



Consejo Económico y Social

Distr. GENERAL

E/CN.15/1996/22
22 de abril de 1996

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE PREVENCIÓN DEL DELITO
Y JUSTICIA PENAL

Quinto período de sesiones

Viena, 21 a 31 de mayo de 1996

Tema 9 del programa provisional*

PLAN DE GESTIÓN ESTRATÉGICA

**Gestión estratégica del programa de las Naciones Unidas en materia
de prevención del delito y justicia penal**

Informe del Secretario General

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1 - 3	2
I. PARÁMETROS DE GESTIÓN ESTRATÉGICA	4 - 50	2
A. Base legislativa	4 - 16	2
B. El programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal y sus mecanismos	17 - 50	5
II. ELEMENTOS DE GESTIÓN ESTRATÉGICA	51 - 74	12
A. Interacción entre la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y la Secretaría	51 - 58	12
B. Herramientas de gestión	59 - 74	13
III. CUESTIONES RELATIVAS A LA GESTIÓN ESTRATÉGICA	75 - 88	15
A. Análisis cualitativo de la ejecución del programa	76 - 84	15
B. Información que vincula las actividades establecidas por mandato con los recursos necesarios	85 - 86	17
C. Equilibrio entre los servicios para reuniones y otros mandatos	87 - 88	18
IV. PROPUESTAS PRELIMINARES DE PROCEDIMIENTOS MEJORADOS DE GESTIÓN ESTRATÉGICA Y MEDIDAS QUE SE SOLICITAN A LA COMISIÓN	89 - 91	18

* E/CN.15/1996/1.

INTRODUCCIÓN

1. La cuestión de la gestión estratégica del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal ha preocupado a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal desde sus comienzos. Mientras la mayoría de las entidades de las Naciones Unidas elaboran y ejecutan estrategias para lograr sus objetivos programáticos, la Comisión parece ser la única entidad que invoca el concepto de "gestión estratégica". Las deliberaciones actuales se han concentrado en el principio general así como en aspectos específicos de la gestión estratégica. Más recientemente, la Comisión aprobó la resolución 4/3 sobre el suministro de información de conformidad con el plan de gestión estratégica elaborado por ella y que figura en el anexo de su resolución 1/1. Además, la Asamblea General aprobó las resoluciones 50/146 y 50/214 que contienen disposiciones concretas sobre gestión estratégica, como se describe en los párrafos 15 a 16 *infra*.
2. Como parte del esfuerzo por satisfacer estos pedidos de información, servicios e informes, el presente informe tiene por objeto contribuir a las deliberaciones en curso sobre la gestión estratégica del programa y a la ejecución de las resoluciones pertinentes. El informe suministra información sobre los parámetros y la práctica actual de gestión estratégica, identifica las cuestiones que deben abordarse y presenta propuestas preliminares para que la Comisión adopte medidas al respecto.
3. Un bosquejo del presente informe se examinó con los miembros de la mesa de la Comisión; también se envió a los institutos que integran la red del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal para que formularan observaciones.

I. PARÁMETROS DE GESTIÓN ESTRATÉGICA

A. Base legislativa

1. Resolución 46/152 de la Asamblea General

4. En su resolución 46/152 y en la declaración de principios y programa de acción del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal contenidos en el anexo de esa resolución, la Asamblea General estableció los principales objetivos del programa y las entidades encargadas de su ejecución. En el programa de acción se especificaron, entre otras cosas, las funciones de la Comisión así como las de la secretaría del programa.
5. La Comisión tendría las siguientes funciones (párrafo 26 del anexo de la resolución 46/152 de la Asamblea General):
 - a) Proporcionar orientación normativa a las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal;
 - b) Fomentar, supervisar y examinar la aplicación del programa sobre la base de un sistema de planificación a mediano plazo y de conformidad con los principios de prioridad enunciados en el párrafo 21 del programa de acción;
 - c) Facilitar y ayudar a coordinar las actividades de los institutos de las Naciones Unidas para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente;
 - d) Movilizar a los Estados Miembros para que aporten su apoyo al programa;
 - e) Preparar los congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente y examinar las sugerencias relativas a posibles temas para el programa de trabajo que hayan sido presentadas por los congresos.

6. De conformidad con el programa de acción, la secretaría del programa debería (párrafo 31 del anexo de la resolución 46/152 de la Asamblea General):

a) Movilizar, a efectos de la ejecución del programa, los recursos existentes, incluidos los institutos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y otras entidades competentes;

b) Coordinar las actividades de investigación, capacitación y reunión de datos en materia de delincuencia y justicia penal y facilitar asistencia técnica e información práctica a los Estados Miembros, especialmente a través de la Red de Información de las Naciones Unidas sobre Delincuencia y Justicia Penal*;

c) Prestar asistencia a la Comisión en la organización de sus trabajos y en la preparación, bajo su dirección, de los congresos y de cualesquiera otros eventos relacionados con el programa;

d) Velar por que los donantes potenciales de asistencia en materia de justicia penal puedan ponerse en relación con los países que necesiten esa ayuda;

e) Fundamentar ante los organismos de financiación correspondientes las solicitudes de asistencia en materia de justicia penal.

2. Resolución 1/1 de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal

7. En su resolución 1/1, la Comisión afirmó su función como principal órgano normativo en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal, responsable de coordinar todas las actividades pertinentes en esa esfera. Decidió además que, al determinar las prioridades y la supervisión del programa, la Comisión debería seguir las directivas que figuraban en los párrafos 21 y 22 de la declaración de principios y programa de acción, que eran objeto de ulterior elaboración en el anexo a su resolución 1/1.

8. En el anexo a su resolución 1/1, la Comisión expresó su preocupación por la grave responsabilidad que se le había encomendado y lo inadecuado de los recursos disponibles para hacer frente a las necesidades existentes. Se presentaron sugerencias en cuanto a la forma en que podrían incorporarse en los trabajos de la Comisión los principios de una gestión estratégica.

9. La Comisión observó que la gestión estratégica del programa exigía que se llegara a un acuerdo sobre los puntos siguientes (párrafo 10 del anexo de la resolución 1/1 de la Comisión):

a) Objetivos generales del programa, tanto por lo que respecta al desarrollo del programa como a su aplicación;

b) Necesidades que debían satisfacerse;

c) Capacidad disponible para satisfacer esas necesidades;

d) Objetivos del desarrollo del programa;

e) Actividades específicas que debían llevarse a cabo para promover el logro de esos objetivos;

f) Mecanismos que habían de utilizarse para determinar los objetivos y actividades concretas;

g) Medidas para promover la aplicación del programa;

* Anteriormente denominada Red Mundial de Información sobre la Delincuencia y la Justicia Penal.

h) Medidas para evaluar los logros del programa.

10. Como herramientas de gestión, la Comisión previó planes de acción de corto y de mediano plazo de dos años y seis años de duración, respectivamente, a los efectos de traducir los objetivos generales en objetivos concretos dentro de las esferas prioritarias del programa. Los planes de acción corresponderían a la duración de los ciclos del plan de mediano plazo y el presupuesto por programas de las Naciones Unidas (párrafo 21 del anexo de la resolución 1/1 de la Comisión).

