

23 de diciembre de 2009

Español

Original: inglés

Reunión del grupo de expertos sobre reunión de información

Viena, 12 a 15 de enero de 2010

Tema 4 del programa provisional*

Revisión del mecanismo de reunión y presentación de información**Examen del proceso de reunión de información y preparativos para la elaboración de un nuevo cuestionario para los informes anuales**

1. El presente documento consta de tres partes: en la primera se expone el proceso del actual sistema internacional de reunión de información sobre el funcionamiento de los tratados de fiscalización internacional de drogas, mediante el cuestionario para los informes anuales (CPIA); en la segunda parte se describen las actividades realizadas de abril a noviembre de 2009 por la UNODC para elaborar el proyecto del nuevo instrumento de reunión de información. La tercera parte contiene dos propuestas para aumentar la eficacia del mecanismo de reunión de información.

I. Situación actual**A. Mandato**

2. En virtud de los convenios y convenciones internacionales en materia de drogas, los Estados Miembros están obligados oficialmente a facilitar todos los años información sobre el funcionamiento de los tratados de fiscalización internacional de drogas. Durante más de tres decenios esta información ha sido reunida anualmente mediante los cuestionarios para los informes anuales (CPIA) y comunicada regularmente a la Comisión de Estupefacientes en dos informes sobre la situación mundial relativa al uso indebido de drogas y sobre la situación mundial relativa al tráfico ilícito. En el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrado en 1998, los Estados Miembros se

* UNODC/CND/EG.1/2010/1.



comprometieron a cumplir varios objetivos para los años 2003 y 2008, y convinieron en hacer un seguimiento de los progresos realizados en la aplicación de los programas mediante un cuestionario adicional titulado Cuestionario para los informes bienales (CIB). La información reunida mediante ese cuestionario fue comunicada a la Comisión de Estupefacientes, en 2001, 2003, 2005, 2007 y 2008.

3. Un decenio después del vigésimo período extraordinario de sesiones y tras la aprobación en 2009 de una nueva Declaración política y Plan de Acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas, la Comisión de Estupefacientes (resolución 52/12 de la Comisión) pidió que se examinaran los instrumentos de reunión de información, que se elaborara un nuevo instrumento amplio de reunión de información y que éste se le presentara en su 53° período de sesiones a fin de proceder a su examen. De conformidad con la resolución, en el nuevo proyecto de instrumento debería tenerse en cuenta que “en la Declaración política y el Plan de Acción los Estados Miembros se comprometieron a informarle de sus esfuerzos por aplicar plenamente la Declaración política y el Plan de Acción”.

4. Desde su creación, el CPIA fue revisado unas pocas veces. El último proceso de revisión se efectuó con arreglo al mandato impartido en 2000, en la resolución 43/1 de la Comisión de Estupefacientes titulada “Racionalización del cuestionario relativo a los informes anuales”. De conformidad con esa resolución, en 2001 la Comisión aprobó la segunda parte revisada sobre la “magnitud, características y tendencias del uso indebido de drogas” (resolución 44/3 de la Comisión titulada “Aprobación de la segunda parte revisada del cuestionario relativo a los informes anuales”).

B. Envío del CPIA

5. Todos los años se envía en nombre del Secretario General una nota verbal en que se transmiten las tres partes del CPIA, incluida una nota de orientación¹, a los Ministros de Relaciones Exteriores de cada Estado Miembro, en particular por conducto de las misiones permanentes acreditadas ante las Naciones Unidas en Viena o en Nueva York.

6. Cada Ministerio de Relaciones Exteriores transmite las distintas partes del cuestionario a las autoridades nacionales competentes encargadas de cumplimentar las partes que les corresponden. Esas autoridades suelen ser, entre otros, el Ministerio de Salud, de Seguridad, de Justicia, del Interior, y las autoridades nacionales encargadas de las drogas. Los Estados Miembros pueden también transmitir el cuestionario a sus territorios o provincias.

