



Consejo Económico y Social

Distr. general
4 de mayo de 2001
Español
Original: inglés

Comité del Programa y de la Coordinación

41° período de sesiones

11 de junio a 6 de julio de 2001

Tema 4 b) del programa provisional*

Cuestiones relativas a los programas: evaluación

Examen trienal de la aplicación de las recomendaciones formuladas por el Comité del Programa y de la Coordinación en su 38° período de sesiones sobre la evaluación a fondo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas

Nota del Secretario General**

De conformidad con lo dispuesto en las resoluciones de la Asamblea General 48/218 B, de 29 de julio de 1994, y 54/244, de 23 de diciembre de 1999, el Secretario General tiene el honor de transmitir el informe adjunto de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna relativo al examen trienal de la aplicación de las recomendaciones formuladas por el Comité del Programa y de la Coordinación en su 38° período de sesiones sobre la evaluación a fondo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas. El informe ha sido examinado por los departamentos y oficinas correspondientes. El Secretario General toma nota de las conclusiones del informe y está de acuerdo con sus recomendaciones.

* E/AC.51/2001/1.

** La publicación del presente documento se ha retrasado a fin de coordinar con otros informes de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna relativos a la Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito.

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna relativo al examen trienal de la aplicación de las recomendaciones formuladas por el Comité del Programa y de la Coordinación en su 38° período de sesiones sobre la evaluación a fondo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas

Resumen

Este informe se presenta de conformidad con la decisión, adoptada por el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) en su 22° período de sesiones, de examinar la aplicación de sus recomendaciones tres años después de tomar una decisión relativa a una evaluación a fondo.

En el período que se considera, 1998-2000, el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) sacó provecho de los resultados exitosos del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, celebrado en 1998. Los planes de acción con plazos y objetivos concretos aprobados en el período extraordinario de sesiones proporcionan el foco estratégico para la fiscalización de drogas hasta el año 2008. Las contribuciones voluntarias al Fondo del PNUFID aumentaron durante el proceso preparatorio del período extraordinario de sesiones y en los años subsiguientes. A consecuencia de ello, el PNUFID pudo planificar un número mayor de actividades.

Los programas del PNUFID, bien establecidos antes de 1998, siguieron prestando servicios que fueron apreciados por los receptores. Asimismo, esos programas pudieron desarrollar nuevas actividades conforme a la evolución de las necesidades prioritarias. Ciertos programas nuevos o programas que era necesario mejorar considerablemente —tales como los programas mundiales de reducción de la demanda y de vigilancia de los cultivos ilícitos, así como diversos programas por países— se ejecutaron en menor escala que la prevista inicialmente y no tuvieron la repercusión esperada.

El PNUFID procuró dar cumplimiento a las recomendaciones del CPC. Sin embargo, las recomendaciones que requerían un esfuerzo coordinado y continuo, en particular, no se aplicaron de forma tal que se atendieran los problemas subyacentes especificados en la evaluación de 1998. La coordinación de la recopilación y el procesamiento de la información sigue siendo deficiente. La promoción del PNUFID como eje principal de la acción internacional concertada para la fiscalización del uso indebido de drogas debe incluir un diálogo sustantivo más sostenido con otras organizaciones.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-4	4
II. Conclusiones	5-39	4
A. Aplicación de los instrumentos internacionales	5-13	4
1. Supervisión de la aplicación	5-7	4
2. Evaluación de la aplicación	8-9	6
3. Modificación de las listas contenidas en los distintos instrumentos	10	6
4. Supervisión mundial de las medidas adicionales recomendadas por los instrumentos internacionales	11-13	7
B. Aplicación de estrategias amplias	14-31	8
1. Obtención de información de los gobiernos	14-16	8
2. Capacidad del PNUFID para el procesamiento de información	17-21	9
3. Cuestiones y actividades relativos al análisis	22-23	11
4. Promoción	24-31	11
C. Actividades operacionales	32-36	16
1. Asistencia jurídica	32	16
2. Coordinación de la asistencia a los programas de fiscalización de drogas	33	16
3. Establecimiento de prioridades	34	17
4. Coordinación con el sistema de las Naciones Unidas	35-36	17
D. Otras cuestiones	37-39	19
1. Orientación legislativa	37	19
2. Eficiencia de la gestión de los programas	38-39	19
III. Conclusiones	40-42	20

I. Introducción

1. En su 38° período de sesiones, el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) examinó el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) sobre la evaluación a fondo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) (E/AC.51/1998/2). El Comité hizo suyas las 14 recomendaciones del informe en su totalidad y lo transmitió a la Comisión de Estupefacientes para que ésta lo examinara y adoptara medidas al respecto en su 42° período de sesiones.

2. En su 42° período de sesiones, celebrado en 1999, la Comisión de Estupefacientes tuvo ante sí el informe relativo a la evaluación a fondo del PNUFID y la parte pertinente del informe del CPC donde figuraban las conclusiones y recomendaciones del Comité relativas a la evaluación a fondo. En relación con el mismo tema del programa, la Comisión examinó también la descripción del programa de fiscalización internacional de drogas del proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2000-2001¹. La Comisión tomó nota de todos los documentos sin formular observaciones sobre ellos. Al respecto, cabe observar que otros órganos rectores, tales como el Comité Ejecutivo del ACNUR y el Consejo de Administración del PNUMA, examinaron en detalle las recomendaciones del CPC y vigilaron su ejecución durante varios años.

3. En respuesta a las actividades anuales de seguimiento de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, el Programa proporcionó a la Oficina información sobre los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones de la evaluación a fondo.

4. El presente examen trienal, realizado por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna para determinar en qué medida habían sido aplicadas las recomendaciones del CPC, se basa en un examen de los documentos pertinentes, en la información suministrada por el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas y otras organizaciones interesadas, en las consultas mantenidas con sus funcionarios, y en entrevistas con representantes gubernamentales de las distintas regiones que participan en la labor de la Comisión de Estupefacientes. El examen se llevó a cabo a principios de 2001, simultáneamente con la inspección por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de la gestión de programas en la Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito (OFDPD). La OFDPD, establecida por el Secretario

General de conformidad con su programa de reforma de 1997, brinda una estructura administrativa común al PNUFID y al Centro para la Prevención Internacional del Delito. La inspección realizada por la OSSI fue el primer examen general de la OFDPD desde su creación. En las secciones siguientes, en general se hace referencia al PNUFID (el Programa), que fue objeto del examen trienal. También se hacen referencias a la OFDPD (la Oficina), en relación con las cuestiones de gestión que se tratan actualmente a nivel de la estructura administrativa común.

II. Conclusiones

A. Aplicación de los instrumentos internacionales

1. Supervisión de la aplicación

Recomendación 1. Apoyo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. A fin de mantener la capacidad de la JIFE para estimular a los gobiernos a cumplir las normas de los tratados y ayudarles a hacerlo, deberían examinarse los resultados de la integración de la secretaría de la Junta en el Programa, prestando la debida atención a las materias respecto de las cuales el Programa y la JIFE pueden incrementar su apoyo recíproco mediante una mayor coordinación de su programa de trabajo. El examen debería coordinarlo conjuntamente el Director Ejecutivo del Programa y el Presidente de la JIFE. Los resultados del examen deberían servir de directrices para la formulación del plan de trabajo del Programa para 1999.

5. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) es un órgano creado en virtud de un tratado, que está encargado de promover el cumplimiento por los gobiernos de las disposiciones de los tres instrumentos de las Naciones Unidas sobre fiscalización de estupefacientes. Recibe el apoyo de una secretaría separada dentro del PNUFID, la cual depende exclusivamente de la Junta en todas las cuestiones sustantivas. A su solicitud, la secretaría obtiene apoyo adicional de otros componentes del PNUFID, en relación, por ejemplo, con el procesamiento electrónico de datos y las cuestiones jurídicas. En el período que se

examina, la labor de la Junta y su secretaría siguió beneficiándose con la colaboración de las oficinas exteriores del PNUFID, particularmente en lo que respecta a la preparación y publicación de los informes anuales de la Junta. La secretaría de la Junta participó en seminarios organizados por las oficinas exteriores del Programa sobre las disposiciones de los instrumentos de las Naciones Unidas relativos a la fiscalización de estupefacientes.

6. No hay indicaciones de que el examen solicitado en la recomendación 1 haya tenido lugar ni que se hayan considerado exhaustivamente las posibilidades de colaboración entre el Programa y la JIFE. Sin embargo, el PNUFID declaró a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que el examen mencionado en la recomendación 1 es un proceso permanente de consultas entre el Presidente de la JIFE y el Director Ejecutivo del PNUFID. Durante cada uno de los períodos de sesiones de la Junta, el Director Ejecutivo la hace partícipe de la dirección general de las actividades programáticas del PNUFID. A principios de 2001, después de examinar las actividades de los programas en esta esfera, la OSSI comprobó que la secretaría de la Junta procuró profundizar la colaboración oficiosa que ya existía con otras partes del PNUFID. En lo que respecta a la formulación del plan de trabajo del programa a que se hace referencia en la recomendación 1, el PNUFID declaró a la OSSI que la secretaría de la Junta forma parte integrante de la División de Tratados y de Apoyo a los Órganos de Fiscalización de Drogas y, en consecuencia, el plan de trabajo de la secretaría de la Junta es parte integrante del plan de trabajo de la División. La OSSI cree que es necesario mejorar la ejecución de los planes de trabajo de la División. La publicación del *World Drug Report 2000*², el segundo informe de ese tipo, en enero de 2001, sólo unas pocas semanas antes del *Report of the International Narcotics Control Board for 2000*³, puso de relieve la necesidad de esa coordinación. El informe anual de la JIFE es un instrumento importante de que se vale la Junta para señalar a la atención de la comunidad internacional situaciones y tendencias “preocupantes” dentro del problema mundial de la droga. Durante muchos años el informe anual de la JIFE, prescrito por los instrumentos de fiscalización de estupefacientes, se ha publicado en el primer trimestre del año. No había ninguna razón de peso para que el *World Drug Report 2000* —cuya publicación se había previsto inicialmente para 1999— se diera a conocer a principios de 2001, compitiendo con el informe anual de la Junta por la atención de los me-

dios de difusión. Los medios presentaron a las dos publicaciones como productos del mismo programa, lo que resulta tanto más desafortunado por cuanto en el *World Drug Report* se hacía una interpretación diferente del problema mundial de la droga (véase el párrafo 28 *infra*).