11. En todo momento quedaría incluido en el programa de trabajo un número limitado de objetivos. Éstos se seleccionarían sobre la base de propuestas que establecerían los antecedentes de la cuestión, la labor que estaban realizando otros órganos, en qué consistía el objetivo y qué era lo que pedía el Secretario General. Lo ideal sería que las propuestas incluyeran actividades para su promoción, para que después la Comisión decidiera al respecto en estrecha cooperación con la Secretaría y los institutos. En el programa de trabajo se incluirían actividades concretas cuando a la Comisión le constara que se habían identificado adecuadamente respondiendo a las preguntas de por qué se realizarían esas actividades, en qué consistirían, cuándo se efectuarían, por quién y con qué recursos, con indicadores que permitieran una evaluación del éxito o el fracaso, y actividades de seguimiento apropiadas (párrafos 40 a 42 del anexo de la resolución 1/1 de la Comisión).

3. Resolución 4/3 de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal

12. En su resolución 4/3, la Comisión recordó el plan de gestión estratégica, anexo a su resolución 1/1, para la determinación de las prioridades y la supervisión del programa. Además, la Comisión estimó que el suministro de determinada información sobre actividades propuestas la ayudaría y ayudaría a los Estados Miembros a aplicar su resolución 1/1. La Comisión decidió asimismo que el tipo de información expuesto en el anexo de su resolución 4/3 le resultaría útil al examinar los proyectos de resolución sobre las actividades propuestas.

13. En el anexo de su resolución 4/3, la Comisión observó que la declaración de información debía contener, en la medida de lo posible, los siguientes datos:

a) La actividad propuesta y su alcance, incluida una descripción clara de las tareas concretas que habrían de realizarse;

b) Un proyecto de calendario para llevar a cabo la actividad propuesta;

c) Indicación del órgano de las Naciones Unidas u otra entidad que pudiera realizar la actividad o parte de ella;

d) Indicación de la medida en que la actividad propuesta ya hubiera sido realizada por algún órgano de las Naciones Unidas u otra entidad;

e) En el caso de órganos de las Naciones Unidas, indicación de los recursos disponibles para llevar a cabo la actividad propuesta;

f) Cuando procediere, indicación de todo compromiso potencial de recursos del presupuesto ordinario y de recursos extrapresupuestarios para la actividad propuesta asumido por las Naciones Unidas o por cualquier otra entidad distinta de las Naciones Unidas;

g) Los resultados previstos de la actividad.

14. En su resolución 4/3, la Comisión especificó que podía solicitarse a la Secretaría que prestara asistencia a los Estados Miembros para proporcionar la información antes mencionada. En esa misma resolución, la Comisión decidió que, a partir de su quinto período de sesiones, se incluyera un tema fijo en su programa a fin de que pudiera

determinar en qué medida se habían ejecutado satisfactoriamente las actividades de conformidad con su resolución 1/1 y examinar la información suministrada con arreglo al anexo de su resolución 4/3.

4. Resoluciones recientes de la Asamblea General

15. La Asamblea General, en su resolución 50/146, pidió al Secretario General que adoptara todas las medidas necesarias para prestar mejores servicios a la Comisión con miras a velar por la plena aplicación de las resoluciones pertinentes de la Comisión sobre la gestión estratégica del programa en el contexto de las normas y los reglamentos de las Naciones Unidas. En la misma resolución, la Asamblea reafirmó la importancia del artículo 28 del Reglamento de las comisiones orgánicas del Consejo Económico y Social e instó al Secretario General a que proporcionara la información pertinente a la Comisión. También en su resolución 50/146, la Asamblea General pidió al Secretario General que le presentara en su quincuagésimo primer período de sesiones un informe sobre la aplicación de esa resolución.

16. En su resolución 50/214, la Asamblea General pidió al Secretario General que informara sobre la situación del plan de gestión estratégica aprobado por la Comisión en su resolución 1/1 y, en particular, sobre las actividades que habían alcanzado resultados comprobables en la lucha contra la delincuencia internacional, la contribución a la vigilancia internacional del cumplimiento de la ley y otros aspectos de la ejecución de los mandatos vigentes de los congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente y de la Comisión. En la misma resolución, la Asamblea General pidió también al Secretario General que examinara si se disponía de suficientes recursos para las actividades de lucha contra la delincuencia en el plano regional y que le informara al respecto en el quincuagésimo primer período de sesiones.

B. El programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal y sus mecanismos

1. Objetivos y marco de ejecución

17. De conformidad con la declaración de principios y el programa de acción del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, el programa tendría por finalidad ayudar a la comunidad internacional a satisfacer sus apremiantes necesidades en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal y facilitar a los países asistencia oportuna y práctica para hacer frente a los problemas de la delincuencia tanto en el plano nacional como transnacional. Además, los objetivos generales del programa serían contribuir a: la prevención del delito en los Estados y entre los Estados; la lucha contra la delincuencia tanto en el plano nacional como internacional; el fortalecimiento de la cooperación regional e internacional en la prevención del delito, la justicia penal y la lucha contra la delincuencia transnacional; la integración y consolidación de los esfuerzos de los Estados Miembros para prevenir y combatir la delincuencia transnacional; una administración de justicia más eficaz y efectiva, con el debido respeto a los derechos humanos de todos los afectados por la delincuencia y de todos los relacionados con el sistema de justicia penal; y la promoción de las más altas normas de equidad, humanidad, justicia y conducta profesional (párrafos 15 y 16 del anexo de la resolución 46/152 de la Asamblea General).

18. En lo que respecta al alcance del programa, éste debería incluir formas apropiadas de cooperación con el propósito de prestar asistencia a los Estados Miembros para hacer frente a los problemas de la delincuencia nacional y transnacional. En particular, el programa podría abarcar (párrafo 17 del anexo de la resolución 46/152 de la Asamblea General):

a) Investigaciones y estudios en los planos nacional, regional y mundial sobre cuestiones concretas de prevención y medidas específicas de justicia penal.

b) Encuestas internacionales periódicas para evaluar las tendencias de la delincuencia y la evolución del funcionamiento de los sistemas de justicia penal y las estrategias de prevención del delito;

c) Intercambio y difusión de información entre los Estados en materia de prevención del delito y justicia penal, sobre todo con respecto a medidas innovadoras y a los resultados obtenidos en su aplicación;

d) Capacitación y perfeccionamiento de las aptitudes del personal que trabaja en las diversas esferas de la prevención del delito y la justicia penal;

e) Asistencia técnica, incluidos servicios de asesoramiento, especialmente con respecto a la planificación, la ejecución y la evaluación de los programas de prevención del delito y justicia penal, la capacitación y el empleo de técnicas modernas de comunicación e información, asistencia que podría prestarse, por ejemplo, mediante becas, viajes de estudio, consultorías, adscripciones, cursos, seminarios, proyectos de demostración y proyectos piloto.

19. Las Naciones Unidas deberían poner en práctica directamente las formas de cooperación mencionadas o actuar como agente de coordinación o facilitación, evitando toda duplicación (párrafo 18 del anexo de la resolución 46/152 de la Asamblea General). Además, al elaborar el programa, se determinarían las esferas prioritarias en respuesta a las necesidades e inquietudes de los Estados Miembros, teniendo en cuenta principios concretos (párrafo 21 del anexo de la resolución 46/152 de la Asamblea General).

