



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
24 de enero de 2007  
Español  
Original: inglés

### Comisión de Estupefacientes

#### 50º período de sesiones

Viena, 12 a 16 de marzo de 2007

Tema 6 b) iii) del programa provisional\*

**Tráfico ilícito y oferta 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 para la producción de drogas y el desarrollo alternativo**

### **Fortalecimiento de la cooperación internacional para el desarrollo alternativo, incluido el desarrollo alternativo preventivo, teniendo debidamente en cuenta la protección del medio ambiente**

#### **Informe del Director Ejecutivo**

#### *Resumen*

El presente informe se ha preparado en cumplimiento de la resolución 2006/33 del Consejo Económico y Social, titulada “Fortalecimiento de la cooperación internacional para el desarrollo alternativo, incluido el desarrollo alternativo preventivo, teniendo debidamente en cuenta la protección del medio ambiente”. Se presenta un resumen de la labor realizada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en las esferas abarcadas por la resolución y se formulan recomendaciones sobre futuras medidas.

\* E/CN.7/2007/1.



## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1-7	3
II. El papel de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en la promoción del desarrollo alternativo y el desarrollo alternativo preventivo.....	8-10	4
III. Cooperación de los Estados Miembros en el desarrollo alternativo y el desarrollo alternativo preventivo.....	11-19	5
IV. Financiación del desarrollo alternativo.....	20-25	6
V. Conclusiones.....	26-30	7
VI. Recomendaciones.....	31-37	8

## I. Introducción

1. Desde que se propuso por primera vez el concepto de desarrollo alternativo como medio de fiscalizar los cultivos ilícitos, los Estados Miembros han reconocido que se necesita un esfuerzo concertado en materia de política, recursos y cooperación técnica para ofrecer a los agricultores incentivos que logren disuadirlos de dedicarse a esos cultivos. Con el tiempo, la comunidad de donantes ha reaccionado positivamente y, sobre la base del principio de responsabilidad compartida y con un enfoque equilibrado, ha brindado a los Estados Miembros en los que se encontraran cultivos ilícitos recursos financieros y técnicos para aplicar enfoques orientados al desarrollo alternativo, a fin de reducir el cultivo del arbusto de coca y la adormidera. A su vez, los Estados Miembros que aplicaron programas de desarrollo alternativo han respondido estableciendo o fortaleciendo organismos nacionales de desarrollo alternativo, asignando recursos financieros, humanos y técnicos y promoviendo un contexto político favorable para encarar el problema.

2. Sin embargo, a pesar de que de 2000 a 2005 se logró reducir en un 28% el cultivo ilícito del arbusto de coca en la región andina, sigue habiendo obstáculos a los que se debe hacer frente a fin de que la reducción de los cultivos ilícitos sea sostenible. Una esfera a la que se debe prestar más atención es la del acceso al mercado. Asegurar los mercados para los productos de los programas de desarrollo alternativo sigue siendo una tarea importante para la ejecución satisfactoria de los proyectos. Demasiado a menudo, los Estados Miembros se enfrentan a la existencia de barreras al comercio, aranceles y derechos de importación altos, una competencia subsidiada y acuerdos comerciales preferenciales ambiguos.

3. Lamentablemente, las intervenciones en favor del desarrollo alternativo no solamente han llevado a una reducción de los cultivos ilícitos, sino que también han hecho que los agricultores y los traficantes planten parcelas más pequeñas en zonas más alejadas, que frecuentemente usurpan el terreno de los parques protegidos y las reservas naturales, sobre los que tienen un efecto negativo. Ello plantea nuevos retos relacionados con los problemas del desplazamiento y la expansión, que requieren enfoques innovadores.

4. La situación en el Asia sudoriental es diferente de la que impera en la región andina y plantea un conjunto separado de retos. Desde 1998, ha habido una reducción impresionante del 85% en el cultivo de la adormidera en la región. Los esfuerzos al respecto, aunque se reconocen como campañas satisfactorias, han empeorado los crecientes niveles de pobreza, exacerbado la insuficiencia alimentaria y aumentado el uso indiscriminado de madera y leña de los bosques y otras tierras protegidas.

5. Como resultado de las actividades de erradicación y represión, el cultivo en algunas zonas se ha desplazado a otras zonas de un mismo país o de la región para compensar la pérdida de los ingresos que anteriormente se obtenían del cultivo de la adormidera. La tendencia de los agricultores de cultivos ilícitos a desplazarse hacia los bosques y cultivar muchos lotes pequeños ha aumentado el ritmo al que los bosques y las zonas protegidas (reservas y parques nacionales) se reducen y se degradan de otras maneras.