7. Desde 2009 hay una sola sección en la UNODC, la Sección de Estadísticas y Encuestas (SASS), que se encarga del envío, el registro y la introducción de los datos del CPIA.

8. *Dificultades observadas*

¹ El manual de instrucciones para la parte II (inglés) también está disponible en línea. *Módulo 4 del Manual del GAP -Cuestionario para los informes anuales, parte II: magnitud, características y tendencias del uso indebido de drogas; Guía para responder a la parte II* (publicación de las Naciones Unidas, num. de venta S.05.XI.2). No existe un manual para la parte III.

- a) Las autoridades competentes que reciben el cuestionario de los Ministerios de Relaciones Exteriores, difieren según los países y pueden variar a lo largo del tiempo;
- b) También varía el proceso utilizado por las autoridades competentes para cumplimentar el CPIA, y en algunos Estados Miembros el procedimiento de consulta a nivel nacional es más amplio que en otros;
- c) No se sabe con certeza la naturaleza exacta de los organismos, las personas y las fuentes documentales consultados en los distintos países para rellenar el CPIA (en el CPIA solo hay espacio previsto para que informen dos personas);
- d) Debido a la falta de centros de coordinación designados en los países resulta difícil a la Secretaría recibir puntualmente respuestas a preguntas técnicas y realizar el seguimiento de cuestionarios sin respuesta o de partes sin rellenar de los cuestionarios devueltos.

C. Método de recepción

9. En general, las respuestas se remiten en formato impreso o electrónico, mediante el envío de un correo electrónico a la UNODC. Sin embargo, algunas respuestas se transmiten personalmente, por conducto de las diversas oficinas extrasede, se dirigen al personal encargado de introducir o analizar la información, a otros funcionarios y otros órganos como la JIFE. Esta situación a veces ha retrasado el proceso de introducción y de análisis de los datos de algunos cuestionarios.

10. Dificultades observadas

Los actuales CPIA no prevén un instrumento electrónico que facilite el suministro de información por los países directamente a la UNODC.

D. Plazos

11. La nota verbal dirigida a los Ministerios de Relaciones Exteriores por la que se transmite el cuestionario, suele enviarse a mediados de diciembre del año de referencia, con la indicación de que el cuestionario, junto con todos los textos legislativos y otros anexos pertinentes se presenten al Secretario General antes del final de marzo del año siguiente. Si en el ciclo de información anterior se han especificado las autoridades competentes encargadas en los países de cumplimentar las diferentes partes del cuestionario, éstas también recibirán una copia para información. La Secretaría envía una nota recordatoria generalmente a finales de julio. Se envían asimismo notas recordatorias por correo electrónico o facsímil a las últimas personas que han respondido al cuestionario en los respectivos países, con copia a las misiones permanentes.

12. Además, en ocasión del último período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes se colocaron en los casilleros de los representantes de los Estados Miembros notas recordatorias acompañadas de ejemplares impresos del cuestionario en inglés.

13. *Dificultades observadas*

a) Generalmente, cada año se reciben respuestas del cuestionario de un 60% de los 192 Estados Miembros (incluidas las respuestas recibidas de los territorios). Solo el 50% de las respuestas se reciben dentro del plazo previsto;

b) Los datos suministrados en el CPIA, una vez publicados, representan una información que se remonta a dos años (por ejemplo, 2008 será la última fecha a que se referirán los informes de 2010 de la Comisión);

c) El intenso seguimiento realizado ante los responsables de los Estados Miembros y sus misiones permanentes por servicio postal, correo electrónico o personalmente, permite obtener muy pocas respuestas adicionales al cuestionario.

E. Idiomas

14. Las tres partes del CPIA se publican oficialmente en tres idiomas (español, francés e inglés). Hay versiones electrónicas en WORD disponibles en línea.

15. Como las versiones oficiosas en árabe y ruso solo son documentos de “referencia”, los cuestionarios deben devolverse cumplimentados en uno de los tres idiomas oficiales.

16. Los documentos suelen ser devueltos en versión impresa, y cada vez más frecuentemente, en formato electrónico (ya sea en WORD o PDF.).

17. En 2008 y 2009 se tradujeron correos electrónicos y cartas recordatorios al español, árabe, chino, francés y ruso, que fueron enviados a los respectivos Estados Miembros, acompañados del CPIA en el idioma preferido disponible.

18. *Dificultades observadas*

a) Se registran bajas tasas de respuesta en los Estados Miembros en que el español, el francés y el inglés no se hablan corrientemente (por ejemplo, el Cercano Oriente y el Oriente Medio);

b) Puede suceder que algunos Estados Miembros no dispongan de medios de comunicación electrónicos, o de acceso a Internet;

c) Las respuestas en que se indican mediciones (por ejemplo, peso/masa) a veces no se ajustan a los sistemas internacionales de medidas. En algunos casos se interpreta mal la información sobre medidas o los símbolos (como la coma o el punto para indicar millares) y se cometen errores al introducir los datos.

F. Integración con otros procesos regionales y mundiales de reunión de información

19. Conforme al actual sistema de reunión de información, la UNODC no dispone de un proceso rutinario formalizado que prevea lo siguiente²:

² Tal vez algunos Estados Miembros apliquen medidas de esa índole, pero el actual sistema de información no permite saber cómo se procede al respecto.

- a) La presentación o inclusión sistemática de datos comunicados a otras organizaciones regionales o mundiales que recopilan datos sobre los mercados de drogas;
- b) La contribución de investigadores académicos en la reunión o el examen de la información;
- c) La participación de organizaciones no gubernamentales en la reunión o el examen de la información.

20. *Dificultades observadas*

a) Se han observado algunas incoherencias en los datos comunicados a las distintas organizaciones regionales e internacionales, que en general se explican por la utilización de fuentes nacionales o definiciones diferentes. Como la UNODC dispone actualmente de un personal limitado no está en condiciones de examinar y rectificar las incoherencias.

G. Tasas de respuesta, exhaustividad y calidad de la información

21. Los Estados Miembros suelen estar en condiciones mucho mejores de proporcionar información sobre la oferta ilícita de drogas que sobre la demanda. Con respecto al alcance geográfico, la tasa de respuesta más alta corresponde a Europa, mientras que en África se registra la más baja.

22. El examen del último proceso concluido de reunión de información (relativo a las partes II y III del CPIA de 2007) muestra la tasa de respuesta y la puntualidad generales en la devolución del cuestionario.

23. La UNODC envió el cuestionario a 192 Estados Miembros. En abril de 2009, había recibido 118 respuestas a su cuestionario sobre *Magnitud, características y tendencias del uso indebido de drogas* (parte II) y 116 respuestas a su cuestionario sobre *Magnitud, características y tendencias del cultivo, la fabricación y el tráfico de drogas* (parte III)³. Las respuestas más completas se recibieron de los países europeos (el 84% de todos los países europeos devolvieron la parte II y el 87%, la parte III del CPIA), seguidos por Asia (el 76%, tanto para la demanda como la oferta) y América (el 60% de los países con respecto a la demanda y el 57% con respecto a la oferta). Solo un tercio de los países africanos respondieron a la parte del cuestionario relativa a la oferta y el 38% a la relativa a la demanda. En la región de Oceanía dos países suministraron información, es decir, el 14%. Las respuestas de los Estados Miembros figuran en los mapas incluidos a continuación.

24. *Tiempo de respuesta*

Aunque los CPIA debían devolverse en marzo y no más tarde del 30 de junio de 2008, solo el 49% de los Estados Miembros que respondieron lo hicieron en esa fecha al menos parcialmente (es decir, que devolvieron la parte II o la parte III)⁴.

³ De 115 y 113 Estados Miembros respectivamente, con respuestas adicionales de sus territorios.

⁴ Con anterioridad al año en curso, la parte I estaba a cargo de un grupo diferente de la UNODC, por lo cual no se tuvo en cuenta en el cálculo de las tasas de respuesta.

Al 1° de setiembre de 2008, el 87% de los Estados Miembros que contestaron ese año lo hicieron al menos parcialmente.

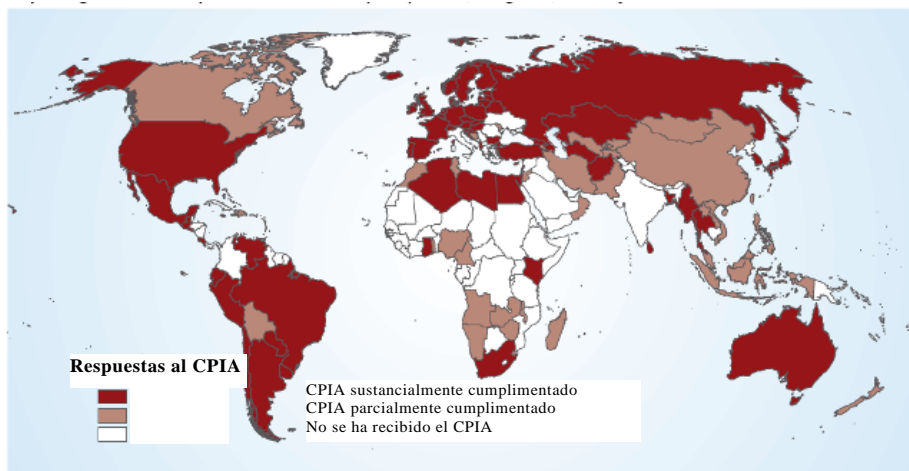
25. *Exhaustividad*

La inmensa mayoría de los cuestionarios devueltos están incompletos en algunas partes, y unos pocos, prácticamente sin rellenar.

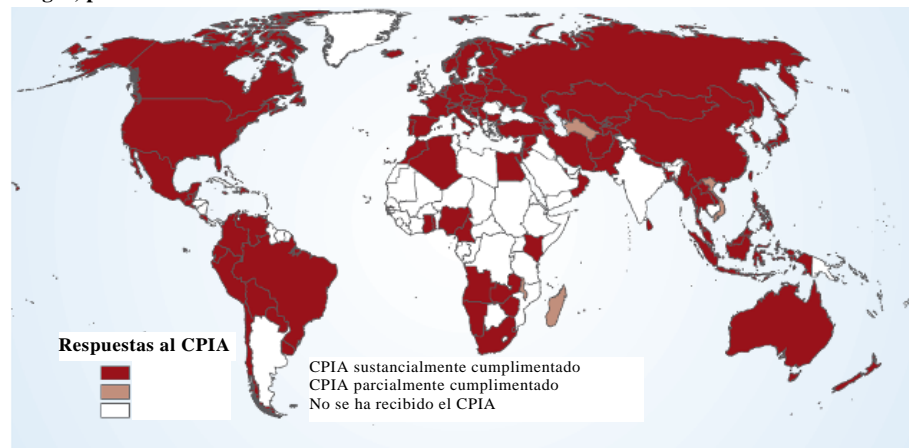
26. *Calidad*

Los datos comunicados en el CPIA no siempre son coherentes y su exactitud varía según los países.

Respuestas al Cuestionario para los informes anuales (CPIA), parte II, Uso indebido de drogas, para el año 2007



Respuestas al Cuestionario para los informes anuales (CPIA), parte III, Oferta ilícita de drogas, para el año 2007



Fuente: Informe Mundial sobre las Drogas 2009, en que aparecen reflejados los CPIA presentados a la UNODC antes de mayo de 2009.