20. En la sección VI de su resolución 1992/22, el Consejo Económico y Social determinó que los siguientes temas prioritarios orientaran la labor de la Comisión en la elaboración de un programa detallado y de las asignaciones presupuestarias para el período 1992-1996:

a) La delincuencia nacional y transnacional, la delincuencia organizada y económica, incluido el blanqueo de dinero, y la función del derecho penal en la protección del medio ambiente;

b) La prevención de la delincuencia en zonas urbanas y de la delincuencia juvenil y de carácter violento;

c) La eficiencia, equidad y mejora de la gestión y administración de los sistemas de justicia penal y sistemas conexos, con la debida atención al fortalecimiento de las capacidades nacionales de los países en desarrollo para la periódica reunión, cotejo, análisis y utilización de datos con miras a la formulación y aplicación de políticas apropiadas.

21. En la misma sección de esa resolución, el Consejo especificó los objetivos de las esferas prioritarias arriba mencionadas, mostrando una fuerte preferencia por las actividades operacionales y la concentración de los recursos del programa en la prestación de servicios de capacitación, asesoramiento y cooperación técnica.

2. Mecanismos y medios

22. Las actividades de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal se ejecutan mediante una serie de mecanismos. De conformidad con la declaración de principios y programa de acción, (párrafo 14 del anexo de la resolución 46/152 de la Asamblea General) el programa debería aunar la labor de la Comisión de los institutos de las Naciones Unidas para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente, de la red de corresponsales nacionales designados por los gobiernos en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal, de la Red de Información de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia y la Justicia Penal, y de los congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente. En su resolución 46/152, la Asamblea General instó a todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas, en particular a las comisiones regionales, los congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, los institutos de las Naciones Unidas para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente, los organismos especializados y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes, a que ayudaran al programa en el cumplimiento de su cometido. Estas entidades aportan su contribución al programa con una parte o la totalidad de sus recursos. A continuación se examinan brevemente sus funciones, medios y relaciones con las demás:

a) *La Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal*

23. La función de la Comisión se ha descrito más arriba. La prestación de servicios sustantivos a sus períodos de sesiones forma parte del programa de trabajo de la División de Prevención del Delito y Justicia Penal* de la Secretaría. De la prestación de servicios técnicos, de la que antes se encargaba la División de Coordinación de Políticas y de Asuntos del Consejo Económico y Social de la Secretaría en Nueva York, se hará cargo la Secretaría en Viena a partir del quinto período de sesiones de la Comisión. Los recursos para servicios de conferencias y viajes de sus miembros se financian con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, conforme a las prácticas establecidas de otras comisiones orgánicas.

b) *Los congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente*

24. Los congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente se han venido celebrando cada cinco años desde 1955. De conformidad con la declaración de principios y programa de acción (párrafo 29 del anexo de la resolución 46/152 de la Asamblea General), como órgano consultivo del programa, sirven de foro para: el intercambio de opiniones; la identificación de las nuevas tendencias y de las cuestiones que se planteen en materia de prevención del delito y justicia penal; la prestación de asesoramiento y la presentación de observaciones a la Comisión; y la formulación de sugerencias, para ser examinadas por la Comisión, relacionadas con posibles temas para el programa de trabajo. Los recursos necesarios para los congresos se financian con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, tanto en lo que respecta a servicios técnicos como a servicios sustantivos. Además, los Estados Miembros hacen contribuciones voluntarias.

c) *La secretaría*

25. La secretaría del programa está integrada por el personal de dedicación exclusiva asignado por el Secretario General a la División de Prevención del Delito y Justicia Penal. Además contribuyen a la ejecución del programa funcionarios de las Naciones Unidas que prestan servicios técnicos, de conferencias, administrativos y de información pública sobre una base de dedicación parcial.

26. De conformidad con la declaración de principios y programa de acción (párrafo 31 del anexo de la resolución 46/152 de la Asamblea General) la secretaría del programa es el órgano permanente encargado de facilitar la aplicación del programa y de prestar asistencia a la Comisión en la labor de evaluación de los progresos efectuados y análisis de las dificultades encontradas. Con ese fin, se ha asignado a la secretaría el mandato de ejecutar las funciones especificadas en el párrafo 6 que antecede. Las actividades concretas del programa para el bienio 1996-1997 se describen en la sección 13 del presupuesto por programas de las Naciones Unidas para el bienio 1996-1997 (véanse también los párrafos 68 a 72 *infra*).

27. La plantilla aprobada de la División de Prevención del Delito y Justicia Penal se compone de 16 puestos del cuadro orgánico y seis puestos de servicios generales. Dos de los puestos del cuadro orgánico son nuevos y no pueden ocuparse hasta 1997 debido a las medidas de ahorro establecidas en aplicación de la resolución 50/215 de la Asamblea General; otros dos puestos se han ocupado sobre una base temporal y un puesto está vacante. El programa tiene también a su disposición los servicios de dos asesores interregionales previstos en la sección 20 del presupuesto por programas ordinario.

* Conforme a la resolución 50/214 de la Asamblea General, la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal se convirtió en división el 1º de enero de 1996. Por razones de conveniencia, se la denomina "la División" en el presente documento.

28. La gran mayoría de los recursos financieros de la División se financia con cargo a la sección 13 del presupuesto por programas, en el bienio 1996-1997, esos recursos ascienden a 5,3 millones de dólares*. Recientemente, un 5,2% de dichos recursos se asignó a ahorro de gastos, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 50/215 de la Asamblea General, que afecta a todos los programas financiados con cargo al presupuesto ordinario en la misma medida.

29. En la sección 20 del presupuesto ordinario se incluye una asignación de 1,0 millones de dólares para servicios de asesoramiento y cooperación técnica en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal. Además de los puestos de los dos asesores interregionales, esos recursos cubren un número limitado de becas y actividades operacionales en países en desarrollo, como capacitación.

30. La División también tiene a su disposición fondos voluntarios proporcionados al Fondo de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal por varios gobiernos y organizaciones no gubernamentales por un valor de aproximadamente 500.000 dólares en 1996. Alrededor del 60% de esos fondos son proporcionados por un solo Estado Miembro, Italia. De conformidad con un acuerdo permanente firmado con el Gobierno de Italia, el 50% de su contribución anual se utiliza para apoyar las actividades del Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional. Las restantes contribuciones voluntarias se destinan al desarrollo y la ejecución de actividades operacionales.

31. Varios Estados Miembros han proporcionado contribuciones en especie a la División mediante la adscripción de expertos asociados o consultores durante diversos períodos de tiempo. Actualmente están asignados a la División seis expertos asociados (uno de Alemania, dos de Italia, uno del Japón, uno de la República de Corea y uno de Suecia) y dos consultores (uno de Austria y otro de Francia).

d) Los institutos que integran la red de programas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal

32. Una serie de institutos hacen aportes al programa mediante actividades de investigación y capacitación y la recopilación y difusión de información. El grupo de institutos denominados colectivamente red de programas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, abarca el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, los institutos regionales afiliados y centros e institutos asociados situados en distintas partes del mundo.

33. Los institutos de la red de programas, entre otras cosas, promueven recomendaciones y políticas de las Naciones Unidas, prestan asistencia a los gobiernos en la aplicación de las reglas y los instrumentos de las Naciones Unidas, proporcionan opiniones y asesoramiento en cuestiones de política, organizan cursos de capacitación, efectúan investigaciones, organizan seminarios regionales y facilitan la cooperación entre los Estados de sus regiones y las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal*.

