



NACIONES UNIDAS  
*Oficina contra la Droga y el Delito*

## **Prioridades operacionales: directrices a mediano plazo**

26 de noviembre de 2002

V.02-59972 (S) 291102 291102





# Índice

|   | <i>Página</i> |
|---|---------------|
| Resumen .....   | ii            |
| I. Antecedentes .....   | 1             |
| A. Factores desencadenantes del cambio .....  | 1             |
| B. Aprender del pasado .....  | 2             |
| C. Puntos fuertes y puntos débiles .....  | 3             |
| II. Prioridades operacionales: directrices a mediano plazo .....                            | 7             |
| III. El contexto .....  | 15            |
| A. Principios rectores .....  | 15            |
| B. Condiciones propiciatorias .....   | 16            |
| C. Mejorar la rendición de cuentas: convertir la política en medidas<br>convincientes ..... | 18            |
| IV. Medidas siguientes .....  | 19            |
| Anexo. Oficina contra la Droga y el Delito: tendencias de la financiación voluntaria ..     | 20            |

## Resumen

El mandato de la *Oficina contra la Droga y el Delito* (denominada anteriormente Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito) emana de diversos convenios, convenciones y resoluciones de la Asamblea General. El programa de cooperación técnica de la *Oficina* se propone ayudar a mejorar la capacidad de los gobiernos de cumplir esos compromisos internacionales.

En fechas más recientes, el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a las drogas (1998), la Declaración del Milenio, la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la negociación en curso de una Convención contra la Corrupción han dado nuevos bríos a la labor de la *Oficina*. Al mismo tiempo, el ámbito, la profundidad y la amplitud del comportamiento “incivil” se han propagado, y el tráfico de drogas, la delincuencia organizada y el terrorismo internacional son cada vez más violentos y más difíciles de combatir.

Las presentes prioridades operacionales: directrices a mediano plazo se han establecido a fin de demostrar y activar el empeño de la *Oficina* en cumplir su mandato de forma eficiente, coherente y convincente.

Un grupo de tarea interno, que examinó las anteriores operaciones de la *Oficina* y debatió métodos de reavivarlas, propuso un anteproyecto de las prioridades operacionales. Se celebraron consultas internas y externas, estableciéndose contacto para ello prácticamente con todos los colegas, incluidos los destinados en las oficinas extrasede. Se dio gran importancia a los consejos de los Estados Miembros, que se recabaron tanto en Viena como durante misiones a las capitales. También se recabaron las opiniones de organizaciones de la sociedad civil. A principios de octubre de 2002 se examinó el proyecto durante un retiro del Comité Ejecutivo, que es el más alto órgano de gestión de la *Oficina*. A principios de noviembre, los representantes de la *Oficina* sobre el terreno se congregaron en Viena para estudiar el texto, así como los métodos de ponerlo en práctica. Esas consultas brindaron la oportunidad de intercambiar opiniones con franqueza, suscitar un debate abierto y fomentar el espíritu de equipo, tanto en el seno de la *Oficina* como en el exterior.

En esta labor también han desempeñado un papel las consideraciones prácticas. Desde su creación, el mandato de la *Oficina* ha abarcado una amplia gama de temas, si bien los recursos disponibles no permitieron en ningún momento que actuara de forma destacada en todas las esferas. Se precisan unas directrices operacionales más nítidas para dar prioridad a la actuación, en cumplimiento de la orientación impartida por los órganos rectores, y de acuerdo con la pericia demostrada y la ventaja comparativa de la *Oficina*.

Las presentes **Prioridades Operacionales** han de interpretarse con flexibilidad, en cuanto **Directrices a Mediano Plazo**. Su importancia relativa depende de la fase de desarrollo y de las necesidades sociales. Lograr la combinación perfecta de actividades en cada país es una tarea crucial que exige visión gestora, comprensión de las necesidades y un uso idóneo de los medios.

En el período venidero, la *Oficina* está empeñada en:

- a) Aplicar un enfoque integrado a las cuestiones de drogas y delincuencia;
- b) Situar las cuestiones relacionadas con las drogas y el delito en el contexto del desarrollo sostenible;
- c) Equilibrar las actividades de prevención y las de represión;
- d) Seleccionar operaciones basándose en el conocimiento y la visión estratégica;
- e) Ayudar a crear instituciones que fomenten prácticas óptimas internacionales;
- f) Asignar recursos de forma óptima para aprovechar al máximo el poder de asociación.

No basta la claridad en relación con las prioridades. También es menester reforzar su contexto:

a) Una serie de *principios rectores* mantendrán centradas las operaciones. En primer lugar, las operaciones abordarán sobre todo cuestiones que tengan consecuencias transfronterizas. En segundo término, en las actividades se aprovechará la fortaleza sin rival de las Naciones Unidas y el marco multilateral que brindan para consultas y actuaciones. En tercer lugar, en las operaciones se tendrán en cuenta las cuestiones de género;

b) Para poder aplicar eficazmente las prioridades fijadas, es menester que se cumplan determinadas *condiciones propiciatorias*. La primera de la lista es la necesidad de una financiación sólida, predecible y estable. También se necesita personal con los conocimientos idóneos que tenga el apoyo de un sistema de gestión eficiente. Es preciso que las oficinas extrasede estén suficientemente integradas y comunicadas con Viena;

c) La *Oficina* se ha dedicado con tesón a mejorar su *rendición de cuentas*. En el plano operacional, también se están fomentando resueltamente la credibilidad y la transparencia, que constituyen la esencia de unas mejores relaciones con las partes interesadas. Una función independiente de evaluación extraerá lecciones de experiencias anteriores y garantizará que las operaciones futuras representen una optimización de los recursos. Al mismo tiempo, las recientes reformas de la Secretaría (como un nuevo sistema de selección de personal) y la creación de la función de mediador potencian la equidad en el tratamiento del personal.

La conclusión es sencilla. Los progresos alcanzados en la lucha contra la sociedad “incivil” han sido desiguales. Durante medio siglo a) el mundo se ha organizado para hacer frente a los *estupefacientes*, armado de varios convenios y convenciones, de legislación interna y de la represión internacional; no obstante, b) los progresos conseguidos contra la *delincuencia organizada* han ido a un ritmo mucho más lento, dado que la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional no ha entrado en vigor todavía, las legislaciones nacionales suelen ser ineficaces, y la actuación

policial transfronteriza es bilateral en lugar de ser multilateral; c) la *lucha contra el terrorismo* está incluso más rezagada: no existe una convención amplia, las leyes nacionales brillan mayoritariamente por su ausencia y la cooperación internacional se ha limitado a unas pocas situaciones, eso sí, muy llamativas.

En consecuencia, estas prioridades operacionales tienen por objeto poner en manos de la *Oficina* una brújula para que pueda ayudar a los Estados Miembros a pilotar la normativa y las operaciones en aguas que carecen todavía de cartas de navegación.

## **I. Antecedentes**

La Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito (OFDPD) de las Naciones Unidas fue creada en 1997 con la fusión del Centro para la Prevención Internacional del Delito y el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID). Fue establecida por el Secretario General para que la Organización pudiera concentrar y potenciar su capacidad de abordar las cuestiones entrelazadas de la fiscalización de drogas, la prevención del delito y el terrorismo internacional en todas sus formas.

Consolidar las entidades antes citadas en un solo órgano resultó útil, como lo demuestra la experiencia. Ahora bien, no se han aprovechado todas las sinergias y han hecho aparición nuevos programas de trabajo. Cabe enumerar estos factores desencadenantes del cambio, ya que han dado ímpetu a las actividades actuales de reforma de las operaciones de la OFDPD y las han motivado.

### **A. Factores desencadenantes del cambio**

#### **1. La iniciativa del Milenio del Secretario General**

La Declaración del Milenio hizo de la consecución del desarrollo sostenible una meta de la Organización. El desarrollo sostenible tiene muchos aspectos: a) manda que los recursos del planeta se compartan para fomentar la dignidad humana; b) exige una buena gestión de los recursos para transmitir a las generaciones futuras un mundo mejor que el que hemos heredado; y c) entraña el incremento de la seguridad humana, comprendida una vida exenta del temor al comportamiento “incivil”.

