Bolivia, Colombia y el Perú, entre 1998 y 2006 se produjo una disminución del 18% de la superficie dedicada al cultivo ilícito de coca, pero el mayor rendimiento por hectárea conseguido gracias a los mejores procedimientos de cultivo y elaboración hicieron que la producción de clorhidrato de cocaína aumentara el 19% en ese mismo período.

Desde 1998, los Estados Miembros han elaborado y mejorado planes y estrategias nacionales para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas, que incluyen medidas de desarrollo alternativo, de erradicación de estos cultivos y otras medidas coercitivas. Sin embargo, se han hecho pocos avances en la evaluación del impacto socioeconómico del desarrollo alternativo y la sostenibilidad de los programas de erradicación, así como en la comprensión de los factores que intervienen en el cultivo ilícito.

Índice

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------|
| I. Panorama general del cultivo ilícito | 1-3 | 5 |
| II. Medidas adoptadas por los gobiernos | 4-37 | 8 |
| A. Políticas y respuestas estratégicas ante los cultivos ilícitos de plantas narcógenas | 6-14 | 9 |
| B. Cooperación internacional para el desarrollo alternativo | 15-18 | 13 |
| C. Dificultades con que se ha tropezado en la aplicación de los programas de desarrollo alternativo | 19-24 | 15 |
| D. Enfoques mejorados e innovadores del desarrollo alternativo | 25-30 | 16 |
| E. Vigilancia del cultivo ilícito, intercambio de información y evaluación del efecto de los programas de desarrollo alternativo | 31-35 | 19 |
| F. Mejoramiento del marco económico del desarrollo alternativo | 36-37 | 22 |
| III. Medidas adoptadas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito | 38-73 | 22 |
| A. Vigilancia mundial de los cultivos ilícitos | 38-41 | 22 |
| B. Panorama general de las iniciativas de desarrollo alternativo | 42-73 | 23 |
| IV. Conclusiones y recomendaciones | 74-79 | 30 |
| A. Conclusiones | 74-78 | 30 |
| B. Recomendaciones | 79 | 30 |
| Cuadros | | |
| I. Estados que respondieron a la parte VI del cuestionario para los informes bienales, por ciclos de presentación de informes | | 9 |
| II. Valor de la coca para el campesino e ingresos por habitante | | 27 |
| Figuras | | |
| I. Cultivo ilícito mundial de adormidera y erradicación, 1998-2007 | | 5 |
| II. Producción ilícita mundial de opio, 1998-2007 | | 6 |
| III. Cultivo mundial de arbusto de coca y erradicaciones comunicadas, 1998-2006 | | 7 |
| IV. Fabricación mundial potencial de cocaína, 1998-2006 | | 7 |
| V. Estimaciones de la producción mundial de hierba de cannabis, 1999-2005 | | 8 |
| VI. Proporción de Estados que presentaron informes que cuentan con planes o programas nacionales para reducir y eliminar el cultivo ilícito de plantas narcógenas, por ciclos de presentación de informes | | 10 |

| | | |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| VII. | Proporción de Estados que presentaron informes que tienen planes o programas nacionales para reducir y eliminar el cultivo ilícito de plantas narcógenas y que incluyen el desarrollo alternativo, determinadas subregiones, por ciclos de presentación de informes | 10 |
| VIII. | Proporción de Estados que informaron sobre la cooperación internacional para el desarrollo alternativo y los programas para erradicar los cultivos narcógenos ilícitos, por ciclos de presentación de informes | 14 |
| IX. | Proporción de Estados que informaron sobre esferas que planteaban dificultades para la aplicación de los programas de desarrollo alternativo: determinados ciclos de presentación de informes | 15 |
| X. | Proporción de Estados que informaron de la incorporación de determinadas cuestiones transversales en los programas de desarrollo alternativo, por ciclos de presentación de informes | 17 |
| XI. | Métodos utilizados por los Estados que presentaron informes para la vigilancia de los cultivos ilícitos: determinados ciclos de presentación de informes. | 20 |
| XII. | Proporción de Estados que presentaron informes que tenían sistemas de vigilancia y evaluación de los programas de desarrollo alternativo y erradicación, por ciclos de presentación de informes | 21 |
| XIII. | Ventas de empresas agrícolas en el Perú vinculadas con la ONUDD, 2001-2006 | 22 |

I. Panorama general del cultivo ilícito

1. El cultivo mundial ilícito de adormidera descendió un 2%, de 238.000 hectáreas en 1998 a 234.000 hectáreas en 2007 (véase la figura I). La superficie total dedicada al cultivo de adormidera en Myanmar, la República Democrática Popular Lao y Tailandia disminuyó de 157.900 hectáreas estimadas en 1998 a 29.400 en 2007, lo que representa una reducción del 81% en nueve años. Sin embargo, la importante disminución del cultivo ilícito en Asia sudoriental no pudo compensar su aumento en el Afganistán. En todo el mundo, la superficie dedicada al cultivo ilícito de adormidera se estima que aumentó en 2007 un 17%. La producción ilícita mundial de adormidera se elevó a 8.800 toneladas en 2007, lo que representa un aumento del 33% frente a 2006 y el doble de la cantidad producida en 1998 (véase la figura II). El 82% del cultivo mundial de adormidera y el 93% de la producción ilícita mundial de opio son atribuibles al Afganistán.

Figura I

Cultivo ilícito mundial de adormidera y erradicación, 1998-2007

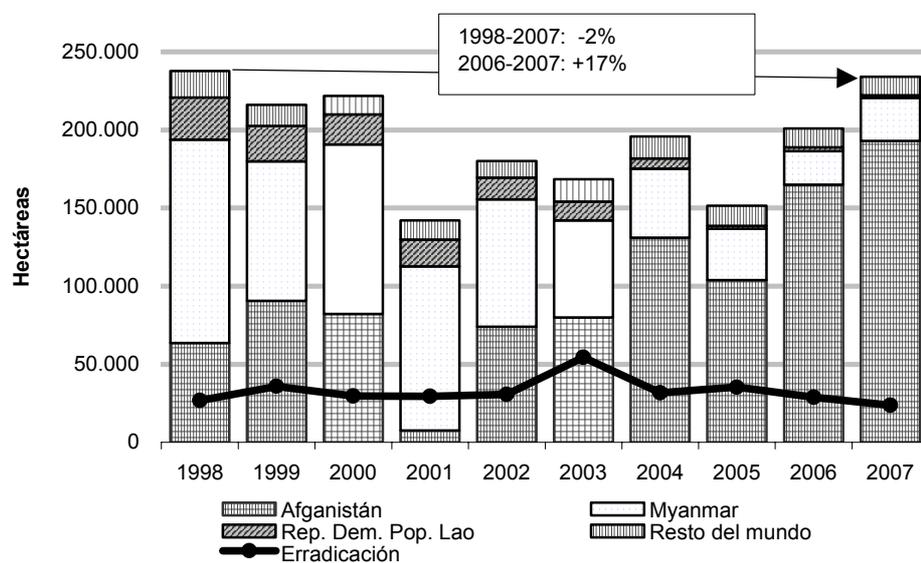
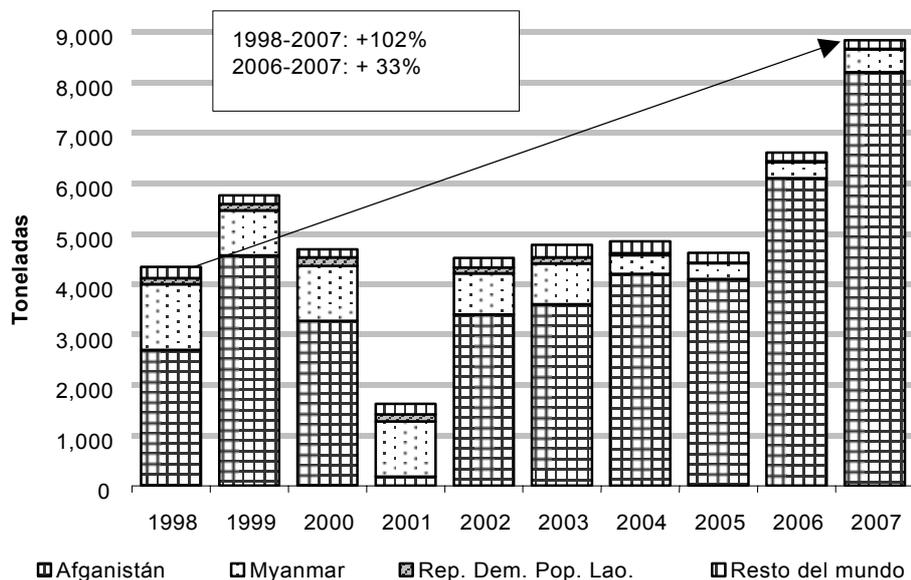


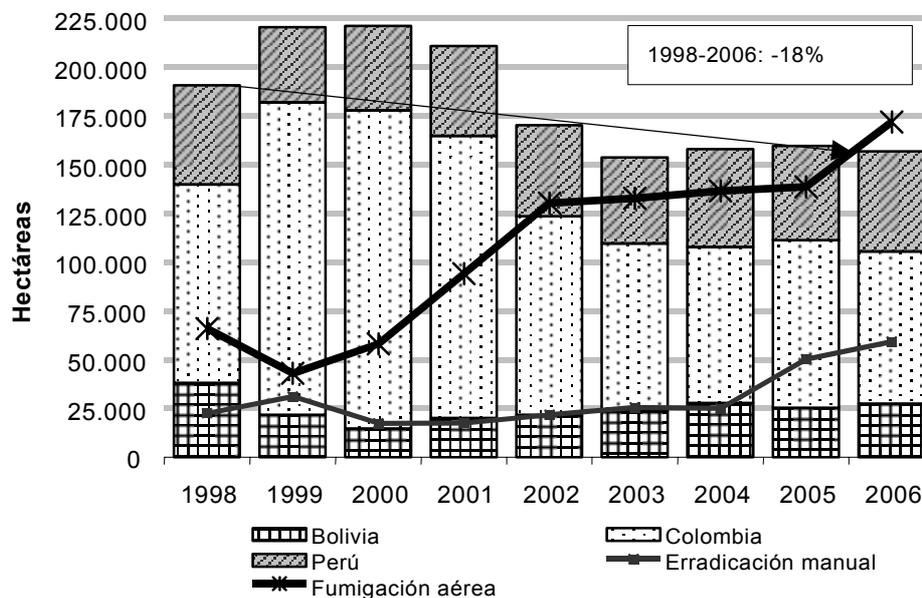
Figura II
Producción ilícita mundial de opio, 1998-2007



2. Entre 1998 y 2006, la superficie total dedicada al cultivo ilícito de arbusto de coca en los Estados andinos de Bolivia, Colombia y el Perú disminuyó un 18%, de 190.800 hectáreas a 156.900 (véase la figura III). A pesar de esta disminución de la superficie dedicada al cultivo de coca, la producción estimada mundial de cocaína se mantuvo en un nivel de 984 toneladas en 2006, lo que representa un 19% más que en 1998 (véase la figura IV). Esta tendencia se puede atribuir a las mejores técnicas de cultivo, por ejemplo, la utilización de variedades de alto rendimiento y la mayor densidad de plantas por hectárea. Además se cree que los laboratorios clandestinos de fabricación de cocaína se han hecho más eficaces en los últimos años. En 2006, correspondió a Colombia el 62% de la fabricación mundial estimada de cocaína, al Perú el 28% y a Bolivia el 10%¹.