34. En general, los institutos no se financian con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, sino mediante contribuciones voluntarias de sus países anfitriones u otros Estados Miembros. Todos los institutos están funcionando con limitaciones financieras debido a la reducción de la base de recursos y/o a una situación financiera incierta. En el caso del Instituto Africano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, las dificultades financieras, que siempre fueron serias, han llegado en estos momentos a un nivel crítico. Además del

* A menos que se indique otra cosa, en el presente informe la palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos de América.

* Para una información más detallada, véase el informe del Secretario General sobre las actividades de los institutos que integran la red de programas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal (E/CN.15/1996/21 y Corr.1).

apoyo que le ha prestado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hasta 1995 inclusive, el Instituto Africano ha recibido de las Naciones Unidas un total de 910.000 dólares desde 1990, incluidos recursos del presupuesto ordinario por un importe de alrededor de 200.000 dólares con cargo a la sección 15 del presupuesto por programas para el bienio 1996-1997.

35. Si bien las actividades de los institutos se ajustan en general a los temas prioritarios identificados por la Comisión, las preferencias de los donantes y la incertidumbre en cuanto a los recursos tienden a afectar el contenido de los programas. La coordinación de sus actividades con las actividades del programa es difícil debido a la competencia de prioridades de los institutos. Otros factores limitantes son inherentes a la escasez crónica de recursos de personal de la División, que no le permite cumplir adecuadamente con todas las tareas que le han sido asignadas por mandato, a lo que se agrega la dispersión geográfica de los institutos. La División tiene conciencia de la necesidad de participar más activamente en la fase de planificación de los programas de trabajo de los institutos para que su función de coordinadora tenga sentido y para que la afiliación o asociación de los institutos a las Naciones Unidas sea de una índole más sustantiva que formal. Las reuniones conjuntas anuales de coordinación de programas de la red de programas y otras formas de contacto sirven para armonizar las actividades y promover iniciativas conjuntas.

e) Otras entidades de las Naciones Unidas

36. El programa se está ejecutando con la cooperación de varias otras entidades de las Naciones Unidas, en particular el Departamento de Servicios de Gestión y de Apoyo del Desarrollo y de la Secretaría, el Centro de Derechos Humanos de la Secretaría, el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) y, en una medida más limitada, el PNUD.

37. Tanto el Consejo Económico y Social como la Asamblea General han exhortado repetidamente a fortalecer la cooperación y la coordinación de las actividades en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal desde la reestructuración del programa y al establecimiento de la Comisión. Ésta ha examinado diversos informes sobre el tema y el más reciente de ellos lo tendrá ante sí en su quinto período de sesiones (E/CN.15/1996/20). En esos informes se ha documentado pormenorizadamente el continuo crecimiento, en amplitud y calidad, de la colaboración con otras entidades de las Naciones Unidas. Desafortunadamente, no se dispone de información sobre los recursos que esas entidades han dedicado a actividades relacionadas con la prevención del delito y la justicia penal. En un informe del Comité Administrativo de Coordinación sobre los programas y recursos del sistema de las Naciones Unidas para el bienio 1992-1993 (E/1993/84) sólo se indicaban desembolsos de las Naciones Unidas en esa esfera.

38. La colaboración cada vez más estrecha de la División con el PNUFID, que se describe en el informe del Secretario General (E/CN.15/1996/20), plantea la necesidad de cooperación entre la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y la Comisión de Estupefacientes. Tal vez haya llegado el momento de examinar la forma de plasmar esa cooperación en términos prácticos, como por ejemplo, celebrando reuniones conjuntas entre períodos de sesiones de las mesas de ambas comisiones, evitar duplicaciones y contradicciones en su labor.

39. La Asamblea General y el Consejo Económico y Social proporcionan orientación de política al más alto nivel. La Asamblea General determina la política general relativa a la orientación y el contenido del programa, así como la disponibilidad de recursos, y supervisa la ejecución del programa. Lo hace mediante resoluciones, planes de mediano plazo, presupuestos por programas bienales e informes de ejecución del programa.

40. El Consejo Económico y Social examina los informes de la Comisión, incluidos cualesquiera proyectos de resolución, que la Comisión le haya recomendado para su aprobación. Además, el Consejo Económico y Social invita a los Estados Miembros a que nombren uno o más representantes que sean expertos en la materia para que actúen como corresponsales nacionales en cuestiones relacionadas con la prevención del delito y la justicia penal.

41. No es posible ni se justifica determinar el nivel de los recursos financieros necesarios o utilizados para las funciones legislativas relacionadas con el programa, ya que forman parte integrante de las funciones generales de

esos órganos. No obstante, cabría observar que la División dedica algunos de sus recursos de personal a prestar servicios a los órganos legislativos, principalmente en lo que respecta a la presentación de informes.

f) Red de Información de las Naciones Unidas sobre Delincuencia y Justicia Penal

42. Los objetivos de la Red de Información de las Naciones Unidas sobre Delincuencia y Justicia Penal son proporcionar una recopilación tan amplia como sea posible de información electrónica sobre prevención del delito y justicia penal y suministrar a los usuarios entradas lógicas a otros materiales. La Red estuvo dirigida por la State University of New York de Albany y financiada mediante subvenciones de los Estados Unidos, hasta principios de 1995, en que la División se hizo cargo de esos servicios. En la actualidad funciona con la asistencia de la Universidad de Viena. La Red también ofrece acceso a la Red mundial de bibliotecas de justicia penal de la Rutgers University de Nueva Jersey.

g) Corresponsales nacionales designados por los gobiernos

43. La red de las Naciones Unidas de corresponsales nacionales designados por los gobiernos existe desde 1951, cuando el Consejo Económico y Social, en su resolución 357 (XII), invitó a los Estados Miembros a que nombraran uno o más representantes capacitados, por sus conocimientos o su experiencia, profesional o científica, en cuestiones relativas a la prevención del delito y al tratamiento de los delincuentes.

44. El rol previsto para los corresponsales nacionales puede describirse como de fomento de los contactos con la Secretaría en cuestiones relacionadas con la cooperación jurídica, científica y técnica, la capacitación, las leyes y las reglamentaciones nacionales, la política legislativa, la organización del sistema de justicia penal, medidas de prevención del delito y cuestiones penitenciarias. Los corresponsales nacionales promueven la ejecución del programa de trabajo de las Naciones Unidas y representan un importante elemento en los buenos resultados obtenidos por la Organización en lo que respecta al logro de un consenso y al fomento de la cooperación en los planos regional, interregional e internacional en cuestiones de política penal.

