

I. Альтернативное развитие и законные средства к существованию

1. Альтернативное развитие¹ – это одна из стратегий контроля над наркотиками, призванная сократить или ликвидировать незаконное предложение наркотиков, которые получают из запрещенных к возделыванию растений. Эта концепция связана с процессом комплексного развития, который применяется в сельских районах тех развивающихся стран, где выращиваются такие растения, – главным образом опиный мак (*Papaver somniferum*) и кокаиновый куст (*Erythroxylum coca*). Решение выращивать запрещенные наркотикосодержащие растения принимается под влиянием целого ряда сложных и тесно связанных друг с другом факторов – от обстоятельств на уровне домашнего хозяйства до факторов международного характера, – включая как предложение запрещенных наркотиков, так и спрос на них в разных странах мира. Для того чтобы заставить людей, занимающихся выращиванием запрещенных наркотикосодержащих культур, отказаться от этой деятельности, лучше всего сочетать меры сдерживания и стимулирования. Таким образом, решением этой проблемы могут стать правоохранные меры и угрозы применения наказания и/или принудительного искоренения в сочетании с перспективами создания законных альтернативных средств к существованию и предоставления на постоянной основе широкой экономической помощи, в том числе в области образования, здравоохранения и развития инфраструктуры.
2. В международных договорах о контроле над наркотиками содержатся положения, касающиеся искоренения незаконно культивируемых наркотикосодержащих растений. В статье 14 Конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года² предусмотрено, что стороны Конвенции могут сотрудничать в целях повышения эффективности усилий по искоренению незаконного культивирования и что такое сотрудничество может включать, когда это целесообразно, помощь комплексному развитию сельских районов, обеспечивающему экономически эффективные альтернативы незаконному культивированию. Если власти дадут понять, что они не намерены терпеть незаконное культивирование наркотикосодержащих растений, эти альтернативы получат существенную поддержку.
3. В Политической декларации, принятой Генеральной Ассамблеей на ее двадцатой специальной сессии (резолюция S-20/2 Генеральной Ассамблеи, приложение), Ассамблея подтвердила необходимость применения комплексного подхода к искоренению наркотикосодержащих культур в соответствии с Планом действий по налаживанию международного сотрудничества в деле искоренения незаконных наркотикосодержащих культур и содействия альтернативному развитию (резолюция S-20/4 Е Ассамблеи), и подчеркнула особое значение сотрудничества в области альтернативного развития.
4. После 1998 года, когда были приняты Политическая декларация и План действий, важность альтернативного развития отмечалась во многих резолюциях Генеральной Ассамблеи (резолюции 53/115, 54/132, 55/65, 56/124, 57/174 и 58/141) и Комиссии по наркотическим средствам (резолюции 43/6, 45/14 и 48/9). Например, в своей резолюции 45/14 Комиссия призвала государства–члены полнее использовать потенциал альтернативного развития в качестве надлежащего средства, обеспечивающего контроль над наркотиками. Совсем недавно в своей резолюции 48/9 Комиссия отметила, что, по ее мнению, международному сообществу следует рассматривать альтернативное развитие не только как средство сокращения предложения запрещенных наркотиков, но и как средство укрепления устойчивого развития в общинах и на территориях, затронутых проблемой культивирования запрещенных культур, а также как элемент стратегии борьбы с нищетой, осуществляемой государствами для выполнения обязательств, закрепленных в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций (резолюция 55/2 Ассамблеи). Программы альтернативного развития осуществляются правительствами стран, пораженных наркопроблемой, иногда при финансовой и технической поддержке со стороны Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) и других членов международного сообщества. Цель этих программ состоит в сокращении и ликвидации в конечном итоге культивирования запрещенных наркотикосодержащих растений.
5. В настоящей главе представлен обзор накопленного опыта в осуществлении программ

альтернативного развития и освещается оптимальная практика, призванная служить образцом и способствовать повышению эффективности таких программ. В то же время в ней отражены существующие проблемы и вопросы, вызывающие беспокойство. В этой главе рассматривается также вопрос о том, необходимо ли переосмыслить и представить в новом свете концепцию альтернативного развития, с тем чтобы она не утратила своего значения как международная стратегия контроля над наркотиками как в городах, так и в сельских районах.

А. История вопроса

6. Альтернативному развитию принадлежит важная роль в реализации усилий по достижению всемирной цели сокращения и ликвидации предложения наркотических средств и психотропных веществ, предназначенных для незаконного медицинского использования. Альтернативное развитие основывается, в частности, на простой модели соотношения предложения и спроса, в соответствии с которой сокращение масштабов культивирования таких растений, как опийный мак и кокаиновый куст, используемых для производства наркотических средств, должно привести к сокращению предложения этих запрещенных наркотиков и последующего злоупотребления этими наркотиками. Тем не менее такая простая зависимость между предложением запрещенных наркотиков и спросом на них все чаще подвергается сомнению, в том числе Международным комитетом по контролю над наркотиками, в частности в его последнем докладе за 2004 год³.

7. Альтернативное развитие применяется в странах Азии уже более 30 лет (в частности, в Таиланде – с 1969 года, и в Турции – с начала 70-х годов), а в странах Андского региона, в частности в Перу, – с 1981 года. Первые усилия в области альтернативного развития предпринимались в форме проектов замещения культур в тех районах, где культивировался опийный мак. В конце 80-х годов заместительный подход, применявшийся в рамках борьбы с культивированием запрещенных растений, расширился и предусматривал содействие развитию сельских районов в целом и создание устойчивых и законных источников средств к существованию для лиц, занимающихся возделыванием

запрещенных наркотикосодержащих культур. При этом намеченные задачи в области контроля над наркотиками не утратили своего приоритетного значения, а альтернативное развитие рассматривалось в сочетании с различными правоохранительными мерами, включая меры по искоренению запрещенных наркотикосодержащих культур.