7. Como consecuencia de las funciones de vigilancia que les asignan los tratados, se ha determinado que la Junta y su secretaría deben ser técnicamente independientes dentro y fuera de las Naciones Unidas. No pueden recibir contribuciones de los gobiernos interesados y sus actividades se sufragan exclusivamente con recursos del presupuesto ordinario, que en el decenio de 1990 no aumentaron paralelamente al crecimiento de los mandatos de la Junta. Pese a la limitación de sus recursos, la JIFE ha estado considerando formas de contribuir prácticamente a la lucha contra el uso indebido de drogas, además de seguir desempeñando su función de vigilancia. Por ejemplo, desde 1998, la JIFE, con la participación de la Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC/INTERPOL) y la Organización Mundial de Aduanas (OMA), montó dos proyectos para impedir la desviación ilícita de productos químicos de uso frecuente. Uno de los principales logros de esos proyectos fue “el intercambio de información en tiempo real y la integración de las actividades de las autoridades de represión y las autoridades de fiscalización, incluidas las autoridades expedidoras de licencias y las industrias químicas de 23 países y tres órganos internacionales, para el seguimiento de envíos individuales y la investigación de la legitimidad de los operadores participantes” (E/CN.7/2001/2, párr. 239). Sin embargo, cabe observar que, hasta hoy, la petición que dirigió el Consejo Económico y Social a la Junta en su resolución 1996/20 para que ampliara su programa de misiones a los países no se pudo atender plenamente debido a limitaciones presupuestarias. Tampoco ha sido posible llevar a cabo con los recursos existentes la labor analítica y de evaluación requerida para la apreciación de novedades inquietantes que puedan poner en peligro los tratados. En 1998 la Asamblea General exhortó a los Estados Miembros a que se comprometieran “en un esfuerzo común para asignar... recursos presupuestarios adecuados y suficientes” a la Junta (resolución 53/115, secc. IV, párr. 6). A la Dependencia de Evaluación de las Convenciones, establecida en el año 2000 para realizar la labor analítica y de evaluación necesaria, le fue asignado un solo puesto del cuadro orgánico y no llegó a estar plenamente en funcionamiento. Estas limitaciones financieras impidieron a la Junta evaluar

sistemáticamente el seguimiento por los gobiernos de las conclusiones y recomendaciones de la Junta derivadas de las misiones realizadas en los países.

2. Evaluación de la aplicación

Recomendación 2. Apoyo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas al examen de la aplicación de los instrumentos. A fin de apoyar la labor de la JIFE y su secretaría y de la Comisión de Estupefacientes, el Director Ejecutivo del Programa debería encomendar la función de examinar y evaluar las normas internas e internacionales de fiscalización de drogas a una dependencia orgánica del Programa. Esta dependencia debería coordinar las labores conexas realizadas por otros órganos o dependencias del Programa. Deberían presentarse informes anuales de los resultados del desempeño de esa función a la JIFE y a la Comisión, según procediera. La dirección del Programa debería utilizar el examen de la aplicación de los convenios para promover la capacidad de análisis de los gobiernos y para asesorarlos con mayor fundamento.

8. En 1998, para garantizar que se prestara un apoyo más eficaz a los órganos legislativos, y en particular a la JIFE, el Director Ejecutivo de la Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito decidió integrar totalmente las actividades de la Sección de Asuntos Jurídicos y el Programa de Asesoramiento Jurídico del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas. Gracias al carácter complementario de la labor realizada por las dos dependencias y al hecho de que venían colaborando desde tiempo atrás, esa integración constituye un paso hacia la aplicación de la recomendación 2. En el año 2000, la Sección de Asuntos Jurídicos completó la primera fase de la elaboración de una base de datos para la Internet sobre las legislaciones nacionales de fiscalización de estupefacientes, que incluía sólo la legislación aprobada desde 1990. Se espera que, en el futuro, la biblioteca computadorizada de toda la legislación y la jurisprudencia en materia de fiscalización de estupefacientes facilitará la investigación, los estudios comparativos y el análisis por los gobiernos e instituciones de investigación de si la legislación cumple las exigencias de los instrumentos internacionales de fiscalización de estupefacientes, y en caso contrario facilitará la determinación de las lagunas legislativas que puedan existir. La evaluación por el Director Ejecutivo de los

esfuerzos de los gobiernos por aplicar las “medidas para promover la cooperación judicial”, aprobadas por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones (resolución S-20/4C), se recoge en el informe bienal presentado a la Comisión en marzo de 2001.

9. Los representantes de distintos gobiernos declararon al respecto a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que una evaluación de los efectos de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1998 y de la eficacia de las medidas de aplicación de la ley a que se refería, hubiera sido de utilidad para orientar la redacción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos, aprobada el 15 de noviembre de 2000. Hay también una preocupación cada vez mayor entre las autoridades judiciales en muchos países sobre la que se considera inoperancia del sistema judicial con respecto al problema de la droga y de los delitos relacionados con la droga, y en particular con relación a la forma de tratar a los toxicómanos. En diciembre de 1999, el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas convocó una reunión de un grupo de expertos para analizar esta cuestión. La JIFE estudió la viabilidad de supervisar los progresos realizados por las partes en los instrumentos de fiscalización de estupefacientes con respecto a la adopción de medidas contra el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas. La Junta decidió que su secretaría debería asignar mayor importancia a la realización de una evaluación y examen a fondo de esas medidas. En el párrafo 7 *supra* se mencionaron las limitaciones que restringen la capacidad de la secretaría para llevar a cabo esa labor.

3. Modificación de las listas contenidas en los distintos instrumentos

Recomendación 3. Modificación de las listas contenidas en los distintos instrumentos. Habida cuenta de la intensificación a nivel mundial del problema del consumo de drogas sintéticas y del tiempo que requiere el proceso de formular recomendaciones para la modificación de las listas contenidas en los distintos instrumentos, el Programa, en estrecha colaboración con la OMS, debería elaborar propuestas técnicas conjuntas para mejorar la eficacia del régimen actual sin necesidad de enmendar los propios instrumentos. Estas propuestas deberían ser presentadas a la JIFE y a

la Comisión antes de su 42° período de sesiones, a fin de que las examinaran y adoptaran las medidas pertinentes.

10. Ante la preocupación por la duración del procedimiento para la formulación de recomendaciones sobre la modificación del alcance de las listas a que se refieren los instrumentos internacionales, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha simplificado el procedimiento. El procedimiento de examen revisado permite ahora que el Comité de Expertos en Farmacodependencia de la OMS omita el examen preliminar inicial en aquellos casos en que se requiere una rápida decisión normativa internacional. El procedimiento de examen simplificado se utilizó en el año 2000 para formular dos recomendaciones relativas a la preparación de listas de drogas sintéticas de origen ilícito. El PNUFID, mediante su activa participación en el proceso, ha contribuido a la modificación del procedimiento de examen de la OMS.

4. Supervisión mundial de las medidas adicionales recomendadas por los instrumentos internacionales

Recomendación 4. Supervisión mundial de las medidas adicionales. a) El Programa debería supervisar los adelantos que se logren a nivel mundial en las cuestiones que los distintos instrumentos regulan por disposiciones generales y respecto de las cuales los gobiernos elaboran conjuntos de medidas concretas, y debería comunicar sus observaciones, según procediera, a la JIFE y a la Comisión para contribuir a que la comunidad internacional adoptara otras medidas; b) La labor de supervisión, en particular respecto de cuestiones como el blanqueo de dinero y la reducción de la demanda, debería hacerse en conexión con otras actividades regionales y de las Naciones Unidas de manera que se preste la atención debida a aspectos que no quedaron abarcados en los instrumentos internacionales de 1961, 1971 y 1988.

11. Como resultado de las medidas adoptadas por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones, celebrado en 1998, se establecieron diversos objetivos y metas para los Estados para los años 2003 y 2008 que abarcan las cuestiones a que se refiere la recomendación 4. El Programa declaró a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que en el período extraordinario de sesiones se había modificado el mar-

co en que se formulaban las recomendaciones. En el párrafo 20 de la Declaración Política, aprobada en virtud de su resolución S-20/2, de 10 de junio de 1998, la Asamblea General exhortó a todos los Estados a que informaran cada dos años a la Comisión de Estupefacientes sobre sus esfuerzos por cumplir las metas y objetivos para los años 2003 y 2008 y pidió a la Comisión que analizara esos informes con objeto de intensificar la cooperación en la lucha contra el problema mundial de la droga. Para posibilitar un seguimiento eficaz de los esfuerzos de los gobiernos, la Comisión ha pedido al Director Ejecutivo del PNUFID que presente un informe de evaluación sobre la base de la información suministrada por los gobiernos utilizando un cuestionario aprobado por la Comisión, y de otra información de que disponga el Programa. En relación con esta cuestión, la Comisión invitó a la Secretaría a que transmita las recomendaciones y resoluciones aprobadas por la Comisión a los mecanismos y organizaciones regionales para que hagan uso de ellas con arreglo a sus respectivos mandatos. Con respecto al blanqueo de dinero, se pidió a los Estados Miembros que informaran sobre las medidas legislativas adoptadas para considerar al blanqueo de dinero como delito y las medidas tomadas para descubrir e impedir el blanqueo de dinero. La presentación de informes ofrece al PNUFID un instrumento necesario para analizar la repercusión de las medidas adoptadas por los Estados respecto de una cuestión que ha sido considerada de manera muy general en los instrumentos de fiscalización de estupefacientes. Cabe observar que en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobada el 15 de noviembre de 2000, se amplió la definición de blanqueo de dinero y se establecieron regímenes de reglamentación y supervisión detallados para las instituciones financieras.