45. Su rendimiento y contribución varían y están limitados por la falta de capital inicial para facilitar sus actividades, que desempeñan en calidad de voluntarios. Las propuestas de celebración de reuniones periódicas de los corresponsales han sido rechazadas por falta de medios. Como resultado de la reestructuración del programa y de la mayor participación directa de los gobiernos que se produce simultáneamente en este sentido, la situación de los corresponsales nacionales ha cambiado. La Comisión tal vez desee considerar la posibilidad de recomendar su reemplazo por centros de coordinación nacionales como mecanismo alternativo de interfase entre el programa y los gobiernos.

h) Organizaciones intergubernamentales

46. Un gran número de organizaciones intergubernamentales están involucradas en cuestiones de prevención del delito y justicia penal. Entre ellas figuran la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la Comunidad Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la Secretaría del Commonwealth, el Consejo de Europa, el Organismo de Cooperación Cultural y Técnica, la Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC/Interpol), la *Conférence Internationale des Barreaux de Tradition Commune* y el Grupo Especial de Expertos Financieros sobre blanqueo de capitales constituido por los jefes de Estado o de Gobierno de los siete principales países industrializados y el Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas. Los contactos y las relaciones de la División con esas organizaciones se han descrito en informes a la Comisión, y el último de ellos lo tendrá ésta ante sí en su quinto período de sesiones (E/CN.15/1996/20).

i) Las organizaciones no gubernamentales y el Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional

47. Las organizaciones no gubernamentales hacen su aportación al programa intercambiando y difundiendo información; participando en reuniones de expertos, cursos de capacitación y seminarios; elaborando materiales de

trabajo y otras publicaciones; y estimulando y fortaleciendo los esfuerzos por mejorar las políticas y los servicios de prevención del delito y justicia penal. Algunas organizaciones no gubernamentales también han tomado medidas para iniciar recomendaciones y cooperar con el programa mediante contribuciones sustantivas.

48. Un indicador del interés creciente de las organizaciones no gubernamentales en esta esfera es el nivel de su participación en los congresos de las Naciones Unidas, que ha aumentado con el correr de los años. No se dispone de información sobre sus recursos. Los estudios realizados por la División en 1992 (E/CN.15/1993/2 y E/CN.15/1993/CRP.3) y por el Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional en 1993 para determinar las inquietudes, actividades y base de recursos de las organizaciones que desarrollan actividades en esta esfera no han aportado información adecuada sobre este aspecto. No obstante, se sabe que la mayoría de ellas obtienen sus propios fondos y se basan en gran medida en el trabajo voluntario.

49. La función y la relación del Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional con las Naciones Unidas tienen una índole especial, dado que el Consejo actúa como centro de coordinación de las contribuciones que hacen al programa de las organizaciones no gubernamentales y las instituciones profesionales y académicas que desarrollan actividades en esta esfera. Sus actividades recientes se describen de una manera bastante detallada en el informe del Secretario General sobre las actividades de los institutos que integran la red de programas (E/CN.15/1996/21).

50. Las actividades del Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional se financian mediante una subvención del Gobierno de Italia a través del Fondo de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal administrado por el Secretario General.

II. ELEMENTOS DE GESTIÓN ESTRATÉGICA

A. Interacción entre la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y la Secretaría

1. Interacción durante los períodos de sesiones de la Comisión

51. La interacción formal entre la Comisión y la secretaría se produce en los períodos de sesiones anuales de la Comisión, que se desarrollan durante ocho días laborables y abarcan un programa que se amplía sin cesar. La labor se lleva a cabo en sesiones plenarias, el Comité Plenario y varios grupos de trabajo. De conformidad con la resolución 1994/281 del Consejo Económico y Social, no se celebran más de dos sesiones simultáneas en ningún momento del período de sesiones. A pesar de ello, los participantes a menudo tienen dificultades para mantenerse al tanto de todos los temas que les interesan.

52. Si bien la Comisión ha limitado el número de esferas prioritarias que se trata en cada período de sesiones, hay una sensación generalizada de que el tiempo disponible no es suficiente para tratar adecuadamente todos los temas del programa. Es necesario examinar los distintos informes preparados por la Secretaría en respuesta a mandatos concretos y adoptar medidas sustantivas y/o de procedimiento al respecto. El número de informes ha aumentado de 10 en el primer período de sesiones de la Comisión, 8 en el segundo, 14 en el tercero y 14 en el cuarto a 30 en su quinto período de sesiones.

53. Los proyectos de resolución que contienen nuevos mandatos o reafirman mandatos existentes se negocian y se recomiendan para su aprobación por el Consejo Económico y Social o la Asamblea General. Su número también parece estar aumentando de año en año. Además, las esferas prioritarias deben examinarse a fondo, y esto puede requerir mucho tiempo. Finalmente, se debe evaluar la eficacia del programa, determinar sus necesidades futuras y proporcionar orientación a la Secretaría en cuanto a la dirección a seguir.

54. De este conjunto formidable de tareas debe ocuparse un órgano cuya composición no ha contribuido hasta la fecha a la continuidad de la representación y que, por consiguiente, debe luchar cada año por lograr cierto grado de cohesión y adoptar su propio estilo de trabajo mientras trata los temas del programa.

55. La labor de la Comisión se ve complicada aún más por el volumen de la documentación que tiene ante sí y por el hecho de que con frecuencia no dispone de los documentos con la suficiente antelación a su período de sesiones como para permitir una preparación cuidadosa de su trabajo. La mayoría de las demoras en la finalización de los documentos que deben examinarse durante los períodos de sesiones de la Comisión obedecen al hecho de que:

a) Muchos de los informes pedidos incorporan insumos de los Estados Miembros que a menudo llegan tarde a la Secretaría;

b) Los limitados recursos de personal de la División determinan una competencia constante por el tiempo del personal asignado al cumplimiento de las tareas de preparación de informes y la ejecución de otros mandatos;

c) El gran volumen de trabajo y los limitados recursos de personal de los servicios de conferencias de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena y la prioridad dada a otros órganos que celebran reuniones con anterioridad en el mismo año, como la Comisión de Estupefacientes retrasan algunas veces la preparación (v.gr. la traducción) de los documentos que deben presentarse a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal.

56. La División está participando actualmente en un examen de la eficiencia a nivel de toda la Secretaría. De conformidad con las directrices de la Asamblea General en el sentido de que es necesario funcionar dentro de las limitaciones presupuestarias y proteger al mismo tiempo las actividades del programa contra impactos negativos, el examen procura identificar maneras de mejorar el rendimiento y reducir los costos.

57. La pesada tarea de presentación de informes que forma parte de los servicios prestados a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal compite con la ejecución de otros mandatos y actividades operacionales. Por consiguiente, uno de los temas identificados para un análisis cuidadoso es la necesidad de lograr un mejor equilibrio entre los servicios para reuniones y la ejecución de otros mandatos, incluido el apoyo a actividades operacionales. El Secretario General presentará el resultado del examen y sus ulteriores propuestas a la Asamblea General en julio de 1996.

2. Interacción entre períodos de sesiones

58. Dada la corta duración de los períodos de sesiones de la Comisión, su apretado programa y la falta de continuidad entre los participantes en esos períodos de sesiones, es importante que la División encuentre formas de comunicarse con la Comisión y las delegaciones interesadas en los lapsos entre períodos de sesiones en lo relativo a los preparativos para el siguiente período de sesiones, los acontecimientos importantes y las dificultades que se presenten. Con ese fin, el personal de la División ha celebrado diversas reuniones oficiosas con la mesa de la Comisión y llevado a cabo seis sesiones de información para las misiones permanentes ante las Naciones Unidas (Viena) en los últimos meses. Estas iniciativas fueron bien recibidas y están previstas reuniones similares en el futuro.

B. Herramientas de gestión

59. En el párrafo 5 *supra*, se bosquejaron brevemente las funciones de la Comisión. Ésta puede ejercer esas funciones, de diversas maneras.