8. Главная посылка программ замещения культур состояла в том, что запрещенные наркотикосодержащие культуры можно заменить разрешенными к возделыванию товарными культурами, что позволит земледельцам получать такой же или даже более высокий доход. Лишь в 1994 году в районах культивирования кокаинового куста и – весьма ограниченно – в районах культивирования растения каннабис в долине Бекаа в Ливане, где прежде уже предпринимались усилия по искоренению этих культур, началось планирование и осуществление проектов более общего характера. С годами стало ясно, что применявшийся прежде узкий и механический подход не так эффективен, как ожидалось.

9. Подлинно всеобъемлющая концепция альтернативного развития включает не только возделывание альтернативных культур, но также развитие инфраструктуры, организацию надежной системы перевозки законной продукции к рынкам сбыта и оказание помощи в области образования и здравоохранения. Кроме того, программы альтернативного развития могут быть осуществлены лишь в условиях гарантированной безопасности и стабильности. Если правительство не может установить свою власть и обеспечить безопасность, альтернативное развитие обречено на провал. Международному сообществу следует оказывать правительствам помощь в поддержании безопасности в тех районах, где намечено осуществление мероприятий по альтернативному развитию.

10. Альтернативное развитие осуществляется в самых разных странах как в Азии (например, в Афганистане, Вьетнаме, Лаосской Народно-Демократической Республике, Мьянме, Пакистане и Таиланде), так и в Латинской Америке (в Боливии, Колумбии и Перу). В большинстве этих стран масштабы культивирования запрещенных наркотикосодержащих растений сократились⁴. Это произошло отчасти благодаря усилиям в области альтернативного развития, и в то же время – под влиянием других факторов. В ряде стран (в Боливии, Лаосской

Народно-Демократической Республике, Пакистане, Перу и Таиланде, а также – хотя и в меньшей степени – в Колумбии) земледельцам, занимавшимся возделыванием запрещенных культур, удалось улучшить свое материальное положение, ограничив производство запрещенных культур или совсем отказавшись от него. В 2004 году общая площадь земель, занятых опиным маком во всех странах, за исключением Афганистана, составляла лишь 32 процента от уровня 1994 года; а общая площадь земель, занятых кокаиновым кустом, в 2003 году составила 43 процента⁵ от уровня 1995 года.

11. Альтернативное развитие, как правило, организовывалось в районах культивирования опиного мака и кокаинового куста, но не в местах культивирования растения каннабис⁶. В районах культивирования растения каннабис осуществлялось лишь два финансируемых донорами проекта альтернативного развития: один – в марокканской долине Риф, другой – в ливанской долине Бекаа (где также культивировался опиный мак). Таким образом, опыт осуществления финансируемых донорами программ альтернативного развития в районах культивирования растения каннабис является весьма ограниченным⁷. Опыт профилактического альтернативного развития также весьма ограничен.

12. Страны, в которых незаконно культивируются опиный мак и кокаиновый куст, предпринимают шаги в области альтернативного развития, опираясь на собственные ограниченные ресурсы. Например, они включают задачи альтернативного развития в национальные генеральные планы по контролю над наркотиками и пытаются создать более благоприятный инвестиционный климат в районах культивирования наркотикосодержащих растений. Некоторые страны выделяют значительные средства на развитие инфраструктуры, с тем чтобы приблизить районы незаконного культивирования наркотикосодержащих растений к общему процессу национального социально-экономического развития. Другие страны, например Колумбия, пытаются создать благоприятные условия для сбыта продукции и товаров из районов альтернативного развития. В целом же страны, в которых незаконное культивирование наркотикосодержащих растений достигло больших масштабов, должны более решительно проводить общую политику и структурные преобразования, с тем чтобы сократить масштабы и ослабить влияние незаконной экономической

деятельности, связанной с наркотиками. Для этого им необходима активная поддержка международного сообщества. Стратегия альтернативного развития в Андском субрегионе может послужить основой для организации такой международной поддержки.

В. Сложные обстоятельства альтернативного развития

13. Хотя иногда международное сообщество проявляет "нетерпеливость" из-за сроков, которые требуются для достижения конкретных результатов с помощью программ альтернативного развития, необходимо подчеркнуть, что такие программы осуществляются в чрезвычайно сложных условиях. Для достижения целей контроля над наркотиками одновременно с целями альтернативного развития требуется еще больше времени⁸. Все вышеупомянутые страны, в которых осуществляются программы альтернативного развития, переживают тяжелые времена. Одни из них преодолевают последствия пережитых конфликтов, а другие продолжают страдать от таких конфликтов. Ниже перечисляются условия или факторы, препятствующие альтернативному развитию, а также рассматривается вопрос о том, почему для одновременного достижения целей устойчивого развития и целей контроля над наркотиками в рамках альтернативного развития требуется больше времени.

Социально-экономические условия

14. Доход от культивирования запрещенных наркотикосодержащих растений не всегда постоянен. Кроме того, население, занимающееся выращиванием наркотикосодержащих культур, часто оказывается в маргинальном положении по отношению к правительственным структурам, а женщины и дети чаще, чем другие, становятся жертвами различных конфликтов. Некоторые такие земледельцы не владеют землей, которую они обрабатывают, и ввиду отсутствия эффективных организаций гражданского общества, им не к кому обратиться за помощью для ведения переговоров с организациями и учреждениями частного или государственного сектора. Они располагают очень ограниченными возможностями, а традиционные общинные институты порой весьма слабы, поэтому такие земледельцы чаще попадают под влияние преступных сетей. Поскольку женщины, относящиеся к этой части общества, как

правило, оказываются ущемленными в социокультурном и экономическом отношении, их сложнее мобилизовать на деятельность в области альтернативного развития. В Юго–Восточной Азии, например, незаконным культивированием наркотикосодержащих растений занимаются преимущественно группы этнических меньшинств, проживающие в высокогорных районах. Изоляция этих общин от основной части общества нередко усиливается из-за пренебрежения вопросами их социально–экономического развития.