12. La supervisión de las medidas para la reducción de la demanda es más compleja. En 1998, la Asamblea General consideró que “los programas de reducción de la demanda han de estar basados en una evaluación continua de la índole y la magnitud de los problemas del consumo y el uso indebido de drogas”. Los Estados deberían proceder a efectuar evaluaciones “aplicando definiciones, indicadores y procedimientos similares en la evaluación del problema de la droga”, y las estrategias de reducción de la demanda deberían “apoyarse en los conocimientos adquiridos mediante la investigación y en las lecciones derivadas de programas previos” (resolución S-20/3, anexo, párr. 9). El cuestionario

aprobado por la Comisión de Estupefacientes (véase el párrafo 14 *infra*) para examinar los progresos logrados mediante medidas de reducción de la demanda abarca, entre otras cosas, las respuestas políticas y estratégicas, los recursos en materia de información y los métodos de trabajo. A principios de 2001, en su primer informe sobre los datos reunidos mediante el cuestionario, el PNUFID observó que era difícil juzgar el valor de las distintas medidas de respuesta estratégicas partiendo de preguntas tan sencillas como “si los Estados cuentan con una estrategia nacional de reducción de la demanda de drogas” (E/CN.7/2001/2, párr. 88).

13. El PNUFID había destacado que “son pocos los gobiernos que cuentan con programas y estrategias amplias de reducción de la demanda; además, muchos países carecen de la capacidad para reunir y analizar sistemáticamente datos e información relativos a la situación del uso indebido de drogas” (E/CN.7/2000/3, párr. 33). Con el objeto de apoyar las evaluaciones por los gobiernos, el PNUFID lanzó, en el año 2000, su Programa mundial de evaluación de la magnitud del uso indebido de drogas. Uno de los objetivos de este programa es establecer un enlace con las redes epidemiológicas regionales ya existentes. Se prevé que en unos pocos años, se establecerán redes regionales donde no las hay, así como de 25 a 30 sistemas nacionales de evaluación del uso indebido de drogas. En razón de las limitaciones financieras, en el año 2000 sólo dos de los nueve subprogramas regionales propuestos entraron en funcionamiento.

B. Aplicación de estrategias amplias

1. Obtención de información de los gobiernos

Recomendación 5. Simplificación de la presentación de informes por los gobiernos. Estableciendo los procedimientos oportunos, el Programa debería poder hacer uso de la información obtenida de fuentes nacionales por las organizaciones regionales y otras organizaciones internacionales. El Programa debería pedir a los gobiernos únicamente la información que no hubiera obtenido ya por conducto de organizaciones internacionales y regionales y que fuera necesaria en virtud de normas de los tratados o esencial para la aplicación de programas y el establecimiento de directrices.

14. La integración del cuestionario del PNUFID para los informes anuales en un documento simplificado

único coordinado, según procediera, con otros organismos internacionales, tal como lo recomendó el Consejo Económico y Social en 1993, 1994 y 1996, no se pudo lograr. Fue imposible alcanzar el objetivo de un cuestionario único. En la actualidad, los gobiernos presentan sus informes a las Naciones Unidas sobre las cuestiones de fiscalización de drogas mediante dos cuestionarios aprobados por la Comisión de Estupefacientes: a) el cuestionario bienal para presentar informes sobre las medidas y planes de acción aprobados por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones; b) el cuestionario del PNUFID relativo a los informes anuales. En lo que respecta a este último cuestionario y a la cuestión de su racionalización, la Comisión, en su 43° período de sesiones, celebrado en el año 2000, “reiterando la necesidad de revisar el cuestionario relativo a los informes anuales y de hacer los cambios de formato que sean necesarios para lograr la máxima aceptabilidad y facilitar su utilización”, decidió “abolir las secciones 2 y 3 de la segunda parte [sobre reducción de la demanda] del cuestionario relativo a los informes anuales, dado que estas secciones duplican el contenido del nuevo cuestionario bienal” (resolución 43/1, séptimo párrafo del preámbulo y párrafo 1.1 de la parte dispositiva). En su 44° período de sesiones, celebrado en 2001, la Comisión pidió al PNUFID que examinara las demás partes del cuestionario y que revisara el cuestionario bienal para su examen en la reanudación de su período de sesiones, en diciembre de 2001. De este modo se concretará, en consecuencia, la racionalización de los nuevos instrumentos de presentación de informes.

15. Mientras tanto, la Dependencia de Apoyo Informático del PNUFID siguió elaborando su sistema de bases de datos nacionales. En varios países en que se hicieron ensayos del sistema, las autoridades nacionales determinaron que su versión más reciente había llegado a ser un instrumento útil para la gestión tanto internacional como interna de las actividades de fiscalización de drogas. Entre sus distintas funciones, el sistema puede servir de apoyo al procesamiento de información para responder a los cuestionarios del PNUFID. Los limitados recursos de que se dispone en muchos países para obtener el equipo y las licencias necesarias pueden retrasar la instalación y utilización. Al respecto, ha sido útil que la Asamblea General aprobara la utilización de recursos de la Cuenta para el Desarrollo para prestar apoyo a algunos países en materia de tecnología de la información.

16. Se adoptaron medidas para simplificar los requisitos de presentación de informes por los gobiernos mediante la coordinación con otros órganos internacionales de la presentación de informes nacionales, tal como lo había previsto el Consejo Económico y Social en 1993. Por ejemplo, el Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías está considerando actualmente qué datos pertinentes reunidos en la Comunidad Europea podían incorporarse a los programas internacionales de vigilancia y fiscalización de drogas. El contenido de la segunda parte del nuevo cuestionario relativo a los informes anuales (véase el párrafo 14 *supra*) se ha incorporado en la mayor medida posible al cuestionario revisado del Observatorio Interamericano sobre Drogas de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).

2. Capacidad del PNUFID para el procesamiento de información

Recomendación 6. Servicio integrado de información del Programa. a) El Programa debería designar a una persona que presidiera su grupo de enlace oficioso sobre cuestiones de información y se encargara de la reunión y el tratamiento integrados de la información en todo el Programa. El personal encargado de la gestión y del análisis de la información, desplegado en diversas dependencias y proyectos, debería responder al presidente del grupo de enlace de su contribución al servicio integrado de información del Programa. b) Como complemento de la reunión de expertos sobre información en materia de drogas celebrada en 1997, el Programa debería establecer y actualizar, en colaboración con otras organizaciones, directrices e indicadores básicos que pudieran ser de utilidad a las autoridades nacionales encargadas de la fiscalización de drogas y a las organizaciones internacionales.

17. La Subdivisión de Gestión de Recursos de Información del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas —encargada de diseñar el sistema integrado de información sobre drogas del Programa y de proporcionar apoyo metodológico y técnico— fue suprimida en 1997. El PNUFID decidió que el grupo de discusión oficioso sobre cuestiones de información garantizara la necesaria coordinación en todo el Programa. El apoyo a los sistemas de información fue centralizado en una dependencia, la Dependencia de Apoyo Informático, dentro de la Sub-

división de Formulación y Análisis de Políticas. En respuesta a las indagaciones complementarias de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, a fines de 1998, el PNUFID declaró que el Jefe de la Subdivisión había sido designado Oficial Jefe de Información. En tal carácter, estaba encargado de salvaguardar los datos e informaciones “colectivos” de la organización y de garantizar su accesibilidad a los funcionarios de la sede y de las oficinas exteriores, así como su gestión adecuada. El PNUFID explicó a la OSSI que, para una organización de su tamaño, estos mecanismos oficiosos representaban una forma menos burocrática de garantizar la coordinación.

18. Al grupo de discusión no le cupo, al parecer, un papel muy activo y la función gestora del Oficial Jefe de Información se limitó a los aspectos técnicos de la gestión de la información. Una parte importante de la recopilación, análisis y difusión de los datos estuvo a cargo de las diversas dependencias y sin que mediara ninguna supervisión directa por parte del Oficial. Se observa que en 1998, con el propósito de integrar las oficinas exteriores en el sistema de información consolidado, se estableció una red Intranet de la Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito, lo que permitió a las oficinas exteriores proporcionar y obtener información en línea del sistema de información “colectivo”. Sin embargo, dos años más tarde, en su reunión del año 2000, los representantes del PNUFID sobre el terreno señalaron que era necesario mejorar considerablemente las comunicaciones entre la sede y las oficinas exteriores y recomendaron medidas tales como la racionalización de la corriente de comunicaciones entre las oficinas de la sede para evitar mensajes innecesarios, y en particular la duplicación de solicitudes hechas desde las oficinas exteriores o dirigidas a éstas. Tales observaciones describen problemas que ya se señalaron en la evaluación a fondo y que sirvieron de base a la recomendación 6 a). Las soluciones técnicas por sí solas no bastan para resolver esta cuestión. Es preciso mejorar en todo el Programa la coordinación de todas las actividades dedicadas a la recopilación, análisis y difusión de información.

19. En 1999, la Sección de Investigaciones de la Subdivisión de Formulación y Análisis de Políticas, con el objeto de consolidar las actividades de recopilación y análisis de datos que se llevaban a cabo en diversas secciones de la Subdivisión, comenzó a preparar una base de datos central —denominada DELTA— que sería accesible a todo el personal del PNUFID y a sus

homólogos en las oficinas exteriores. Los funcionarios de las demás secciones creían que la propuesta encaminada a lograr una mejor integración de la información tenía aspectos positivos, pero que era necesario aclarar a quién correspondía la responsabilidad de validar los datos brutos para incorporarlos a la base de datos, así como los vínculos entre la base de datos integrada y las informaciones de otras bases de datos ya elaboradas o en proceso de elaboración. Asimismo, en 1999, la Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito propuso que se uniformara la presentación de informes por las oficinas exteriores a fin de facilitar la consolidación de la información y el rápido análisis de la información sobre los distintos países. Se preveía que, una vez que las reseñas de proyectos y países preparadas para uso interno alcanzaran un nivel de calidad adecuado, podrían incorporarse al sitio en la Red. La instrucción administrativa mediante la cual se estableció un sistema así para la presentación de informes tanto respecto de la sede como de las oficinas exteriores sólo se publicó a principios de 2001. El éxito de estas nuevas iniciativas para mejorar la gestión de la información dentro del Programa debe examinarse, a más tardar, a fines de 2002.