1. Propuestas de los Estados Miembros

60. El Consejo Económico y Social, en la sección I de su resolución 1993/34, invitó a los Estados Miembros a que prepararan y distribuyeran, antes de cada período de sesiones, propuestas sobre objetivos y actividades concretos

del programa que se recomendaban en la resolución 1/1 de la Comisión. Las medidas de seguimiento adoptadas por la Secretaría determinaron respuestas de dos Estados Miembros en 1993, como se refleja en una nota del Secretario General (E/CN.15/1994/5), preparada para la Comisión en su tercer período de sesiones. En su cuarto período de sesiones, la Comisión no adoptó ninguna medida a este respecto.

2. Resoluciones

61. Mediante los proyectos de resolución presentados para su examen por el Consejo Económico y Social o la Asamblea General, la Comisión: elabora periódicamente recomendaciones que determinan la dirección, los objetivos y las prioridades generales del programa; formula pedidos a los Estados Miembros así como a otros participantes en el programa; orienta a la Secretaría en su labor; indica las actividades que debe emprender la Secretaría dentro de determinados marcos cronológicos; y expresa sus opiniones sobre el trabajo y las necesidades de recursos de la Secretaría.

3. Informes de la Secretaría a la Comisión y otros órganos legislativos

62. La Secretaría prepara periódicamente informes amplios que presenta a la Comisión sobre la situación de la ejecución de los mandatos existentes. Estos informes se ajustan a los principios de la resolución 1/1 de la Comisión y a los mandatos subsiguientes y con frecuencia contienen sugerencias para que la Comisión adopte medidas pertinentes. Por lo tanto, canalizan tanto información sustantiva como de procedimiento y otros insumos que facilitan el proceso de adopción de decisiones de la Comisión. Los informes -30 o más- que tiene ante sí la Comisión en su quinto período de sesiones están destinados a proporcionar una base empírica y opciones de política para facilitar su labor.

63. La Secretaría también informa al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General acerca de los temas y actividades del programa y de cuestiones relativas a la gestión estratégica.

4. Plan de mediano plazo

64. El plan de mediano plazo es la principal directriz normativa y programática de las Naciones Unidas. Establece la orientación general de los programas de las Naciones Unidas durante un período de seis años, e indica los objetivos que deben alcanzarse y las estrategias que deben seguirse. También sirve de marco para la formulación del presupuesto por programas bienal.

65. El plan de mediano plazo traduce mandatos legislativos en programas concretos. Sus objetivos y estrategias se derivan de las metas y las orientaciones de política establecidas por los órganos intergubernamentales. Refleja las prioridades de los Estados Miembros tal como figuran en la legislación aprobada por los órganos intergubernamentales en sus esferas de competencia y por la Asamblea General, con el asesoramiento del Comité del Programa y de la Coordinación (CPC).

66. La Comisión recibe proyectos de contribuciones de la División al plan de mediano plazo para su examen y la formulación de observaciones. Al examinar esos proyectos, la Comisión se asegura de que las prioridades que ha establecido para el programa se reflejen adecuadamente en la principal directriz normativa y programática de la Organización. Sus observaciones se envían al CPC y a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP), que examina todo el plan antes de su presentación al Consejo Económico y Social y la Asamblea General.

67. La Comisión tendrá ante sí en su quinto período de sesiones (E/CN.15/1996/CRP.3) la contribución al plan de mediano plazo para el período 1998-2001 (que abarca cuatro años como parte de una transición de planes de cinco años a planes de años) para el programa 8 (Prevención del delito y justicia penal).

5. Presupuesto por programas bienal

68. El presupuesto por programas bienal de las Naciones Unidas se formula sobre la base del plan de mediano plazo para garantizar que las actividades del programa se ajusten a la intención legislativa. Su marco de recursos se establece en el esbozo de presupuesto. El presupuesto por programas contiene una relación detallada de las actividades y los servicios del programa que se ejecutarán durante determinado bienio y estimaciones de los recursos financieros necesarios a nivel del programa. Las actividades y los servicios concretos se presentan en varias categorías, como cooperación internacional, servicios para reuniones, material impreso, materiales y servicios de información, actividades operacionales y coordinación, armonización y enlace.

69. Los recursos necesarios se presentan en forma global bajo varios objetos de los gastos, a saber, puestos, otros gastos de personal, consultores y expertos, viajes, servicios por contrata, gastos generales de funcionamiento y equipo. Estos montos globales se basan en una presentación detallada que relaciona el tiempo de personal (meses de trabajo) y otros recursos necesarios con actividades concretas. La División de Planificación de Programas y Presupuesto examina estos datos desglosados y elabora en base a ellos propuestas presupuestarias para su presentación a los órganos centrales de examen pertinentes (CPC, CCAAP, Asamblea General).

70. Con el objeto de examinar las actividades programadas y la suficiencia de los recursos, la Comisión recibe la parte pertinente del proyecto de presupuesto por programas para un bienio determinado en forma de fascículos, junto con las observaciones del CPC, que formula recomendaciones al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General y se ocupa en particular de las prioridades del programa, la traducción de los mandatos en actividades programáticas, posibles duplicaciones y recursos necesarios globales. En su cuarto período de sesiones, la Comisión tuvo ante sí una nota del Secretario General sobre el programa de trabajo propuesto en materia de prevención del delito y justicia penal para el bienio 1996-1997 (E/CN.15/1996/10) que contenía las actividades previstas con cargo a la sección 13 (Lucha contra la delincuencia) del presupuesto por programas para ese bienio.

71. Dado que los recursos necesarios reflejados en el presupuesto por programas en relación con las actividades establecidas por mandato allí especificadas se basan en estimaciones de meses de trabajo y parámetros concretos de determinación de costos, en el momento de aprobar el presupuesto las actividades planificadas y los recursos proporcionados coinciden, al menos en teoría.

72. Debido a limitaciones financieras, en los recientes proyectos de presupuesto presentados por el Secretario General figuraba un crecimiento nulo o muy pequeño. Por lo tanto, sólo se podrán añadir al programa de trabajo del bienio propuestas de actividades nuevas o redefinidas examinadas durante el bienio si se redefinen o aplazan actividades ya programadas o si se facilitan recursos presupuestarios o extrapresupuestarios adicionales.

6. Informes de ejecución del programa

73. El informe de ejecución del programa proporciona información cuantitativa *ex post facto* sobre el grado de ejecución de las actividades y los servicios identificados en un presupuesto por programas dado. El informe no se ocupa de los aspectos cualitativos de la ejecución, es decir, la eficacia, la eficiencia, la pertinencia o el impacto de la actividad o del servicio de que se trate. El informe es preparado por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y se basa en cuatro informes de situación presentados a intervalos de seis meses; el CPC lo examina y formula recomendaciones que a su vez son examinadas y aprobadas por la Asamblea General.

74. En el análisis de ejecución se distingue entre: a) actividades completadas conforme a lo programado; b) actividades aplazadas hasta el siguiente bienio, se hayan comenzado o no; c) actividades completadas aunque muy reformuladas; d) actividades terminadas por obsoletas, de utilidad marginal o ineficaces; e) producto adicional requerido por una decisión legislativa posterior a la aprobación del presupuesto por programas; y f) producto adicional iniciado por el administrador del programa. Respecto de las actividades que no se ejecutan conforme a lo planificado originalmente, los administradores del programa proporcionan información sobre las razones de la desviación. El informe del Secretario General sobre la ejecución de los programas de las Naciones Unidas en el bienio 1992-1993 (A/49/135 y Add.1) se facilitó a la Comisión en sus períodos de sesiones tercero y cuarto.