6. Para hacer frente a esos retos, los Estados Miembros han reconocido que es necesario realizar esfuerzos adicionales para abrir los mercados y brindar a los

productos del desarrollo alternativo acceso en condiciones de igualdad. Además, se deben redoblar los esfuerzos por elaborar programas de desarrollo alternativo ecológicamente racionales que recurran a enfoques innovadores para abordar el vínculo entre los cultivos ilícitos y los daños al medio ambiente, así como entre el desarrollo rural tradicional y las metas y los objetivos del desarrollo alternativo, y en que las intervenciones en favor del desarrollo alternativo guarden relación con las políticas y estrategias nacionales de fiscalización de drogas y desarrollo.

7. En el presente informe se enumeran los progresos logrados hasta la fecha en la aplicación de la resolución 2006/33 del Consejo Económico y Social. Aunque hay aún pendientes, con respecto al fortalecimiento de la cooperación internacional en la materia, cuestiones importantes que los Estados Miembros tienen que resolver y examinar, la evolución de las actividades tradicionales de desarrollo alternativo ha sido en general positiva. La comunidad internacional al parecer no se ha adherido todavía al concepto de desarrollo alternativo preventivo, quizá como resultado de un malentendido respecto del concepto o de la falta de reconocimiento de que se deben adoptar ciertas medidas de precaución para reducir las probabilidades de que haya cultivos ilícitos y encarar otros problemas relacionados con los cultivos ilícitos, como los desplazamientos y la migración de mano de obra.

## **II. El papel de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en la promoción del desarrollo alternativo y el desarrollo alternativo preventivo**

8. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) sigue considerando el desarrollo alternativo como el principal medio de reducir o eliminar los cultivos ilícitos y hacer frente a los factores que impulsan a los campesinos a dedicarse a los cultivos ilícitos. A ese respecto, la ONUDD ha seguido desempeñando un papel catalítico, a fin de fomentar un compromiso político más enérgico y aumentar el apoyo de toda la comunidad internacional para el desarrollo a los programas de desarrollo alternativo. La asistencia técnica directa que la ONUDD presta a los Estados Miembros para fortalecer su capacidad nacional es igualmente importante, como lo son las actividades sobre el terreno que realiza por conducto de sus oficinas extrasede y su personal técnico en la sede. La asistencia técnica prestada por la ONUDD también ha desempeñado un papel importante en la formulación de una política de fiscalización de drogas en general y, en concreto, en el desarrollo alternativo en Bolivia, Colombia, Myanmar, el Pakistán, el Perú, la República Democrática Popular Lao y Viet Nam, entre otros países.

9. En diciembre de 2006, a fin de sensibilizar a la comunidad internacional de donantes para el desarrollo en cuanto a los efectos de los cultivos ilícitos a diversos niveles, la ONUDD empezó a participar en la Plataforma Mundial de Donantes para el Desarrollo Rural. Los objetivos de la participación de la ONUDD en la Plataforma son asegurar que en la agricultura tradicional y las actividades de desarrollo rural se tengan en cuenta las metas y las medidas de las intervenciones en favor del desarrollo alternativo.

10. La ONUDD ha estimado también que la participación en la Plataforma Mundial de Donantes para el Desarrollo Rural le permitiría impulsar el concepto de desarrollo alternativo preventivo. Si se lograra ampliar los programas tradicionales

de desarrollo agrícola y rural para abarcar las zonas susceptibles de ser destinadas a cultivos ilícitos o de donde procede la mano de obra migrante, la asistencia para el desarrollo podría empezar a tener un impacto en un porcentaje importante de la población que, hasta la fecha, no ha recibido en absoluto asistencia para el desarrollo. De la misma manera, si fuera posible ampliar los programas tradicionales para abarcar indirectamente o apoyar directamente los programas actuales en las zonas con cultivos ilícitos, los programas de desarrollo alternativo tendrían mejores posibilidades de fortalecerse, lograr éxito y ser sostenibles.

### **III. Cooperación de los Estados Miembros en el desarrollo alternativo y el desarrollo alternativo preventivo**

11. De acuerdo con el principio de responsabilidad compartida, algunos Estados Miembros, como Colombia y el Perú, han empezado a aumentar la cantidad de recursos nacionales financieros y técnicos que asignan al desarrollo alternativo, mediante acuerdos innovadores para compartir los gastos. Por ejemplo, en Colombia, el gobernador del departamento de Antioquia ha prometido apoyar plenamente un programa de forestación, en colaboración con la ONUDD.