Географические и экологические факторы

15. В странах Юго–Восточной Азии незаконное культивирование опийного мака нередко ведется в отдаленных горных приграничных районах. Это отчасти характерно и для Афганистана. В Пакистане земли, используемые для культивирования опийного мака, также находятся в основном в отдаленных приграничных районах. В Латинской Америке культивирование кокаинового куста порой тоже ведется в отдаленных районах, где отсутствует надлежащая инфраструктура.

16. Из-за удаленности многих районов культивирования опийного мака и кокаинового куста, а также холмистого или гористого рельефа местности совершенствование инфраструктуры требует больших расходов, и частные инвесторы неохотно вкладывают какие-либо средства в такие районы. Кроме того, такое культивирование, как правило, ведется в наиболее уязвимых с экологической точки зрения лесных районах соответствующих стран и/или на наиболее важных водосборных площадях. Значительная их часть находится на территории или вблизи национальных парков. То же самое можно сказать о районах незаконного культивирования растения каннабис. Как показали исследования, проведенные ЮНОДК, хрупкой экосистеме долины Риф в Марокко, которая является крупным центром производства каннабиса, угрожают обезлесение и почвенная эрозия вследствие продолжающегося незаконного культивирования растения каннабис.

17. Система устойчивого землепользования не может сформироваться в условиях отсутствия гарантированных прав землепользования, что создает дополнительную угрозу тропическим и полутропическим экосистемам. Значительная деградация почв и экологическая хрупкость этих районов

ограничивают агроэкономические возможности крестьян, возделывающих запрещенные культуры.

Инвестирование и маркетинг

18. В отдаленных и труднодоступных районах весьма сложно обеспечить инвестирование и наладить сбыт продукции; в таких районах фермерам сложно продать свои товары, в том числе товары, призванные "заместить" запрещенные наркотикосодержащие культуры, например кофе, какао, каучук, овощи, фрукты, древесину, цветы и изделия народных промыслов. Условия торговли могут быть неблагоприятными для таких производителей, поскольку рыночные цены определяются вдали от самих районов альтернативного развития. Нестабильность рыночных цен (например, мировых цен на кофе и какао) порождает у крестьян сомнения, поскольку из-за нее сохраняется уязвимость их средств к существованию. При этом условия для сбыта запрещенных культур могут быть более благоприятными. Во многих странах, в которых возделываются запрещенные культуры, рынки запрещенных наркотикосодержащих культур лучше развиты и занимают более прочные позиции, чем рынки законной продукции. Это ведет к дальнейшему усилению опасности попадания земледельцев в экономическую зависимость от наркоторговцев.

Отсутствие сектора обслуживания

19. В тех районах, где процветает незаконное культивирование наркотикосодержащих растений, особенно в отдаленных, приграничных и/или раздираемых конфликтами районах страны, зачастую отсутствуют различные государственные службы, в частности службы здравоохранения, образования и распространения сельскохозяйственных знаний. Там могут отсутствовать и другие необходимые службы, например банки, пункты связи или транспортные службы.

Правопорядок

20. В некоторых районах культивирования запрещенных растений происходят различные конфликты и/или отсутствует правопорядок. Например, в основных районах культивирования кокаинового куста в Колумбии правительству, несмотря на значительные усилия, не удается поддерживать мир и безопасность, которые позволяли бы людям без

каких-либо опасений заниматься своей обычной деятельностью. В Африке, Азии и Латинской Америке деньги, полученные от торговли запрещенными наркотиками, используются для закупки оружия и поддержания войн и мятежей. Что касается непосредственных отношений населения с государством, то в таких районах они порой сводятся к контактам с военными и правоохранительными органами. Следствием этого может быть недоверие населения к местным органам власти, что еще больше осложняет задачу налаживания необходимых партнерских отношений между организациями гражданского общества и правительством, а также предоставления требуемых услуг в таких районах и/или стимулирования инвестиций в такие районы.

21. Вследствие всего вышеупомянутого лица, возделывающие запрещенные культуры, могут попадать под влияние вооруженных групп, использующих доходы от наркоторговли для поддержания своей антигосударственной деятельности. Кроме того, такие земледельцы могут поддерживать более тесную связь с вооруженными группами, наркоторговцами и другими преступными организациями, чем с правительственными структурами, и могут даже считать, что такие связи выгодны им. Кроме того, как отмечалось в докладе Генерального секретаря, многие развивающиеся страны, страны переходного и постконфликтного периода не располагают хорошо функционирующими правовыми системами, которые имеют решающее значение в рамках мер по контролю над наркотиками⁹.

С. Принципы альтернативного развития

22. Под оптимальной практикой в области социально-экономического развития обычно понимаются методы, применявшиеся в рамках какого-либо проекта или программы, которые обеспечили успешное завершение этих мероприятий, решение определенных проблем и долгосрочные положительные последствия. Оптимальная практика в области альтернативного развития тесно связана с всесторонне обоснованными принципами развития. В них непременно учитываются гендерные вопросы и проблема нищеты¹⁰. Однако в рамках проектов альтернативного развития, как правило, не создаются условия, при которых оптимальная практика могла

бы сложиться и получить широкое распространение, особенно если такие проекты осуществляются в сложной обстановке, о которой говорилось выше. Для обеспечения успеха и устойчивости мероприятий по контролю над наркотиками на общинном и фермерском уровне требуются надлежащие условия, включая политическую стабильность, безопасность и благое управление.