20. La recomendación 6 b) se refería a la cuestión de las directrices y los indicadores necesarios para obtener información fiable y comparable. El PNUFID considera que las limitaciones de los sistemas de presentación de informes nacionales en lo que respecta a producir datos fiables, detallados e internacionalmente comparables se ponen de manifiesto especialmente en la medición de los cultivos ilícitos y el uso indebido de drogas. En materia de cultivos ilícitos, los problemas que se presentan con los datos se relacionan con la irregularidad y el carácter incompleto de los informes nacionales y con las diferencias de criterios en la presentación de informes. La Comisión de Estupefacientes pidió que el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas estableciera “un banco central de datos y un sistema de información basados en las informaciones suministradas por los gobiernos sobre cultivos ilícitos” (resolución 42/3, párr. 3). En 1999, el PNUFID estableció su Programa de Vigilancia de Cultivos Ilícitos, encargado de formular soluciones metodológicas para la aplicación de sistemas de supervisión y de trabajar con los gobiernos para llevar a la práctica esa solución. Durante el año 2000, este programa se resintió debido a la falta de atención por parte del personal directivo superior del

PNUFID a las solicitudes de organizaciones asociadas de que se celebraran nuevas consultas. El PNUFID prevé que el programa se aplicará plenamente en 2003 y 2004.

21. En materia de uso indebido de estupefacientes, la Asamblea General recomendó que los Estados aplicaran definiciones, indicadores y procedimientos similares en la evaluación del problema de la droga (véase el párrafo 12 *supra*). No fue sino en enero de 2000 que se organizó en Lisboa, con el apoyo del PNUFID, una reunión sobre evaluación del uso indebido de drogas a la que sirvió de anfitrión el Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías, como seguimiento de la reunión de 1997 a que se hacía referencia en la recomendación 6 b). En la reunión, los expertos llegaron a un acuerdo sobre principios de recopilación de datos, estructuras en apoyo de los sistemas de información integrados y propuestas sobre una lista de esferas temáticas que abarcaría la presentación de informes por las autoridades nacionales. La reunión de Lisboa fue el primer paso de un proceso planificado que culminó con la aprobación del nuevo cuestionario revisado, que incluía los indicadores mundiales convenidos, en el 44º período de sesiones de la Comisión, celebrado en marzo de 2001. En el intervalo entre esos dos hechos, se realizaron diversas actividades de seguimiento, entre ellas: dos nuevas reuniones de grupos de expertos para llegar a un acuerdo sobre los indicadores uniformes para el nuevo cuestionario relativo a los informes anuales; visitas técnicas del personal de PNUFID a instituciones regionales asociadas (el Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)) y otros órganos internacionales (OMS, ONUSIDA) para considerar la armonización de datos; la convocatoria de un grupo de examen de expertos internacionales para formular observaciones sobre el proyecto de cuestionario y los nuevos indicadores; y un ensayo sobre el terreno realizado en 10 países. En febrero de 2001 las instituciones que participaron en la reunión del año 2000 declararon a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que, habida cuenta de su mandato de movilizar los conocimientos técnicos existentes en todo el mundo, la función de convocar reuniones que tiene el PNUFID es de importancia decisiva para seguir adelantando la labor sobre las cuestiones prácticas y metodológicas en juego.

3. Cuestiones y actividades relativos al análisis

Recomendación 7. Un papel más destacado del Laboratorio del Programa. El Laboratorio del Programa debería, sin perjuicio de su programa de trabajo ordinario y de su mandato actual, emprender oportunamente la ejecución o coordinación de estudios acerca de, entre otras cosas, las nuevas drogas, los aspectos médicos del consumo de drogas y las nuevas técnicas que puedan ser de interés para los programas de fiscalización de drogas.

22. La Sección Científica y Laboratorio del PNUFID ha avanzado bastante en la aplicación de la recomendación 7 mediante el fortalecimiento de su cooperación con las instituciones nacionales en investigaciones aplicadas, las actividades realizadas en colaboración para evaluar la tecnología moderna de detección y ensayo de drogas y la caracterización de las impurezas en las drogas. Se amplió la red de laboratorios y se intercambiaron muestras de drogas confiscadas y resultados de análisis a fin de organizar actividades operacionales de inteligencia, con inclusión de la determinación de las nuevas tendencias de material de manufactura de drogas. La Sección Científica ha prestado más apoyo a las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes en sus actividades operacionales. Los funcionarios encargados de la aplicación de las leyes deben estar en condiciones de reconocer las diversas clases de drogas que encuentran en sus actividades. Para atender estos requisitos, la Sección Científica preparó juegos de identificación de drogas y de sustancias precursoras destinados a los organismos encargados de combatir el tráfico de drogas. En el año 2000 se prepararon más de 800 juegos para ensayos de drogas y sustancias precursoras, los que se distribuyeron entre los organismos de represión de 23 países.

23. La Sección Científica siguió desarrollando su programa de control de calidad y buenas prácticas de laboratorio. La tarea es particularmente importante para mejorar los resultados obtenidos por los laboratorios nacionales de ensayos de drogas. La aceptación por los tribunales nacionales de los resultados de los análisis de los laboratorios es uno de los principales factores de las tasas de condenas obtenidas en los juicios por drogas. La participación de laboratorios de ensayos de drogas en las actividades de control de calidad de la Sección Científica pasó de 40 laboratorios nacionales en la primera serie de ensayos, realizada en 1995, a 160

laboratorios en el año 2000. Este aumento muestra el interés que ha despertado el programa en los laboratorios nacionales.

4. Promoción

Recomendación 8. Difusión de la información.

a) Antes de que concluya 1998, el Programa debería adoptar una estrategia, de conformidad con su mandato, para velar por que la información institucional y especializada de que dispone llegue a las autoridades y los grupos profesionales que se dedican a la fiscalización de drogas; b) El Programa debería desarrollar su función de centro mundial de intercambio de información, comenzando por los mandatos prioritarios que el Programa Mundial de Acción a las Naciones Unidas. A este respecto, el Programa debería actuar fundamentalmente como catalizador del intercambio de información, y no como depositario de ésta, aprovechando los mecanismos existentes a nivel mundial, regional o subregional.

24. La Asamblea General, en su vigésimo período extraordinario de sesiones, destacó la importancia de intercambiar y compartir información a varios niveles: desde la información confidencial que es útil a las autoridades de represión al intercambio franco de la información y las experiencias resultantes de la aplicación de estrategias nacionales de control de drogas. En respuesta a las indagaciones de seguimiento de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, el PNUFID declaró, en el año 2000, que desde la celebración del período extraordinario de sesiones había hecho avances en cuanto a proporcionar a los gobiernos información institucional y especializada. En el párrafo 8 *supra*, se mencionó la elaboración de la base de datos jurídicos. Entre otros ejemplos de un más fácil acceso a la información se cuentan la publicación de las resoluciones y decisiones en materia de drogas que se aprobaron desde 1946 y la inclusión en la Internet de todos los números del *Boletín de Estupefacientes* publicados desde 1949. Sin embargo, no se adoptó la estrategia recomendada. Debido a la falta de un enfoque unificado para el procesamiento de la información a que se hizo mención en los párrafos 18 y 19 *supra*, las nuevas iniciativas de que se informó quedaron circunscritas dentro de los límites de dependencias o programas determinados. Por esa razón, no se observaron progresos importantes en la difusión de materiales tales como las reseñas de países

y las exposiciones sobre las experiencias recogidas, lo que hubiera requerido la acción coordinada de distintas partes del PNUFID.

25. Fueron también escasos los progresos realizados en el desarrollo de la función de cámara de intercambio de datos, que se había recomendado para fortalecer el papel de las Naciones Unidas como centro de información sobre el problema de la droga. Esta función sigue interesando a los Estados Miembros. Por ejemplo, en 1999, la Asamblea General recomendó, en el Plan de Acción para la aplicación de la Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas, que el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas y otras organizaciones pertinentes establecieran un sistema internacional “a fin de crear una red de información sobre conocimientos y experiencias” (resolución 54/132, anexo, párr. 22). En el párrafo 15.38 del presupuesto por programas para el bienio 2000-2001 se previeron actividades dirigidas a “sentar las bases de la cooperación con los asociados pertinentes con miras a establecer el centro de información”¹. Cabe observar que, mientras tanto, distintos órganos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales pertinentes ya están colaborando para desarrollar y mantener mecanismos de intercambio de información. Los participantes en esos mecanismos declararon a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que antes de 1998 el PNUFID intervenía más activamente en esa labor. Según informaron funcionarios del PNUFID, era necesario que el Programa aclarara un cierto número de cuestiones conceptuales, tales como si era apropiada su participación en redes internacionales que se ocuparan del abuso de sustancias adictivas con más amplitud que lo establecido en el mandato del Programa. *En lo que respecta a la aplicación de la recomendación 8, el PNUFID afirmó, en sus observaciones sobre una versión anterior del presente informe, que el principal problema que plantea el mejoramiento de sus recursos de información no es sencillamente coordinar la integración de diferentes fuentes de datos. De lo que se trata, más bien, es de promover un programa técnico que requiera el establecimiento de asociaciones con otros órganos pertinentes, con el apoyo de los conocimientos técnicos apropiados de que dispone el PNUFID.*

26. El sitio del PNUFID en la Red siguió siendo, principalmente, un vehículo de promoción para las actividades del Programa lo cual constituye una finalidad legítima en opinión de la Oficina de Servicios de Su-

pervisión Interna, siempre que se haga “todo lo posible para asegurar su credibilidad, evitar el sensacionalismo, promover la confianza e incrementar la eficacia” (resolución S-20/3 de la Asamblea General, anexo, párr. 15). El PNUFID ha dado seguridades de que la información que suministra sobre el problema de la droga se ajusta a esos principios básicos. Respondiendo a las preguntas formuladas por la OSSI sobre la aplicación de la recomendación 8, el PNUFID declaró que había hecho considerables esfuerzos para proporcionar a los gobiernos información institucional y especializada, de lo que constituía un ejemplo el *World Drug Report*. Lamentablemente, en el caso del *World Drug Report 2000*, el PNUFID no pudo mantener un equilibrio adecuado entre la promoción y la fiabilidad. Cabe observar que el *World Drug Report 2000* fue preparado por un equipo supervisado directamente por el Director Ejecutivo sin contar con el asesoramiento de un comité de coordinación del PNUFID, como se había hecho en el caso de la edición de 1997 del *Report*. Este caso se examina brevemente a continuación.