12. El Gobierno de Italia ha convenido en apoyar varios proyectos en Colombia y el Perú, en el marco del mecanismo para un desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático<sup>1</sup> y, además, ha manifestado su interés en apoyar, en principio, iniciativas similares en el Asia sudoriental.

13. La ONUDD ha cooperado con el Gobierno de Colombia en su iniciativa internacional “Responsabilidad compartida”, con que trata de hacer hincapié en la índole transnacional del problema de las drogas.

14. El Gobierno del Japón, por conducto del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos, ha prestado un apoyo muy importante al proyecto conjunto de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y la ONUDD en la República Democrática Popular Lao, a fin de resolver los problemas posteriores a la erradicación del opio.

#### **Facilitación del acceso al mercado**

15. En el marco de su amplio programa de asistencia, la ONUDD trata de determinar la demanda del mercado y equipararla con una oferta potencial de productos de desarrollo alternativo. Con el programa se hace hincapié, sobre todo, en la comercialización en la región andina, dado que en ella los proyectos de desarrollo alternativo están mucho mejor establecidos.

16. Durante 2006, la ONUDD siguió ayudando al Gobierno de Colombia, en el marco de su Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, con actividades destinadas a asegurar los mercados en que se venden los productos de los proyectos de desarrollo alternativo, entre otros café, miel, yogur, coco, cacao y frijoles. Los programas están destinados a una zona de aproximadamente 80.000 hectáreas y benefician, según se

---

<sup>1</sup> FCCC/CP/1997/7/Add.1, decisión 1/CP.3, anexo.

estima, a 6.800 familias. La oficina de la ONUDD en el país también ha logrado establecer alianzas importantes con el sector privado para aumentar el impacto de sus programas de desarrollo alternativo y ha apoyado la campaña de comercialización “Productos de paz”, organizada por el Gobierno, en la que también ha participado.

17. En Meta y Caquetá (Colombia), la ONUDD ha seguido apoyando el fortalecimiento institucional y las organizaciones productivas, prestando para ello asistencia técnica y de comercialización con respecto a productos orgánicos como el café, el cacao y la miel. La miel orgánica producida en el marco del proyecto se comercializa actualmente en 21 sucursales de una gran cadena multinacional de supermercados en Colombia.

18. A fin de fomentar el interés en los productos de los proyectos de desarrollo alternativo y promoverlos, en septiembre de 2006 la ONUDD participó en la feria comercial para alimentos “Squisito”, auspiciada por la organización no gubernamental italiana San Patrignano. San Patrignano es el principal centro europeo de recuperación de la toxicomanía, donde los jóvenes drogadictos se reintegran a la sociedad gracias a un sistema de capacitación en aptitudes profesionales especializadas, con hincapié en la producción y preparación de alimentos y en la hotelería. En la feria se presentaron productos de los programas de desarrollo alternativo de la ONUDD en Colombia, como cacao, diversas variedades de café, miel, palmitos y frijoles. Muchas empresas del sector privado participaron en la feria y se mostraron muy interesadas en comercializar en Europa algunos de esos productos. Sin embargo, para aprovechar plenamente esa oportunidad, será necesario aumentar la capacidad de producción, porque la oferta es actualmente limitada. Para superar esa insuficiencia a corto plazo, la ONUDD estudia la posibilidad de una alianza con las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, a fin de promover esos productos en mercados especializados más pequeños e incluir el tema de la “responsabilidad social” en el plan de comercialización. La prensa italiana informó ampliamente sobre la feria y ayudó a presentar al público el concepto de desarrollo alternativo.

19. En el Perú, la ONUDD aprovecha el éxito que tuvieron sus actividades en 2005, cuando las ventas de café, cacao, aceite de palma y palmitos de las empresas de agricultores apoyadas por la Oficina alcanzaron un valor de 40 millones de dólares, el 90% de los cuales provinieron de los mercados de exportación. Se prevé que en 2006 las ventas generadas por los proyectos de desarrollo alternativo superen en un 20% las cifras correspondientes a 2005 y representen, en total, 47,8 millones de dólares. Los principales mercados extranjeros para los productos de los proyectos de desarrollo alternativo están todavía en Europa (60%) y América del Norte (38%), pero las recientes negociaciones celebradas con el sector privado en América Central y Nueva Zelanda parecen promisorias.