III. CUESTIONES RELATIVAS A LA GESTIÓN ESTRATÉGICA

75. Desde la creación de la Comisión, los esfuerzos conjuntos de sus miembros y de la Secretaría por diseñar y ejecutar un programa de prevención del delito y justicia penal que alcanzara objetivos concretos conforme a las prioridades establecidas han llevado a identificar determinadas cuestiones relacionadas con la gestión estratégica del programa. Se trata de aspectos del programa que pueden mejorarse y que se examinan con miras a encontrar soluciones aceptables para todas las partes interesadas y que beneficien al programa.

A. Análisis cualitativo de la ejecución del programa

76. Del examen de las herramientas de gestión disponibles que figura en los párrafos 59 a 74 *supra* se desprende que no existe actualmente ningún mecanismo por el cual la Comisión pueda obtener información sistemática sobre los aspectos cualitativos de la ejecución del programa. Dicha información es a todas luces necesaria; el hecho de que no se disponga de ella parece haber dificultado el proceso de selección de las mejores estrategias para la ejecución del programa.

77. La resolución 1/1 de la Comisión no contiene directrices para la evaluación del programa. Sobre la base de lo deliberado en la Comisión hasta la fecha, parecería que el tipo de análisis cualitativo de ejecución del programa previsto por la Comisión le permitiría evaluar el impacto del programa. La necesidad de ese análisis plantea preguntas sobre los mecanismos y las medidas que deben aplicarse.

1. Mecanismos de evaluación del programa

78. El Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación (ST/SGB/PPBME/Rules/1(1987)) proporcionan un sistema de evaluación que incluye una autoevaluación periódica de las actividades destinadas al logro de objetivos a plazo fijo y a funciones continuas y una evaluación especial en profundidad de determinados temas o áreas de programas. Esta última se realiza a pedido de órganos intergubernamentales. Para las evaluaciones en profundidad se tienen en cuenta los resultados de las autoevaluaciones.

79. Hasta la fecha, el programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal no se ha evaluado en profundidad. De conformidad con el plan de autoevaluación contenido en el informe del Secretario General sobre evaluación de los programas en las Naciones Unidas: examen de las actividades de evaluación y propuestas para fortalecer la función de la evaluación (A/47/116, anexo), está previsto que la autoevaluación del programa se efectúe durante el bienio 1996-1997. A su debido tiempo, la División espera recibir directrices de la Oficina de Servicios de Control Interno para llevar a cabo esa evaluación.

2. Exámenes informales y autoevaluación

80. Si bien hay una innegable falta de evaluación sistemática y en profundidad del programa en materia de prevención del delito y justicia penal, existen algunos indicadores de la eficacia o el impacto de ese programa. Entre ellos figuran:

a) La utilización por los Estados Miembros y otros de los instrumentos elaborados, como tratados modelo para cooperación entre los Estados y reglas y normas en varias esferas;

b) Declaraciones públicas de representantes de los Estados Miembros, organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales o institutos acerca del programa en general o de actividades concretas;

c) Peticiones de asistencia técnica que se han recibido y peticiones que se han atendido;

d) Peticiones de información y documentos preparados en el marco del programa;

e) Citas de materiales publicados en publicaciones especializadas;

f) Resoluciones que tratan de aspectos del programa;

g) Evaluaciones de iniciativas adoptadas, como por ejemplo, respuestas a cuestionarios posteriores a seminarios, y su efecto multiplicador;

h) Creciente sensibilización pública respecto de determinadas cuestiones de prevención del delito y justicia penal.

81. Si bien estos indicadores proporcionan información amplia en lugar de datos detallados, dan una idea de la pertinencia y utilidad de las actividades del programa, aunque no proporcionen una medida exacta de su impacto.

3. Posibles indicadores del impacto del programa

82. La elaboración de indicadores útiles y viables del impacto del programa requiere una cuidadosa consideración del propósito que se desea lograr y de las herramientas que se emplearán. La complejidad de la esfera y sus múltiples interfases con otros campos hacen que sea difícil deducir una relación directa de causa y efecto. Ni siquiera un análisis de factores permite aislar rápidamente elementos e indicadores clave del impacto y del éxito.

83. Si el propósito del análisis de impacto es demostrar con datos concluyentes el número de delitos que se han prevenido o el éxito relativo de la administración nacional de justicia penal como resultado de las actividades del programa de prevención del delito y justicia penal, la tarea de identificar posibles indicadores plantea muchos problemas conceptuales y metodológicos. Exige respuestas a preguntas complejas como qué determina el nivel de delincuencia en una sociedad, cómo pueden medirse los delitos que se han prevenido, cómo puede medirse la justicia penal y cómo puede distinguirse entre el impacto de las actividades del programa y el de las políticas nacionales de lucha contra la delincuencia u otras políticas económicas y sociales. Las respuestas a estas y muchas otras preguntas conexas ocuparían a legiones de investigadores durante un largo tiempo, suponiendo que pudiera responderse a ellas.

84. Si el propósito del análisis de impacto es determinar la medida en que los Estados Miembros se benefician de actividades concretas o del programa en general en sus esfuerzos por prevenir el delito y garantizar una justicia penal coherente y humana, con recursos suficientes, pueden encontrarse medios adecuados para hacerlo. Los indicadores de producto, como criterios para medir el éxito, el fracaso o el impacto, podrían determinarse de antemano como parte del diseño del proyecto o actividad. Podrían hacerse encuestas *ex post facto* entre los clientes con respecto a su nivel de satisfacción con determinadas actividades. Podrían establecerse indicadores de proceso, como el número de clientes y cursos o manuales de capacitación, para esferas en que la cantidad de productos o servicios proporcionados pudiera considerarse como indicador de impacto o éxito relativos.

B. Información que vincula las actividades establecidas por mandato con los recursos necesarios

85. Los debates que acompañaron la aprobación de la resolución 4/3 de la Comisión señalaron claramente que ésta estaba convencida de que el suministro de información sobre las actividades propuestas le sería útil en la aplicación de la resolución 1/1.

86. El artículo 28 del Reglamento de las comisiones orgánicas del Consejo Económico y Social establece que "antes de que la Comisión apruebe una propuesta que suponga desembolsos de fondos de las Naciones Unidas, el Secretario General preparará y facilitará a la Comisión una estimación de las consecuencias que entrañará para el presupuesto por programas la ejecución de la propuesta" (E/5975/Rev.1). La oportunidad del suministro de esa información fue objeto de alguna polémica durante el cuarto período de sesiones de la Comisión. Ésta había indicado su deseo de recibirla antes de adoptar una decisión respecto de la propuesta. De conformidad con el procedimiento establecido, la dependencia de la Secretaría encargada de esos asuntos proporciona estimaciones de las consecuencias

para el presupuesto por programas sobre la base de proyectos de resolución. Este procedimiento se ha adoptado para responder a la necesidad de información de los Estados Miembros, teniendo en cuenta al mismo tiempo los escasos recursos disponibles en la Secretaría para suministrar esos datos.