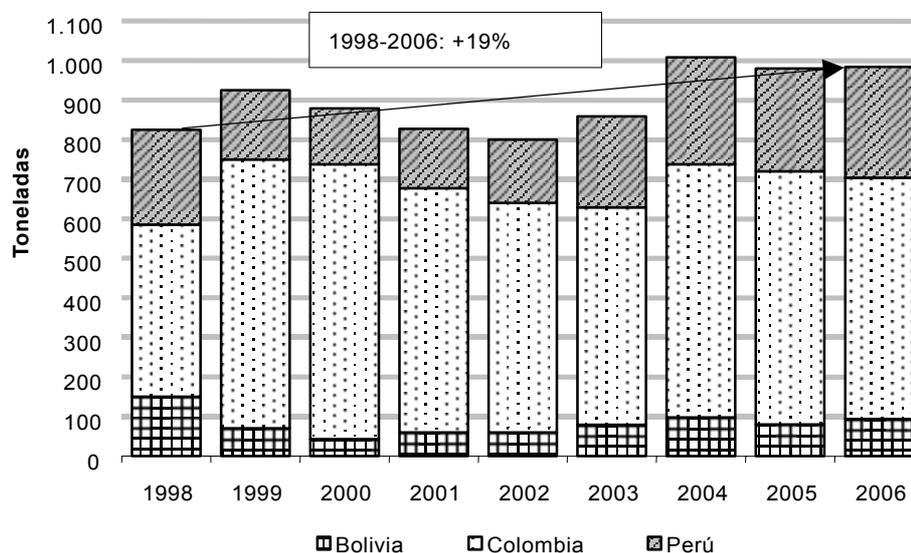
¹ Estas cifras incluyen las estimaciones revisadas de producción en Bolivia y el Perú.

Figura III
Cultivo mundial de arbusto de coca y erradicaciones comunicadas^a, 1998-2006



^a El desglose de la superficie total de los cultivos erradicados en el período 1998-2006, según los informes, fue el siguiente: Bolivia, el 7%; Colombia, el 86%; y el Perú, el 7%. Las cifras de fumigaciones aéreas corresponden a la suma acumulativa de las cifras comunicadas por Colombia.

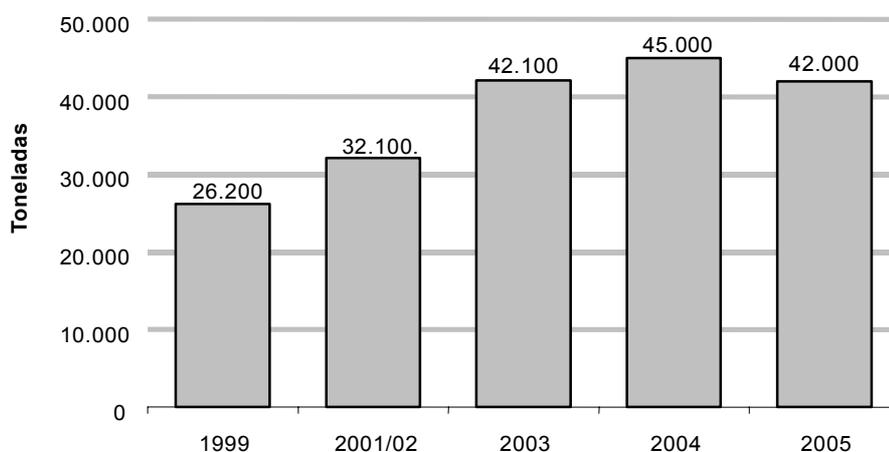
Figura IV
Fabricación mundial potencial de cocaína, 1998-2006



3. Según las últimas estimaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), en 2005 se produjeron aproximadamente 42.000 toneladas de hierba de cannabis, lo que apunta a una estabilización de la producción de cannabis² (véase la figura V). Como se ha indicado en anteriores informes, no se dispone de estimaciones fiables de la superficie mundial dedicada al cultivo de cannabis debido a que está muy difundido. Sigue aumentando el cultivo bajo techo, lo que ha hecho que varios países surjan como importantes productores que abastecen su mercado interno y el mercado internacional. Además, el análisis científico del cannabis permite considerar que aumenta continuamente el nivel de *delta-9-tetrahydrocannabinol*, el principal elemento activo del cannabis, debido a las mejores técnicas de cultivo que se practican en varios países.

Figura V

Estimaciones de la producción mundial de hierba de cannabis, 1999-2005



II. Medidas adoptadas por los gobiernos

4. Las respuestas a la parte VI (cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo) del cuestionario para el quinto ciclo de presentación de informes, que abarca el período comprendido entre junio de 2006 y junio de 2007, se han analizado en función de la variación porcentual de las respuestas positivas a las distintas preguntas en éste y en anteriores informes bienales. Debe señalarse, sin embargo, que la respuesta negativa a una pregunta puede significar que el país en cuestión no tiene ese problema o bien que lo ha resuelto.

5. Se recibieron 105 respuestas de Estados Miembros a la parte VI del cuestionario para el quinto ciclo de presentación de informes, mientras que en el cuarto ciclo (2004-2006) se recibieron 100 (véase el cuadro 1). La distribución geográfica de las respuestas fue la siguiente: África, 21%; América, 19%; Asia, 19%; Europa, 39%; y Oceanía, 1%. En comparación con el cuarto ciclo, aumentó el

² Informe Mundial sobre las Drogas 2007 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.07.XI.5), pág. 97.

número de respuestas recibidas de Estados de América y Europa, y disminuyó el número de respuestas recibidas de Estados de África, mientras que se mantenía estable el número de respuestas recibidas de Estados de Asia y Oceanía.

Cuadro 1

Estados que respondieron a la parte VI del cuestionario para los informes bienales, por ciclos de presentación de informes

| <i>Ciclo</i> | <i>Número de Estados</i> |
|--------------|--------------------------|
| 1998-2000 | 109 |
| 2000-2002 | 120 |
| 2002-2004 | 106 |
| 2004-2006 | 100 |
| 2006-2007 | 105 |

A. Políticas y respuestas estratégicas ante los cultivos ilícitos de plantas narcógenas

6. En el ciclo 2006-2007, 44 Estados (42% de los que respondieron al cuestionario) afirmaron en sus respuestas que tenían planes o programas nacionales, incluso de desarrollo alternativo, para reducir y eliminar los cultivos ilícitos de plantas narcógenas. De ellos, 38 Estados indicaron que sus programas o planes abarcaban el cannabis, 22 que abarcaban la adormidera y 10 el arbusto de coca. El porcentaje de Estados que informaron de que contaban con tales planes o programas aumentó ligeramente con respecto al cuarto ciclo. En comparación con el primer ciclo, 1998-2000, que se utiliza como período de referencia, esa cifra representa un aumento del 13% (véanse las figuras VI y VII).

7. En total, 48 Estados (46% de los que respondieron al cuestionario) comunicaron que sus planes o programas nacionales incluían la erradicación de cultivos u otras medidas coercitivas, frente a 40 Estados (38% de los que respondieron al cuestionario) en el primer ciclo 1998-2000. Durante el decenio, puede establecerse una jerarquía entre las distintas drogas en función del número de países que las mencionan en los que hay cultivos ilícitos de las mismas, que se ha mantenido sin cambios: el cannabis, seguido por la adormidera y a continuación el arbusto de coca.

8. Otros 61 Estados (58% de los que respondieron al cuestionario) informaron de que no contaban con programas o planes que incluyeran el desarrollo alternativo. Algunos de estos Estados indicaron que la pregunta no era aplicable en su caso porque el cultivo ilícito de plantas narcógenas en su territorio era insignificante o inexistente. Otros Estados informaron de superficies reducidas de cultivos ilícitos, que eran objeto de operaciones periódicas de aplicación coercitiva de la ley.

Figura VI
Proporción de Estados que presentaron informes que cuentan con planes o programas nacionales para reducir y eliminar el cultivo ilícito de plantas narcógenas, por ciclos de presentación de informes
 (Porcentaje)

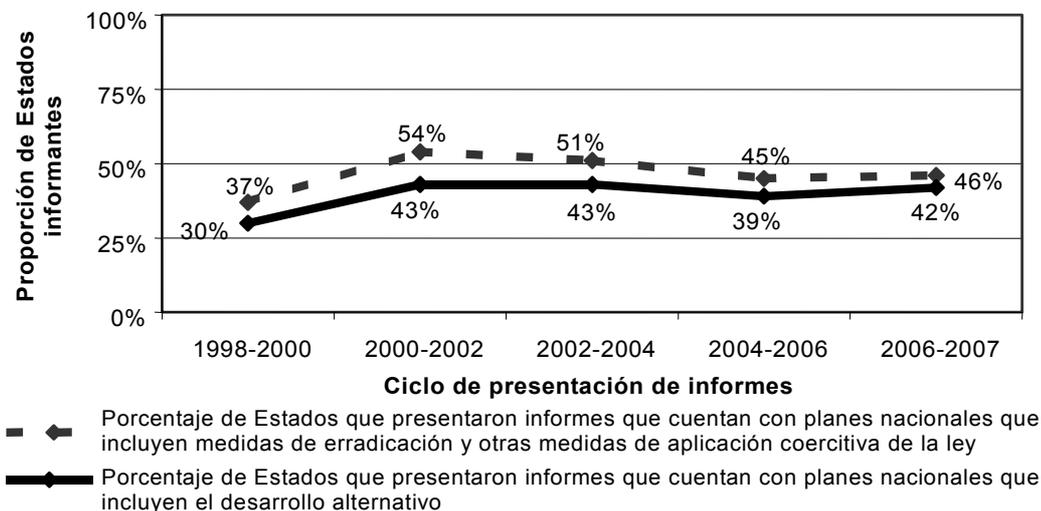
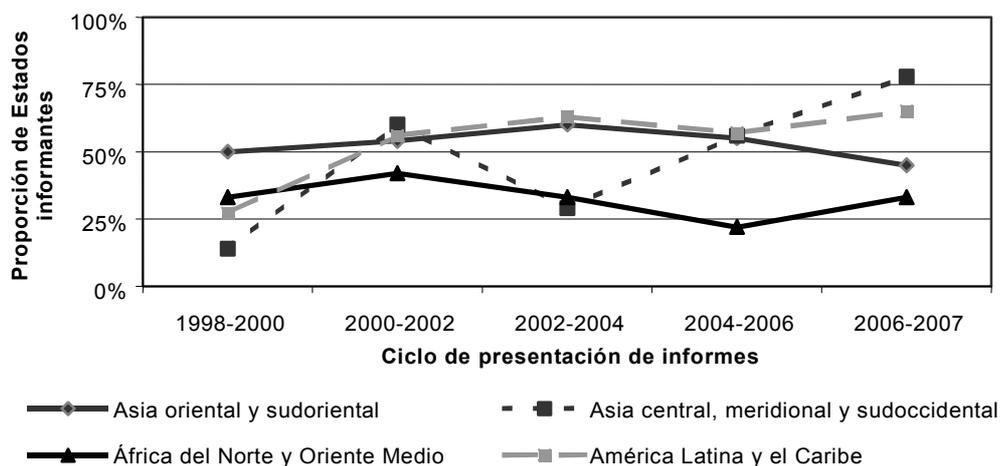


Figura VII
Proporción de Estados que presentaron informes que tienen planes o programas nacionales para reducir y eliminar el cultivo ilícito de plantas narcógenas y que incluyen el desarrollo alternativo, determinadas subregiones, por ciclos de presentación de informes
 (Porcentaje)



9. En 2005, y en cumplimiento de la resolución 45/14 de la Comisión de Estupefacientes, se realizó una evaluación temática de las prácticas de desarrollo alternativo. El informe final³ expone las distintas formas que ha adoptado el desarrollo alternativo, que oscilan entre hacer hincapié en la seguridad o hacerlo en el alivio de la pobreza y el desarrollo. La extensión del desarrollo alternativo ha sido limitada pues ha afectado al 23% de los campesinos que mantienen cultivos ilícitos en los países andinos y al 5% en Asia, según estimaciones. Las políticas de desarrollo alternativo han sido más eficaces cuando han intervenido en su formulación todos los interesados principales, entre ellos los gobiernos, los donantes, las organizaciones no gubernamentales y los beneficiarios, cuando han permitido descentralizar la adopción de decisiones, cuando han habilitado a las comunidades locales y cuando han sido lo bastante flexibles para adaptarse a los contextos locales⁴.