#### **2. La internacionalización del comportamiento “incivil”**

Los grandes ataques terroristas han puesto al descubierto las raíces de la violencia internacional. Al mismo tiempo, la globalización de la actividad económica ha creado un entorno en el que no sólo los “bienes públicos”, sino también los “males públicos”, como la delincuencia y las drogas, circulan sin trabas entre unos países y otros y de las fronteras para adentro.

#### **3. Ponerse al nivel del mundo real**

La violencia, el uso indebido y la adicción han adquirido carácter mundial. Actualmente se producen y consumen drogas ilícitas en todas las partes del mundo, salvando las antiguas diferencias entre los países ricos y los países pobres. Los mercados se han adaptado rápidamente a las nuevas drogas. Ahora, las “tiendas de la esquina” suministran mercancías e ingresos a las redes delictivas. ¿Para qué molestarse en importar estupefacientes de un hemisferio a otro, si se puede generar el dinero en el mismo barrio y transferirlo en fracciones de segundo mediante lavanderías financieras?

#### **4. Nuevas normas en los ámbitos de las drogas y la delincuencia**

Cara a cara con lo que antecede, la comunidad internacional no se ha cruzado de brazos. En abril de 2003, con ocasión del examen de mitad de período de la aplicación de las medidas aprobadas por el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de 1998 dedicado a las drogas, los ministros determinarán hasta

qué punto el consenso acerca de la lucha contra las drogas ilícitas y las medidas conexas ha dado resultados hasta ahora.

En el ámbito de la delincuencia, la prevista entrada en vigor en poco tiempo de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y los progresos realizados en la negociación de una convención contra la corrupción contribuyen incluso más elementos a las funciones normativas y operacionales de las Naciones Unidas.

En ese contexto, la Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito decidió en mayo de 2002 examinar nuevamente la naturaleza y las características de sus operaciones con objeto de garantizar que su mandato se cumpliera en forma de acción y no de reacción. Se consideró la idea de formular prioridades operacionales a mediano plazo e inmediatamente se pusieron las manos a la obra.

Simbólicamente, y no sólo como parte de la coreografía, el 1º de octubre de 2002 se modificó el título de la Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito por el de *Oficina contra la Droga y el Delito*. Esta nueva designación se utiliza en la totalidad del presente documento para evitar siglas crípticas. Así pues, en el período venidero la *Oficina* constará de un programa contra la droga (en referencia al PNUFID) y un programa contra el delito (en referencia al CPID), centralizándose la financiación de ambos en Viena.

## **B. Aprender del pasado**

Durante los últimos diez años, la *Oficina* ha desarrollado actividades en varias esferas temáticas, algunas de índole muy específica, y otras destacables por su naturaleza más amplia:

- a) *Programa contra la droga*
  - i) Prevención y reducción del uso indebido de drogas;
  - ii) Promoción de medios de subsistencia basados en cultivos lícitos en lugar de ilícitos;
  - iii) Supresión del tráfico ilícito de drogas;
- b) *Programa contra el delito*
  - i) Prevención del delito y reforma de la justicia penal;
  - ii) Medidas contra la delincuencia organizada transnacional;
  - iii) Medidas contra la corrupción;
  - iv) Medidas contra la trata de seres humanos;
  - v) Prevención del terrorismo;
- c) *Actividades comunes*
  - i) Apoyo de políticas, promoción y legislación;
  - ii) Medidas contra el blanqueo de dinero.



Las operaciones llevadas a cabo en estos ámbitos se han caracterizado por sus distintos grados de magnitud, complejidad e importancia. Operaciones en gran escala han coexistido con proyectos mucho más pequeños, a veces tan reducidos que resultaban antieconómicos por su escala. En algunas operaciones se han combinado tanto las drogas como el delito, y otras han sido tan especializadas que no han tenido en cuenta la naturaleza variadísima del comportamiento incivil. Algunos proyectos han prestado un apoyo operacional concreto de los gobiernos y otros han servido en su mayor parte para financiar misiones, reuniones y viajes de consultores.

La complejidad que entraña planificar las operaciones se ha visto agravada por la incertidumbre acerca de la financiación. Los recursos disponibles (unos 100 millones de dólares al año y aproximadamente 400 funcionarios) han sido modestos tanto en función de la magnitud de los problemas como de la importancia del mandato (véanse los cuadros I y II). Por lo general, los recursos han ascendido a poco más de una fracción de las cantidades asignadas por distintos gobiernos a las mismas cuestiones. Además, a finales de 2001 el agotamiento de la reserva financiera del programa contra la droga suprimió un medio esencial de protección contra las variaciones estacionales de los recursos entregados, habiéndose reducido aún más el ámbito de su utilización por las condiciones más estrictas que se les impusieron (“afectación”). Esta contracción de la base de recursos de la *Oficina* obliga a calibrar los gastos incluso con mayor rigurosidad y a establecer criterios mucho más estrictos de selección de proyectos.

### **C. Puntos fuertes y puntos débiles**

Antes de emprender el ejercicio de establecer nuevas prioridades operacionales, la *Oficina* consultó a un amplio abanico de interesados, tanto de la casa como de fuera. Se presentó a varios centenares de contrapartes una serie de preguntas acerca de las actividades anteriores y su evaluación. El balance de lo que la *Oficina* había efectivamente ejecutado en años anteriores que emana de esa evaluación abarca elementos que son motivo tanto de consuelo como de preocupación.

#### **1. Puntos fuertes**

- a) Las cuestiones relacionadas con las drogas y delito ocupan lugares destacados en las agendas nacionales y mundiales;
- b) El mandato de la *Oficina*, sólido y bien enfocado, no se superpone con el de otras entidades;
- c) La *Oficina* es un intermediario satisfactorio en materia de negociaciones y cooperación transfronteriza;
- d) La *Oficina* puede promover que las cuestiones de drogas y delito se incluyan en la política nacional;
- e) La experiencia obtenida en cuestiones de drogas y delito puede hacerse extensiva a la lucha contra el terrorismo;
- f) El personal cuenta con mucha pericia en prácticas óptimas de aceptación internacional;

- g) La red de oficinas extrasede de la *Oficina* cuenta con medios demostrados para proyectos de cooperación técnica.

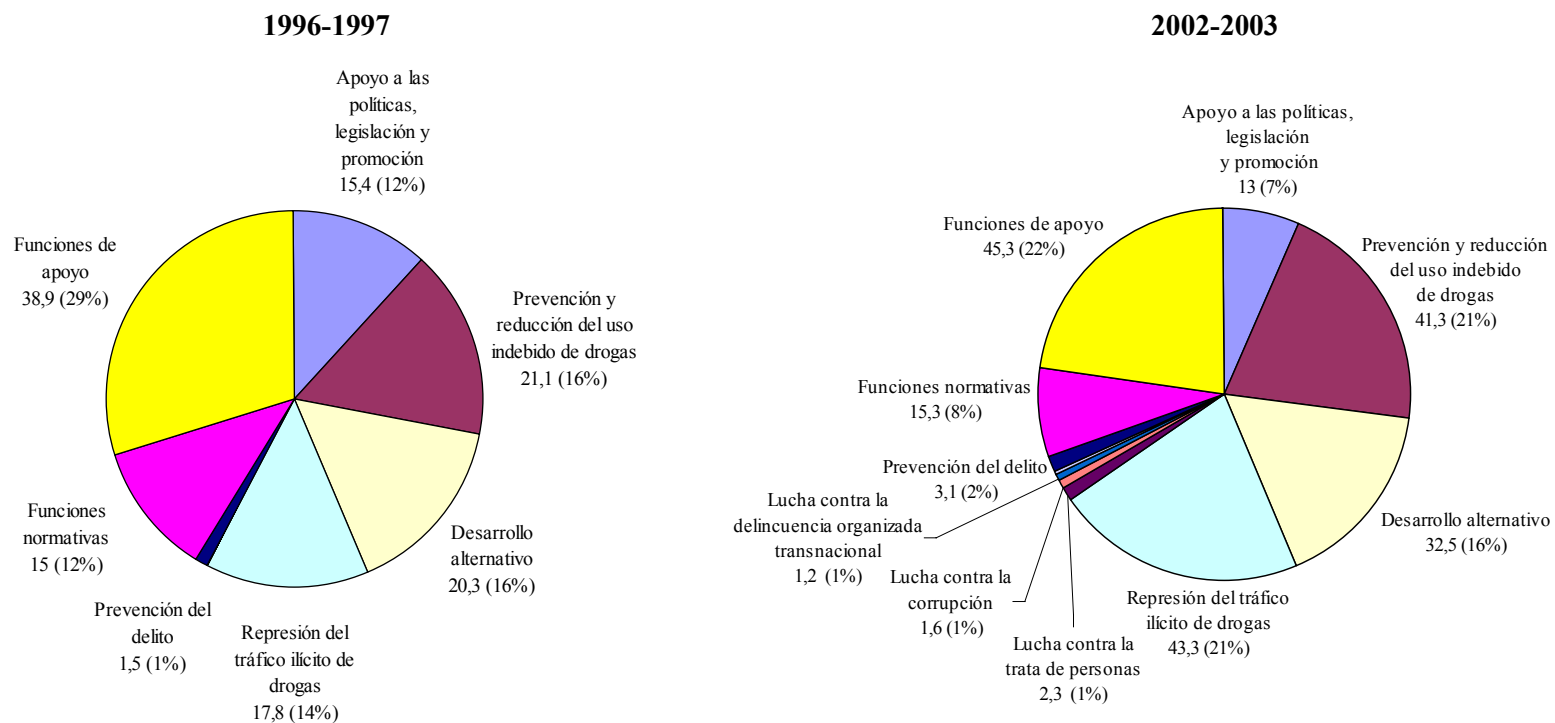
## 2. Puntos débiles

- a) El presupuesto ordinario de las Naciones Unidas financia únicamente una pequeña fracción del mandato;
- b) La *Oficina* ha de depender de aportaciones de unos pocos donantes, la equidad es un problema;
- c) La financiación inestable e impredecible coarta la planificación de políticas;
- d) La asignación, o afectación, de aportaciones a fines concretos puede resultar incompatible con las necesidades y la capacidad de ejecutar proyectos;
- e) La disparidad entre los respectivos presupuestos del programa contra la droga y el programa contra el delito obstaculiza la integración;
- f) La *Oficina* ha demostrado poseer un instinto para operaciones de represión más que de prevención;
- g) No se ha hecho suficiente hincapié en la asociación con partes interesadas de ideas afines;
- h) No ha habido una evaluación independiente de las operaciones;
- i) No está claro que la *Oficina* represente una buena relación precio-calidad.

Este examen retrospectivo del activo y el pasivo sirvió seguidamente de fundamento de las siguientes fases del ejercicio, a saber, la evaluación de lo que la *Oficina* puede hacer y lo que no debe hacer en el período venidero.

**Figura I. Oficina contra la Droga y el Delito: presupuestos desglosados por esferas temáticas**

(en millones de dólares EE.UU.)

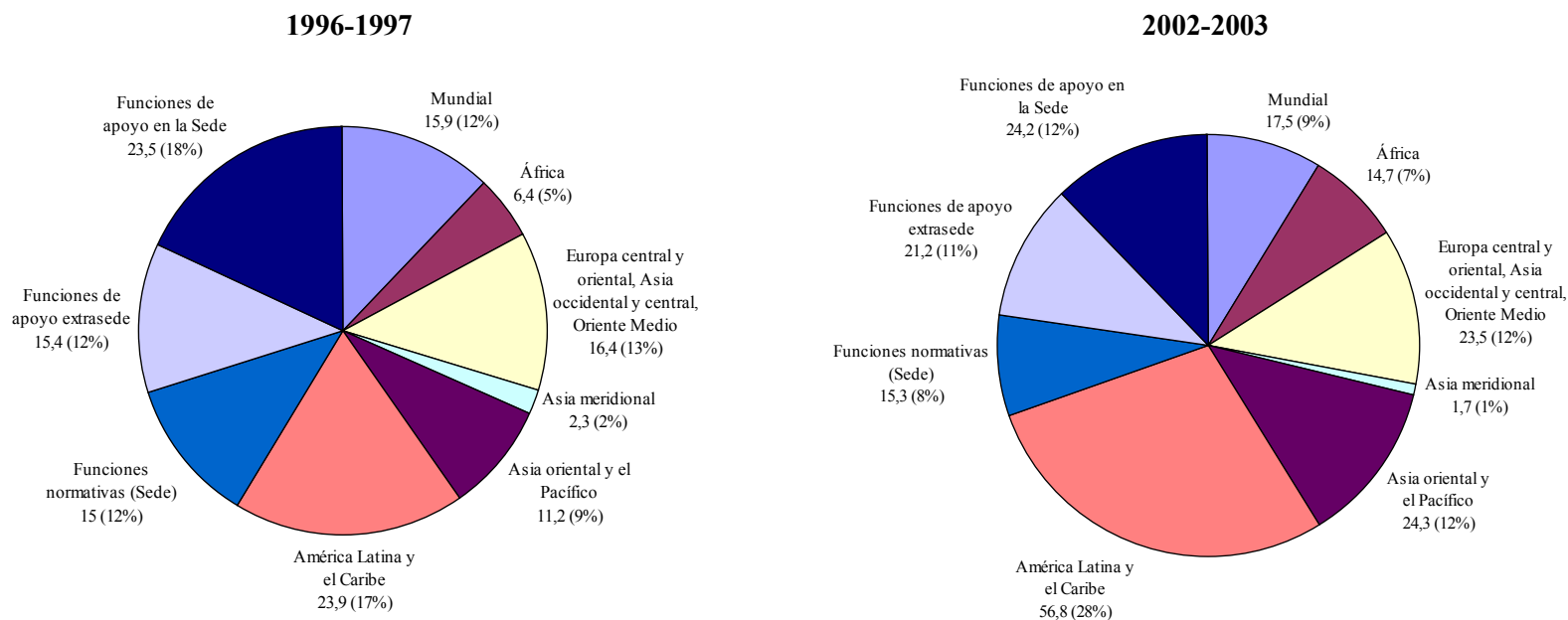


| Financiación: | Contribuciones voluntarias |    | Presupuesto ordinario |    | Total               |     |
|---------------|----------------------------|----|-----------------------|----|---------------------|-----|
|               | Millones de dólares        | %  | Millones de dólares   | %  | Millones de dólares | %   |
| PNUFID        | 109,1                      | 88 | 15,4                  | 12 | 124,5               | 100 |
| CPID          | 1,1                        | 20 | 4,4                   | 80 | 5,5                 | 100 |
| ONUDD         | 110,2                      | 85 | 19,8                  | 15 | 130,0               | 100 |

| Financiación: | Contribuciones voluntarias |    | Presupuesto ordinario |    | Total               |     |
|---------------|----------------------------|----|-----------------------|----|---------------------|-----|
|               | Millones de dólares        | %  | Millones de dólares   | %  | Millones de dólares | %   |
| PNUFID        | 168,5                      | 92 | 15,3                  | 8  | 183,8               | 100 |
| CPID          | 8,7                        | 57 | 6,6                   | 43 | 15,3                | 100 |
| ONUDD         | 177,2                      | 89 | 21,9                  | 11 | 199,1               | 100 |

## Figura II. Oficina contra la Droga y el Delito: presupuestos desglosados por regiones

(en millones de dólares EE.UU.)



| Financiación: | Contribuciones voluntarias |    | Presupuesto ordinario |    | Total               |     |
|---------------|----------------------------|----|-----------------------|----|---------------------|-----|
|               | Millones de dólares        | %  | Millones de dólares   | %  | Millones de dólares | %   |
| PNUFID        | 109,1                      | 88 | 15,4                  | 12 | 124,5               | 100 |
| CPID          | 1,1                        | 20 | 4,4                   | 80 | 5,5                 | 100 |
| ONUDD         | 110,2                      | 85 | 19,8                  | 15 | 130,0               | 100 |

| Financiación: | Contribuciones voluntarias |    | Presupuesto ordinario |    | Total               |     |
|---------------|----------------------------|----|-----------------------|----|---------------------|-----|
|               | Millones de dólares        | %  | Millones de dólares   | %  | Millones de dólares | %   |
| PNUFID        | 168,5                      | 92 | 15,3                  | 8  | 183,8               | 100 |
| CPID          | 8,7                        | 57 | 6,6                   | 43 | 15,3                | 100 |
| ONUDD         | 177,2                      | 89 | 21,9                  | 11 | 199,1               | 100 |

## II. Prioridades operacionales: directrices a mediano plazo

Cuando se dio por terminado el diagnóstico citado, la *Oficina* procedió a elaborar una guía de las operaciones a mediano plazo. Habida cuenta de que las expectativas y los mandatos son tan amplios y difíciles de materializar en cualquier momento en operaciones viables, se hizo necesario recurrir a un proceso de selección. Dicho proceso, ya de por sí sumamente útil, se basó en otras consultas con funcionarios de la Sede y las oficinas extrasede. Se recogieron fielmente las opiniones de los Estados Miembros, que participaron desde el principio. Un cuestionario colocado en Internet en el que se invitaba a las organizaciones no gubernamentales a formular sugerencias también produjo algunas ideas interesantes.

La conclusión a la que se llegó es más bien cosa de sentido común que de ciencia: se ha de dar prioridad a programas y proyectos en las esferas en que la *Oficina contra la Droga y el Delito* goza de una especialización reconocible y ofrece un argumento de venta único en su género (a saber, un mandato característico y un fuerte apoyo de los Estados Miembros). Por lo demás, habrá que explotar el potencial que brindan la devolución y el principio de la subsidiariedad: las actividades que realicen mejor otros recibirán el apoyo de la *Oficina* únicamente en lo relativo a capital inicial y supervisión.

Media docena de temas básicos se agruparon para dar forma a las prioridades operacionales a mediano plazo propuestas. No se deben interpretar rígidamente; la especificación más a fondo de sus consecuencias operacionales constituirá una tarea principal de la administración:

- a) Un enfoque integral;
- b) El desarrollo sostenible;
- c) Prevención y represión;
- d) Conocimiento y visión;
- e) Prácticas óptimas;
- f) El poder de la asociación.

La importancia relativa que se otorgue a estos temas dependerá de los países, reflejando las distintas etapas de desarrollo y las diversas intensidades de los problemas sociales. El desglose de las *estrategias por países* (véase *infra*) en programas y proyectos, recogiendo las prioridades operacionales de la *Oficina* tanto como el entorno de política de cada Estado, es una responsabilidad crucial de la administración en la Sede y sobre el terreno.

Además, el volumen de las operaciones no debe ser el único criterio de la actuación de la *Oficina* en un país concreto: la calidad de los proyectos y su impacto en los países que reciben la asistencia revisten la misma importancia. La razón de ser de la *Oficina* debe ser la eficacia en la ejecución y la consecución de resultados positivos.

## **Prioridad 1. Adoptar un enfoque integral de las cuestiones relacionadas con las drogas y el delito**

En la vida real, las drogas y el delito guardan una estrecha relación. Sólo basta con darse un paseo por las *favelas* de Río de Janeiro, las ruinas de Kabul, las calles de Soweto o los barrios de Nueva York para encontrar pruebas que lo demuestran. Desde el 11 de septiembre, el terrorismo ha entrado a formar parte de la ecuación y el blanqueo de dinero aporta un denominador común.

Existe un margen considerable de sinergia operacional en la labor de la *Oficina*. Su *Programa Mundial contra el Blanqueo de Dinero* es un ejemplo palmario de un enfoque intersectorial en cuestiones que también están interrelacionadas. El *Programa de Asistencia Jurídica* es otro ejemplo: si bien la asistencia seguirá siendo especializada según la actuación de que se trate (ya esté relacionada con el delito o con las drogas), hay mucho que ganar si se tiene un solo equipo (más pequeño) con expertos en ambas materias en lugar de dos equipos que trabajen en paralelo. Los funcionarios tienen que actuar de manera congruente, inspirándose en los conocimientos mutuos del país que recaba la asistencia y de las cuestiones de que se trate.

El mismo razonamiento se aplica a los *Programas contra el Tráfico Ilícito*. Hay mucho terreno en común, se trate de operaciones relativas al comercio de drogas, armas, personas o falsificaciones. Los especialistas en cuestiones de represión y en aspectos procesales deben compartir la experiencia y los objetivos con independencia de la naturaleza del “producto básico” objeto de comercio.

También se precisa un enfoque integrado para salvar las barreras que existen dentro de los sectores y no sólo entre los sectores. En el programa contra la droga, por ejemplo, la reducción de la demanda, la represión y el apoyo a medios de subsistencia lícitos (desarrollo alternativo) exigen una experiencia distinta y, no obstante, interrelacionada. En el período venidero será indispensable examinar las cuestiones de estupefacientes con toda su complejidad, porque la oferta, el tráfico y la demanda están entrelazados. De ser necesario, se definirán nuevamente los conocimientos especializados del personal.

Lo mismo puede decirse del programa contra el delito. Las operaciones se ampliarán y atraerán a una gama más amplia de especialistas, y al mismo tiempo se dejará de lado la tendencia de abordar la prevención del delito como una cuestión independiente de la represión y la justicia penal.

Lo que antecede concuerda con el informe del Secretario General sobre el fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio, según el cual las medidas para luchar contra el terrorismo, el tráfico de estupefacientes y la delincuencia internacional deben ampliarse como parte de una estrategia integrada para superar las fuerzas de la “sociedad incivil”, y lo apoya.

## **Prioridad 2. Situar las cuestiones relacionadas con las drogas y el delito en el contexto del desarrollo sostenible**

En los últimos años, cierto número de gobiernos de todo el mundo no fueron reelegidos por no prestar la debida atención a los temores de los ciudadanos respecto de las drogas, el delito y el terrorismo. En otras palabras, cuando la sociedad civil siente la presión provocada por comportamientos inciviles suele reaccionar de modo vengativo.

En la Declaración del Milenio se señala que las drogas, el delito y el terrorismo representan una amenaza para la paz y la seguridad. Efectivamente, existen abundantes pruebas de que una economía no puede despegar ni prosperar en ausencia de una buena gestión pública y del Estado de derecho. La afluencia de recursos en sí misma no es una solución, ya que el dinero puede salir tan rápidamente como ha entrado. Se desencadena así un círculo vicioso en el que los inversores extranjeros se mantienen bien lejos de los países en los que no impera la ley. De ese modo se alzan aún más obstáculos al desarrollo.

El comportamiento incivil menoscaba de muy diversas maneras el rendimiento económico. La corrupción puede llevar a una nación a la quiebra, privando de servicios básicos a los ciudadanos honrados y aumentando las diferencias entre ricos y pobres. El narcodinero corre hacia arriba (hacia las clases adineradas) y provoca la fuga de capitales; en última instancia, ese dinero ilícito desangrará, en vez de alimentar, a un sistema económico. La trata de personas, la más perversa negación de los derechos humanos, reaviva situaciones de esclavitud y servidumbre, y alimenta la economía sumergida. Los cultivos ilícitos mantienen a los agricultores supeditados al control de los traficantes a cambio de una ínfima parte de los inmensos beneficios que éstos obtienen.

No todos participan en la lucha. Muchas instituciones de desarrollo prefieren mantener las cuestiones de la sociedad incivil fuera de su ámbito operativo, y consiguientemente no prestan apoyo a las campañas nacionales contra el cultivo y comercio de drogas ilícitas ni siquiera cuando son eficaces.

La *Oficina contra la Droga y el Delito* no puede trabajar sola. Esta oficina sólo podrá potenciar la dimensión cívica de la globalización si sus programas impulsan los esfuerzos comunes destinados a promover el desarrollo sostenible y se integran en ellos.

En el sistema de las Naciones Unidas, la cooperación interinstitucional debe cobrar un sentido nuevo: debe convertirse en un medio para condensar e integrar los trabajos de cada institución. Por ejemplo, la labor de prevención en materia de drogas se inserta con toda naturalidad en las actividades del ONUSIDA y la OMS. El PNUD podría continuar desarrollando las tareas de la *Oficina* relativas a la buena gestión pública y el fomento de las instituciones, mientras que la FAO podría promover naturalmente actividades de desarrollo rural. Este nuevo tipo de coordinación interinstitucional tiene que centrarse no sólo en “saber quién hace qué” sino también en “establecer la secuencia de las necesidades”.

Del mismo modo, fuera del sistema de las Naciones Unidas también se requiere una mayor integración de los programas. Por ejemplo, si bien la *Oficina* puede ayudar a los países a abandonar los cultivos ilícitos, los bancos de desarrollo

y los organismos de ayuda deben intervenir y prestar su apoyo para que esos países pasen a producir cultivos lícitos. El éxito de Bolivia, el Pakistán, el Perú, Tailandia y otros países -que han podido eliminar o reducir sustancialmente el cultivo de materias primas para la fabricación de drogas ilícitas- necesita el apoyo de los bancos multilaterales de desarrollo. Sólo así los agricultores mantendrán su compromiso a largo plazo de producir cultivos lícitos comercialmente viables.

Para que la noción de desarrollo sostenible se transforme en un concepto concreto la *Oficina* encuadrará sus iniciativas de modo que resulten apropiadas a las realidades locales. En el caso de África los proyectos harán hincapié en la alianza con la NEPAD, que es el instrumento de cooperación más importante de las Naciones Unidas en el ámbito de la transformación socioeconómica del continente.

### **Prioridad 3. Equilibrar las actividades de prevención y las de represión**

Durante dos siglos los economistas han estado discutiendo acerca de si la demanda genera la oferta (Keynes) o viceversa (Say). La mafia ha zanjado la cuestión: si la demanda de drogas no es suficiente para estimular la oferta, esta última se encargará de ello -unas pocas dosis distribuidas en los patios de las escuelas de Londres, Moscú o Karachi garantizarán la adicción de por vida.

El correspondiente paradigma de la *Oficina* es sencillo. Hay que combatir la oferta, pero una menor demanda de “bienes” (delito o drogas) dará lugar a una contracción de la oferta. En términos financieros esto es bastante eficaz ya que, como se sabe, el dinero invertido en actividades de prevención y tratamiento (demanda) representa una pequeña fracción de la suma que, de lo contrario, sería necesaria para tareas de represión e intercepción (oferta).

A la *Oficina* se le plantea también una cuestión de imagen. Una institución que forma parte de la Secretaría de las Naciones Unidas no debería ser vista como una “brigada contra el vicio” de carácter internacional ni como un órgano burocrático encargado de “asuntos sucios”. Por lo tanto, es tranquilizador que la labor de prevención sea objeto de una estimación favorable.

Los progresos realizados recientemente son alentadores. En el marco del programa de lucha contra la droga se reconoce ampliamente la necesidad de adoptar medidas dirigidas simultáneamente a los consumidores, los productores y los traficantes. La represión no bastará por sí sola para triunfar, a menos que se adopten medidas paralelas destinadas a prevenir el uso indebido de drogas y proporcionar tratamiento y rehabilitación a los toxicómanos. En cambio, las campañas contra la droga serán insuficientes salvo que se complementen con actividades para impedir que los traficantes de drogas abran nuevos mercados o diseñen nuevos productos.

Lo mismo puede decirse del programa de lucha contra el delito, en cuyo marco los expertos de la *Oficina* han desarrollado a lo largo del tiempo proyectos en apoyo tanto de la represión como de la prevención. Por ejemplo, uno de esos proyectos fue el “manual” preparado para ayudar a los gobiernos a combatir la corrupción.

En el período venidero, los dos programas de la *Oficina* reflejarán un mejor equilibrio entre las medidas de prevención y las medidas de lucha. Aunque puede resultar tentador buscar ese equilibrio mediante la asignación de partes iguales del



presupuesto a cada uno de los programas, eso no sería apropiado. Los proyectos orientados a reducir la oferta de drogas, por ejemplo los que promueven medios de subsistencia alternativos, suelen requerir más capital que las medidas de prevención.

La búsqueda de un enfoque más homogéneo con respecto a la oferta y la demanda podría hacerse extensiva a las políticas nacionales de los países receptores de asistencia, transformando los elementos de asistencia técnica de la *Oficina* en alicientes para elaborar estrategias nacionales igualmente equilibradas. Después de todo, la disminución del uso indebido de drogas reduce los problemas sanitarios en general, promueve la integración socioeconómica y fortalece la seguridad de las comunidades.

#### **Prioridad 4. Seleccionar operaciones basándose en los conocimientos y la visión estratégica**

Las Naciones Unidas han desempeñado un papel histórico en lo que respecta a conceptualizar y reunir estadísticas sobre evolución socioeconómica, comercio, demografía y otras esferas. En los últimos años, su reputación se ha extendido a otros campos. Las preocupaciones del público acerca de los comportamientos inciviles han despertado un interés creciente por las actividades de la *Oficina contra la Droga y el Delito* en su calidad de depositaria de información y datos pertinentes.

En el período venidero, la *Oficina* continuará mejorando su base de conocimientos y sus trabajos analíticos por varios motivos, a saber:

a) *Sus propias necesidades operativas.* Las *reseñas por países* elaboradas periódicamente por la *Oficina* proporcionan un breve panorama de la situación en lo concerniente al delito, la droga y el terrorismo en cada uno de los países receptores de asistencia. A su vez, esas reseñas se utilizan para preparar las correspondientes *estrategias por países*, que señalan la orientación de la cooperación técnica y proporcionan la mejor garantía para evitar la selección oportunista de proyectos. La información y los datos así recogidos también se ponen a disposición de terceros, a fin de facilitar un mejor conocimiento de las repercusiones del uso indebido de drogas, el delito y el terrorismo en los resultados económicos y sociales;

b) *Desarrollo institucional en los países receptores de asistencia.* La *Oficina* ha ayudado a establecer instituciones (y políticas) nacionales en materia de estupefacientes y justicia penal. Los trabajos que se llevan a cabo actualmente en el Afganistán son un ejemplo de la labor que puede realizar la *Oficina* en su calidad de órgano consultivo y operativo, ya sea para apoyar a una administración nacional (ATA) o a todo el sistema de las Naciones Unidas (UNAMA). Asimismo, los conocimientos de la *Oficina* relativos a las mejores prácticas le han permitido prestar apoyo a gobiernos del África meridional y América Latina. El programa de vigilancia de cultivos ilícitos tiene una importancia destacable por cuanto ha proporcionado información crucial sobre las actitudes de los agricultores en el Afganistán, Bolivia, Colombia, Myanmar, el Perú y la República Democrática Popular Lao. Este tipo de cooperación técnica, que es una parte esencial de los trabajos de la *Oficina*, deberá seguir desarrollándose;

c) *La labor política de los órganos rectores.* Los gobiernos proporcionan datos a través de la *Oficina* con arreglo a las disposiciones de los convenios y convenciones pertinentes. A pesar de las mejoras introducidas recientemente, la cantidad y la calidad de la información han sido a veces insuficientes. Algunos países no disponen aún de la capacidad para proporcionar información alguna. Se requiere mayor asistencia técnica para abordar esas deficiencias relativas a los datos, que a su vez menoscaban la eficacia de las deliberaciones de los órganos rectores.

### **Prioridad 5. Ayudar a crear instituciones que fomenten prácticas óptimas internacionales**

Las prácticas óptimas entrañan costos bajos y ya existen. La *Oficina* logrará un efecto mayor que el que correspondería al (pequeño) volumen de sus recursos, si hace hincapié en actividades que: a) identifiquen prácticas óptimas; b) se adapten a las necesidades del país interesado; y c) se apliquen al desarrollo de las instituciones.

En cierta medida, la *Oficina* ya lo está haciendo. La *Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas* aprobada en 1998 por la Asamblea General en su período extraordinario de sesiones está formulada en torno a este concepto. Tanto la *Iniciativa Mundial sobre prevención primaria del uso indebido de sustancias* como la *red mundial de jóvenes dedicados a la prevención del uso indebido de drogas* identifican mecanismos eficaces de promoción a nivel comunitario y los difunden en todo el mundo.

La *Oficina* también ha alentado el establecimiento de tribunales especializados en delitos relacionados con la droga en muchos países. Esta innovación contribuye a salvar la brecha existente entre el sistema judicial y el tratamiento de rehabilitación de toxicómanos a bajo costo. A fin de establecer o fortalecer instituciones del sector público en los países receptores de asistencia, se han elaborado otros programas sobre la base de las prácticas óptimas, entre los que merecen destacarse las iniciativas regionales para la *fiscalización de precursores*.

Sin embargo, se requieren más esfuerzos para promover la creación de capacidades. Por ejemplo, la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional proporciona los medios para la rápida adopción de prácticas óptimas de todo el mundo. Las futuras actividades que realizará la *Oficina*, en el marco de su programa contra el delito con el fin de promover el cumplimiento de la Convención, ayudarán a establecer dichas prácticas en los países receptores de asistencia.

La adopción de las prácticas óptimas no es una prerrogativa exclusiva de los países pobres. El sistema informatizado de capacitación en materia de represión y elaboración de perfiles como medida de seguridad en los aeropuertos, desarrollado por una de las oficinas extrasede, está despertando la atención de organismos de represión en todo el mundo, incluidos algunos que están en la vanguardia en esa esfera. Dado que las “prácticas óptimas” se pueden imitar fácilmente y con bajos costos, la atención especial que se preste a su aplicación permitirá aliviar las limitaciones financieras de la *Oficina*.

## **Prioridad 6. Asignar recursos de forma óptima para aprovechar el poder de las asociaciones**

La asociación es un "juego de suma positiva" en el que las cargas y los beneficios se distribuyen entre los participantes de modo tal que para cada uno de ellos los beneficios son superiores a las cargas. El deseo y la voluntad de la *Oficina* de trabajar con otros agentes sobre la base de sus ventajas comparativas se volverán más difíciles a medida que aumenten los objetivos y los instrumentos comunes. Ello exigirá aptitudes de gestión apropiadas para armonizar los recursos disponibles en beneficio del mejor asociado posible entre los socios potenciales.

Los intercambios directos para la ejecución de proyectos han sido fructíferos en algunas esferas. Las operaciones puestas en marcha en cooperación con el ONUSIDA para impedir la propagación del VIH/SIDA se han combinado con actividades destinadas a prevenir el uso indebido de drogas. Lo mismo puede decirse acerca de los programas ejecutados junto con el UNICEF para proteger a los niños de la calle contra la explotación y la adicción. Ciertas iniciativas orientadas a combatir la delincuencia urbana, particularmente en África y América Latina, podrían combinarse con proyectos similares ejecutados por el Hábitat. Estos son sólo unos pocos ejemplos de una larga lista.

Es preciso, no obstante, que los esfuerzos destinados a ampliar las repercusiones de los (escasos) recursos eleven la asociación a un plano aún más alto. Se ensayarán varios modelos.

### **1. Asociaciones con países receptores de asistencia**

Claro que éste no es un concepto nuevo, pero de ahora en adelante será nuevo el ámbito de la cooperación orientada a compartir medios para alcanzar objetivos comunes. Los medios de la *Oficina* no equivalen sino a una ínfima parte de lo que invierten los gobiernos para combatir el uso indebido de drogas y el delito en el ámbito nacional. (En América Latina invertimos anualmente alrededor de 40 millones de dólares, lo que representa apenas el 1% de los 4.000 millones de dólares que gastan los países.) Por consiguiente, la planificación (y ejecución) conjunta de proyectos nacionales sobre la base de las "prácticas óptimas" internacionales:

- a) Pondrá a la *Oficina* en el centro de los procesos nacionales de formulación de políticas, de modo que los proyectos serán más eficaces y pertinentes;
- b) Fortalecerá la "propiedad nacional de los programas" (una noción debilitada porque los donantes determinan rigurosamente la asignación de los recursos);
- c) Brindará a los países receptores de asistencia mayores beneficios de los que podrían obtener si movilizaran sólo recursos nacionales.

Puede que se logre una mayor eficiencia operacional si se prestan recursos, en vez de concederlos meramente, cuando la capacidad de ejecución de un proyecto (y de un país) es sólida. Merece examinarse este nuevo enfoque.

## **2. Asociaciones con las instituciones donantes**

El establecimiento de esas asociaciones exigirá modificar el ciclo de proyectos de la *Oficina*, dando una mayor participación en la concepción de las operaciones de cooperación técnica a los donantes de fondos. En la actualidad, los proyectos surgen de una variedad de circunstancias. Algunos, a raíz de situaciones especiales. Hasta ahora, el ciclo consistía en que, una vez que la administración aprobaba una “idea de proyecto”, se ultimaba el documento de proyecto y se procuraba determinar las posibles fuentes de financiación. Si ésta no se obtenía, el proyecto quedaba en la nada y se desperdiciaba el dinero gastado en su preparación. La aplicación de las nuevas Prioridades Operacionales reducirá los gastos inútiles y las demoras, si la selección de proyectos se inspira en todas sus fases en el concepto de asociación, en vez de ser dictada por el oportunismo.

## **3. Asociaciones con las instituciones de desarrollo (en particular los bancos multilaterales de fomento)**

Este tipo de alianza permitirá aprovechar los recursos de la *Oficina* en un grado mucho más alto del que se ha logrado hasta ahora. La *Oficina* no dispone de fondos suficientes para sufragar la asistencia que necesitan las regiones en que se llevan a cabo proyectos de desarrollo alternativo. No puede ayudar a los campesinos que en la actualidad realizan actividades ilícitas para que se dediquen a otra cosa, labor que, por otra parte, pueden encarar con mayor propiedad los organismos de ayuda. No obstante, puede, y debe, contribuir a gestar esa posibilidad. La labor pionera de la *Oficina* de eliminar el cultivo de coca y de opio en Bolivia y Tailandia ha desencadenado un cierto grado de apoyo al desarrollo. Hay una docena más de países que necesitan y merecen recibir ayuda de los bancos multilaterales de fomento, por el hecho de haber desterrado los cultivos ilícitos (principalmente de plantas estupefacientes). La *Oficina* puede servir de catalizador del cambio.

## **4. Asociaciones con partes interesadas del sector privado**

Las asociaciones con partes interesadas del sector privado, como organizaciones de la sociedad civil, fundaciones y empresas, deberían permitir mancomunar recursos y voluntades para impulsar la consecución de los objetivos de la *Oficina*. La buena disposición de esas entidades a colaborar entre sí dependerá también en este caso de la capacidad de la *Oficina* para inducirlas a hacerlo y a darles participación en el proceso, desde el comienzo mismo de la planificación de un proyecto.

Combinar necesidades (en los países receptores), conocimientos y aptitudes (de la *Oficina*) y fondos (de los donantes) es una tarea delicada. Al establecer las presentes Prioridades Operacionales se pretende dar un enfoque correcto al proceso y evitar la práctica habitual de “decidir primero y luego buscar financiación”. Las partes deben tener claro desde el principio las repercusiones de un proyecto: he ahí el sentido tradicional y el poder renovado del concepto de asociación. Todos los interesados deben participar, desde la concepción del proyecto a la obtención de financiación, pasando por la ejecución y la evaluación a posteriori.

### **III. El contexto**

Las prioridades no existen en el vacío. Para determinarlas y llevarlas a la práctica hay que tener presentes varios principios rectores, muchos de los cuales son propios de la *Oficina*. Para darles curso deben darse determinadas condiciones propiciatorias. Para medir su eficacia e incidencia, hay que implantar un sistema de rendición de cuentas. En los párrafos siguientes se analizan estas cuestiones.

#### **A. Principios rectores**

##### **1. El contexto regional**

Las actividades delictivas y las relacionadas con las drogas tienen mercados propios internos y transfronterizos, incluso transcontinentales y transoceánicos. La disminución de la demanda de drogas en un lugar puede traducirse en una oferta excesiva que a su vez alimenta la demanda en otra parte, e incluso la genere. Los delincuentes y los terroristas actúan exactamente de la misma manera: fugitivos de un país, se instalan en otro. Por consiguiente, al concebir los proyectos la *Oficina* ha de tener presente el riesgo de que la solución de problemas en un determinado lugar, pueda hacerlos surgir en otro.

Cierto tipo de comportamiento incivil es de índole transnacional, como la delincuencia organizada en todo el mundo o el tráfico ilícito de drogas en las rutas del Asia central o desde la región andina. El papel de la delincuencia en la perpetuación de las crisis humanitarias en las situaciones posteriores a los conflictos también es transnacional, por ejemplo, en África y en el Cáucaso. En tales casos es necesario vincular las medidas en materia de delincuencia (y de drogas y terrorismo) a cuestiones más amplias: es indispensable pensar globalmente y actual localmente.

##### **2. El enfoque multilateral**

La ventaja comparativa de la *Oficina* reside en que es por naturaleza una entidad multilateral, una intermediaria neutral que no representa los intereses de ningún Estado miembro en particular.

Independientemente de cuánto difieran entre sí, todas las actividades que administra la *Oficina* exigen diplomacia y tacto político. Un ejemplo es lograr plasmar un consenso internacional para la aprobación de convenciones (a saber, contra la delincuencia organizada transnacional o contra la corrupción). Otro ejemplo en los antípodas es la tarea de forjar vínculos entre distintos organismos de lucha contra la droga con objeto de rastrear, por ejemplo, una remesa de estupefacientes o de armas desde el Asia central a Siberia oriental o a Europa occidental. A ninguna otra institución se le ha encomendado la tarea de armonizar enfoques multilaterales tan diversos a fin de abordar una variedad tan amplia de problemas.

El carácter multilateral de la *Oficina* propicia, impulsa inclusive, la cooperación entre gobiernos. En particular, los proyectos de cooperación técnica pueden ser útiles cuando los gobiernos no desean que se sepa que colaboran entre sí y prefieren que una institución multilateral sirva de intermediaria.

### **3. Sensibilidad a las cuestiones de género**

Se seguirá teniendo en cuenta en los proyectos los diversos papeles que cumplen el hombre y la mujer como participantes, con frecuencia a su pesar, en actividades ilícitas y como agentes de cambio sostenible a largo plazo lejos de comportamientos inciviles.

La *Oficina* perfeccionará también sus instrumentos para reunir datos desglosados por sexo, en particular en las esferas de la toxicomanía, la trata de personas, la participación en labores de cultivo ilícito y el papel de los traficantes en los mercados de drogas a fin de que los proyectos sean más eficaces.

## **B. Condiciones propiciatorias**

### **1. Financiación adecuada**

El presupuesto anual de la *Oficina* asciende a unos 100 millones de dólares, el 10% de los cuales procede del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. El resto de su financiación corresponde a contribuciones voluntarias de varios donantes principales y de algunos donantes extraordinarios. Al respecto se plantean cuestiones de equidad y de división equitativa de la carga. En el período venidero, la financiación tendrá que sustentarse en varias columnas, algunas antiguas y otras nuevas.

#### *a) Presupuesto ordinario de las Naciones Unidas*

Dados los mandatos cada vez más exigentes impuestos por los órganos rectores, existe un conflicto entre lo que puede hacer la *Oficina*, (habida cuenta de su financiación) y lo que se espera que haga (conforme a los mandatos). Las contribuciones mayores procedentes del presupuesto ordinario pueden asignarse únicamente mediante iniciativas de los Estados Miembros, cuya responsabilidad al respecto no puede aplazarse indefinidamente.

#### *b) Contribuciones voluntarias*

Alrededor de 20 gobiernos aportan casi todos los recursos de que se dispone para los programas de cooperación técnica. La mayor parte de estas contribuciones se afectan a proyectos concretos, cuya utilización está sujeta a condiciones estrictas. Por ello, es muy limitado el margen de maniobra de la *Oficina* con respecto a las necesidades previstas de los países a los que presta asistencia, y los fondos del presupuesto de apoyo son insuficientes para financiar a las oficinas extrasede y las actividades nuevas y operativamente delicadas. En el anexo se presentan las tendencias de la financiación voluntaria en el período de 1996 a 2002.

Se han formulado varias propuestas por los Estados Miembros y para ellos, algunas de las cuales son objeto de atención. En último término, es posible que se requiera y se deba contar con una mezcla de opciones de amplitud suficiente para ajustarse a los procesos presupuestarios de cada país. En el futuro inmediato, la cuantía de las contribuciones voluntarias no condicionadas debe recuperar el nivel de finales del decenio de 1990 a fin de reponer la reserva operacional del programa contra las drogas (de unos 15 millones de dólares), que está agotada en la actualidad (véase el anexo).

c) *Participación en los gastos de los países receptores de asistencia*

La participación en los gastos ha resultado prometedora en los años anteriores en el programa contra las drogas. Ha permitido a los países reivindicar y asumir la propiedad de sus programas; además, les ha permitido aprovechar la experiencia de la *Oficina* según sus necesidades nacionales. Conforme a ello, se invita a varios países grandes de ingresos medios a que hagan a la *Oficina* socio de sus propios programas contra las drogas y la delincuencia. En calidad de organismo de contraparte, la *Oficina* brinda acceso a una base amplia de conocimientos, puede movilizar a expertos en “prácticas óptimas” y proponer lo que resulte necesario para mejorar el cumplimiento de los convenios y convenciones. Además, el apoyo de las Naciones Unidas aumenta la confianza que inspiran las medidas de los gobiernos, en particular respecto de cuestiones políticamente delicadas.

Como se señaló *supra*, se deben ensayar nuevas formas de participación en los gastos, incluidos préstamos en lugar de subvenciones en los casos en que un proyecto (y un país) tengan capacidad suficiente para asumirlos. Esta participación en los gastos reportaría una mayor eficiencia en la utilización de los recursos, tengan ellos un costo o no.

d) *Financiación proveniente del sector privado*

La financiación privada procedente de fundaciones y del sector empresarial ha reportado resultados limitados hasta ahora. Ha habido logros importantes en la consecución de fondos privados en aspectos como el VIH/SIDA y el bienestar de los niños, que dan pie a un cierto optimismo. Sin embargo, para que la *Oficina* logre éxitos análogos en los aspectos de la droga y la delincuencia, se debe convencer a los posibles donantes de que no se les pide que se hagan cargo de los gastos necesarios del sector público y de que los beneficios que ello reportaría (por ejemplo, una imagen positiva y el reconocimiento de su solidaridad) forman parte de sus propias estrategias empresariales.

## 2. Motivación del personal

La *Oficina* requiere una plantilla suficiente, cuyas capacidades se ajusten a las nuevas Prioridades. Captar y conservar a funcionarios de la máxima calidad requiere una remuneración competitiva, garantizar buenas condiciones de trabajo, y una gestión del personal adecuada. El primero de estos aspectos se decide fuera de la *Oficina*; su nivel, pese a haberse reducido, no es tan malo. El resto depende de la propia *Oficina*. Hay que esforzarse por garantizar el desarrollo profesional de los funcionarios, lo que comprende perspectivas razonables de ascenso, estabilidad en el cargo y una política resuelta de rotación. Debe imperar una transparencia absoluta en materia de contratación y de otras medidas básicas relativas al personal.

En una institución en que la movilidad es baja y el ascenso de los funcionarios es lento, la capacitación del personal debe centrarse en aptitudes que correspondan a la evolución de las necesidades de los países receptores de asistencia y a aspectos “fáciles”, como la creación de equipos, las dotes de comunicación y el liderazgo.

La gestión del personal, en particular la del personal extrasede, debe ser flexible y tener en cuenta las asignaciones de trabajo especiales, que corresponden con frecuencia a países en que las condiciones de seguridad y de vida no son

satisfactorias. El actual sistema de personal orientado a la Sede debe tener más en cuenta este asunto, que se debe continuar examinando.

### **3. Presencia sobre el terreno**

La responsabilidad de gestión de los proyectos de cooperación técnica debe ejercerse en la mayor medida posible por conducto de las oficinas extrasede, a fin de que la adopción de decisiones sea más rápida y mejor informada. Además, hay margen para la mayor descentralización de los expertos y una utilización mayor de expertos nacionales. Por último, las oficinas extrasede, al igual que la Sede, deben hallarse en condiciones de afrontar las cuestiones relativas a las drogas y al delito, porque en lo sucesivo su mandato abarcará ambas cosas.

La aplicación de las nuevas Prioridades Operacionales requiere que las oficinas extrasede se configuren de manera racional. Su ubicación y tamaño deben ser compatibles con el volumen de trabajo. Además, algunas oficinas podrán tener gran importancia estratégica y requerirse su intervención incluso si la cartera de proyectos es reducida en este momento. Una actividad interna, independiente de la labor relativa a las Prioridades Operacionales de la *Oficina* pero compatible con ella, consiste en examinar las cuestiones relativas a la labor sobre el terreno. Resulta conveniente la movilidad del personal de la Sede hacia el terreno y se procurará lograrla.

## **C. Mejorar la rendición de cuentas: convertir la política en medidas convincentes**

La *Oficina* debe rendir cuentas íntegras ante las partes interesadas, esto es, ante los Estados Miembros. La rendición de cuentas significa mucho más que la presentación de informes periódicos sobre las actividades; debe basarse en la transparencia absoluta y en la evaluación objetiva de los resultados.

*En el plano interno*, el establecimiento de una función de evaluación independiente (de la administración) permitirá a la *Oficina* y a sus interesados determinar los logros y los fracasos en el cumplimiento de los objetivos de los proyectos y el logro de repercusiones. La respuesta de los evaluadores sirve para influir en la política y la programación para el futuro y contribuye a determinar las prácticas óptimas.

*En el plano externo*, la evaluación independiente permite a los Estados Miembros determinar si se han cumplido los objetivos del proyecto y se han logrado progresos respecto de las metas institucionales a largo plazo. Puede abordarse la cuestión del aprovechamiento adecuado de los recursos de la *Oficina*.

*La responsabilidad en línea* comprende la preparación de informes para las partes interesadas, en particular con respecto a la utilización de sus recursos. El nuevo sistema ProFi tiene por objeto dar carácter exhaustivo a la vigilancia y avanzar hacia la presentación de informes en tiempo real a las capitales. Aunque se centraba inicialmente en la supervisión financiera, el ProFi se ha ido ampliando para incorporar también la vigilancia de los programas.

La *Oficina* debe rendir cuentas a sus funcionarios. Por esta razón, además de las medidas introducidas para la gestión transparente e imparcial de los recursos



humanos (contratación, promoción de las perspectivas de carrera, movilidad y licencias), se está creando la función de un mediador, para apoyar las labores más generales de un funcionario análogo de la Sede, en Nueva York.

#### **IV. Medidas siguientes**

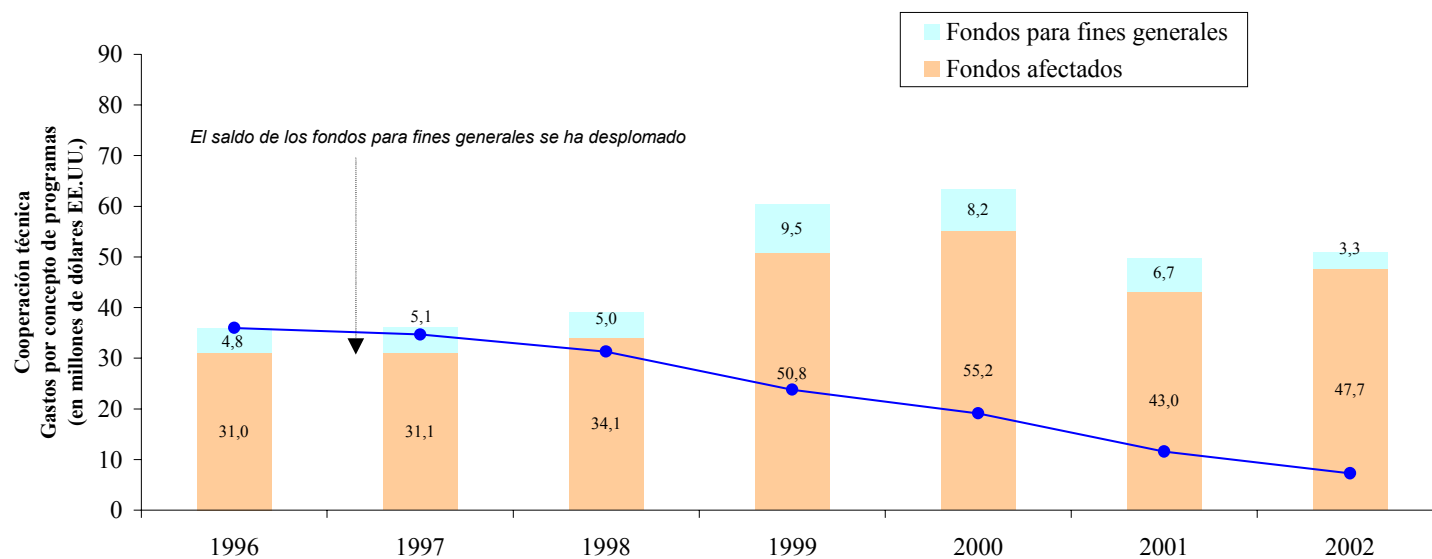
Las Prioridades que se presentan con anterioridad servirán de *Directrices para las operaciones a mediano plazo*. Se procuró basar estas prioridades en las condiciones actuales de los países a los que se presta asistencia, con inclusión de ejemplos extraídos de la labor actual de la *Oficina*.

Se requerirán ajustes de organización a fin de facilitar la aplicación de las prioridades. Se integrará mejor la labor de la *Oficina* estableciendo una triple estructura de gestión, consistente en a) programas operacionales; b) desarrollo institucional; y c) apoyo a la gestión.

Será indispensable la cooperación de las partes interesadas. Los Estados Miembros han formulado observaciones justificadas respecto de la tendencia de la *Oficina* a emprender demasiadas actividades con recursos limitados. Por ello, fijando prioridades claras la *Oficina contra las Drogas y el Delito* intenta centrarse en las actividades para las cuales está mejor preparada. Resultará decisivo el aporte de los Estados Miembros para que este objetivo sea realista en la teoría y en la práctica. La asociación de asociaciones comienza ahora mismo.

## Anexo

### Oficina contra la Droga y el Delito: tendencias de la financiación voluntaria



Procedencia de los recursos:

Fondos para fines generales

Fondos afectados

|              |             |             |             |             |             |             |             |
|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|              | 4,8         | 5,1         | 5,0         | 9,5         | 8,2         | 6,7         | 3,3         |
|              | 31,0        | 31,1        | 34,1        | 50,8        | 55,2        | 43,0        | 47,7        |
| <b>Total</b> | <b>35,8</b> | <b>36,2</b> | <b>39,1</b> | <b>60,3</b> | <b>63,4</b> | <b>49,7</b> | <b>51,0</b> |

Saldo de los fondos para fines generales

|  |      |      |      |      |      |      |     |
|--|------|------|------|------|------|------|-----|
|  | 36,0 | 34,7 | 31,3 | 23,8 | 19,1 | 11,6 | 7,3 |
|--|------|------|------|------|------|------|-----|