27. Hace dos años, la Asamblea General pidió que el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas siguiera “publicando el *World Drug Report* con información completa y equilibrada sobre el problema mundial de las drogas” (resolución 53/115, secc. IV, párr. 2 d)). El *World Drug Report 2000* se publicó a principios de 2001 con sólo tres capítulos —tendencias recientes, reducción de la demanda, desarrollo alternativo— y una extensa introducción de 21 páginas firmada por el Director Ejecutivo, que es un ensayo con fines de promoción “en el que se destaca la trayectoria de la organización [el PNUFID, que] la hace merecedora de un apoyo financiero adicional” (pág. 21). Este tipo de cobertura de las cuestiones representa sólo una pequeña parte del contenido del *World Drug Report* de 1997. El *World Drug Report 2000* carece de un capítulo sobre drogas sintéticas, a pesar de que la Asamblea General consideró que la conciencia de este problema en el mundo es insuficiente y que debería tener una mayor prioridad. El equipo de investigación que intervino en la edición del año 2000 había preparado un capítulo sobre ese tipo de drogas, pero fue suprimido antes de la publicación. Tampoco hay secciones sobre cuestiones tales como el vínculo entre las drogas ilícitas y la delincuencia organizada. El *Report* no parece tener en cuenta las cuestiones relativas al cumplimiento de las leyes y a la corrupción. No se da explicación alguna de la razón de que el examen de las políticas relativas a la oferta se

limite a tratar el desarrollo alternativo, a pesar de que los gastos dedicados a la represión son mucho mayores que los destinados a cualquier otro tipo de medidas de reducción de la oferta.

28. Otro punto débil de este “panorama mundial de la cuestión de las drogas” —como dice el Secretario General refiriéndose al *World Drug Report 2000*— es que hace hincapié en “las novedades positivas que se registran en materia de drogas” más allá de los límites de lo verosímil. El *World Drug Report 2000* comienza con una lista de los éxitos en unos pocos países donde se ha logrado poner freno a la producción y al tráfico de drogas ilícitas —éxito que a veces se debe a factores externos tales como las condiciones climáticas— y sugiere que existe un nexo causal con “las tendencias del consumo de las drogas que causan los mayores problemas en los países desarrollados [y que] se han mantenido estables o han declinado” en el decenio de 1990. Esta afirmación sólo es válida respecto del consumo de cocaína y heroína que, según las propias estimaciones del PNUFID no representan más de la sexta parte de los casos de uso indebido de drogas. En el informe anual de la JIFE, publicado un mes después del *World Drug Report 2000* (véase el párrafo 6 *supra*), se presenta un cuadro totalmente diferente. De los datos analizados por la JIFE se concluye que el uso de cocaína en Europa ha aumentado y que, si bien en los Estados Unidos la utilización de cocaína y heroína se ha mantenido estable o ha disminuido ligeramente, las drogas sintéticas preocupan cada vez más. En el *World Drug Report 2000* se recuerda que la principal razón de la publicación del *Report* “era la necesidad de disponer de datos y análisis válidos y neutrales sobre la situación de las drogas en el mundo” y se afirma que “hoy estamos cada vez más confiados en que sabemos efectivamente lo que pretendemos saber y lo que necesitamos saber” (pág. 19). Esto presenta un marcado contraste con la afirmación contenida en *Global Illicit Drug Trends 2000*⁴, publicado unos pocos meses antes por el mismo equipo de investigación del PNUFID, donde se decía que, como los problemas que afectan a los datos inciden sobre “la cantidad, la calidad y la comparabilidad de la información recibida, ... los resultados de que se dispone actualmente y que se presentan en este informe deben interpretarse, en consecuencia, con muchas precauciones” (págs. 218 y 219). En sus observaciones sobre una versión anterior del presente informe, el PNUFID señaló que la acusación implícita de que el contenido del *World Drug Report* había sido manipulado omitiendo información sobre estimulantes del tipo

de las anfetaminas no se ajusta a los hechos. Toda la información referente a las tendencias que muestran los estimulantes del tipo de la anfetamina se publica en el World Drug Report, principalmente como parte del capítulo sobre el tráfico ilícito (págs. 51 a 55) y el consumo (págs. 57 a 59, 62 y 63, 65, 68 y 69 y 72 a 78). Los problemas y dificultades generales que plantea el control de los estimulantes del tipo de la anfetamina se tratan en la Introducción (págs. 5 y 16 a 18). Además, en todo el informe se hacen numerosas referencias a los estimulantes del tipo de la anfetamina (págs. 34 y 35, 55 y 56, 59 a 61, 70, 89 y 90, 118 y 119, 128 y 144). Sin embargo, el informe muestra también que, en el plano mundial, los estimulantes del tipo de la anfetamina representan un problema mucho menor que la heroína o la cocaína (pág. 58). El hecho de que la corrupción no se haya tratado expresamente en el World Drug Report se relaciona con la conformación institucional de la Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito y con el deseo de evitar duplicación con la publicación del Centro para la Prevención Internacional del Delito. El Centro publicó un informe sobre la situación de la delincuencia en todo el mundo donde se tratan, entre otras cosas, cuestiones relativas a la corrupción. En el proyecto de informe se afirma que el World Drug Report hace hincapié en las “novedades positivas que se registran en materia de drogas ... más allá de los límites de lo verosímil” (párr. 28). En el World Drug Report se citan algunos ejemplos concretos de los éxitos logrados para abonar las conclusiones de que la reducción de la producción de opio en Tailandia o el Pakistán o la declinación de la producción de coca en el Perú y Bolivia constituyen éxitos muy importantes. La afirmación de que no se ha establecido un nexo causal entre la estabilización del uso indebido de las drogas que presentan más problemas —la cocaína en América del Norte y la heroína en Europa occidental— y la producción es incorrecta (véase el párrafo 28); en el World Drug Report se indica que las actividades dirigidas a la reducción de la demanda en los Estados Unidos de América y en Europa occidental constituían la razón principal de la estabilización del uso indebido de drogas (págs. 85 a 100). Contrariamente a lo que se afirma en el párrafo 28, no existe contradicción entre el World Drug Report y el informe de la JIFE en cuanto a las tendencias del uso de la cocaína en Europa. Otra crítica que se hace en el párrafo 28 se refiere a la afirmación en la introducción del World Drug Report de que “hoy estamos cada vez más confiados en que sabemos efectivamente lo que

pretendemos saber y lo que necesitamos saber”, lo cual, según el proyecto de informe, presenta un marcado contraste con la publicación Global Illicit Drug Trends. Si bien es cierto que el conocimiento que tiene hoy el PNUFID de la situación mundial en materia de drogas es mayor que el que tenía un par de años atrás, lo cual le permite formular afirmaciones con un mayor grado de seguridad, al mismo tiempo tiene plena conciencia de las limitaciones del conocimiento de que se dispone. Esto también se señaló explícitamente, cuando resultaba procedente, en el World Drug Report, en el que figuran numerosas advertencias al respecto: capítulo 1.1 (pág. 23), figura 7 del capítulo 1.1 (pág. 28), (págs. 30 a 32); capítulo 1.2 (págs. 36 y 37).

Recomendación 9. Fomento de la colaboración. De conformidad con su mandato actual, el Programa debería fomentar la colaboración en relación con cada uno de los sectores principales de que se ocupa, recurriendo, en lo posible, a las actividades patrocinadas por los gobiernos, a las organizaciones intergubernamentales, a las redes de organizaciones no gubernamentales existentes y a asociaciones profesionales o científicas. Antes de concluir 1998 debería adoptarse y presentarse a la Comisión de Estupefacientes en su 42° período de sesiones una estrategia encaminada a formar esas alianzas de base amplia.

29. El PNUFID considera que las estrategias aprobadas por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones, según consta en el plan de mediano plazo para el período 1998-2001, constituyen la base para la aplicación de la recomendación 9. Los elementos concretos de la colaboración con los Estados Miembros, los organismos intergubernamentales, los institutos de investigación y las organizaciones no gubernamentales han revestido varias formas. Se han plasmado, por ejemplo, en planes nacionales que tienen como objetivos cuestiones concretas, en el plan para estimar el alcance de la demanda de drogas ilícitas y en el marco para la elaboración de los programas de un mecanismo de vigilancia internacional de los cultivos ilícitos de estupefacientes. En unos pocos sectores, tales como la Sección Científica y el Programa de Asesoramiento Jurídico, continúa la colaboración a nivel técnico con otras instituciones y grupos profesionales, para actualizar las normas, las metodologías o las legislaciones modelo. Un cierto número de proyectos sobre el terreno tienen por objeto desarrollar redes nacionales o subregionales. El PNUFID considera que ha hecho

avances importantes en la aplicación de la recomendación 9 a la luz de los resultados del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y que ha convocado un gran número de reuniones internacionales de expertos.