1. Incorporación del desarrollo alternativo

10. En el informe de la evaluación se indica también que el desarrollo alternativo es más eficaz y más sostenible si forma parte de un esquema de desarrollo más amplio cuya meta sea mejorar los medios de vida de las poblaciones rurales marginales⁵. También en 2005 la Dependencia de Evaluación Independiente de la ONUDD realizó una evaluación temática de las iniciativas de desarrollo alternativo. Este informe de carácter interno llegó a una conclusión similar. En él se indica que los programas de desarrollo alternativo tienen que considerar la mejor forma de vincular los proyectos con las políticas nacionales en materia de drogas y desarrollo económico, y que el desarrollo alternativo, para tener éxito, ha de integrarse en el programa nacional de desarrollo⁶.

2. Compromiso a largo plazo

11. Análisis recientes del desarrollo alternativo, tras reconocer el carácter complejo de los problemas de desarrollo asociados con los cultivos ilícitos para la obtención de drogas, señalan que un requisito fundamental es que haya un compromiso político a largo plazo de llevar el desarrollo a las zonas y poblaciones afectadas y que, sin ello, no se logrará que se materialicen todas las posibilidades que ofrece el desarrollo alternativo. En el informe de la evaluación se indica que el compromiso político no puede ser improvisado. Implica destinar recursos financieros a largo plazo al desarrollo humano, disponer de unas leyes razonables de fiscalización de las drogas, el respeto de los derechos humanos y la incorporación coordinada de la reducción de los cultivos ilícitos (medidas coercitivas y de desarrollo alternativo) en la planificación nacional y regional⁷. En 2006, en el debate temático que mantuvo la Comisión de Estupefacientes en su 49º período de sesiones se llegó a una conclusión similar: los participantes determinaron que el

³ *Alternative Development: a Global Thematic Evaluation; Final Synthesis Report* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.05.XI.13).

⁴ *Ibid.*, pág. 11.

⁵ *Ibid.*, pág. vii.

⁶ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Thematic Evaluation of United Nations Office on Drugs and Crime Alternative Development Initiatives* (noviembre de 2005), pág. 33.

⁷ *Alternative Development: a Global Thematic Evaluation ...*, pág. vi.

compromiso político con el desarrollo alternativo y un planteamiento a largo plazo eran ingredientes fundamentales del éxito⁸. Tailandia, que actualmente es un país prácticamente libre de opio, sirve de buen ejemplo de integración del enfoque del desarrollo alternativo en el desarrollo nacional general, con un compromiso político a largo plazo.

3. Desarrollo alternativo, erradicación y medidas coercitivas

12. En el debate temático que mantuvo la Comisión de Estupefacientes en su 49º período de sesiones se observó que debía darse un enfoque integrado al desarrollo alternativo, lo que exigía una combinación de actividades generales, con inclusión de medidas de desarrollo sostenible, de reducción de la demanda y de interceptación y represión, respetando las obligaciones en materia de derechos humanos. En el debate también se observó que los programas de desarrollo alternativo tenían que adecuarse a las condiciones locales, y que la secuencia de esas actividades podría modificarse de acuerdo con dichas condiciones⁹. El informe de la evaluación temática encargada por la ONUDD estableció que hay pocas pruebas de que las erradicaciones reduzcan los cultivos ilícitos a largo plazo, pues éstos se desplazan, las tecnologías productivas evolucionan y la producción total disminuye muy lentamente en el mejor de los casos¹⁰. Al referirse a la sostenibilidad, en el informe se defiende el compromiso a largo plazo con el desarrollo. Se señala también que la reducción de la producción de los cultivos ilícitos no es el único indicador del éxito y que la base para evaluar el impacto y la sostenibilidad de las medidas de desarrollo alternativo tienen que ser los indicadores del desarrollo.

13. En lo que respecta a la situación del Afganistán, en 2006 el Banco Mundial y la ONUDD realizaron una evaluación conjunta de la producción ilícita de drogas en el país y sus repercusiones en las políticas de lucha contra los estupefacientes¹¹. En este informe se observa que hay muchos motivos para centrarse inicialmente en la interceptación de los traficantes de drogas y de sus patrocinadores (que constituyen una de las principales amenazas para la construcción del Estado) y en las instalaciones para refinar opio, mientras se desarrollan progresivamente medios de vida alternativos. Las medidas de interceptación tienen que centrarse en los principales beneficiarios, cuya riqueza amplifica su capacidad de corromper al Estado. En el informe se observa que es frecuente que las medidas represivas fuertes contra los campesinos de zonas remotas, donde los recursos, los activos y los mercados son limitados, sean ineficaces. La erradicación de cultivos de adormidera, y la disminución de la superficie cultivada que esta amenaza de erradicación provoca, tienden a afectar principalmente a los campesinos pobres y los peones, quienes al carecer de apoyo político no pueden pagar sobornos ni protegerse de otro modo.

⁸ *Documentos oficiales del Consejo Económico y Social, 2006, Suplemento N° 8 (E/2006/28)*, cap. II, párr. 11.

⁹ *Ibid.*, párr. 18.

¹⁰ *Thematic Evaluation of United Nations Office on Drugs and Crime Alternative Development Initiatives*, pág. x.

¹¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Banco Mundial, *Afghanistan's Drug Industry: Structure, Functioning, Dynamics, and Implications for Counter-Narcotics Policy*, Doris Buddenberg y William A. Byrd, eds. (noviembre de 2006).

4. Ampliación del alcance del desarrollo alternativo

14. En el debate temático que mantuvo la Comisión de Estupefacientes en su 49º período de sesiones algunos oradores mencionaron la necesidad de ampliar el concepto de desarrollo alternativo para incluir el desarrollo alternativo preventivo. Además se refirieron al desarrollo alternativo preventivo en términos de “estrategia eficiente, en la medida en que se vinculaba directamente con el desarrollo socioeconómico y la conservación del medio ambiente, y como medio de prevenir el desplazamiento de cultivos ilícitos a otras zonas y frenar el aumento de la fabricación de drogas ilícitas”¹². En el debate temático se indicó también que los esfuerzos de la ONUDD se habían centrado en los países andinos y el Asia sudoriental y que debían ampliarse a fin de prestar asistencia a países de otras subregiones. En ese contexto se observó que se debía disponer de programas de desarrollo alternativo y aplicarlos al problema del cultivo ilícito de plantas de cannabis, particularmente en África (véase también la resolución 2006/31 del Consejo Económico y Social)¹³.

B. Cooperación internacional para el desarrollo alternativo

15. En el ciclo 2006-2007, 21 Estados (frente a 24 en el ciclo 2004-2005) informaron de que habían prestado asistencia a otros Estados sobre una base bilateral, regional o multilateral a través de programas de desarrollo alternativo. Esta cifra representa un aumento de tres Estados con respecto al primer ciclo (1998-2000) y, al mismo tiempo, una importante disminución con respecto a los 31 Estados que comunicaron que prestaban asistencia en el ciclo 2000-2002. Un total de 11 Estados (el 11% de los que respondieron al cuestionario) informaron de que recibían asistencia técnica para programas de erradicación, frente a 14 Estados en el ciclo 2000-2002 (véase la figura VIII)¹⁴.

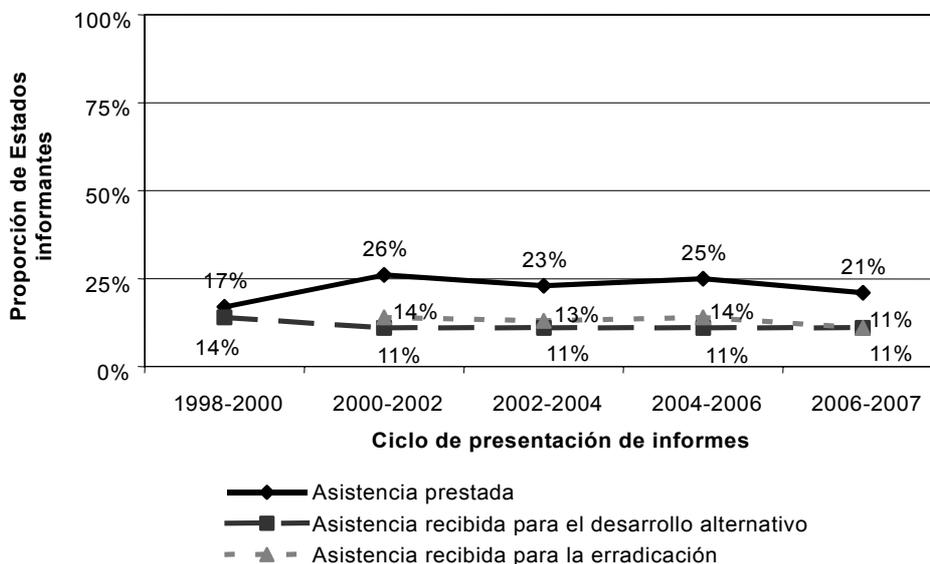
16. A lo largo de los últimos 25 años, la ONUDD ha sido el principal organismo de las Naciones Unidas que ha prestado asistencia multilateral al desarrollo alternativo. Algunos Estados, como Australia, Austria, el Canadá, España, los Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, el Japón, Liechtenstein, Luxemburgo, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Turquía han prestado también asistencia para el desarrollo alternativo en Asia y América Latina. En los últimos años, Bolivia, Colombia y el Perú han incrementado sustancialmente las consignaciones de gastos en los presupuestos nacionales para programas de desarrollo alternativo.

¹² *Documentos oficiales del Consejo Económico y Social, 2006, Suplemento N° 8 (E/2006/28)*, cap. II, párr. 20.

¹³ *Ibid.*, párr. 22.

¹⁴ La pregunta sobre la asistencia recibida para la erradicación se incluyó por primera vez en el cuestionario para los informes bienales correspondiente al segundo ciclo de presentación de informes (2000-2002).

Figura VIII
Proporción de Estados que informaron sobre la cooperación internacional para el desarrollo alternativo y los programas para erradicar los cultivos narcógenos ilícitos, por ciclos de presentación de informes
 (Porcentaje)



17. En el quinto ciclo, los siguientes Estados informaron de que habían prestado asistencia a otros Estados sobre una base bilateral, regional o multilateral mediante programas de desarrollo alternativo para erradicar los cultivos narcógenos ilícitos: Alemania, Australia, Bélgica, el Canadá, China, Croacia, el Ecuador, Egipto, España, los Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, Francia, Granada, Irán (República Islámica del), Italia, el Japón, Luxemburgo, los Países Bajos, el Reino Unido y Tailandia. Además, los siguientes Estados informaron de que tenían acuerdos para el intercambio de información y otros acuerdos de cooperación: Colombia, el Ecuador, Egipto, Filipinas, Irán (República Islámica del) y Tailandia.

18. La Oficina del Banco Mundial en Kabul comunicó que había elaborado unas directrices, adaptadas a la situación del Afganistán, para integrar la fiscalización de los estupefacientes en las actividades de desarrollo¹⁵. La oficina del Banco Mundial en Bolivia informó de la asistencia convencional al desarrollo prestada en ese país. El Banco Asiático de Desarrollo informó del proyecto piloto de estabilización de la sustitución de cultivos que se está poniendo en práctica en la provincia de Houaphan de la República Democrática Popular Lao, cofinanciado por la ONUDD y el Banco Mundial.

¹⁵ Banco Mundial, "Treating the Opium Problem in World Bank Operations in Afghanistan: Guidelines Note", 2006.

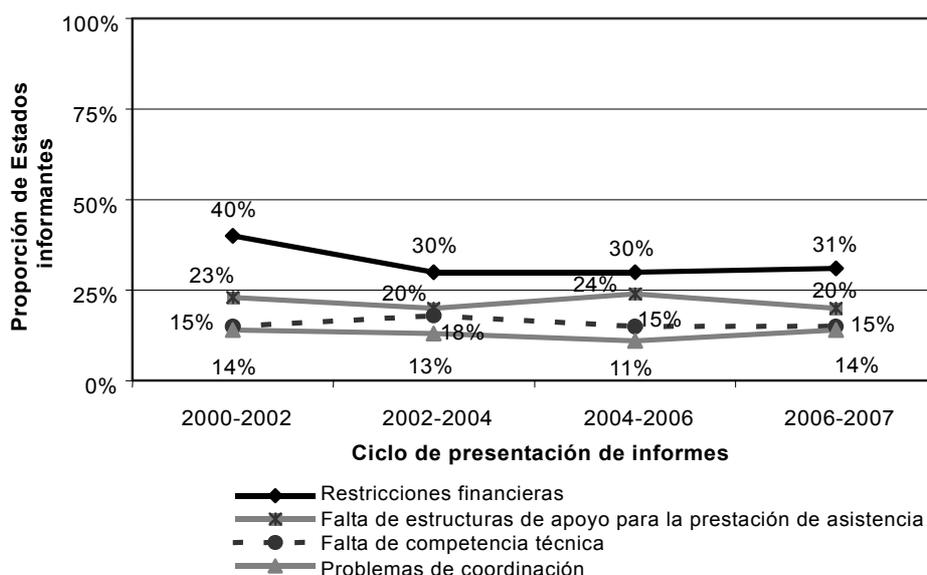
C. Dificultades con que se ha tropezado en la aplicación de los programas de desarrollo alternativo

19. En el ciclo 2006-2007, 32 Estados (el 31% de los que respondieron) señalaron que las restricciones financieras eran el mayor obstáculo para la aplicación de los programas de desarrollo alternativo. Este porcentaje se ha mantenido prácticamente sin cambios desde el ciclo 2002-2004, pero representa una mejora con respecto al ciclo 2000-2002, en el que 47 Estados (el 40% de los que respondieron) señalaron tales restricciones¹⁶. Otros obstáculos señalados por los Estados que respondieron al cuestionario son la falta de una estructura de apoyo para la prestación de la asistencia para el desarrollo (mencionada por 21 Estados), la falta de competencia técnica (15 Estados) y los problemas de coordinación (15 Estados). Durante el decenio, se ha mantenido invariable la jerarquía de los obstáculos (véase la figura IX). Un acontecimiento positivo que se produjo en el ciclo 2006-2007 es que 38 Estados, frente a 32 en el ciclo 2000-2002, indicaron que tenían la competencia técnica necesaria para iniciar programas de desarrollo alternativo.

Figura IX

Proporción de Estados que informaron sobre esferas que planteaban dificultades para la aplicación de los programas de desarrollo alternativo: determinados ciclos de presentación de informes

(Porcentaje)



20. Aunque 32 Estados mencionaron las restricciones financieras como obstáculo al que se enfrentaban en la aplicación de programas de desarrollo alternativo, sólo 10 (frente a nueve en el ciclo 2004-2006) comunicaron que habían negociado

¹⁶ La pregunta sobre las restricciones a las que hacen frente los gobiernos en la aplicación de los programas de desarrollo alternativo se incluyó por primera vez en el cuestionario para los informes bienales correspondiente al segundo ciclo de presentación de informes (2000-2002).

acuerdos de asistencia financiera para programas de desarrollo alternativo y erradicación con instituciones financieras internacionales o bancos regionales de desarrollo, o con ambos. De esos 10 Estados, sólo cinco comunicaron que habían recibido efectivamente ese apoyo. El número de Estados que informaron de que habían recibido apoyo de instituciones financieras internacionales o bancos regionales de desarrollo se ha mantenido bajo a lo largo de todo el decenio 1998-2007 de ciclos de presentación de informes.

21. Durante este decenio 1998-2007, varios Estados informaron sobre las dificultades que tenían para obtener recursos financieros de instituciones financieras internacionales y bancos regionales de desarrollo para programas de desarrollo alternativo y erradicación. En el ciclo 2006-2007, Angola, Bolivia, Líbano, Marruecos, Myanmar y el Paraguay informaron sobre esta cuestión.

22. Varios Estados informaron sobre sus esfuerzos para conseguir recursos financieros para erradicar cultivos ilícitos y para programas de desarrollo alternativo. Algunos Estados indicaron que se destinaban recursos nacionales para financiar estos programas. Algunos Estados comunicaron también que habían recibido apoyo bilateral y multilateral para programas de desarrollo alternativo y erradicación. Unos cuantos Estados indicaron que el producto del decomiso de bienes relacionados con las drogas se había destinado también a financiar estos programas.

23. La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de Estados Americanos señaló que la aplicación de programas de desarrollo alternativo en la región, y su sostenibilidad, estaban influidas por varios factores, entre ellos la escasa fiabilidad de las fuentes de fondos. Además, otro problema común señalado por los Estados Miembros es la falta de coordinación de las políticas de desarrollo alternativo en la región.

24. En el informe de evaluación temática de la ONUDD se señala que los productores ilícitos de coca de los países andinos citan la falta de mercados viables y estables como obstáculo importante para lograr un desarrollo alternativo, además de malas carreteras, falta de crédito o inexistencia de agroindustrias. En Asia sudoriental, además de muchas de las mismas dificultades, se destaca la cuestión étnica, y el centro de atención es conseguir la integración en la sociedad nacional y el acceso a sus servicios¹⁷.

D. Enfoques mejorados e innovadores del desarrollo alternativo

25. Un poco más del 20% de los Estados que respondieron al cuestionario comunicaron que otorgaban apoyo financiero a iniciativas comunitarias para programas de desarrollo alternativo o erradicación y que apoyaban la creación y capacitación de organizaciones comunitarias. Esa cifra representa un leve aumento con respecto al ciclo 2000-2002, durante el cual un promedio del 17% de los Estados comunicaron que concedían tales apoyos¹⁸.

¹⁷ *Alternative Development: a Global Thematic Evaluation ...*, págs. 2 a 30.

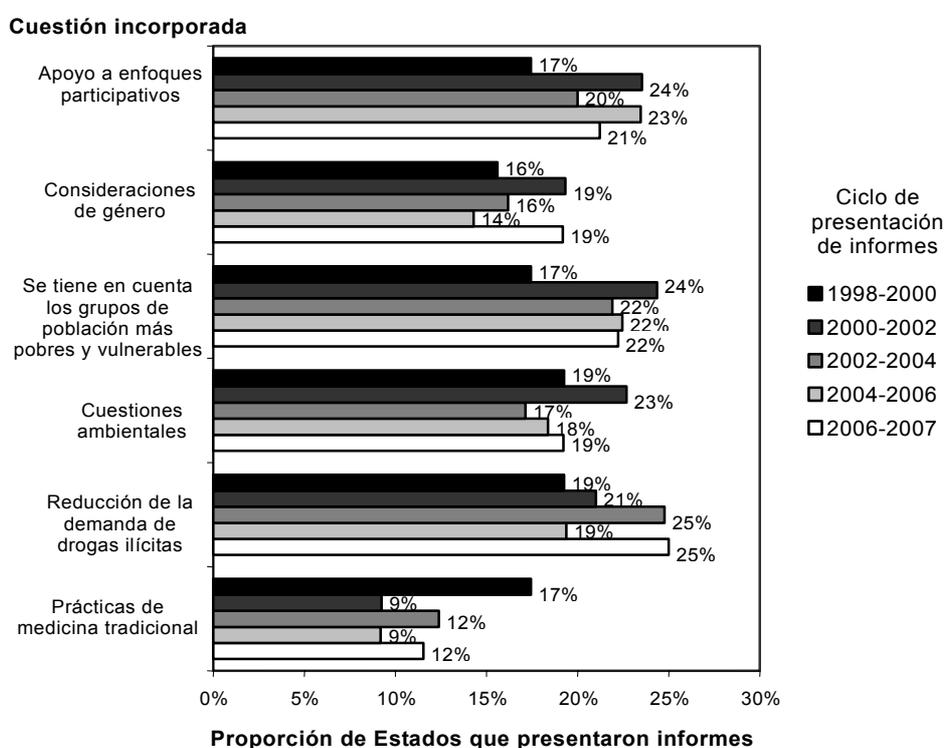
¹⁸ Las preguntas relacionadas con el apoyo a las organizaciones comunitarias y las iniciativas comunitarias se incorporaron por primera vez en el cuestionario para los informes bienales correspondiente al segundo ciclo de presentación de informes (2000-2002).

26. En lo que respecta a los progresos en la incorporación de otras importantes cuestiones transversales en los programas de desarrollo alternativo, el porcentaje de Estados que comunicaron que sus programas de desarrollo alternativo incluían prácticas de medicina tradicional disminuyó en el quinto ciclo de presentación de informes (2006-2007) en comparación con el primer ciclo (1998-2000). Un porcentaje mayor de Estados indicó que sus programas de desarrollo alternativo apoyaban enfoques participativos, incorporaban la dimensión de género y consideraciones ambientales, prestaban atención a las personas más pobres y vulnerables e incluían medidas para reducir la demanda de drogas ilícitas. Sin embargo, ese aumento ha fluctuado pues el porcentaje más alto de Estados que respondieron afirmativamente a estas preguntas se produjo en el ciclo 2000-2002 (véase la figura X).

Figura X

Proporción de Estados que informaron de la incorporación de determinadas cuestiones transversales en los programas de desarrollo alternativo, por ciclos de presentación de informes

(Porcentaje)



1. Consideraciones de género

27. Desde principios del decenio de 1990, los proyectos de desarrollo alternativo han intentado abordar las consideraciones de género, con resultados divergentes. Un estudio realizado en Tailandia mostró que el programa tailandés-alemán de

desarrollo de las tierras altas había beneficiado a las mujeres gracias a mejoras de la salud, la educación y la agricultura de subsistencia. Sin embargo, el estudio puso de manifiesto también que el desarrollo había reducido el control de los recursos por las mujeres al ampliar a su costa el papel económico del marido en el hogar. Un estudio de ocho proyectos de desarrollo alternativo realizados por diversos organismos en el Perú, en la zona de Aguaytia-Neshuya, en el valle del Huallaga, mostró que el nivel de participación de las mujeres en las decisiones sobre el desarrollo alternativo había aumentado en el curso de la ejecución de todos los proyectos¹⁹.

2. Cuestiones ambientales

28. Los cultivos ilícitos de plantas narcógenas y la producción ilícita de drogas se reconoce que tienen muchos efectos negativos para el medio ambiente, como la desaparición de bosques debido a las técnicas de tala y quema, la utilización indiscriminada de herbicidas y plaguicidas, la sobreexplotación de los recursos forestales y el vertido de los productos residuales (precursores químicos) en los ríos. A lo largo del último decenio, varios proyectos de desarrollo alternativo, en particular en los países andinos, se han centrado en la protección del medio ambiente, con resultados alentadores. En Bolivia, el programa de ordenación forestal y agroforestal “Jatun Sach’a”, apoyado por la ONUDD, ha mejorado la vida de aproximadamente 10.000 familias, reforzado las capacidades institucionales de las asociaciones de productores y tenido una influencia positiva en la legislación y las políticas forestales nacionales. En Tailandia, el programa de desarrollo tailandés-alemán de las tierras altas ha mejorado la ordenación de la cuenca y el equilibrio ecológico en general²⁰.

3. Enfoques participativos

29. Se ha constatado que la utilización de enfoques participativos en el desarrollo alternativo es tan importante como la incorporación de éste en los programas de desarrollo. Como se indicó en el informe de la Conferencia Internacional sobre el papel del desarrollo alternativo en la fiscalización de estupefacientes y la cooperación para el desarrollo, celebrada en Feldafing (Alemania) del 7 al 12 de enero de 2002, por “enfoque participativo” se entiende algo más que limitarse a consultar a las comunidades sobre sus deseos. Requiere un diálogo serio en el que estas comunidades puedan disponer de un amplio margen de negociación²¹. Los procesos de desarrollo alternativo tienen que ser especialmente participativos y democráticos, ya que es fundamental para su éxito que haya una relación de confianza entre todos los interesados. Se ha estimado que las experiencias de planificación participativa rural y fomento de la capacidad de los comités de desarrollo rural de la República Democrática Popular Lao constituyen modelos de buenas prácticas²². También ha tenido éxito la experiencia en Myanmar de trabajo

¹⁹ *Alternative Development: a Global Thematic Evaluation ...*, págs. 9 y 27.

²⁰ *Ibid.*, pág. 7.

²¹ *The Role of Alternative Development in Drug Control and Development Cooperation: International Conference, 7 a 12 de enero de 2002, Feldafing (Alemania)* (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, Organismo Alemán de Cooperación Técnica y Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, 2002).

²² *Ibid.*, pág. 23.

con organizaciones de desarrollo de distrito, ya que se promueve la identificación de la población local con los proyectos al permitir que los beneficiarios participen en su definición y ejecución²³.

4. Prevención del uso indebido de drogas, tratamiento y rehabilitación de los consumidores de drogas

30. Las medidas de prevención, tratamiento y rehabilitación han sido un elemento integrante de los programas de desarrollo alternativo, en particular en Asia sudoriental. En la República Democrática Popular Lao, el proyecto Palavek (que abarca el período 1989-1996) puso en marcha el primer programa de tratamiento y rehabilitación de carácter rural en el país. En Myanmar, el primer programa de reducción de la demanda de drogas se puso en marcha en 2002, en el distrito de Mong Pawk. En ambos países, los programas de desarrollo alternativo fueron pioneros en el tratamiento de los consumidores de drogas y la prestación de apoyo a estrategias de reinserción social. En el Afganistán, los niveles de uso abusivo del opio y la heroína han aumentado sustancialmente en los últimos años. Suscita grave preocupación el uso abusivo de opio por mujeres y niños de aldeas remotas, que no tienen acceso a servicios médicos.

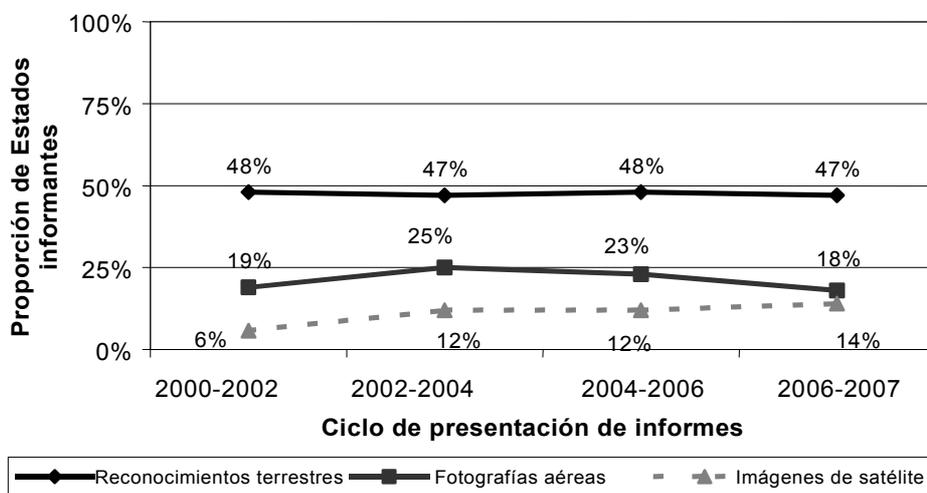
E. Vigilancia del cultivo ilícito, intercambio de información y evaluación del efecto de los programas de desarrollo alternativo

31. Por lo que respecta a los mecanismos de vigilancia de los cultivos ilícitos, el método que los Estados han comunicado que utilizaban más frecuentemente a lo largo de los distintos ciclos de presentación de informes han sido los reconocimientos terrestres, seguidos por las fotografías aéreas y la utilización de imágenes de satélite (véase la figura XI)²⁴. Algunos Estados han comunicado en repetidas ocasiones que vigilan los cultivos ilícitos mediante servicios de inteligencia, vigilancia comunitaria, redes de información, patrullas terrestres y en determinados casos concretos y aislados vigilancia con helicópteros. El número de Estados que han indicado que compartían información sobre la vigilancia de los cultivos ilícitos a escala nacional, regional e internacional disminuyó de 59 en el ciclo 2000-2002 a 45 en el ciclo 2006-2007.

²³ Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, *Alternative Development: Sharing Good Practices, Facing Common Problems* (2001).

²⁴ La pregunta sobre los mecanismos de vigilancia de cultivos ilícitos se incorporó por primera vez en el cuestionario para los informes bienales correspondiente al segundo ciclo de presentación de informes.

Figura XI
Métodos utilizados por los Estados que presentaron informes para la vigilancia de los cultivos ilícitos: determinados ciclos de presentación de informes
 (Porcentaje)



32. En el quinto ciclo (2006-2007), 23 Estados, frente a 17 en el ciclo 1998-2000 que se utiliza como base, informaron de que disponían de sistemas para vigilar y evaluar el efecto cualitativo y cuantitativo de los programas de desarrollo alternativo y erradicación de los cultivos ilícitos (véase la figura XII). Eso sugiere que sólo la mitad de los Estados que utilizan programas de este tipo disponen de mecanismos para evaluar su efecto.

33. A lo largo del decenio de presentación de informes, algunos Estados informaron de que la falta de competencia técnica y las restricciones financieras eran los motivos por los que no contaban con sistemas de vigilancia y evaluación en funcionamiento. En el ciclo 2006-2007, Bolivia indicó que disponía de un sistema para vigilar los cultivos de coca y otros cultivos, así como las zonas agroforestales y forestales, pero que carecía de un sistema para evaluar cualitativamente los programas de desarrollo alternativo. Indonesia comunicó que no disponía de un mecanismo de vigilancia y que sus programas de desarrollo alternativo eran recientes y no habían sido evaluados todavía.

Medición del impacto del desarrollo alternativo

34. En algunas evaluaciones recientes de los programas de desarrollo alternativo se recomienda la utilización de parámetros socioeconómicos para medir el impacto y la sostenibilidad del desarrollo alternativo²⁵. En el curso del debate temático que mantuvo la Comisión de Estupefacientes en su 49º período de sesiones se señaló que

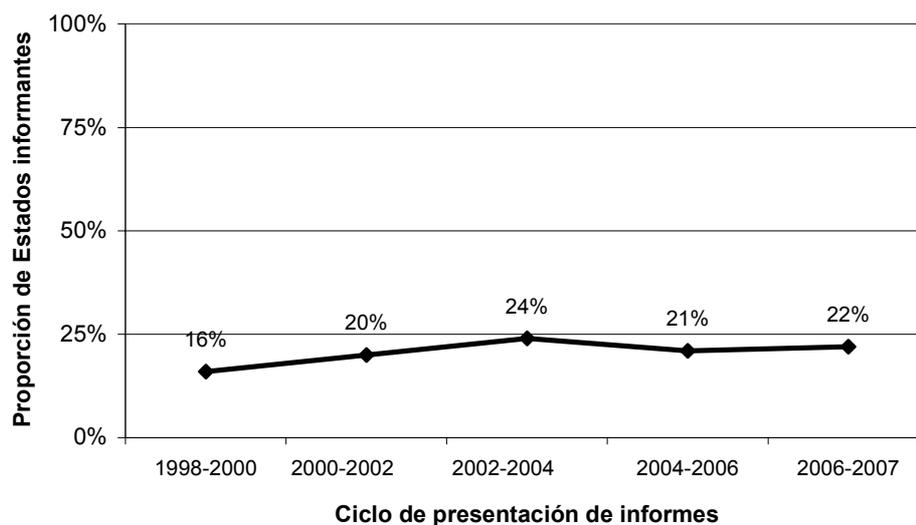
²⁵ *Documentos oficiales del Consejo Económico y Social, 2006, Suplemento N° 8 (E/2006/8), cap. II, párr. 16; Alternative Development: a Global Thematic Evaluation ...*, pág. 17; y *Thematic Evaluation of United Nations Office on Drugs and Crime Alternative Development Initiatives ...*, págs. 11 y 12.

era necesario utilizar una combinación de indicadores del impacto, que incluyera la medición de los avances en la educación, la salud, el empleo, el medio ambiente, las consideraciones de género, la consolidación de las instituciones y la capacidad del gobierno.

Figura XII

Proporción de Estados que presentaron informes que tenían sistemas de vigilancia y evaluación de los programas de desarrollo alternativo y erradicación, por ciclos de presentación de informes

(Porcentaje)



35. También en un informe reciente sobre el cultivo de adormidera en el Afganistán²⁶ se señalaba que el éxito de la fiscalización de estupefacientes no podía medirse sólo en términos de reducción del número de hectáreas cultivadas con plantas narcógenas y que era necesario evaluar el carácter cualitativo de cualquier cambio en las pautas de cultivo y las estrategias de supervivencia de las poblaciones. En el informe se alegaba que el análisis de la dinámica necesaria para que las familias lograran sustituir el papel que desempeñaba el opio en sus estrategias de supervivencia ayudaría a entender cuándo el cambio “forma parte de un proceso más amplio de diversificación de los cultivos y los ingresos o se trata simplemente de una respuesta temporal a un imperativo político”²⁷. Basándose en los resultados de las indagaciones realizadas en nueve provincias, en el informe se indicaba que la diversificación de los cultivos y de los ingresos (debido principalmente a la utilización de una horticultura avanzada) se estaba produciendo en varias localidades en las que los canales de comercialización estaban funcionando bien y donde se consideraba que la erradicación era una amenaza real.

²⁶ David Mansfield, *Beyond the Metrics; Understanding the Nature of Change in the Rural Livelihoods of Opium Poppy Growing Households in the 2006/07 Growing Season* (mayo de 2007).

²⁷ *Ibid.*, pág. i.

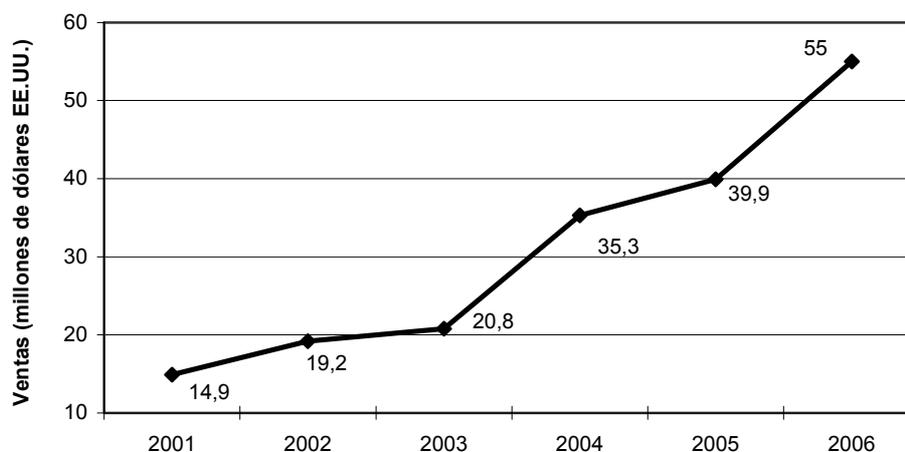
F. Mejoramiento del marco económico del desarrollo alternativo

36. A lo largo del decenio de presentación de informes, algunos Estados han facilitado información sobre sus esfuerzos por mejorar el marco económico del desarrollo alternativo. Entre estos esfuerzos cabe citar actividades de propaganda, la promoción de la participación comunitaria, la coordinación entre instituciones, el establecimiento y reforzamiento de planes cooperativos y el apoyo para la formación de cadenas de producción orientadas al mercado. Algunos Estados han informado también sobre la promoción de la diversificación de productos y la obtención de productos de valor añadido, las marcas comerciales y los certificados de cultivo orgánico, la participación en ferias comerciales y la negociación de aranceles preferenciales para los productos del desarrollo alternativo.

37. La CICAD ha observado que para tener éxito en los programas de desarrollo alternativo es necesario estudiar los mercados de los productos correspondientes. Los resultados económicos de las empresas de agricultores apoyadas por la ONUDD en el Perú en los últimos años (véase la figura XIII) muestran que es fundamental para el éxito del desarrollo alternativo que se preste un apoyo adecuado a las actividades de comercialización. La iniciativa del Gobierno de Colombia de comercializar los productos del desarrollo alternativo con la etiqueta “Productos de paz” ha hecho que aumentara la participación del sector privado y sirve de ejemplo de enfoques innovadores que pueden adaptarse a otros contextos y países.

Figura XIII

Ventas de empresas agrícolas en el Perú vinculadas con la ONUDD, 2001-2006



III. Medidas adoptadas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

A. Vigilancia mundial de los cultivos ilícitos

38. La ONUDD presta asistencia a los Estados Miembros desde 1999 para que establezcan sistemas de vigilancia de los cultivos ilícitos de adormidera y arbusto de

coca. En colaboración con los gobiernos interesados se han realizado estudios anuales en el Afganistán, Bolivia, Colombia, Myanmar, el Perú y la República Democrática Popular Lao. Se realizaron además evaluaciones iniciales del cultivo de arbusto de coca en el Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela. La ONUDD ha colaborado también con el Gobierno de Marruecos para evaluar la extensión de los cultivos de cannabis en ese país.

39. En el curso de los años, algunos países han ampliado el alcance de estos sistemas de vigilancia, de forma que actualmente ofrecen información sobre los precios de la coca y el opio, los ingresos que obtienen los agricultores de los cultivos ilícitos y sus motivos para mantenerlos o interrumpirlos. Así pues, los informes nacionales se han convertido en unos instrumentos valiosos para elaborar políticas en materia de drogas y orientar la asistencia al desarrollo.

40. En el Afganistán la ONUDD ha reforzado, a pesar de los problemas de seguridad, sus actividades de vigilancia realizando evaluaciones anuales rápidas y observaciones mensuales del precio del opio. En 2006, por segundo año consecutivo, la ONUDD participó en la labor de verificación de las actividades de erradicación realizadas por el Gobierno del Afganistán.

41. Tras las importantes reducciones del cultivo de adormidera en Myanmar y la República Democrática Popular Lao, la ONUDD preparó unos cuestionarios para medir el efecto de la erradicación de la adormidera en los medios de vida de las comunidades afectadas, sondeando las intenciones de los agricultores. En los Estados andinos de Bolivia, Colombia y el Perú se ha introducido un sistema, similar al utilizado en el Afganistán para disponer de información mensual sobre el precio del opio, para obtener información sobre los precios de la coca y la cocaína. En Bolivia y Colombia se realizaron estudios del rendimiento de hoja de coca que se tradujeron en un ajuste de sus estimaciones y de la fabricación potencial de cocaína.

B. Panorama general de las iniciativas de desarrollo alternativo

42. A lo largo del decenio de presentación de informes, la ONUDD ha seguido desempeñando un papel destacado en la asistencia que se presta a los Estados para que se enfrenten con los cultivos ilícitos en un marco de mitigación de la pobreza y desarrollo alternativo, y de conformidad con el Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y el desarrollo alternativo (resolución S-20/4 E de la Asamblea General). Entre 1998 y 2007, la ONUDD destinó 133 millones de dólares de los EE.UU. a programas y proyectos de desarrollo alternativo en los países más afectados por el cultivo ilícito de adormidera y arbusto de coca.

43. La ONUDD ha seguido también promoviendo la utilización de prácticas óptimas y el intercambio de experiencias, y ofreciendo asistencia a los Estados para identificar y obtener recursos para programas de desarrollo alternativo. Además, la ONUDD ha propugnado la inclusión de los objetivos de la lucha contra los estupefacientes en las políticas, los planes y los programas de desarrollo más amplios y ha seguido esforzándose por prestar asistencia a los Estados en la solución de cuestiones transversales.

1. Asia central y sudoccidental

44. En 2007, los cultivos de adormidera en el Afganistán ocuparon una superficie de 193.000 hectáreas (un 17% más que en 2006). La producción de opio llegó a 8.200 toneladas (un aumento del 34% con respecto a 2006), convirtiendo al Afganistán en el principal abastecedor mundial de esta sustancia. El valor total de la producción de opio para el agricultor (1.000 millones de dólares EE.UU.) equivalió al 13% del producto interno bruto del Afganistán en 2007 (7.500 millones de dólares EE.UU.)²⁸. El número de personas dedicadas al cultivo de adormidera en el Afganistán aumentó de una cifra estimada de 2,9 millones en 2006 a una cifra estimada de 3,3 millones en 2007.

45. En 2007, sin embargo, 13 de las 34 provincias del Afganistán estaban libres de opio (frente a sólo seis provincias en 2006), y las tendencias del cultivo de adormidera se movían en direcciones opuestas en la zona central y norte y en la zona sudoccidental. Las 13 provincias libres de opio están situadas en la zona norte y central del Afganistán, mientras que en el Afganistán sudoccidental, a pesar de que los niveles de ingresos son superiores, el cultivo de adormidera alcanzó niveles sin precedentes, localizándose el 70% del cultivo de adormidera del país en las cinco provincias que hacen frontera con el Pakistán, y más del 50% en la sola provincia de Helmand.

46. La ONUDD siguió prestando apoyo al Gobierno del Afganistán para el desarrollo de políticas, el fomento institucional y la creación de capacidad para encontrar medios de vida alternativos y la vigilancia de los cultivos ilícitos. La ONUDD ha establecido una red de expertos en medios de vida alternativos cuya base se encuentra en las oficinas centrales y provinciales (Badakhshan, Balkh, Herat, Kandahar y Nangarhar) del Ministerio de Lucha contra los Estupefacientes. Los expertos ofrecen apoyo técnico y coordinación a las oficinas provinciales del Ministerio y ayudan a reunir información sobre proyectos de vida alternativos en sus respectivas provincias.

47. En 2007 la ONUDD ofreció una serie de cursos de formación con el fin de mejorar la capacidad del Ministerio de Lucha contra los Estupefacientes y otros ministerios fundamentales en seis provincias. Con objeto de elaborar y valorar programas de medios de vida alternativos, participaron también en estos cursos de capacitación representantes de los organismos donantes más importantes y de las organizaciones no gubernamentales con actividades en la esfera de los medios de vida alternativos, destacándose en ellos la necesidad de reforzar la cooperación entre los interesados en la compilación y análisis de datos y el establecimiento de prácticas comunes de vigilancia y evaluación para todos los interesados y sectores.

48. La ONUDD, en estrecha colaboración con el Gobierno del Afganistán y los principales interesados, está depurando actualmente una hoja de ruta para hacer del Afganistán un país libre de adormidera. La hoja de ruta debe ayudar a que aumente el número de provincias libres de opio, a lo que habrá que sumar un mejor gobierno. El enfoque utilizado en la hoja de ruta es conforme con la Iniciativa de buena actuación del Gobierno del Afganistán. La hoja de ruta tiene un doble propósito.

²⁸ Estimaciones de la Oficina Central de Estadística del Gobierno del Afganistán, recogidas en la publicación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Afghanistan: Opium Survey 2007*, pág. 7.

Primero, pretende que se ofrezca un paquete mayor de incentivos y recompensas positivas a las provincias que tengan buenos resultados en la esfera de la fiscalización de estupefacientes, a fin de sostener los progresos logrados. Segundo, define el papel de los interesados y promueve la coordinación de las operaciones sobre el terreno, aumentando la sinergia y el impacto de las intervenciones actuales de una forma eficaz en función de los costos.

2. Asia oriental y sudoriental

49. Los Estados de Asia sudoriental han logrado notables avances en la reducción del cultivo ilícito de adormidera en el último decenio. Los cultivos ilícitos en Tailandia y Viet Nam dejaron de ser significativos hace más de un decenio. En 2007, la República Democrática Popular Lao, país que en su momento fue el tercer productor de adormidera ilícita del mundo, cultivó 1.500 hectáreas, cifra muy inferior a las 26.900 de 1998.

50. La mayor reducción en términos absolutos se produjo en Myanmar, con una disminución del cultivo de adormidera del 83% en nueve años, pasando de 130.300 hectáreas en 1998 a sólo 21.500 en 2006. Sin embargo, después de seis años consecutivos de disminución, el cultivo aumentó en 2007 un 29%, hasta 27.700 hectáreas, y la producción potencial de opio en 2007 se elevó a 460 toneladas, frente a 315 en 2006. Aunque Myanmar sigue siendo el segundo productor mundial de opio, su participación en la producción mundial disminuyó del 30% en 1998 al 5% en 2007.

51. En Myanmar, las ventas de opio constituyen el 50% o más de los ingresos anuales en efectivo de los agricultores, ingresos que se utilizan principalmente para salvar épocas de escasez de alimentos. Debido a la rápida reducción del cultivo de adormidera y la consiguiente pérdida de los ingresos que obtenían del opio, muchos hogares están experimentando escasez de alimentos. En 2007, 163.000 hogares tenían cultivos de adormidera, lo que representa un aumento del 29% con respecto a 2006.

52. Desde 1998, la ONUDD ha colaborado con diversos asociados²⁹ para mitigar el impacto de la erradicación del opio sobre los medios de vida. En la Región Especial 2 de Wa, en la parte oriental del Estado de Shan, 40.000 personas aproximadamente han recibido asistencia. Los esfuerzos se han centrado en la salud, la educación, la infraestructura básica, el desarrollo comunitario, la seguridad alimentaria y los medios de vida alternativos. Los resultados obtenidos fueron evaluados y publicados en 2006 a través del folleto "Reaching out to the Wa: Achievements in Mong Pawk District 1995-2005", publicado por la Oficina de la ONUDD en Myanmar. En el ciclo 2006-2007, la ONUDD siguió prestando apoyo a actividades relacionadas con los medios de vida, incluidos bancos comunitarios de arroz, cría de ganado, formación profesional, irrigación y mantenimiento de carreteras secundarias, así como en materia de alfabetización de adultos y atención básica de salud.

53. La ONUDD siguió también impulsando el programa multilateral que abarca las regiones de Kokang y Wa, a través de la Iniciativa de Kokang y Wa (KOWI). Entre los asociados de KOWI figuran ministerios del gobierno, organizaciones de

²⁹ Programa Mundial de Alimentos, Aide Medical International y Malteser International.

las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales. En 2007, el Gobierno de Myanmar, la ONUDD y otros organismos de las Naciones Unidas aprobaron un marco para la transición de la ayuda de emergencia al desarrollo alternativo en la región de Wa durante el período 2008-2011.

54. En la República Democrática Popular Lao, la ONUDD ha prestado apoyo a intervenciones de desarrollo alternativo en el marco de las actividades de reducción de la pobreza desde principios del decenio de 1990. La asistencia de la ONUDD se ha centrado en la atención básica de salud, el tratamiento y la rehabilitación de opiómanos, la infraestructura esencial, como los sistemas de regadío en pequeña escala, las carreteras secundarias, la seguridad alimentaria y los medios de vida alternativos. El mantenimiento de las reducciones logradas en el cultivo de adormidera y la prevención de su reaparición siguen siendo una prioridad para el Gobierno y la ONUDD.

55. En el ciclo 2006-2007, la ONUDD, en asociación con otros organismos de las Naciones Unidas y el Banco Asiático de Desarrollo, siguió prestando asistencia para el desarrollo alternativo en las provincias de Phongsaly, Houaphan y Oudomxay. La ONUDD prestó apoyo a la aplicación de la estrategia nacional del programa contra los estupefacientes y a la cartografía de las 1.100 aldeas más pobres que anteriormente cultivaban adormidera y que se beneficiaron del plan de acción para la planificación de las actividades después de la eliminación de la adormidera, a fin de identificar lagunas en las ayudas prestadas y encontrar potenciales asociados para colmar esas lagunas.

56. A lo largo del decenio 1998-2007 de ciclos de presentación de informes, la ONUDD promovió la cooperación regional y el intercambio de información y conocimientos sobre el desarrollo alternativo y la vigilancia de los cultivos ilícitos en Asia sudoriental, y les prestó apoyo. La ONUDD ha facilitado también la ejecución del Plan de Acción ACCORD de actividades cooperativas de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y de China en respuesta a las drogas peligrosas, que incluye actividades de desarrollo alternativo.

57. En 2007, la ONUDD lanzó la Alianza mundial de desarrollo alternativo, con un apoyo generoso del Gobierno de Alemania. La Alianza está previsto que preste apoyo a la República Democrática Popular Lao y a Myanmar en sus esfuerzos por fiscalizar los estupefacientes y reducir la pobreza. El proyecto, entre otras cosas, aumentará las capacidades de las autoridades nacionales competentes, el personal técnico y los principales colaboradores en actividades de desarrollo para integrar los objetivos del desarrollo alternativo en las políticas, planes y programas de desarrollo más amplios.

3. Países andinos

58. En Bolivia, Colombia y el Perú, la participación de los pequeños campesinos en el cultivo ilícito de coca siguió vinculada con la pobreza, la inseguridad y la exclusión de la sociedad estructurada. Los ingresos por habitante obtenidos del cultivo de arbusto de coca en 2005 fueron inferiores al producto interno bruto por habitante en los tres países (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
Valor de la coca para el campesino e ingresos por habitante

| | <i>Valor potencial para el campesino de los productos de la coca en 2005 (millones de dólares EE.UU.)</i> | <i>Número de hogares que cultivan arbusto de coca</i> | <i>Ingresos por habitante procedentes de la coca (dólares EE.UU.)</i> | <i>PIB por habitante (dólares EE.UU.)</i> |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Bolivia | 180 | 40 000 ^a | 900 | 974 ^b |
| Colombia | 843 | 68 600 ^c | 2 500 | 2 700 ^d |
| Perú | 307 | 50 000 ^a | 1 200 | 2 490 ^b |

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Coca Cultivation in the Andean Region: a Survey of Bolivia, Colombia and Peru* (junio de 2006), pág. 16.

^a Estimación basada en la superficie media cultivada por cada hogar.

^b Banco Mundial, 2004.

^c Estimación basada en inspecciones sobre el terreno.

^d Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia, 2005.

59. En Colombia, la superficie total dedicada al cultivo de arbusto de coca disminuyó significativamente (un 52%) desde el máximo de 163.000 hectáreas en 2000 a 78.000 en 2006. Entre 1998 y 2006, la superficie disminuyó un 23%. Colombia sigue siendo el país con mayor superficie destinada al cultivo de arbusto de coca del mundo, con un 50% del total mundial. A finales de 2006, se cultivaba arbusto de coca en 23 de los 32 departamentos de Colombia. El Gobierno de Colombia comunicó unos niveles de erradicación sin precedentes en 2006, lo que se logró con una combinación de fumigación aérea y erradicación manual.

60. En el ciclo 2006-2007, la ONUDD prestó asistencia al Gobierno de Colombia en el marco del plan nacional de desarrollo alternativo. El programa de desarrollo alternativo apoyado por la ONUDD se centra en el alivio de la pobreza mediante la conservación del medio ambiente, la gestión productiva sostenible de ecosistemas estratégicos y el apoyo a la comercialización de productos del desarrollo alternativo.

61. El programa apoyado por la ONUDD en los departamentos de Meta y Caquetá, iniciado en 1999, se completó en 2007. Sus resultados han sido reconocidos nacional e internacionalmente y se consideran un ejemplo de buena práctica por parte del Gobierno de Colombia. Un total de 367 familias y cuatro organizaciones de campesinos recibieron apoyo técnico y asistencia para la gestión de actividades productivas, con inclusión de la producción y comercialización de café, cacao y miel orgánicos. La miel orgánica se comercializa ahora en una gran cadena de supermercados de Colombia y en el Café la Tienda de la Paz, en la Oficina de la ONUDD en Bogotá. En 2006, se exportaron a países de Europa, el Japón y los Estados Unidos 55,5 toneladas de café, 1,1 toneladas de café orgánico y 3,8 toneladas de cacao orgánico.

62. En 2007, la ONUDD empezó la puesta en práctica de la fase II de la iniciativa de Monte Bravo, en coordinación con el Plan de Acción Social de la Presidencia de Colombia. La fase actual aprovechó los resultados obtenidos anteriormente por el proyecto de la ONUDD y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en el departamento de Nariño, en la costa del Pacífico. La fase II amplía el alcance de las medidas para lograr una explotación racional de los recursos forestales naturales de los departamentos de Nariño, Chocó

y Norte de Santander, y mantendrá estrechas alianzas con campesinos, grupos indígenas y consejos comunales. La fase I del proyecto, que se ejecutó en 2004-2006, mejoró la vida de 433 familias mediante la ordenación forestal, la agrosilvicultura y las actividades de seguridad alimentaria. Se reforzaron los consejos comunales y se crearon asociaciones de mujeres. Tres planes de ordenación forestal aseguraron la existencia de más de 22.000 hectáreas libres de plantaciones de coca y la rehabilitación de 396 hectáreas con cultivos de cacao.

63. En 2007, la ONUDD puso en marcha una iniciativa en el departamento de Antioquia, con una sustancial contribución financiera del gobierno del departamento, con el fin de aumentar la capacidad productiva de un mínimo de 200 familias y empresas comunitarias en los municipios de Anorí y Briceño, mediante el apoyo a la agrosilvicultura, con inclusión del café y el cacao, para sustituir el cultivo ilícito de arbusto de coca. La iniciativa definirá las zonas que podrían solicitar la ejecución de proyectos en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto.

64. En el ciclo 2006-2007, la ONUDD siguió midiendo los logros de los componentes de erradicación voluntaria, recuperación de bosques y desarrollo socioeconómico del Programa Familias Guardabosques del Gobierno de Colombia. El principal objetivo del programa es recuperar y proteger los ecosistemas afectados por los cultivos ilícitos, a la vez que promover el uso sostenible de los recursos naturales.

65. En 2006 se dedicaban al cultivo de arbusto de coca en el Perú 51.400 hectáreas, frente a 48.200 en 2005. La superficie total dedicada al cultivo de arbusto de coca en 2006 era aproximadamente igual que en 1998. El Perú fue el segundo productor de coca en 2006, con el 32% de la superficie dedicada al cultivo de arbusto de coca en todo el mundo.

66. En el Perú, los programas de desarrollo alternativo apoyados por la ONUDD han prestado asistencia a los campesinos para que utilicen prácticas modernas de gestión, cumpliendo las normas internacionales de control de la calidad y protección del medio ambiente y buscando nuevos mercados nacionales y de exportación para sus productos. La ONUDD examina anualmente los resultados comerciales de las empresas agrícolas apoyadas por sus proyectos. El examen de 2006 se centró en 13 empresas que benefician a 18.426 familias y que reciben, o han recibido en algún momento, asistencia técnica de la ONUDD para establecer empresas legales, modernas y comercialmente viables. Las ventas de estas empresas agrarias, que incluyen productos tales como café, cacao, palmitos y aceite de palma, ascendieron a 55 millones de dólares EE.UU. en 2006, lo que representa un aumento del 38% con respecto a 2005.

67. Otros resultados logrados en el ciclo 2006-2007 incluyen un proyecto para la producción de caucho en la zona de Pichis-Palcazú, que ha beneficiado a 32 comunidades (280 familias) y permitido la conservación de 28.000 hectáreas de bosque. En las cuencas de los ríos Aguaytía y Tulumayo, cuyos ecosistemas han resultado degradados por el cultivo del arbusto de coca, se identificaron zonas favorables para la agrosilvicultura y la reforestación, así como los posibles campesinos participantes, y se estableció una asociación de silvicultura nativa para gestionar 10.000 hectáreas de bosque.

68. En Bolivia, la superficie cultivada con arbusto de coca en 2006 se elevó a 27.500 hectáreas, frente a 25.400 en 2005³⁰. Entre 1998 y 2006 la superficie dedicada al cultivo de arbusto de coca disminuyó el 28%. Bolivia siguió siendo el tercer productor mundial de coca en 2006, con el 18% de los cultivos totales de arbusto de coca.

69. Durante el ciclo decenal de presentación de informes 1998-2007, el foco de atención del programa de desarrollo alternativo de la ONUDD en Bolivia fue la mitigación de la pobreza mediante actividades de generación de ingresos y la protección del medio ambiente. En el trópico de Cochabamba, gracias a la experiencia acumulada durante más de 20 años, se identificaron algunos productos viables. La ONUDD está haciendo inversiones en la ordenación sostenible de los recursos forestales y la comercialización de productos de la madera que hayan demostrado ofrecer posibilidades viables y ecológicamente sostenibles.

70. Entre 1997 y 2005, la ONUDD, en asociación con la FAO y otros interesados, incluido el proyecto Jatun Sach'a, prestó apoyo a más de 10.000 hogares para actividades de ordenación sostenible de los bosques que afectaron a más de 200.000 hectáreas, así como a actividades de agrosilvicultura que afectaron a 9.500 hectáreas. En 2006, aprovechando los logros y experiencias del proyecto, se lanzó una nueva fase del programa de silvicultura, cuya duración será de cuatro años y se espera que beneficie a 4.500 familias en el trópico de Cochabamba y la región de los Yungas de La Paz.