#### **IV. Financiación del desarrollo alternativo**

20. Desde una perspectiva histórica, en relación con la financiación, la promoción de los medios de subsistencia sostenibles por conducto del desarrollo alternativo ha sido la esfera temática más importante en el programa de cooperación técnica de la ONUDD. A fines de 2006, el desarrollo alternativo representaba el 30,5%

(391 millones de dólares) de esa cooperación en general. Habida cuenta del surgimiento de muchos nuevos mandatos que han requerido financiación, el porcentaje relativo de la promoción de los medios de vida sostenibles en la cartera de proyectos en curso ha disminuido a un 15,4% (96 millones de dólares), pero esa promoción figura aún entre las tres principales esferas temáticas.

21. En el último año, se fortalecieron todavía más las alianzas con las instituciones financieras internacionales. El Banco Mundial inició su estrategia provisional de desarrollo para el Afganistán y reconoció en forma especial la importancia de las aportaciones de la ONUDD. Se firmó un memorando de entendimiento y se celebraron consultas con el Banco Asiático de Desarrollo y, por otra parte, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo para el Desarrollo Internacional también han manifestado interés en cooperar con la ONUDD en esa esfera. Asimismo, la Oficina celebra actualmente negociaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo respecto de iniciativas concretas para América Latina y el Caribe.

22. Se ha establecido una alianza con el Ministerio del Medio Ambiente y de Protección de las Tierras y los Mares de Italia, que cofinancia tres proyectos en la región andina en los que se hace particular hincapié en los daños que los cultivos ilícitos causan al medio ambiente. Actualmente se examina la posibilidad de ejecutar también proyectos en otros países.

23. Una nueva iniciativa, la “Alianza mundial de desarrollo alternativo”, se pondrá en práctica a partir de 2007 con financiación de Alemania y Suecia. Los objetivos son establecer y fortalecer mecanismos y capacidades institucionales que permitan armonizar las políticas y lograr que los objetivos y análisis en materia de fiscalización de drogas se integren en los programas, planes y proyectos de desarrollo; aumentar el alcance, el ámbito y la calidad de las intervenciones en favor del desarrollo en las zonas de cultivos ilícitos; y aumentar, entre la comunidad nacional e internacional para el desarrollo, así como de donantes, el conjunto de los conocimientos sobre las actividades de desarrollo en las zonas con cultivos ilícitos.

24. Otra iniciativa nueva en la que se hace hincapié en el sector privado se relaciona con un estudio de viabilidad de las posibilidades del desarrollo y la comercialización de cultivos alternativos en el Afganistán. Por último, algunos receptores también se han convertido en donantes (por ejemplo, Colombia) y siguen brindando un enérgico apoyo financiero y material a los programas de desarrollo alternativo de la ONUDD.

25. Si bien el hincapié que se hace en cada alianza es distinto, como lo es la índole de éstas, el objetivo general es fortalecer las alianzas en los planos político y operacional y aprovechar los conocimientos especializados, los recursos y la capacidad operacional de la ONUDD en materia de desarrollo alternativo.

## V. Conclusiones

26. De los progresos en la aplicación de la resolución 2006/33 del Consejo Económico y Social que se han descrito en el presente informe se desprende claramente que los Estados Miembros, las organizaciones internacionales, las organizaciones de desarrollo y las instituciones financieras internacionales siguen

comprometidos con su aplicación. Sin embargo, la traducción de ese compromiso político en intervenciones eficaces sobre el terreno se ha visto obstaculizada por la falta de recursos técnicos y financieros estables. En algunos casos, es posible que políticas ambiguas o poco claras obliguen a algunos gobiernos donantes a reconsiderar su apoyo a algunos programas de desarrollo alternativo. Al mismo tiempo, las prioridades y los intereses nacionales concurrentes en los países donantes han obstaculizado los esfuerzos de la ONUDD por aumentar los recursos financieros para el desarrollo alternativo.

27. Aunque se han hecho algunos esfuerzos por asegurar los mercados o brindar acceso a ellos, se necesitan esfuerzos adicionales con respecto al acceso a los mercados. Es igualmente necesario que el acceso a los mercados se acompañe de una eliminación de los subsidios a la competencia nacional. A ese respecto, también es importante tener en cuenta el impacto que algunos sistemas de preferencias y políticas comerciales nacionales y extranjeros pueden tener y de hecho tienen en la comercialización de los productos del desarrollo alternativo. La participación activa del sector privado en la comercialización y el apoyo a los productos es muy importante para el éxito de los proyectos. En la mayor parte de los proyectos en que ya se ha logrado la participación del sector privado se han podido cumplir los objetivos en materia de comercialización y, en consecuencia, se ha superado el obstáculo principal a la ejecución de proyectos productivos.