23. Изложенные ниже принципы касаются альтернативного развития на уровне домашних хозяйств, которые рассматриваются в качестве целевых групп в национальных стратегиях ликвидации нищеты – культивирование запрещенных наркотикосодержащих растений приносит значительный доход таким домашним хозяйствам. Эти принципы не распространяются на менее многочисленные группы "плантаторов" или лиц, которые занялись выращиванием запрещенных наркотикосодержащих культур, поскольку для этого сложились благоприятные условия, и существование которых прежде не зависело от таких культур. Ввиду своеобразия каждого района разработать четкое руководство или справочник по альтернативному развитию невозможно. Тем не менее для применения таких принципов на практике следует безотлагательно предпринять конкретные шаги с целью наращивания потенциала и повышения уровня осведомленности правительств и институтов гражданского общества (включая неправительственные организации). Эти принципы заключаются в следующем:

а) от всех заинтересованных сторон, включая национальные и местные органы власти, местное население и международное сообщество, требуются политическая воля, финансирование и долгосрочные обязательства;

б) альтернативное развитие следует согласовывать с политикой, стратегией и практикой устойчивого развития в соответствующих общинах;

в) при разработке программ альтернативного развития необходимо учитывать все аспекты уклада жизни, основанного на культивировании опийного мака, кокаинового куста и растения каннабис, и какую роль эти культуры играют в жизни таких земледельцев. Поэтому в основу комплексного и устойчивого подхода к альтернативному развитию должны быть положены вопросы управления, охраны окружающей среды, человеческого и социального капитала и устойчивого развития;

d) разработка, осуществление, мониторинг и оценка стратегий альтернативного развития требуют всестороннего участия лиц, занимающихся выращиванием таких культур, их семей и общины. Такой подход должен подкрепляться совместными инициативами и сотрудничеством для того, чтобы можно было осуществлять крупномасштабные проекты;

e) программы альтернативного развития должны сопровождаться правоохранительной деятельностью. В рамках правоохранительной деятельности следует учитывать условия жизни земледельцев и осуществлять широкий круг разнообразных мер, включая меры по созданию условий, снижающих заинтересованность земледельцев в культивировании запрещенных растений. Необходимо повышать доверие к правоохранительным органам, в том числе с помощью решительных усилий по борьбе с коррупцией¹¹;

f) в районах культивирования запрещенных растений правоохранительные меры следует нацеливать на борьбу с организациями наркобизнеса и преступными объединениями, а также их вооруженными структурами, которые, как правило, вынуждают людей заниматься культивированием запрещенных растений. В результате нарушения деятельности организаций наркобизнеса производственно-сбытовая цепочка разрывается и из нее исключаются покупатели запрещенных культур; в результате этого запрещенные наркотикосодержащие культуры перестают быть источником дохода для земледельцев и, следовательно, облегчается задача искоренения такого культивирования;

g) в программы альтернативного развития следует включать меры по профилактике наркотизма, просвещению и лечению, поскольку расширение распространения наркотиков в районах культивирования запрещенных растений в сочетании с другими факторами, такими, как незащищенность, безысходность и отсутствие каких-либо прав и возможностей, повышает опасность злоупотребления наркотиками и наркомании;

h) альтернативное развитие должно стать составной частью всех усилий по обеспечению общего развития и инвестирования на местном, национальном и международном уровнях для оптимизации усилий по сокращению масштабов

подпольной наркоэкономики, и поэтому приобретает межсекторальный характер¹².

24. Вполне понятно, что в ходе осуществления проектов и программ альтернативного развития правительствам и международным донорам не терпится добиться максимально возможного сокращения площадей культивирования запрещенных наркотикосодержащих растений в кратчайшие сроки. При этом очень немногие понимают, какие условия необходимы для поддержания альтернативного развития и для того, чтобы оптимальная практика приносила "оптимальные результаты". Если же эти условия, базирующиеся на соответствующей политике и финансировании, возможностях сбыта и надлежащем уровне правопорядка/безопасности, отсутствуют, программы альтернативного развития неизбежно принесут ограниченные результаты. Необоснованные ожидания правительств и доноров могут оказаться контрпродуктивными и привести к непредусмотренным результатам, таким, как неожиданный дефицит альтернативных источников дохода для соответствующих групп населения. Необходимо прилагать параллельные усилия, предусматривающие, с одной стороны, правоохранительные меры и меры по искоренению и, с другой стороны, обеспечение законных альтернативных средств к существованию.

D. Балансовая ведомость альтернативного развития

Достижения

25. Альтернативное развитие способствует сокращению масштабов возделывания запрещенных культур в районах, пораженных этой проблемой. Применение подхода, ориентированного на развитие, позволяет улучшить материальное положение земледельцев, обеспечивая при этом, в некоторых случаях, неуклонное сокращение масштабов культивирования запрещенных наркотикосодержащих растений. Последовательное применение подхода, ориентированного на развитие, как, например, в Таиланде, позволяет добиться заметных результатов в плане сокращения масштабов культивирования запрещенных наркотикосодержащих растений. В 1965/1966 сельскохозяйственном году общая площадь земель, занятых под культивирование опийного мака в Таиланде, составляла 17 900 гектаров, а в

2000 году – лишь 330 гектаров, т.е. она уменьшилась на 98 процентов¹³. Опыт других стран также свидетельствует о том, что последовательное применение подхода, ориентированного на развитие, может принести хорошие результаты. Например, в Лаосской Народно-Демократической Республике общая площадь земель, занятых под культивирование опийного мака, сократилась на 75 процентов: с 26 000 гектаров в 1998 году до 6 600 гектаров в 2004 году¹⁴. В Колумбии общая площадь земель, используемых для незаконного культивирования кокаинового куста, сократилась наполовину: 163 000 гектаров в 2000 году до 80 000 гектаров в 2004 году; а в Перу общая площадь земель, занятых таким культивированием, сократилась с приблизительно 115 000 гектаров в 1995 году до 44 200 гектаров в 2003 году, т.е. на 62 процента¹⁵. Хотя сокращения, о которых говорилось выше, не всегда были вызваны альтернативным развитием, оно в значительной степени способствовало достижению таких результатов.

26. Опыт осуществления мероприятий в области альтернативного развития указывает также на необходимость наличия долгосрочных обязательств и стабильных условий, способствующих социально-экономическому развитию.

Проблемы и вопросы, вызывающие беспокойство

27. Хотя в рамках программ альтернативного развития земледельцам на начальном этапе оказывается помощь, задача обеспечения надежных средств к существованию, рассчитанных на долгосрочную перспективу, может оставаться нерешенной. Разрешенные к возделыванию культуры, на которых земледельцы могут остановить свой выбор (например, кофе), подвержены ценовым колебаниям и другим факторам рыночной неопределенности, как и многие другие виды сельскохозяйственной продукции. Программы альтернативного развития критикуют также за продвижение продукции, для сбыта которой нет реальных возможностей. В результате изменений, происходящих в структуре международных тарифов и торговли, рынки сбыта продукции из районов альтернативного развития могут утратить свою открытость или могут не выдержать острой конкуренции. Несмотря на неоднократные призывы международного сообщества, в том числе Генеральной Ассамблеи, расширить доступ продукции программ альтернативного развития к рынкам сбыта,

трудности, касающиеся укрепления законной хозяйственной деятельности с помощью официальных производственно-сбытовых механизмов, сохраняются¹⁶.

28. Одна из задач, которой часто не придают должного внимания, заключается в необходимости создать для лиц, выращивающих запрещенные культуры, соответствующие механизмы кредитования (возможно, в форме предоставления микрокредитов в рамках программ альтернативного развития). В современных условиях такие земледельцы, как правило, не могут пользоваться законными механизмами кредитования. Вследствие этого лица, прекратившие возделывать запрещенные культуры, но не имеющие надежного источника средств к существованию, вполне могут вернуться к возделыванию таких культур.

29. Одна из смежных задач заключается в обеспечении сбалансированности между усилиями в области развития и правоохранными мерами в районах культивирования запрещенных растений. Как добиться этой сбалансированности таким образом, чтобы не ухудшить материальное положение большинства соответствующих земледельцев, поскольку это повысит вероятность их возврата к культивированию запрещенных растений? С помощью каких механизмов может быть налажено мирное и безопасное сотрудничество между должностными лицами учреждений по вопросам развития и правоохранительных органов и представителями населения, занимающегося культивированием таких растений? Сотрудники правоохранительных органов, действующие в районах альтернативного развития, должны проходить специальную подготовку, с тем чтобы их взаимодействие с общинами носило конструктивный характер и чтобы их не воспринимали как силу, которая стремится нарушить благополучие этих общин.

30. До сих пор альтернативное развитие осуществлялось главным образом в рамках отдельных проектов и/или программ развития сельских районов в отдельных местах. Эта доминирующая практика осуществления отдельных проектов не позволяет альтернативному развитию оказывать широкое влияние на деятельность по контролю над наркотиками или на условия, связанные с контролем над ними. К сожалению, подавляющее большинство земледельцев, выращивающих запрещенные культуры, в частности, многие из тех, кто занимается

возделыванием растения каннабис в развивающихся странах, никогда не получали непосредственной помощи в рамках альтернативного развития¹⁷. Вряд ли также можно рассчитывать на то, что это большинство когда-либо будет охвачено отдельными проектами. Применение подхода, основанного на осуществлении отдельных проектов, затрудняет задачу включения альтернативного развития в основные программы и политику общего развития, поскольку внимание как правительств, так и доноров сосредоточено на отдельных или экспериментальных проектах, а не на задаче изменения политики и программ в целом. Кроме того, такие ограниченные в географическом отношении проекты редко достигают достаточных масштабов для интеграции мероприятий в области развития и правоохранительных мер.

31. Комиссия по наркотическим средствам неоднократно призывала налаживать превентивное альтернативное развитие, однако до сих пор ни одна страна не осуществляла таких программ, несмотря на то, что в районах, которые характеризуются высоким уровнем нищеты, как правило, сохраняется высокая опасность культивирования запрещенных растений. В процессе превентивного альтернативного развития можно извлечь ценные уроки, которые позволяют изучить механизмы и динамику предупреждения противоправной экономической деятельности, связанной с наркотиками.

32. Другим обстоятельством, вызывающим беспокойство, которое практически неразрывно связано с культивированием запрещенных растений, является ухудшение состояния окружающей среды, представляющее особенно серьезную проблему в районах производства коки. По оценкам, в 2004 году в бассейне Амазонки кокаиновый куст культивировался на площади более 88 000 гектаров, что отражается на чрезвычайно важных природных экосистемах тропических лесов и серьезным образом влияет на состояние окружающей среды в мире в целом. Кроме того, начальные процессы изготовления кокаина могут осуществляться вблизи мест сбора самой коки, что ведет к загрязнению окружающей среды опасными химическими отходами. По оценкам, при изготовлении кокаина в Андском регионе ежегодно используются сотни тысяч тонн химических веществ¹⁸. Химические отходы, как правило, сбрасывают в реки или ручьи, которые образуют и без того хрупкие экосистемы.

33. К сожалению, в Африке, где производится большое количество каннабиса, практически не осуществляются проекты или программы альтернативного развития. Проблемам производства каннабиса и злоупотребления наркотиками не уделяется должного внимания и в стратегиях ликвидации нищеты, разрабатываемых африканскими странами. Хотя каннабис производится почти во всех странах Африки, в большом количестве его производят 17 стран. В своем докладе за 2003 год Комитет отметил, что в странах Африки к югу от Сахары проблема дефицита продовольствия усугубляется в результате расширения масштабов культивирования растения каннабис¹⁹. Например, в некоторых государствах – членах Сообщества по вопросам развития стран юга Африки (САДК) население отказывается от культивирования кукурузы, отдавая предпочтение растению каннабис. В наиболее тяжелом положении оказываются африканские женщины: в то время как на них лежит основная ответственность за производство продовольственного зерна, именно на их полях мужчины начинают выращивать в качестве товарных культур запрещенные культуры.

34. В рамках программ альтернативного развития и деятельности по контролю над наркотиками в целом следует уделять больше внимания гендерной проблематике. В общинах, традиционно занимающихся сельскохозяйственным производством, в разных странах мира женщины отвечают за выполнение многих сельскохозяйственных операций. Следовательно, в некоторых регионах без активного участия женщин в различных этапах сельскохозяйственных работ выращивание запрещенных культур невозможно. Хотя женщины также могут возражать против культивирования запрещенных растений, поскольку вследствие этого повышается опасность злоупотребления наркотиками или наркомании среди членов их собственных семей, зачастую они никак не могут повлиять на принимаемые решения в отношении их семей.

Е. Сложность и изменчивость наркоситуации: необходимость сокращения спроса на запрещенные наркотики

35. За прошедшие столетия проблемы наркотиков заметно изменились в структурном отношении;

в течение последних 50 лет произошли существенные изменения в том, что касается выбора наркотиков, методов злоупотребления ими, возраста наркопотребителей, мест злоупотребления наркотиками, размеров и степени организации сетей наркобизнеса и т.д. Существовавшие некогда различия между развитыми странами–потребителями и развивающимися странами–производителями утратили свою актуальность. Кроме того, на микроуровне спрос на наркотики у сформировавшихся наркоманов в определенной степени утратил свою гибкость, т.е. мнение о том, что "сокращение производства запрещенных наркотиков ведет к росту цен на наркотики и соответствующему сокращению спроса на наркотики", порой не соответствует действительности. Хотя наркоманы, возможно, в большей степени расположены обращаться за лечением в условиях роста цен на наркотики, соответствующие наркологические учреждения порой отсутствуют, особенно в развивающихся странах. Таким образом, принятие мер в области альтернативного развития с целью сокращения предложения запрещенных наркотиков, не подкрепляемое программами профилактики и лечения наркомании, может привести к обратным результатам. Как отмечалось в докладе Комитета за 2004 год²⁰, необходимо обеспечить всестороннюю интеграцию стратегий, программ и аналитических исследований, касающихся предложения наркотиков и спроса на них.

36. Спрос на наркотики и их предложение постоянно меняются. Меняются также ценовые параметры и условия сбыта наркотиков растительного происхождения, таких как героин и кокаин, синтетических опиоидов и других синтетических наркотиков, в том числе различных стимуляторов амфетаминового ряда. Некоторые из этих наркотиков имеют законную сферу применения в качестве фармацевтических средств, что ведет к образованию сложных связей между законной и незаконной торговлей наркотиками. В результате взаимодействия многочисленных факторов положение в области злоупотребления наркотиками развивается поразному. Например, иногда сокращение предложения запрещенных наркотиков приводит к повышению розничных цен и ожидаемому сокращению спроса на запрещенные наркотики. В то же время иногда наркоторговцам удается скорректировать степень чистоты наркотиков, продаваемых в розницу, с тем чтобы удержаться на прежнем уровне и сохранить

свою "долю рынка". В обоих случаях эти успехи или неудачи могут быть временными, что еще раз указывает на необходимость выработки долгосрочных обязательств в отношении создания законных альтернативных источников средств к существованию.

37. Хотя сокращение производства наркотикосодержащих культур способствует снижению предложения запрещенных наркотиков в определенных районах, в целом спрос на запрещенные наркотики сохраняется²¹. Этот спрос может быть удовлетворен за счет незаконного предложения синтетических наркотиков. В Таиланде, где удалось добиться сокращения производства опия, резко возросла популярность стимуляторов амфетаминового ряда: люди, которые прежде занимались незаконным оборотом опия, теперь торгуют стимуляторами амфетаминового ряда. Ситуацию можно было бы изменить посредством более активных усилий в области превентивного альтернативного развития в городах и сельских районах.

38. Опыт Таиланда ясно указывает на то, что общество не должно ослаблять свою приверженность делу осуществления программ профилактики наркотизма, просвещения или лечения лишь вследствие сокращения предложения отдельных наркотиков, таких как опиум и героин. Во всех странах Восточной и Юго–Восточной Азии, где рынок запрещенных наркотиков постоянно меняется, многие наркопотребители переходят от курения опия к инъекциям героина, существенно повышая тем самым опасность заражения болезнями, передаваемыми через кровь. Хотя сокращение предложения любого запрещенного наркотика – чрезвычайно важная цель, для обеспечения общего и долгосрочного сокращения масштабов злоупотребления наркотиками необходимо также осуществлять соответствующие программы профилактики, просвещения и лечения.

39. Задаче надлежащего учета проблемы ВИЧ/СПИДа в программах альтернативного развития и программах, нацеленных на обеспечение устойчивого развития в целом, зачастую не придается должного внимания. Отчасти это объясняется тем, что злоупотребление наркотиками, способствующее в определенных случаях распространению ВИЧ/СПИДа, обычно считают чисто городским явлением. Однако с учетом того, что масштабы злоупотребления наркотиками, как правило, расширяются

в районах, через которые пролегают главные маршруты наркоторговли, и вблизи основных районов производства наркотиков, программы сокращения спроса на наркотики и профилактики ВИЧ/СПИДа следует, по возможности, объединять в рамках программ альтернативного развития.

Е. Будущее направление альтернативного развития

40. Учитывая сложность современной мировой наркоситуации, пора задаться вопросом – соответствует ли распространенное представление об альтернативном развитии новым проблемам, стоящим перед миром. Возможно, прежде всего необходимо рассмотреть вопрос о разграничении, которое по-прежнему проводится между предложением наркотиков и спросом на них. В своем докладе за 2004 год Комитет рассмотрел вопрос о связи и взаимодействии между предложением запрещенных наркотиков и спросом на них, а также о синергическом действии дополнительных усилий; он подчеркнул также необходимость применения на всех уровнях контроля над наркотиками сбалансированных, объединенных и комплексных подходов для обеспечения максимальной эффективности²². Вызывает сомнения справедливость того, что альтернативное развитие следует и далее рассматривать лишь с точки зрения сокращения предложения, т.е. как оно было определено Генеральной Ассамблеей в 1998 году на ее двадцатой специальной сессии (резолюция S-20/4 E Ассамблеи). Если будет разрабатываться всестороннее определение, то следует также уделить более пристальное внимание общинам сельских районов, пригородов и городов в плане их потребностей в области контроля над наркотиками, ориентированных на цели развития. Задачи, стоящие перед этими общинами, подобно задачам, стоящим перед теми, кто занимается сокращением предложения запрещенных наркотиков и спроса на них, следует рассматривать как единое целое, части которого тесно связаны друг с другом. Нищета, отчаяние и безысходность – вот лишь некоторые из причин, подталкивающих людей к злоупотреблению наркотиками и другой деятельности, связанной с ними. Самое важное заключается в том, что географический охват деятельности по контролю над наркотиками, ориентированной на развитие, будет значительно шире, чем у альтернативного развития,

которое в настоящее время затрагивает лишь часть районов культивирования запрещенных растений.