30. Sin embargo, como se observa en los párrafos 21 y 25 *supra*, el PNUFID no siempre se ha dedicado muy activamente a trabajar en colaboración. En la evaluación del Programa que realizó en 1998 la Oficina de Servicios de Supervisión Interna se señaló, en relación con la función del PNUFID como centro principal de la acción internacional concertada para la fiscalización del uso indebido de drogas, que hacía falta “una mayor colaboración con las organizaciones que realizan investigaciones pertinentes” y que “en las esferas programáticas en que el Programa está formulando estrategias de largo alcance, el disponer de información corroborativa procedente de centros con conocimientos especializados diferentes y conceptos de principio que no coincidan necesariamente con los del Programa, contribuiría a convencer a los encargados de formular políticas de la idoneidad de la línea de conducta propuesta” (E/AC.51/1998/2, párr. 43). No hay indicaciones de que se haya registrado una mayor colaboración en la forma prevista. Tampoco ocurre con frecuencia que el PNUFID convoque reuniones internacionales de expertos para celebrar deliberaciones sustantivas que ayuden a moldear la formulación de las políticas y estrategias del Programa mediante un proceso de examen crítico. Entre los funcionarios del PNUFID y los representantes gubernamentales en la Comisión entrevistados por la OSSI a principios de 2001, no hubo nadie que pudiera mencionar ejemplos concretos de tales reuniones. En relación con la cuestión conexas del mejoramiento de la calidad de los programas, la Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito propuso, en 1999, que se establecieran cuatro grupos de expertos para determinar cuáles eran las mejores prácticas del Programa y averiguar qué es lo que da buen resultado y qué es lo que no lo da en sus cuatro esferas programáticas principales. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto consideró que el mecanismo propuesto era engorroso y no fue adoptado. En el año 2000, el PNUFID dejó de asistir a algunas importantes reuniones internacionales sobre cuestiones relativas al uso indebido de drogas que son primordiales para su mandato, a pesar de que organizaciones tales como la OIT, la OMS y organizaciones regionales siguieron asistiendo a dichas reuniones. La mayoría de las reuniones internacionales de

alto nivel organizadas por el PNUFID desde 1997 se realizaron con fines de difusión en general y para promover los programas del PNUFID. La falta de apoyo sustantivo a algunos programas del PNUFID se muestra en la forma en que se hizo el lanzamiento del programa para la eliminación de cultivos ilícitos, particularmente en el Afganistán, lo que se considera brevemente en el párrafo siguiente.

31. En septiembre de 1997, el nuevo Director Ejecutivo decidió formular una estrategia mundial para eliminar los cultivos ilícitos para la producción de drogas. El documento en que se formulaba la estrategia fue redactado en noviembre de 1997, recurriendo principalmente a los conocimientos especializados de funcionarios del Programa. Sólo se utilizaron expertos externos en relación con la metodología de la teleobservación. Unos pocos meses después se recabaron las observaciones de otras organizaciones. A fines de 1997, esas organizaciones comentaron a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que el objetivo del plan mundial, eliminar la producción ilícita de coca y adormidera en 10 años, parecía poco realista. Lamentaron que el PNUFID no hubiese aprovechado, para formular su estrategia, los conocimientos especializados que existen en otras partes de las Naciones Unidas. Dada la magnitud de las actividades que se proponían para el Afganistán, un grupo de donantes envió a ese país una misión de evaluación a fines de 1997. La misión llegó a la conclusión de que era necesario que el PNUFID preparara un marco normativo más coherente para la fiscalización de los estupefacientes en el país y que un programa que tuviera por objetivo la eliminación total y permanente de la adormidera era prematuro y merecería poco crédito. El PNUFID se negó a postergar la aplicación de la propuesta, y en marzo de 1998 se declaró iniciada la Estrategia para la eliminación de la coca y la adormidera (EECA). Para la puesta en práctica de la Estrategia se prepararon planes y actividades a nivel nacional en países productores importantes. Para el período 2000-2001 no se recibieron aportes con destino a la eliminación de cultivos ilícitos en la forma que se había proyectado. El presupuesto revisado del Fondo del PNUFID muestra que en ese sector se registró una reducción del 37% con respecto al nivel de financiación aprobado en el presupuesto inicial, una disminución más pronunciada que en ningún otro sector del Programa. En el Afganistán —programa al que el PNUFID consideraba prioritario— la producción de opio se duplicó entre 1997 y 1999. La disminución de la producción en el año 2000, atribuida a una sequía

prolongada, no produjo un cambio sustancial en la situación. A fines del 2000 el PNUFID anunció que se pondría término al proyecto de actividades alternativas de desarrollo en vista de la falta de apoyo financiero por parte de los donantes. *En las observaciones formuladas acerca de una versión anterior del presente informe, el PNUFID indicó que su programa para el Afganistán comenzó en marzo de 1997, con una duración prevista hasta junio de 2001 y un presupuesto total de 16,4 millones de dólares. Constaba de cuatro proyectos: el fomento de la capacidad para la fiscalización de drogas, que tenía un presupuesto de 2,7 millones de dólares; un sistema de supervisión de la fiscalización de estupefacientes, que tenía un presupuesto de 1,8 millones de dólares; la reducción de los cultivos de adormidera, que tenía un presupuesto de 10,5 millones de dólares; y el suministro de apoyo para la reducción de la demanda, que tenía un presupuesto de 1,3 millones de dólares. Se trataba de un programa piloto, y el proyecto de reducción de los cultivos de adormidera sólo estaba dirigido a cuatro distritos, tres de ellos en la provincia de Qandahar y el restante en la provincia de Nangarhar. Al 31 de diciembre de 2000 los recursos para el programa ascendían a 10,5 millones de dólares, suma de la cual 9,2 millones de dólares eran contribuciones de donantes destinadas a fines especiales y 1,2 millones de dólares correspondían a contribuciones que no estaban reservadas para fines concretos. Habida cuenta de las circunstancias políticas y de trabajo imperantes en el Afganistán, el hecho de que la financiación del programa piloto y el interés de los donantes en dicho programa se hayan mantenido en forma sostenida durante los dos o tres años últimos y de que el programa haya alcanzado un nivel de financiación del 64% constituye un logro notable desde todo punto de vista. Cabe destacar que en diciembre del año 2000 las únicas actividades a las que se puso término por falta de fondos fueron las relacionadas con el proyecto de reducción de cultivos de adormidera. Las actividades correspondientes a los otros tres proyectos continuarán en el año 2001 y en años futuros, a saber: la incorporación del aspecto relativo a las drogas en la labor de otros organismos de las Naciones Unidas (fomento de la capacidad), la vigilancia de los cultivos de adormidera y la reducción de la demanda. Estos factores son una característica permanente de la labor del PNUFID en el Afganistán, y los donantes se han comprometido a apoyar esas actividades. El PNUFID ha reconocido también, en su propuesta para el programa ampliado para el Afganistán,*

que las condiciones previas indispensables para el éxito son la participación de las autoridades encargadas y su compromiso de eliminar el cultivo de la adormidera, lo que incluye: hacer cumplir las prohibiciones impuestas; el suministro de fondos por los donantes a un nivel adecuado; los esfuerzos coordinados de las Naciones Unidas y otros organismos en la campaña contra el cultivo de la adormidera. Para concluir, en toda la propuesta del programa ampliado para el Afganistán, el PNUFID logró elaborar una estrategia con la participación de la región, financiada a un nivel que oscila entre 10 a 12 millones de dólares anuales. Después de que los talibanes declararon prohibido el cultivo de la adormidera en el año 2001, una misión de donantes regresará ahora al Afganistán para formular una evaluación de cómo mantener la prohibición y proponer estrategias a corto y mediano plazo para los ex cultivadores de adormidera.

C. Actividades operacionales

1. Asistencia jurídica

Recomendación 10. Programa de asesoramiento jurídico. a) Cuando los Estados solicitan asesoramiento jurídico para aprobar o modificar la legislación sobre la fiscalización de drogas y las medidas administrativas correspondientes, debería ayudárseles también a aplicar efectivamente esa legislación y esas medidas. Los cursos técnicos jurídicos del Programa deberían ayudar a solucionar los problemas de aplicación relativos, por ejemplo, a la modificación de los códigos penales nacionales en vigor; b) El Programa debería buscar nuevos colaboradores regionales y examinar y mejorar la colaboración con los actuales, en particular para ampliar la capacitación de jueces y fiscales; c) La asignación de recursos debería permitir que el programa de asesoramiento jurídico, directamente o por intermedio de instituciones colaboradoras, respondiera a las peticiones de los gobiernos, en particular respecto de la vigilancia de la aplicación de la legislación, recomendará otros cambios necesarios y prestara la ayuda de otro tipo que pudiera requerirse.

32. El programa integrado de trabajo de la Sección de Asuntos Jurídicos y el Programa de Asesoramiento Jurídico, que incluye iniciativas tales como la elaboración de una biblioteca computadorizada sobre legislación de

fiscalización de estupefacientes (véase el párrafo 8 *supra*) y la publicación de la *Maritime Drug Law Enforcement Training Guide* (Guía para la capacitación de servicios marítimos de represión antidroga), contribuye a la aplicación de la recomendación 10. Asimismo, desde la evaluación realizada por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna en 1998, y en vista de que la mayoría de los Estados partes en los instrumentos internacionales habían completado la actualización de sus legislaciones, el Programa de Asesoramiento Jurídico dedicó más tiempo a considerar las dificultades que han tenido las partes para dar cumplimiento a la legislación. El Programa se ha concentrado ahora en la capacitación de fiscales y jueces. El PNUFID está tratando de dar mayor repercusión a su labor de asistencia jurídica incrementando el grado de descentralización de las actividades de asistencia jurídica sobre el terreno. En el año 2000 se asignaron asesores jurídicos regionales a tres regiones prioritarias. Uno de los objetivos consiste en mejorar los conocimientos técnicos en las oficinas sobre el terreno a fin de que puedan organizarse, directamente sobre el terreno, actividades tales como la realización de seminarios de capacitación y la supervisión y apoyo a las actividades jurídicas nacionales.

2. Coordinación de la asistencia a los programas de fiscalización de drogas

Recomendación 11. Apoyo a los gobiernos para la planificación de programas de fiscalización de drogas. a) A fin de facilitar la aplicación de los programas nacionales de fiscalización de drogas, el Programa debería determinar las necesidades, los recursos multilaterales y bilaterales disponibles y las deficiencias en materia de recursos. Para ello, debería tener en cuenta su experiencia adquirida con el mecanismo de coordinación utilizado en Europa central y oriental, y aplicar ese mecanismo a todos los programas en la medida necesaria para complementar los acuerdos de coordinación vigentes. b) Antes de concluir 1998 debería volver a establecerse en el Programa un centro de enlace que coordinara la capacitación en materia de fiscalización de drogas. Este centro de enlace debería velar por que, en la planificación de sus programas de asistencia, el Programa determinara los recursos de capacitación en materia de fiscalización de drogas existentes dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas y adoptara medidas

para la coordinación adecuada de la utilización de esos recursos y para llenar los vacíos de la asistencia proporcionada por la comunidad internacional.

33. Desde la evaluación organizada por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna en 1998, el PNUFID no ha establecido nuevos mecanismos para la coordinación de los programas de asistencia multilaterales y bilaterales para la fiscalización de los estupefacientes. En respuesta a las preguntas formuladas por la OSSI como parte de sus actividades de seguimiento, el PNUFID declaró, a fines de 1998, que se está haciendo mayor hincapié en la función de las instituciones financieras internacionales, particularmente el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regionales, para garantizar la coordinación de la asistencia a las regiones señaladas como objetivo. El mecanismo de coordinación del PNUFID utilizado en Europa central y oriental se fue suprimiendo gradualmente. Los representantes gubernamentales en la Comisión de Estupefacientes declararon a la OSSI que los mecanismos de coordinación establecidos por los donantes, tales como el grupo de Dublín —así como “pequeños” grupos de Dublín a nivel regional y nacional— procuraban coordinar las corrientes de asistencia de sus gobiernos.

3. Establecimiento de prioridades

Recomendación 12. Estrategias encaminadas a contrarrestar factores importantes del problema mundial de la droga. Antes de que concluya el Decenio de las Naciones Unidas contra el Uso Indebido de Drogas, el Programa debería proponer distintas medidas para contrarrestar factores importantes del problema mundial de la droga respecto de cada una de las siete esferas de preocupación especial enumeradas en el Programa Mundial de Acción. En estas propuestas deberían tenerse cabalmente en cuenta las actividades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y los programas de desarrollo de otras instituciones multilaterales, y debería incluirse un mecanismo de vigilancia.

34. El PNUFID tenía la intención de aplicar esta recomendación en el contexto de las actividades de seguimiento del vigésimo período extraordinario de sesiones, en el que la Asamblea General aprobó planes de acción que se plasmarán en el próximo decenio en un foco estratégico de la fiscalización de estupefacientes, con plazos y objetivos concretos. En el párrafo 1 de la Declaración Política aprobada en el período extraordina-

rio de sesiones se destacó la necesidad de reducir tanto la oferta como la demanda ilícitas de drogas. En vista de que aún no se dispone de los datos necesarios para vigilar y evaluar los progresos realizados hacia el cumplimiento de esas metas, el PNUFID ha formulado dos programas prioritarios: el programa mundial de vigilancia de cultivos ilícitos y el programa mundial de evaluación de la magnitud del uso indebido de drogas. Como se indicó en el párrafo 13 *supra*, esos dos programas no recibieron la cantidad de contribuciones voluntarias que se esperaba. En relación con las dificultades de financiación, los representantes gubernamentales declararon a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que el Director Ejecutivo les había presentado durante todo el año numerosas iniciativas nuevas, todas las cuales se promovían como igualmente importantes. Mientras tanto, a veces se perdía la cuenta de los progresos realizados con respecto a iniciativas anteriores. La impresión general era que las prioridades del Programa habían variado. Al no conciliarse las nuevas solicitudes que se hacían a los donantes con la necesidad de mantener las iniciativas anteriores, la financiación de estas últimas se volvió insuficiente. En una reunión oficiosa celebrada recientemente, un grupo de donantes importantes llegó a la conclusión de que para aumentar la eficiencia del PNUFID era preciso que el programa concentrara sus recursos financieros y humanos en un número más pequeño de proyectos sustentables, sobre la base de los temas prioritarios fijados en el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Luego habría que mantener las prioridades de un año al siguiente. La Comisión es la que establece las prioridades del PNUFID. En la evaluación realizada por la OSSI en 1998 se señaló que “seguía habiendo poca vinculación entre la aprobación de los mandatos y la financiación de las actividades” y que “un mecanismo que permitiera celebrar consultas más amplias durante la ejecución de los programas podría haber ofrecido la orientación necesaria” (E/AC.51/1998/2, párr. 63). Desde 1998, la Comisión ha adoptado varias medidas respecto de ese problema (véase el párrafo 37 *infra*).

4. Coordinación con el sistema de las Naciones Unidas

Recomendación 13. Coordinación con el sistema de las Naciones Unidas. a) Fundamentalmente, el Programa debería utilizar el Plan de Acción para todo el sistema sobre fiscalización del uso indebido de drogas como un marco estratégico para fomentar la interacción entre las dependencias

competentes de los programas y organismos del sistema de las Naciones Unidas, con la finalidad de promover la programación y la aplicación coordinada de las actividades relacionadas con la fiscalización de drogas. En el marco del Subcomité de Fiscalización de Drogas del Comité Administrativo de Coordinación, el Programa debería encargarse de la supervisión de esas actividades en relación con los objetivos principales del Plan de Acción; b) El Programa debería concertar acuerdos de colaboración con todos los organismos especializados de las Naciones Unidas cuyos programas guarden relación con las siete esferas de preocupación especial enumeradas en el Programa Mundial de Acción. Los acuerdos de colaboración deberían tener presente, a nivel nacional, la capacidad del sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas.

35. En apoyo de la recomendación 13, el Grupo de Expertos de Alto Nivel convocado en 1998 para examinar el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (véase párr. 37 *infra*) recomendó que el Plan de Acción para todo el sistema se convirtiera “en un instrumento de planificación estratégica” de la colaboración en materia de fiscalización de drogas y estimó que “para el éxito de la fiscalización de drogas es indispensable un considerable incremento de la cooperación entre el PNUFID y el PNUD” (E/CN.7/1999/5, párrs. 22 y 25). En 1998, el Subcomité de Lucha Contra la Droga del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) decidió preparar un marco general para la coordinación interinstitucional de las actividades de fiscalización de estupefacientes. El Subcomité aprobó, asimismo, un plan de acción provisional para el apoyo interinstitucional a la aplicación de los resultados del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General a nivel nacional. En el año 2000, ningún otro organismo miembro del Subcomité, a excepción del PNUFID, había reunido información sobre el estado de la aplicación del plan de acción provisional a nivel nacional. Como medida del interés que suscita la labor del Subcomité, se observa que el número de organizaciones representadas en sus reuniones disminuyó y pasó de 15 en 1995 a 9 en el año 2000. También podía ponerse en tela de juicio el interés del propio PNUFID en coordinar sus actividades con las de otros organismos. Se adoptaron algunas nuevas iniciativas, tales como la cooperación con el ONUSIDA, pero representantes de diversos sectores

del sistema señalaron a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que, a pesar de que constantemente formulaban al PNUFID propuestas de programas conjuntos, era difícil obtener respuestas del Programa. Además, el PNUFID rara vez formulaba propuestas por propia iniciativa. El Subcomité del CAC observó en el año 2000, que la falta de comunicación había sido la causa de varios casos de duplicación entre el PNUFID y la OMS. El PNUFID explicó que había tenido dificultades para obtener fondos para programas conjuntos propuestos por organismos especializados debido a que los donantes que financian el 90% de los programas del PNUFID asignan fondos con fines determinados. Algunos organismos esperan que el PNUFID obtenga toda la financiación para tales proyectos. Alrededor del 60% de los fondos destinados a actividades operacionales se asignan a organismos especializados y organizaciones para la ejecución de programas y proyectos conjuntos.

36. Desde principios del decenio de 1990 el PNUFID había promovido, a nivel de países, el establecimiento bajo el sistema de los coordinadores residentes de grupos temáticos interinstitucionales dedicados al problema de la fiscalización de estupefacientes. Muy pocos de esos grupos han conseguido integrar con éxito los programas de fiscalización de estupefacientes en las estrategias nacionales de desarrollo general. Desde 1997, la creación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) ha brindado una oportunidad para incorporar cuestiones concretas de fiscalización de estupefacientes a estrategias más amplias. El PNUFID ha contribuido activamente a la formulación del sistema de evaluación común para los países/MANUD, con miras a lograr que la fiscalización de estupefacientes quede incluida en ese proceso. En los 18 países que abarcaba el plan de acción provisional, el número de grupos temáticos sobre estupefacientes había aumentado de 5 a 10. En la mayoría de esos 10 países se prevé que las cuestiones relativas a la fiscalización de estupefacientes serán incluidas en el MANUD correspondiente. En el 2000, el Subcomité del CAC acordó que el CAC proporcionara orientación a los equipos de las Naciones Unidas en los países para que en los documentos del MANUD se prestara más atención a las cuestiones de fiscalización de estupefacientes. El Subcomité tenía la esperanza de que la adopción de su proyecto de Nota de Orientación por el CAC haría innecesarios tanto el plan de acción provisional como otro marco de cooperación determinado.

La Nota de Orientación fue aprobada por el Comité de Alto Nivel sobre Programas del CAC en su período de sesiones de primavera de 2001.