28. Aunque existe un claro vínculo entre los enfoques y objetivos del desarrollo alternativo y el desarrollo rural, se ha hecho poco por asegurar que ambos enfoques se apliquen en forma mancomunada en las esferas de interés común. A ese respecto, muchos asociados de la comunidad internacional de donantes todavía no se han comprometido plenamente con el desarrollo alternativo ni han reconocido las semejanzas entre ambos enfoques, así como las oportunidades que se pueden aprovechar después de muchos años de experiencia.

29. Los principios de un enfoque equilibrado y de la responsabilidad compartida son todavía el marco en que se presta asistencia para el desarrollo alternativo. A ese respecto, la mayoría de los Estados Miembros reconoce la importancia de que se logre un equilibrio entre las actividades de represión, la erradicación y el desarrollo alternativo. Sigue faltando un esfuerzo concertado para poner en práctica el concepto de desarrollo alternativo preventivo a fin de mejorar la situación socioeconómica de las poblaciones rurales marginadas y vulnerables que corren el riesgo de dedicarse a los cultivos ilícitos.

30. La situación en Myanmar y la República Democrática Popular Lao requiere la atención inmediata y sostenida de la comunidad internacional a fin de resolver los problemas posteriores a la erradicación del opio y aportar el capital humano, financiero y técnico requerido para aumentar los niveles de ingreso, garantizar la seguridad alimentaria y brindar acceso a la atención de salud, para que las reducciones de cultivos ilícitos sean sostenidas.

## **VI. Recomendaciones**

31. En un esfuerzo por convertir en sostenible la reducción de los cultivos ilícitos, la comunidad internacional debería reconocer plenamente que la reducción de esos cultivos requiere estrategias a largo plazo orientadas al desarrollo y un enfoque

amplio que entraña la participación activa de todos los agentes interesados de los gobiernos, la comunidad internacional de donantes, la sociedad civil, el sector privado y las comunidades de beneficiarios.

32. Las organizaciones internacionales, las instituciones financieras internacionales, los organismos de desarrollo y los Estados Miembros deben suministrar financiación estable y suficiente a los programas y proyectos de desarrollo alternativo. No puede esperarse que en los proyectos se cumplan todos los objetivos originales si los fondos son insuficientes y esporádicos. Los donantes deben tener en cuenta este hecho cuando decidan financiar proyectos y los organismos de desarrollo, cuando los elaboren.

33. Se deben hacer esfuerzos adicionales por aumentar la sensibilización de la comunidad internacional financiera y para el desarrollo acerca de la importancia de incluir intervenciones de fiscalización de drogas orientadas al desarrollo en sus programas amplios de desarrollo nacional en favor de los Estados Miembros. Todos los Estados Miembros interesados y participantes, así como la comunidad internacional, deberían incorporar el desarrollo alternativo en los principales programas de desarrollo en general y, cuando sea posible, tratar de incluir las cuestiones de los cultivos ilícitos y el desarrollo alternativo en sus consultas con el Banco Mundial con respecto a los documentos de las estrategias de lucha contra la pobreza.

34. La comunidad internacional debe esforzarse por apoyar a los Estados Miembros que apliquen estrategias de desarrollo alternativo preventivo para reducir las probabilidades de que las poblaciones marginadas cultiven, procesen o cosechen plantas ilícitas o realicen actividades conexas.

35. El sector privado sigue siendo un elemento importante para el éxito de los programas de desarrollo alternativo y, a ese respecto, la ONUDD debería seguir fortaleciendo y promoviendo las alianzas basadas en la colaboración para identificar, producir y comercializar los productos de los programas de desarrollo alternativo.

36. La ONUDD y los Estados Miembros interesados deberían tratar de elaborar enfoques innovadores para encarar la cuestión de los cultivos ilícitos y su impacto en el medio ambiente. A ese respecto, la ONUDD seguirá dialogando con los Estados Miembros y el Banco Mundial para evaluar la posibilidad de utilizar el mecanismo de desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto como medio de abordar en forma conjunta las cuestiones del desarrollo y del cambio climático a nivel mundial.

37. La ONUDD también seguirá participando en la Plataforma Mundial de Donantes para el Desarrollo Rural, a fin de continuar sensibilizando a la comunidad de desarrollo en general en cuanto a la necesidad de incorporar los objetivos del desarrollo alternativo y la fiscalización de drogas en su programación de asistencia para el desarrollo y de financiar programas de desarrollo en las zonas rurales de los Estados Miembros afectados por los cultivos ilícitos.