C. Equilibrio entre los servicios para reuniones y otros mandatos

87. La División está adquiriendo una conciencia cada vez mayor de su incapacidad, en el marco de los recursos existentes, para cumplir simultáneamente con los servicios para reuniones que presta a la Comisión y con la ejecución de otros mandatos, incluido el suministro de apoyo a actividades operacionales. Dos son en particular los factores que han puesto de relieve esta cuestión durante los últimos doce meses: el nivel sin precedentes de los informes requeridos por la Comisión en su quinto período de sesiones y la maduración de los esfuerzos de los dos asesores interregionales. Las crecientes necesidades de informes de la Comisión absorben la mayoría de los recursos de personal de la División. Al mismo tiempo, los pedidos de asistencia técnica están aumentando como resultado de las actividades de los dos asesores interregionales y la participación de personal de la División en cursos y seminarios de capacitación.

88. La División ha tratado de equilibrar estas exigencias recurriendo a la asistencia de expertos auxiliares proporcionados por varios gobiernos. El personal también realiza horas extraordinarias sin recibir remuneración por ello. No obstante, estos esfuerzos distan de ser suficientes para solucionar un problema que sólo puede tratarse adecuadamente mediante recursos adicionales. Como se describe con mayores detalles en el informe del Secretario General sobre cooperación técnica y servicios de asesoramiento del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal (E/CN.15/1996/8), estos recursos podrían utilizarse para actividades de cooperación técnica y servicios de asesoramiento destinados a crear y apoyar instituciones democráticas y sistemas de justicia penal eficaces que hagan hincapié en la relación complementaria de la justicia, la paz y el desarrollo, y la necesidad de ocuparse de estos tres aspectos simultáneamente. Como se mencionó en el párrafo 39 *supra*, estas actividades, así como otras, se ejecutan en cooperación con otras entidades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, y en particular, a nivel local, con los respectivos coordinadores residentes de las Naciones Unidas. Se concederá la máxima prioridad a apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo y los países con economías en transición por poner en práctica las directrices de política de Naciones Unidas. Se espera que la Comisión preste asistencia al programa mediante el establecimiento de una base de recursos adecuada a estos efectos, tal como se prevé en la declaración de principios y programas de acción (párrafo 26 d) del anexo de la resolución 46/152 de la Asamblea General).

IV. PROPUESTAS PRELIMINARES DE PROCEDIMIENTOS MEJORADOS DE GESTIÓN ESTRATÉGICA Y MEDIDAS QUE SE SOLICITAN A LA COMISIÓN

89. La gestión estratégica involucra una serie de funciones básicas: la definición de los objetivos del programa de conformidad con la misión que le ha sido asignada y, si es posible, de objetivos concretos en un marco temporal determinado; el establecimiento de prioridades; una indicación de las actividades que deberán ejecutarse por etapas; la supervisión de su ejecución; y la evaluación de los resultados, con miras a repetir los éxitos y corregir posibles insuficiencias. En vista de la crisis financiera a la que se enfrentan las Naciones Unidas, con sus limitaciones de recursos, otro de los objetivos es aprovechar al máximo los medios disponibles, cuando sea posible, mediante la integración (en lugar de la mera coordinación) de los esfuerzos, y concentrarse en puntos de intervención clave que puedan tener un efecto multiplicador. Si bien los procedimientos de planificación de programas, preparación de presupuestos y evaluación de las Naciones Unidas proporcionan directrices detalladas a este respecto, se pueden complementar adecuadamente con los conocimientos y la orientación de la Comisión.

90. Teniendo en cuenta los parámetros y la práctica actual de la gestión estratégica y las cuestiones identificadas en las secciones I a III que anteceden, se presentan a continuación propuestas preliminares para que la Comisión las examine y considere la posibilidad de hacerlas suyas. Su propósito es facilitar la labor de la Comisión, incluido el

pleno ejercicio de su función de gestión estratégica del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal.

91. La Comisión tal vez desee considerar la posibilidad de solicitar a la Secretaría que:

a) Siga con sus esfuerzos por facilitar el proceso por el cual la Comisión obtiene toda la información que considera necesaria sobre las actividades propuestas y que preste asistencia para la preparación oportuna de proyectos de resolución, de modo que la dependencia pertinente de la Secretaría pueda proporcionar estados financieros sobre las consecuencias para el presupuesto por programas;

b) Trate de mejorar aún más la comunicación entre períodos de sesiones con la mesa de la Comisión, los miembros de la Comisión y otras delegaciones interesadas mediante sesiones de información y reuniones oficiosas, a fin de mantenerlos informados de los principales acontecimientos que afecten al programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, el estado de los preparativos para el siguiente período de sesiones de la Comisión y cualesquiera problemas que puedan plantearse, y que procure obtener su participación continua en el seguimiento de las conclusiones y recomendaciones de la Comisión;

c) Identifique claramente en los informes del Secretario General a la Comisión toda medida solicitada a la Comisión para facilitar el proceso de adopción de decisiones;

d) Trate de proporcionar listas detalladas de actividades propuestas para cumplir los mandatos vigentes a fin de prestar asistencia a la Comisión en el tratamiento de cuestiones relacionadas con el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos en el contexto de los presupuestos bienales;

e) Elabore para su examen por la Comisión medios con los que se pueda evaluar el éxito o el impacto del programa;

f) Realice mayores esfuerzos por evitar la duplicación de actividades de las entidades cuyo trabajo tenga repercusiones en el programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal;

g) Fortalezca la coordinación y la cooperación con las entidades que participen en el programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal.

92. La Comisión tal vez desee considerar la posibilidad de:

a) Esforzarse por lograr una mayor continuidad en la representación de sus miembros en sus períodos de sesiones anuales, y organizar sesiones de información cuando sean reemplazados;

b) Estudiar maneras de proporcionar orientación al programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal entre períodos de sesiones, por ejemplo, mediante el establecimiento de una mesa ampliada o de un comité directivo que incluya a autoridades de mesas anteriores y representantes de los grupos regionales;

c) Movilizar el apoyo al programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal mediante una coordinación más estrecha con otros órganos intergubernamentales pertinentes, como el CPC, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General;

d) Movilizar recursos extrapresupuestarios para la ejecución de solicitudes de cooperación técnica y servicios de asesoramiento;

e) Moderarse en lo que respecta a recomendar nuevos mandatos a fin de permitir que se terminen de ejecutar los mandatos existentes;

f) Examinar las necesidades anuales de presentación de informes a la luz de los limitados recursos de que dispone la Secretaría, a fin de permitir un examen más profundo de los temas concretos y alcanzar un equilibrio adecuado entre el suministro de servicios para reuniones y la ejecución de otros mandatos del programa, incluido el apoyo a actividades operacionales, por ejemplo, examinando temas diferentes en distintos períodos de sesiones de la Comisión;

g) Proporcionar más orientación práctica para la ejecución de los mandatos;

h) Cooperar con la División en la determinación de medios para evaluar el éxito o el impacto del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal;

i) Examinar la viabilidad de que su mesa y la de la Comisión de Estupefacientes celebren reuniones entre períodos de sesiones;

j) Coordinar sus mandatos y su gestión estratégica con los esfuerzos de los órganos intergubernamentales que se ocupan de cuestiones relacionadas con los derechos humanos y el derecho internacional a fin de armonizar las actividades para lograr el máximo impacto;

k) Examinar las formas en que la red de corresponsales nacionales designados por los gobiernos podría promover más eficazmente el programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal.