



Consejo Económico y Social

Distr. general
3 de octubre de 2001
Español
Original: inglés

Comisión de Estupefacientes

Continuación del 44º período de sesiones

Viena, 12 a 14 de diciembre de 2001

Tema 3 del programa provisional*

**Fortalecimiento de los mecanismos de las Naciones Unidas
para la fiscalización de drogas**

Informe preliminar del Director Ejecutivo sobre los progresos realizados en la aplicación de la resolución 44/16, titulada “Fortalecimiento del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas y del papel de la Comisión de Estupefacientes como su órgano rector”

Informe del Director Ejecutivo

I. Introducción

1. En su resolución 44/16, titulada “Fortalecimiento del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas y del papel de la Comisión de Estupefacientes como su órgano rector”, la Comisión de Estupefacientes pidió al Director Ejecutivo que presentara a la Comisión un informe preliminar en la continuación de su 44º período de sesiones sobre los progresos realizados en la aplicación de la resolución y un informe final en su 45º período de sesiones, de conformidad con lo cual se somete el presente informe preliminar.

II. Intensificación del diálogo entre los Estados Miembros y el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas

2. En su resolución 44/16, la Comisión expresó la necesidad de promover un diálogo permanente entre los Estados Miembros y el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) sobre la planificación y ejecución de los programas de fiscalización de drogas, teniendo en

* E/CN.7/2001/13.

cuenta las prioridades de los Estados Miembros, a fin de garantizar su viabilidad y éxito.

3. En el párrafo 1 de la resolución 44/16, la Comisión alentó a intensificar el diálogo entre los Estados Miembros y la Secretaría sobre las prioridades y la gestión del Programa y pidió al Director Ejecutivo que facilitara ese proceso mediante una preparación intensiva y oportuna del segmento operacional de la Comisión de Estupefacientes y de reuniones periódicas entre períodos de sesiones de la Comisión. En el párrafo 2, la Comisión decidió recurrir a un número suficiente de reuniones entre períodos de sesiones, para examinar todos los componentes de los segmentos normativo y operacional de su programa de trabajo en la fase preparatoria y reforzar su capacidad para impartir orientación normativa al Programa en el curso de su período ordinario de sesiones. En el párrafo 3, la Comisión pidió al Director Ejecutivo que convocara, a intervalos periódicos, reuniones conjuntas oficiosas con los países donantes y receptores respecto de la planificación y formulación de las actividades operacionales del Programa, incluidos los proyectos, teniendo en cuenta las prioridades de todos los Estados Miembros interesados.

Medidas adoptadas

4. Desde el 44º período ordinario de sesiones de la Comisión, su Presidente ha convocado dos reuniones entre períodos de sesiones, el 18 de junio y el 16 de noviembre de 2001. En esas reuniones se hicieron preparativos de carácter organizativo y sustantivo para la continuación del 44º período de sesiones de la Comisión.

5. Tras la elección del Presidente y la Mesa del 45º período de sesiones de la Comisión, se convocarán reuniones entre períodos de sesiones, de acuerdo con la práctica habitual, para abordar los segmentos normativo y operacional del programa de la Comisión. De conformidad con la práctica establecida por el Presidente del 44º período de sesiones de la Comisión, seguirán celebrándose consultas periódicas entre el Presidente y la Mesa de la Comisión con el Director Ejecutivo acerca de la labor del PNUFID, en particular con el fin de impartir orientación normativa al Programa de manera continua.

6. De conformidad con el párrafo 3 de la resolución 44/16, el Director Ejecutivo del PNUFID convocó reuniones conjuntas oficiosas con los países donantes y receptores, que fueron presididas por el Presidente de la Comisión. En el programa de trabajo de la primera y la segunda reuniones conjuntas oficiosas, celebradas el 5 y el 13 de julio de 2001, se examinaron, respectivamente, los siguientes temas: elementos de una estrategia para África y el programa del PNUFID para el Afganistán. Se informó a la reunión de países donantes y receptores sobre las actividades operacionales del PNUFID en la esfera de la reducción de la demanda de drogas. En la reunión se examinó también la estructura y la organización de futuras reuniones. En adelante, el programa consistirá en tres segmentos: un segmento temático, un segmento de gestión relacionado con la función de la Comisión y un segmento regional. En la tercera reunión de países donantes y receptores, celebrada el 9 de octubre de 2001, se examinaron los siguientes temas: iniciativas para la aplicación de la Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas (resolución S-20/3 de la Asamblea General, anexo), un informe acerca de la situación de la aplicación de las recomendaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y los auditores externos, y el programa del PNUFID para el Afganistán. El programa fue acordado tras consultas del Presidente de la Comisión con la Mesa ampliada de la Comisión, incluido el Presidente del Grupo de los 77 y el representante de la Presidencia de la Unión Europea.

III. Mejoramiento de la eficacia de la labor de la Comisión

7. En el párrafo 5 de la resolución 44/16, la Comisión pidió al Director Ejecutivo que presentara a los Estados Miembros de la Comisión todos los informes y la información de antecedentes con suficiente antelación a fin de que pudiesen prepararse para participar activamente en las deliberaciones de la Comisión, así como en las reuniones entre períodos de sesiones, y contribuir sustancialmente a ellas. En el párrafo 6, la Comisión recomendó que ésta se sirviera de los recursos que ofrecía la Mesa para adelantar su

labor de organización a fin de poder dedicar más tiempo a las deliberaciones sustantivas de los segmentos normativo y operacional de su programa de trabajo en las reuniones entre períodos de sesiones.

Medidas adoptadas

8. En cumplimiento de las normas que rigen la publicación de documentación para las reuniones intergubernamentales, los documentos de la Comisión se pondrán a disposición de los Estados Miembros seis semanas antes de la reunión. La Mesa de la Comisión para el 45° período de sesiones, tras su elección en diciembre de 2001, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 1999/30 del Consejo Económico y Social, celebrará consultas periódicas a fin de prepararse para los segmentos normativo y operacional del programa de la Comisión.

IV. Funcionamiento y gestión del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas

9. En el párrafo 7 de la resolución 44/16, la Comisión alentó los esfuerzos del PNUFID por adoptar medidas adecuadas con miras a poner en marcha evaluaciones independientes, transparentes e imparciales de las actividades operacionales del Programa y de informar al respecto, previendo incluso, entre otras cosas, la participación en dicha evaluación de los receptores y de expertos externos. En el párrafo 8, la Comisión alentó al Director Ejecutivo a que prosiguiera sus esfuerzos por optimizar la eficacia de la organización. En el párrafo 10, la Comisión pidió que prosiguiera el proceso de mejoramiento de la gestión y se reforzara el diálogo con los Estados Miembros a fin de contribuir a una ejecución más eficaz y sostenible de los programas.

Medidas adoptadas

a) Evaluaciones independientes, transparentes e imparciales

10. De conformidad con el párrafo 7 de la resolución 44/16, prosigue activamente la participación de los Estados Miembros en el proceso de evaluación, en particular en las oficinas extrasede. El plan de

evaluación anual se mantiene actualizado y a disposición de los Estados Miembros en el sitio seguro de la Web para las misiones permanentes. Se ha informado a las oficinas extrasede de que se debe alentar la participación de donantes y otros asociados en el proceso de evaluación. Actualmente, en las evaluaciones de programas se prevé la participación de todos los asociados interesados en el proceso de evaluación.

b) Optimización de la eficacia de la organización

11. Para optimizar la eficacia de la organización, a que se refiere el párrafo 8, se ha fortalecido la supervisión y vigilancia de los programas, incluido el establecimiento del Comité de Programas y Proyectos, se ha aprobado el sistema de gestión de la información programática y financiera, un enfoque de presupuestación basada en los resultados, y se han establecido procedimientos para la evaluación de las actividades a nivel temático y programático, como también las correspondientes a proyectos considerados individualmente.

c) Establecimiento del Comité de Programas y Proyectos

12. El Comité de Programas y Proyectos de la Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito fue creado en marzo de 2001 como mecanismo institucional encargado de examinar las propuestas de programas y proyectos. Un grupo de personal del PNUFID se encarga de evaluar las particularidades técnicas, la solidez presupuestaria y las perspectivas de financiación de cada propuesta. El Comité se encarga, entre otras cosas, de evaluar las propuestas, examinar los estudios de viabilidad conexos y el potencial de financiación, y de evaluar la modalidad de ejecución propuesta como también las consultas celebradas con el asociado en la ejecución, cuando proceda. Las atribuciones del Comité de Programas y Proyectos figuran en las instrucciones administrativas del Director Ejecutivo de 15 de marzo de 2001 (OFDPD/MI/11). Durante el período comprendido entre marzo y septiembre de 2001, el Comité examinó un total de 73 propuestas enviadas por el PNUFID y el Centro para la Prevención Internacional del Delito, 20% de las cuales fueron rechazadas o bien devueltas a las oficinas que las habían presentado para que éstas las siguieran elaborando.

d) Introducción del sistema de información para la gestión programática y financiera

13. Tanto la Oficina de Servicios de Supervisión Interna como la Junta de Auditores han recomendado que se sustituya el sistema de gestión financiera del PNUFID con el propósito de lograr una labor adecuada de vigilancia y control de los fondos encomendados al PNUFID y facilitar la difusión oportuna de información financiera a los Estados Miembros. Sobre la base de un estudio de viabilidad efectuado en 1998, el PNUFID empezó a elaborar y aplicar un nuevo sistema de información para la gestión programática y financiera basado en un sistema industrial normalizado de planificación de recursos de empresas (ERP). Merced a este sistema de información financiera, los administradores tendrán acceso en tiempo real a datos relativos a la situación financiera de todos los proyectos, incluidos los recursos financieros, presupuestos y gastos. Se facilitará a los Estados Miembros el acceso por medio de la Internet a informes sobre la situación financiera del sistema. Este sistema, que abarca seis componentes, a saber, presupuestos, recursos financieros, gastos, cuentas, informes y acceso a los Estados Miembros, entrará en pleno funcionamiento en marzo de 2002 y les ofrecerá acceso a estos últimos a través de un sitio restringido en la Internet. Con sujeción a la disponibilidad de recursos, se prevé que en 2002 comenzará una segunda fase del sistema destinada a complementar los datos sobre la gestión financiera con información sobre actividades y resultados relacionados con los programas y proyectos.

e) Enfoque de presupuestación basada en los resultados

14. El PNUFID ha pasado a un marco de gestión basada en los resultados, centrado en el rendimiento y la consecución de objetivos. Este marco entraña la definición explícita de los objetivos realizables a nivel de los programas y proyectos, con una aclaración de sus vínculos con los mandatos, en particular los planes de acción y las medidas acordadas por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones. El primer marco de gestión basada en los resultados que se ocupará del proyecto de presupuesto por programas inicial del Fondo del PNUFID para el bienio 2002-2003 estará ante la Comisión en la continuación de su 44º período de sesiones. A nivel de los proyectos, se sistematizará la vigilancia sustantiva

en todo el PNUFID y se facilitará el acceso a la información gracias a la introducción de un instrumento computadorizado de vigilancia y gestión de proyectos, integrado plenamente en los instrumentos de vigilancia financiera del sistema de información para la gestión programática y financiera. Todos los administradores tendrán acceso a los informes de situación y vigilancia de los proyectos por medio de la Intranet.

15. Durante el período 2002-2003, el PNUFID reforzará su capacidad de vigilar los éxitos y fracasos en el logro de las metas globales de las Naciones Unidas de reducir considerablemente la oferta y la demanda mundiales de drogas ilícitas, evaluar el impacto de sus programas y determinar las mejores prácticas en materia de fiscalización de drogas y presentar informes con carácter más sistemático sobre las tendencias mundiales, regionales y nacionales, así como sobre los progresos alcanzados por sus programas. Esto se hará en el marco del enfoque de la presupuestación basada en los resultados. Parte integrante de este enfoque es una vigilancia sistemática y rigurosa de la transición progresiva hacia la individualización de resultados medidos en función de indicadores de logros claramente definidos, así como de medios objetivos para su verificación. Se requieren tanto medidas cuantitativas como cualitativas. Además de esa vigilancia permanente, en el marco de la presupuestación basada en los resultados se integrarán plenamente las evaluaciones periódicas a fondo.

f) Evaluación de las actividades a nivel de los programas

16. Una innovación paralela es la evaluación de las actividades a nivel de los programas, junto al enfoque tradicional de evaluar cada proyecto por separado. El objetivo es garantizar la idoneidad de las medidas adoptadas y proporcionar una mejor base para evaluar los resultados: efectos, impacto y sostenibilidad. Las primeras evaluaciones a nivel de los programas se están realizando en 2001. Su número se incrementará en los próximos años hasta que todos los programas se evalúen regularmente a ese nivel. Continúan las evaluaciones de los distintos proyectos. Se prevé que en el bienio 2000-2001 se habrá llevado a cabo un total de 55 evaluaciones de proyectos. En el próximo bienio 2002-2003 se efectuará una serie de evaluaciones temáticas de proyectos del PNUFID. La finalidad principal de tales evaluaciones es sacar

lecciones y establecer las mejores prácticas en las diversas esferas temáticas de la labor del PNUFID. Las evaluaciones de proyectos y programas se basan casi exclusivamente en los servicios de expertos independientes, mientras que en las evaluaciones temáticas participa una combinación de expertos de la Organización y expertos independientes.

g) Ejecución de proyectos

17. Para la ejecución de proyectos se determinan y adoptan disposiciones aplicables a cada proyecto por separado, según la fuente capaz de prestar los servicios de apoyo sustantivos, de gestión y administrativos más eficaces en función del costo. Para llevar a la práctica su cartera de asistencia técnica, el PNUFID recurre ampliamente a modalidades de ejecución nacionales y a otras entidades de las Naciones Unidas, como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización Mundial de la Salud y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, así como al Consejo de Cooperación Aduanera (conocido como la Organización Mundial de Aduanas) y a organizaciones no gubernamentales, en función de sus respectivos conocimientos especializados. Cuando se justifica, se opta por la ejecución a cargo del PNUFID, recurriendo a servicios de asociados para la ejecución de tareas administrativas. Se recurre a los servicios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos para prestar apoyo a las oficinas extrasede en esferas como la contratación, las adquisiciones y la subcontratación en el plano local. En la sede, la Oficina de las Naciones Unidas en Viena se ocupa de todas estas cuestiones. Se elaborarán directrices sobre criterios destinados a facilitar la selección de disposiciones de ejecución.

h) Mejoramiento del marco organizativo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas

18. Se han adoptado varias medidas para mejorar el marco organizativo del PNUFID. Entre ellas cabe mencionar concretamente un examen completo del sistema de rendimiento de informes, en particular con respecto a las funciones de las personas directamente responsables ante el Director Ejecutivo. Se han efectuado varios cambios respecto de la delegación de atribuciones. Por ejemplo, en marzo de 2001, se delegó

poderes a todos los directores para resolver cuestiones de viajes de funcionarios, aprobar servicios de consultoría, la celebración de reuniones y seminarios. Se han identificado sinergias operacionales y estructurales entre el PNUFID y el Centro para la Prevención Internacional del Delito que se han aplicado en la práctica. El 13 de septiembre de 2001 se presentó a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y a los Estados Miembros un informe detallado sobre la aplicación y la situación de todas las medidas de gestión.

V. Financiación del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas

19. En el párrafo 11 de la resolución 44/16, la Comisión instó a todos los gobiernos a que prestaran el mayor apoyo financiero posible al Programa y pidió al Director Ejecutivo que prosiguiera sus esfuerzos, en colaboración con los Estados Miembros, por ampliar la base de donantes y aumentar las contribuciones voluntarias al Fondo del PNUFID, así como para el fondo de contribuciones para fines generales.

Medidas adoptadas

20. La política de financiación del PNUFID ha sido revisada y el Director Ejecutivo emitió instrucciones administrativas conexas en mayo de 2001. En la política revisada se introduce un sistema coherente de frenos y contrapesos concebido para promover los programas y proyectos que pueden contar con garantías razonables de apoyo por parte de los donantes y para rechazar los programas y proyectos que no ofrecen buenas perspectivas de financiación. Todas las ideas sobre nuevos programas y proyectos se intercambian con donantes potenciales en una etapa muy temprana para determinar su viabilidad de financiación. Es igualmente importante el hecho de que no se inicia ninguna actividad operacional del PNUFID hasta que no se haya prometido por escrito el aporte de al menos el 50% de los fondos necesarios.

21. El PNUFID está preparando una nueva estrategia de recaudación de fondos orientada, entre otras cosas, a las fundaciones, al sector privado -mediante el establecimiento de asociaciones- y a diversos fondos.

Las oficinas extrase de participarán activamente en la promoción de actividades de recaudación de fondos a nivel local. La nueva estrategia se discutirá con los Estados Miembros y se presentará a la Comisión en su 45° período de sesiones. Otra vía posible es la asignación de recursos procedentes de activos decomisados. Un país donante ya ha prometido esas contribuciones al PNUFID, mientras que otro gobierno ha aprobado recientemente un decreto a ese respecto.

22. Se han alcanzado progresos considerables en la movilización de recursos en el marco de los arreglos de participación en los gastos concertados, por ejemplo, con cuatro países latinoamericanos y algunos países africanos. Dichos arreglos normalmente van acompañados de un préstamo concedido por una institución prestataria multilateral al gobierno interesado. A continuación, el gobierno traspassa al PNUFID una parte de los fondos prestados al ejecutar determinados proyectos en el país. Tales arreglos de participación en los gastos son un indicio de la función cada vez más relevante que desempeñan las instituciones prestatarias internacionales en la fiscalización de drogas. Por ejemplo, tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo han concedido préstamos a países latinoamericanos para actividades de fiscalización de drogas. El Banco Asiático de Desarrollo va a conceder un préstamo a la República Democrática Popular Lao para actividades de desarrollo económico en las zonas afectadas por el cultivo ilícito de la adormidera. El PNUFID financia una parte de ese proyecto en el marco de sus

actividades de desarrollo alternativo. El proyecto en su conjunto se ha concebido colectivamente con las autoridades lao. La Jamahiriya Árabe Libia está sufragando la totalidad de los gastos de un proyecto multisectorial del PNUFID de asistencia a la fiscalización de drogas en ese país. A raíz de la firma de acuerdos sobre programas de financiación en relación con el virus de inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) y el uso indebido de drogas, se ha intensificado la cooperación interinstitucional entre el PNUFID y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA. Esas iniciativas ponen de relieve el papel catalizador del PNUFID para movilizar recursos de muy diversas fuentes, independientemente de que en última instancia los fondos se canalicen por conducto del Programa.

23. Los planes de trabajo formulados para América Latina con miras a alcanzar los objetivos aprobados por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones están concebidos en torno a un principio similar. El propio PNUFID financia algunas de las actividades, a la vez que instituciones financieras internacionales y otros organismos de ayuda financian otros aspectos de la labor. El PNUFID tiene un importante papel catalizador en cuanto a localizar fuentes de financiación y facilitar la concepción de los proyectos y la interacción conexas entre los copartícipes.