41. Осуществлявшиеся до сих пор проекты альтернативного развития не связаны с другой деятельностью ни на микро/макроуровне, ни на региональном или глобальном уровнях, хотя это способствовало бы повышению их эффективности. Для того чтобы исправить этот недостаток, следует выйти за рамки подхода, основанного на осуществлении отдельных проектов, и рассматривать альтернативное развитие в качестве общей задачи, выполняемой различными сторонами на местном, национальном и международном уровнях. Районам, в которых проблемы наркотиков стоят наиболее остро, и странам, в которых господствует подпольная наркоэкономика, требуются подходы, нацеленные на их общее развитие и более полно отражающие такие проблемы. Другими словами, необходимо применять подходы, нацеленные на общее развитие, которые обеспечивают всестороннюю интеграцию в основное русло деятельности принципов и практики альтернативного развития, включая координацию с правоохранительными органами, как в сельских районах, так и в городах.

42. Программы альтернативного развития оказываются более эффективными, если они являются составной частью программ комплексного и устойчивого национального развития, нацеленных на повышение социально-экономического благополучия всего населения. Проблема запрещенных наркотикосодержащих культур отмечается в стратегических документах по ликвидации нищеты для Боливии и для Лаосской Народно-Демократической Республики (где прилагаются усилия для решения проблем, связанных с опийной наркоманией и наркоманией на почве стимуляторов амфетаминового ряда)²³.

43. При объединении вопросов предложения наркотиков и спроса на них необходимо пересмотреть сферу охвата альтернативного развития применительно к "альтернативным средствам к существованию". В рамках программ, разработанных в последнее время, основное внимание уделяется альтернативным средствам к существованию, поскольку эта концепция, предполагающая непереносимое взаимодействие на всех уровнях, от домашних хозяйств до директивных органов, шире концепции альтернативного развития и лучше интегрируется в

общее русло деятельности. Например, в недавно принятой стратегии контроля над наркотиками в Афганистане создание альтернативных источников средств к существованию рассматривается в качестве одной из основных областей деятельности. Боливия, Венесуэла (Боливарианская Республика), Колумбия, Перу и Эквадор приняли недавно в рамках регионального подхода к борьбе с культивированием запрещенных растений план создания устойчивых альтернативных источников средств к существованию.

44. Задачу создания законных альтернативных средств к существованию следует рассматривать не только применительно к сельским районам, где возделываются запрещенные наркотикосодержащие культуры, но и применительно к местам злоупотребления запрещенными наркотиками – как в сельских районах, так и в городах. Производители и местные общины, как правило, уже не располагают традиционной структурой оказания производителям и потребителям запрещенных наркотиков помощи в преодолении социально-экономических проблем. В частности, наркопотребители нередко относятся к маргинальным группам населения, живут в тяжелых условиях, например в трущобах больших городов, и для преодоления стоящих перед ними проблем порой требуются особые усилия в области развития. Кроме того, в городах вооруженные банды могут принуждать население маргинальных общин заниматься розничной торговлей наркотиками. Уличные торговцы наркотиками нередко сами страдают наркоманией, и нуждаются в помощи программ профилактики, просвещения и лечения. В этой обстановке у населения порой не бывает почти никаких возможностей заработать на жизнь честным образом. В таких случаях для смягчения проблем наркотиков и преступности, связанной с наркотиками, требуется четкая политика, подготовленная, в том числе, при участии пострадавших групп населения.

45. В современных условиях глобализации страны-доноры уже не могут позволить себе обращать внимание на наркопотребителей лишь на собственной территории. Если спрос действительно влияет на предложение, то спрос на местном уровне (в странах производства запрещенных наркотиков) и на международном уровне может повлиять и на производство наркотиков. Для международного

сообщества это означает, что альтернативное развитие или контроль над наркотиками с ориентацией на развитие уже недостаточно рассматривать в рамках деятельности по урегулированию предложения и спроса в отдельно взятой стране или регионе.

46. С учетом целей, поставленных в Политической декларации, которая была принята Генеральной Ассамблеей на ее двадцатой специальной сессии, вряд ли можно рассчитывать на то, что альтернативное развитие будет эффективным, если оно приемлемо лишь для применения на местном или общинном уровне. Как уже отмечалось выше, местная экономика, в том числе подпольная наркоэкономика, развивается под влиянием многочисленных национальных и международных факторов. Например, необходимо учитывать международные условия торговли. Достаточные ли уступки сделаны в пользу лиц, возделывающих альтернативные культуры, с тем чтобы обеспечить сбыт их продукции по приемлемой цене? В достаточной ли мере открыты международные рынки для беспрепятственного выхода на них сельскохозяйственных культур и продукции из районов альтернативного развития? В своей резолюции 45/14 Комиссия по наркотическим средствам вновь заявила о необходимости поощрения доступа на международные рынки для продуктов и продукции из районов альтернативного развития. В своей резолюции 2003/37 от 22 июля 2003 года Экономический и Социальный Совет призвал международное сообщество и государства-члены содействовать созданию благоприятного экономического климата для продукции альтернативного развития, облегчающего доступ такой продукции к международным рынкам, как эффективного и действенного средства ликвидации незаконной экономической деятельности. Предусматривают ли национальные рынки преимущественные условия для продукции и товаров из районов альтернативного развития? С учетом эффективности механизмов незаконной торговли чрезвычайно важно принять все меры к тому, чтобы механизмы законной торговли были максимально благоприятными для продукции и товаров из районов альтернативного развития. Частный сектор призван сыграть в этой связи важную роль, открывая рынки для продукции, изготавливаемой в рамках осуществления программ альтернативного развития.