D. Otras cuestiones

1. Orientación legislativa

Recomendación 14. Orientación legislativa y capacidad para aplicar programas. El programa debería proponer a la Comisión, en su 42º período de sesiones, procedimientos que le permitieran obtener orientación legislativa entre períodos de sesiones para responder a cambios en las circunstancias y a problemas de financiación que, de otro modo, reducirían su capacidad de aplicar sus programas inmediatamente con arreglo a las prioridades establecidas por mandato.

37. En cumplimiento de la resolución 1997/37 del Consejo Económico y Social, el Secretario General convocó en 1998 a un Grupo de Expertos de Alto Nivel para examinar el programa internacional de fiscalización de estupefacientes y fortalecer los mecanismos de fiscalización internacional de estupefacientes de las Naciones Unidas. Sobre la cuestión de la dirección del Programa, la Comisión de Estupefacientes tomó nota de las conclusiones de la evaluación realizada en 1998 por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y de su recomendación 14 (E/CN.7/1999/5, párr. 55). El Grupo de Expertos llegó a la conclusión de que, para mejorar la capacidad de la Comisión para desempeñar su cometido de órgano rector del PNUFID sería importante que los ministros participaran en los períodos de sesiones de la Comisión y que se hiciera una reorganización de los períodos de sesiones anuales a fin de corregir el examen fragmentado de la cuestión de las drogas (ibíd., párrs. 57 a 59). La Comisión examinó en sus debates las recomendaciones del Grupo de Expertos y aprobó un proyecto de resolución que el Consejo Económico y Social hizo suyo en 1999. A consecuencia de ello, posteriormente se reorganizó el programa de la Comisión dividiéndolo en dos segmentos sustantivos principales: un segmento normativo y un segmento operacional. El Consejo Económico y Social señaló que, durante este último segmento, la Comisión debería ejercer su función de órgano rector del PNUFID y examinar cuestiones dirigidas a proporcionar una orientación normativa al Programa. La Comisión no estuvo de acuerdo con la recomendación del Grupo de Expertos de que se procurara remediar el

problema de la orientación insuficiente entre períodos de sesiones estableciendo una Mesa ampliada de la Comisión. En el párrafo 3 de su resolución 44/15, aprobada en marzo de 2001, la Comisión pidió al Director Ejecutivo del PNUFID que convocara “sesiones conjuntas oficiosas, a intervalos periódicos, de países donantes y receptores sobre la planificación y formulación de las actividades operativas del Programa”.

2. Eficiencia de la gestión de los programas

38. El Programa para la Fiscalización de Drogas contribuyó al proceso preparatorio y a los resultados exitosos del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, celebrado en 1998. Como había ocurrido después del decimoséptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre drogas ilícitas, celebrado en 1990, las contribuciones voluntarias al PNUFID aumentaron (véase el cuadro *infra*).

Fondo del PNUFID

Contribuciones anuales recibidas, 1989-2000

(En millones de dólares EE.UU.)

Año	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
	48,4	64,5	70,2	74,8	48,6	46,1	64,0	37,3	50,4	54,7	54,4	44,9

* Estimación al 12 de enero de 2001.

Fuente: Datos de recaudación de fondos del PNUFID.

En ambos casos, el aumento de la capacidad de ejecución de los programas del PNUFID no fue suficiente para alcanzar las metas presupuestarias fijadas. A mediados del bienio 1998-1999 los gastos efectivamente realizados en los proyectos ascendían sólo al 33% del nivel proyectado para el período. Tras los esfuerzos que se hicieron para mejorar la ejecución de los programas, los gastos totales de los programas en el bienio llegaron al 85% del presupuesto aprobado. *En sus observaciones sobre una versión anterior del presente informe, el PNUFID declaró que las contribuciones recaudadas variaban según las necesidades de fondos del Programa y debían complementarse con datos sobre promesas de contribuciones, incluida la participación en los gastos, lo que reflejaría más adecuadamente las tendencias que registran las contribuciones de los donantes. Los datos de que se dispone muestran considerables aumentos de las promesas de contribuciones en los tres últimos años. En el año 2000, la cuantía de las contribuciones experimentó un nuevo*

aumento. Se registró, sin embargo, una pequeña reducción de los ingresos —del 5,4%— debida, principalmente, a los tipos de cambio desfavorables. Por esa razón el cuadro que antecede da una imagen distorsionada de la situación en materia de recaudación de fondos. En el informe del año 2001 del Director Ejecutivo sobre las actividades del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas se señala que “el PNUFID mejoró su eficiencia en la ejecución de programas, como se refleja en el balance de la utilización de recursos (79% para los programas y 21% para las actividades de apoyo). Estas cifras representan una mejora en relación con el bienio 1998-1999” (E/CN.7/2001/7, párr. 147).

39. En la evaluación realizada en 1998 por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna se plantearon cuestiones relacionadas con la gestión de los programas. Entre ellas se contaban el bajo nivel de ejecución de programas, la falta de criterios claros para la creación de oficinas exteriores y la lentitud del proceso de examen y aprobación de proyectos. También se expresaron preocupaciones sobre prácticas programáticas poco económicas y sobre la insuficiente delegación de facultades. En ese momento, el PNUFID había declarado “que estaba llevando a cabo un importante proceso de descentralización de sus operaciones y de agilización de los procedimientos y responsabilidades orgánicos” y que las cuestiones que planteaba la Oficina constituían “un objetivo central del proceso de reforma” (E/AC.51/1998/2, párr. 61). En marzo de 1998, el Programa publicó una serie de instrucciones administrativas en las que se exponían a grandes rasgos los principales aspectos de su reforma administrativa. En el informe de la OSSI sobre la inspección de la gestión de los programas del PNUFID se examina el estado actual de estas cuestiones relativas a la gestión de los programas.

III. Conclusiones

40. **Las actividades del Programa de Fiscalización de Drogas que arrojaban buenos resultados en 1998, cuando se realizó la evaluación anterior de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, siguieron prestando servicios satisfactorios en el período que se examina, en 1998-2000. En particular, las actividades que contaban con un mandato derivado directamente de las disposiciones de tratados o las que proporcionaban servicios a un grupo profesional**

bien definido pudieron ajustar sus programas conforme a la evolución de las circunstancias y brindar nuevos servicios. Así ocurre con la secretaría de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, las Dependencias de Asesoramiento Jurídico y la Sección Científica. Su labor contribuyó a los buenos progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones 1, 2, 7 y 10 del Comité del Programa y de la Coordinación. La asistencia técnica parece haber tenido un máximo de efectividad cuando se suministró en conexión con estrategias subregionales formuladas antes de 1998. Algunos programas nuevos o programas ya establecidos que era preciso mejorar considerablemente, tales como los programas mundiales para la reducción de la demanda y para la vigilancia de los cultivos ilícitos, así como los programas de países en el Oriente Medio y Asia central, particularmente en la esfera de la eliminación de cultivos ilícitos, no habían atraído el nivel de contribuciones voluntarias que se esperaba conseguir.

41. **El Programa para la Fiscalización de Drogas sacó provecho del resultado exitoso del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, celebrado en 1998. Durante el proceso preparatorio, el PNUFID prestó apoyo a los gobiernos para formular estrategias mundiales innovadoras en todos los aspectos de la fiscalización de estupefacientes. Los planes de acción aprobados en el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General brindaron un marco claro para la aplicación de la recomendación 4, sobre la supervisión mundial de las medidas adicionales para la fiscalización de los estupefacientes, y la recomendación 12, sobre las estrategias encaminadas a contrarrestar factores importantes del problema mundial de la droga. En su seguimiento del período extraordinario de sesiones, la Comisión de Estupefacientes adoptó medidas para simplificar la presentación de informes por los gobiernos (recomendación 5) y para mejorar su capacidad de proporcionar orientación legislativa al PNUFID (recomendación 14).**

42. **Otras recomendaciones, que requerían esfuerzos coordinados y continuos en todo el Programa, no se habían aplicado en una forma que atendiera los problemas subyacentes que se habían determinado en la evaluación de 1998. Por ejemplo, la coordinación de la recopilación y procesamiento de datos sigue siendo deficiente. Los problemas de**

organización y comunicación de información a que se refería la recomendación 6 se mantienen. En lo que respecta a la recomendación 9, se hicieron renovados esfuerzos para desarrollar la colaboración entre instituciones de unos pocos países. Sin embargo, no se dedicó suficiente atención a la función que incumbe al PNUFID como eje principal para la adopción de medidas internacionales concertadas para la fiscalización del uso indebido de drogas, lo que constituye la base de las recomendaciones 8 y 9. Es preciso que el PNUFID colabore más activamente con otras organizaciones para desarrollar redes de información, como lo establece el mandato de la Asamblea General. El Programa debe crear más oportunidades de diálogo sustantivo con otras organizaciones sobre cuestiones fundamentales para sus respectivos mandatos. Las actividades recientes con organizaciones regionales, tales como el congreso celebrado en Bangkok con la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), combinadas con las nuevas medidas de seguimiento del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General permitirán al Programa crear más oportunidades para realizar una labor sustantiva con otras entidades asociadas. Considerando los problemas que existen respecto de la fiabilidad y la comparabilidad de los datos sobre la situación en materia de drogas, el PNUFID debiera promover más vigorosamente actividades encaminadas a elaborar metodologías apropiadas para evaluar el problema de la droga y para aumentar la capacidad de los organismos nacionales en esta esfera. Las recomendaciones 4, 5, 6, 8 y 9 se referían a distintos aspectos de esta cuestión, y los progresos realizados al respecto han sido desiguales. Habida cuenta de su mandato de movilizar los conocimientos especializados que existen en todo el mundo, la función de convocación del PNUFID es fundamental para seguir adelantando los trabajos sobre las cuestiones prácticas y metodológicas que están en juego.

(Firmado) Dileep Nair
 Secretario General Adjunto
 de Servicios de Supervisión Interna

Notas

- ¹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 6 (A/54/6/Rev.1).*
- ² Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.GV.00.0.10.
- ³ Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.01.XI.1.
- ⁴ Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.00.XI.10.