71. En el ciclo 2006-2007, las actividades que recibieron apoyo de la ONUDD en las esferas de la formación profesional y del fomento de las microempresas siguieron generando empleo y oportunidades para obtener medios de subsistencia para la población joven del trópico de Cochabamba, disminuyendo así su dependencia del cultivo de arbusto de coca. Desde el lanzamiento del proyecto en 2001, la ONUDD, en asociación con la Organización Internacional del Trabajo y 264 instituciones locales de enseñanza y municipios, ha prestado asistencia a más de 22.200 jóvenes (con una paridad de géneros casi total), ha creado 90 nuevas microempresas y reforzado 122 ya existentes, ofreciendo empleo a más de 2.000 personas.

4. África del Norte

72. Desde 2003, la ONUDD ha prestado asistencia al Gobierno de Marruecos preparando estudios del cultivo de la planta de cannabis. Los resultados del estudio de 2005³¹, publicado en enero de 2007, muestran una disminución del 40% de la superficie dedicada al cultivo de cannabis, que se redujo de 120.500 hectáreas en 2004 a 72.500 en 2005. El estudio indicó que en 2005 había 89.900 hogares que cultivaban cannabis.

73. El Gobierno de Marruecos ha solicitado a la ONUDD que le preste asistencia con servicios de asesoramiento estratégico y programático para el desarrollo

³⁰ Esta cifra incluye 12.000 hectáreas de cultivos permitidos para usos tradicionales, como la masticación de hojas, los preparados medicinales y el mate de coca, por la Ley Boliviana N° 1008, de 19 de julio de 1988.

³¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Morocco: Cannabis Survey 2005, Executive Summary* (enero de 2007).

alternativo. La ONUDD está preparando actualmente un plan de acción a ese respecto, centrado en las provincias de Larache y Taounate.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

74. A pesar de los espectaculares progresos logrados en ciertas zonas, los esfuerzos no han desembocado en una reducción significativa total de los cultivos ilícitos de plantas narcógenas en todo el mundo y la producción ilícita de dichas plantas.

75. La falta de compromiso político y financiero, nacional e internacional, a largo plazo, sumada a la ambigüedad de las leyes de fiscalización de los estupefacientes y a veces la focalización estrecha de las estrategias internacionales de asistencia al desarrollo, han representado un obstáculo para que los gobiernos mantengan los avances logrados.

76. En el Afganistán todavía no se comprenden cabalmente las causas del cultivo ilícito de adormidera, por lo que todavía no se han elaborado y aplicado medidas que les den una respuesta. A pesar de los avances logrados en 2007, año en el que 13 provincias quedaron libres de opio, la situación de la seguridad en las provincias meridionales ha seguido deteriorándose y ha aumentado sustancialmente el cultivo ilícito de adormidera.

77. Los avances logrados por los gobiernos de Myanmar y la República Democrática Popular Lao en la reducción del cultivo ilícito de adormidera han sido notables. Sin embargo, estos resultados no se podrán sostener si no se reduce la pobreza.

78. Los Estados andinos de Bolivia, Colombia y el Perú han tenido también resultados tangibles en la reducción de la superficie dedicada al cultivo ilícito de arbusto de coca. Para consolidar estos progresos hay que disminuir la pobreza de los campesinos, que les hace vulnerables a la tentación de dedicarse a unos cultivos ilícitos lucrativos.

B. Recomendaciones

79. Se someten a la atención de la Comisión de Estupefacientes las siguientes recomendaciones para aumentar la eficacia del desarrollo alternativo como instrumento para reducir y finalmente eliminar el cultivo ilícito de plantas narcógenas:

a) Se pide urgentemente a los Estados y a las instituciones financieras internacionales donantes que presten asistencia a los antiguos cultivadores de adormidera que viven actualmente en extrema pobreza en Myanmar y la República Democrática Popular Lao;

b) Se insta a los Gobiernos de Myanmar y la República Democrática Popular Lao a que satisfagan las necesidades humanitarias básicas y faciliten la prestación a las comunidades afectadas de asistencia para el desarrollo;

c) Se insta igualmente al Gobierno del Afganistán y a los Estados que prestan asistencia al Gobierno del Afganistán en sus actividades de reconstrucción y lucha contra los estupefacientes a que reduzcan la pobreza y refuercen el imperio de la ley en todas las provincias, particularmente en la parte meridional del país;

d) Se insta al Gobierno del Afganistán y a los Estados que prestan asistencia al Gobierno del Afganistán en sus actividades de reconstrucción y lucha contra los estupefacientes a que presten asistencia para el desarrollo a los campesinos que hayan abandonado el cultivo de adormidera;

e) Se insta al Gobierno del Afganistán a que ponga término a la competencia entre ministerios, la duplicación de mandatos y la corrupción, para garantizar que la asistencia para el desarrollo esté focalizada y se ofrezca en el momento oportuno;

f) Se insta a los Estados y a las instituciones que prestan asistencia para el desarrollo en el Afganistán a que mejoren la coordinación de sus actividades en el marco de un enfoque equilibrado y de conformidad con las directrices de la hoja de ruta para que el Afganistán sea un país libre de adormidera, preparadas por la ONUDD. La ONUDD puede servir de catalizador de las actuaciones y prestar asistencia al Gobierno del Afganistán mediante la coordinación de los donantes gracias a la identificación de las necesidades de desarrollo, la determinación de la secuencia de las actividades, el establecimiento de prioridades entre los objetivos, y los mecanismos de evaluación y verificación;

g) Se insta a los Estados donantes a que sigan prestando apoyo a los Estados andinos de Bolivia, Colombia y el Perú para que reduzcan la pobreza rural en las zonas afectadas por el cultivo ilícito de arbusto de coca;

h) Se insta a los gobiernos de Bolivia, Colombia y el Perú a que establezcan mecanismos regionales de cooperación que incluyan el intercambio de experiencias en las esferas del desarrollo alternativo y la erradicación, la transmisión de información policial sobre las pautas del tráfico y la realización de operaciones conjuntas;

i) Se insta a los Estados de Asia y América Latina afectados por el cultivo ilícito de plantas narcógenas a que refuercen la asistencia técnica y la cooperación transfronteriza, subregional y regional, incluida la cooperación Sur-Sur. La ONUDD, la comunidad internacional del desarrollo y otros interesados fundamentales deben promover mecanismos de cooperación adecuados y prestarles apoyo;

j) Se insta a los Estados afectados, la comunidad internacional del desarrollo, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado a que incluyan estrategias y objetivos de desarrollo alternativo en las estrategias y programas de desarrollo de mayor escala;

k) Se insta a los Estados donantes a que incrementen los esfuerzos por armonizar, alinear y gestionar la asistencia internacional al desarrollo que se presta a los Estados afectados por el cultivo ilícito de plantas narcógenas de conformidad con los principios de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda. A este respecto, deben aprovecharse mejor mecanismos como la Plataforma Mundial de

Donantes para el Desarrollo Rural, de acuerdo con la importancia que debe darse al desarrollo alternativo dentro de la asistencia tradicional;

l) Se insta a otros mecanismos donantes, las instituciones financieras internacionales pertinentes, las organizaciones de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado a que aumenten su apoyo al desarrollo rural en regiones y poblaciones afectadas por el cultivo ilícito de plantas narcógenas. Los propios Estados afectados han de mostrar un mayor compromiso con la financiación del desarrollo alternativo;

m) Se insta a los Estados afectados por el cultivo ilícito de plantas narcógenas a que elaboren planes de desarrollo o aprovechen los ya existentes, como los canjes de deuda y los acuerdos de libre comercio, y consideren la posibilidad de incrementar la financiación nacional de programas de desarrollo alternativo;

n) Se insta a los Estados no afectados por el cultivo ilícito de plantas narcógenas y, en particular, al sector privado, a que faciliten un mayor acceso a los mercados para los productos del desarrollo alternativo. Las etiquetas y marcas, y los acuerdos de cooperación para un comercio justo, parecen haber tenido algún éxito. Deben examinarse los aranceles elevados y otros obstáculos arancelarios y, en la medida de lo posible y de conformidad con las directrices de la Organización Mundial del Comercio, deben reducirse los obstáculos al comercio para facilitar la entrada de estos productos en los mercados internacionales;

o) Los Estados que dispongan de las capacidades necesarias, la ONUDD y otras organizaciones pertinentes de las Naciones Unidas deben prestar apoyo a los Estados afectados para que puedan elaborar y mejorar sistemas de vigilancia y evaluación del impacto cualitativo y cuantitativo de los programas de desarrollo alternativo y erradicación en el desarrollo socioeconómico general y la sostenibilidad de la reducción de los cultivos ilícitos;

p) Los Estados afectados, la ONUDD y otros interesados importantes deben intensificar sus esfuerzos por compartir los resultados de los programas de desarrollo alternativo con la comunidad del desarrollo en general. A este respecto, es necesario hacer nuevos esfuerzos por destacar la labor realizada y los beneficios logrados por las comunidades afectadas. Deben identificarse y transmitirse las prácticas óptimas y la experiencia adquirida, deben evaluarse los fracasos y deben comunicarse las conclusiones a la comunidad del desarrollo en general. De este modo, el personal interesado podrá utilizar esa valiosa información y asignar mejor los recursos en programas futuros;

q) Los Estados donantes y los Estados afectados y otros agentes importantes del desarrollo deben examinar formas innovadoras de promover programas de desarrollo alternativo que sean inocuos para el medio ambiente. Un instrumento importante es el Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto, en concreto el Fondo de Carbono para el Desarrollo Comunitario y el Fondo de Biocarbono, administrados por el Banco Mundial, que tienen componentes expresamente orientados hacia la reducción de la pobreza y el desarrollo rural sostenible;

r) Los Estados donantes, las instituciones financieras internacionales y la ONUDD deben prestar apoyo técnico y financiero a los Estados comprometidos con

el desarrollo alternativo, que intervienen activamente para impedir la expansión de los cultivos ilícitos y la migración de mano de obra hacia zonas de cultivos ilícitos y para prevenir nuevos cultivos ilícitos;

s) Los Estados donantes, las instituciones financieras internacionales y la ONUDD deben prestar apoyo a los Estados que luchan contra el cultivo de cannabis con una secuencia de actividades tales como estimar la superficie cultivada, identificar los motivos sociales y económicos del cultivo y, por último, preparar intervenciones adecuadas para resolver el problema;

t) Se insta a todos los Estados en que se consume cocaína, heroína y cannabis a que hagan frente al problema agresivamente asignando fondos a la prevención, tratamiento y rehabilitación del abuso de drogas e incorporando estas estrategias en programas de desarrollo alternativo en los Estados en que se produce ilícitamente coca, adormidera y cannabis;

u) Todos los Estados han de considerar el desarrollo alternativo en un nuevo contexto. El desarrollo alternativo ha de evaluarse mediante indicadores del desarrollo humano y no técnicamente en función de las estadísticas de producción ilícita. Los futuros planes de acción que se convengan internacionalmente deben incluir indicadores y mecanismos de vigilancia relacionados con el desarrollo socioeconómico;

v) La Comisión quizá desee considerar las recomendaciones antes expuestas, además de nuevas medidas posibles para reforzar la cooperación internacional en el desarrollo alternativo, a fin de mejorar los medios de vida de los pequeños campesinos y finalmente eliminar el cultivo ilícito de plantas narcógenas.