Г. Выводы и рекомендации

47. Альтернативное развитие, как оно понималось и применялось на протяжении последних 15–20 лет, порой играло заметную роль в сокращении масштабов незаконного культивирования опийного мака и, в меньшей степени, кокаинового куста, обеспечивая при этом учет гуманитарных соображений, касавшихся таких земледельцев.

48. Кроме того, становится все более очевидным, что необходимо расширять сферу применения альтернативного развития за рамки обычной прежней практики, уделяя больше внимания потребностям маргинальных и игнорируемых всеми групп населения как в сельских районах, так и в городах. Правительствам, международным организациям и другим заинтересованным сторонам надлежит принять все меры к тому, чтобы создать устойчивые и рассчитанные на длительную перспективу законные источники средств к существованию не только для общин, которые занимаются возделыванием запрещенных наркотикосодержащих культур, но для всех общин, страдающих от подпольной наркоэкономики. В частности, необходимо осуществлять программы социально-экономических мер, призванные создавать и укреплять законные возможности устойчивого социально-экономического развития общин и групп населения, которые занимаются незаконной деятельностью, связанной с наркотиками, а также добиваться обеспечения безопасности за счет эффективной и отражающей потребности населения правоохранительной деятельности.

49. Для оказания правительствам помощи в достижении целей, поставленных на 2008 год в Политической декларации, которая была принята Генеральной Ассамблеей на ее двадцатой специальной сессии, Комитет рекомендует следующее:

а) правительствам и региональным органам настоятельно предлагается более тщательно анализировать динамику подпольной наркоэкономики как в отдельных странах, так и в регионах, с тем чтобы понимать, какое влияние она оказывает на различные аспекты местной экономики, и обеспечивать тем самым соответствие каждой стратегии альтернативного развития конкретному району. Правительствам следует совершенствовать совместные стратегии укрепления программ альтернативного развития, в том числе путем организации подготовки

кадров, просвещения и технической помощи с целью ликвидации культивирования запрещенных растений и налаживания социально-экономического развития;

б) правительствам, Организации Объединенных Наций и другим организациям системы Организации Объединенных Наций, в том числе Всемирному банку и Международному валютному фонду, следует включать альтернативное развитие в свои программы развития более общего характера. Следует изменить подход, основанный на осуществлении отдельных проектов, который применяется в настоящее время в области альтернативного развития, и добиться провозглашения обязательств в отношении осуществления долгосрочных стратегий создания законных альтернативных источников средств к существованию. Например, африканским странам – производителям каннабиса, расположенным к югу от Сахары, следует в будущем учитывать проблему культивирования растения каннабис при пересмотре своих стратегий ликвидации нищеты;

с) правительствам следует разрабатывать собственную политику национальной и международной торговли, в частности политику обеспечения доступа продукции и услуг из районов альтернативного развития к рынкам сбыта с целью содействия ограничению масштабов подпольной наркоэкономики в тех районах, где она существует;

д) правительствам и органам гражданского общества следует повысить свою бдительность и стараться прогнозировать изменения в формах, тенденциях и характере злоупотребления наркотиками, с тем чтобы сохранять активную позицию в деле осуществления стратегий обеспечения законных средств к существованию;

е) правительствам следует принять все меры к тому, чтобы деятельность правоохранительных органов в районах возделывания запрещенных культур способствовала укреплению доверия между местными общинами и властями, и следует содействовать более активному участию общин в разработке мероприятий, касающихся различных аспектов проблемы наркотиков. Для того чтобы правоохранительная деятельность была эффективной, ее следует рассматривать в качестве вспомогательного фактора в контексте общего социально-экономического развития. Следует предложить правительствам принять все меры к тому, чтобы сотрудники правоохранительных органов, работающие в общинах,

пораженных подпольной наркоэкономикой, достаточно хорошо разбирались в принципах альтернативного развития. Программы искоренения наркотикосодержащих культур и программы создания альтернативных и законных источников средств к существованию должны осуществляться одновременно, с тем чтобы дополнять и усиливать друг друга;

f) в рамках осуществления стратегий альтернативного развития правительствам следует обеспечить предоставление местным общинам соответствующих услуг публичного характера, таких как школьное обучение, медицинское обслуживание и создание базовой инфраструктуры. В сельских районах населению, занимающемуся сельскохозяйственными работами, следует предоставлять помощь и защиту в том, что касается обеспечения гарантий землепользования и устойчивой мелиорации земель;

g) правительствам следует содействовать более широкому участию местного мужского и женского населения, а также неправительственных организаций и других членов гражданского общества в поиске и разработке решений различных аспектов проблемы наркотиков, затрагивающей их повседневную жизнь;

h) правительствам и другим членам международного сообщества следует рассмотреть вопрос о внесении дополнительных конструктивных изменений в национальную и/или международную политику с целью содействия сокращению масштабов подпольной наркоэкономики там, где она существует. Это касается прежде всего национальной и международной торговой политики и открытия рынков для продукции и услуг из районов альтернативного развития;

i) правительствам и другим членам международного сообщества следует подумать о том, что необходимо приложить дополнительные усилия для развития районов производства запрещенных культур, поскольку обычно такие районы оказываются совершенно заброшенными. Эти усилия могут прилагаться в рамках программы обеспечения альтернативных средств к существованию или программы содействия социально-экономическому развитию и достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия;

j) правительствам следует выявить все группы населения, которые не защищены от злоупотребления наркотиками, и определить, какая политика и меры в области развития будут наиболее полезными для них с точки зрения обеспечения их законными средствами к существованию;

k) правительствам и другим соответствующим субъектам, включая межправительственные организации, следует передавать и распространять свой опыт в области альтернативного развития, обеспечивая мобилизацию как местных общин, так и научно-исследовательских институтов на осуществление этого процесса, с целью расширения опыта и знаний, касающихся программ альтернативного развития;

l) в соответствии с рекомендациями, сформулированными Комитетом в 2004 году, правительствам и другим членам международного сообщества следует отойти от традиционного разделения элементов "предложения и спроса" при определении проблем наркотиков и поиске их решений и обеспечить комплексное рассмотрение этих элементов на всех уровнях, в том числе в контексте альтернативного развития.