27. *Dificultades*

- a) Los CPIA suelen ser incompletos -incluso no siempre se responde en forma completa a las pocas preguntas fundamentales;
- b) No todas las respuestas de los Estados Miembros abarcan todas las partes del CPIA (I a III);
- c) Es limitado el panorama mundial proporcionado a la Comisión de Estupefacientes sobre el uso indebido de drogas y el tráfico ilícito de drogas debido al número de países que proporcionan información mediante el cuestionario. Aunque la UNODC procura completar los CPIA que faltan buscando otras fuentes, no dispone de personal suficiente para examinar sistemáticamente las fuentes, de manera de lograr una cobertura realmente mundial. También algunos Estados Miembros carecen de capacidad para proporcionar la información necesaria en los CPIA;
- d) Independientemente del idioma, algunos expertos han señalado dificultades de comprensión de las preguntas del CPIA;
- e) La UNODC no dispone de recursos para impartir la capacitación sobre el CPIA a los Estados Miembros que la necesitan;
- f) La ausencia de respuestas no está distribuida al azar sino que caracteriza a determinadas regiones geográficas. En algunas regiones como el Caribe, el Oriente Medio y África muy pocos países han comunicado en el cuestionario información que permita evaluar debidamente la evolución de las tendencias regionales.

H. Cuestionario para los informes bienales (CIB), seguimiento, evaluación, Declaración política de 2009

28. Los cuestionarios para los informes bienales concebidos para vigilar la aplicación del Plan de Acción de 1998 ya han cumplido su ciclo. La información recibida a través de los CIB constituía un aporte valioso para analizar la información sobre las respuestas de los Estados Miembros relativas al tráfico y el uso indebido de drogas ilícitas. En consecuencia, los Estados Miembros pidieron a la UNODC que estudiase medios para adaptar el proceso de examen de la aplicación del Plan de Acción de 2009 en el proceso del CPIA (resolución 52/12 de la Comisión de Estupefacientes).

29. Por consiguiente, se plantea la dificultad de reformular las preguntas incluidas en el CIB para centrarse en las cuestiones identificadas en el actual Plan de Acción, así como para abordar las cuestiones conexas que son el alcance y la magnitud.

II. Preparativos para la presentación de un proyecto de nuevo cuestionario

30. De abril a noviembre de 2009, la UNODC llevó a cabo diversas actividades para responder a lo solicitado por los Estados Miembros en la resolución sobre el mejoramiento de la reunión, la presentación y el análisis de información (resolución 52/12 de la Comisión de Estupefacientes). En particular, la UNODC:

i) se reunió con las organizaciones regionales e internacionales pertinentes para examinar los procedimientos existentes de presentación de información (párrafo 2 c) de la resolución); ii) invitó a las organizaciones internacionales y regionales pertinentes a que le proporcionaran información sobre su experiencia en materia de reunión de información relativa a las drogas (párrafo 4); y iii) consultó a expertos a efectos de aprovechar sus conocimientos técnicos en elaboración y reunión de datos (párrafo 3). La UNODC preparó un proyecto de CPIA revisado basándose en la contribución de las organizaciones regionales e internacionales y de los expertos, así como en su propia experiencia, adquirida durante decenios, en materia de reunión, examen y análisis de la información sobre las drogas ilícitas proporcionada por los Estados Miembros.

A. Reuniones con organizaciones regionales e internacionales

31. De mayo a junio de 2009, la UNODC organizó visitas a las siguientes organizaciones: el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toximanías (OEDT), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), ONUSIDA, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). También se celebraron amplias consultas internas entre la UNODC y la Secretaría de la JIFE.

32. Todas las organizaciones consultadas manifestaron una actitud muy favorable a la intensificación de la colaboración con la UNODC para resolver las incoherencias de la información, reducir la carga impuesta a los Estados Miembros y mejorar la normalización de las definiciones y los instrumentos de comunicación de datos, así como los instrumentos de presentación de información. De conformidad con el mandato de los diferentes organismos, se deliberó sobre distintos enfoques, que abarcaban desde la elaboración de acuerdos sobre intercambio de datos (para que una sola organización pudiera reunir la misma información), hasta reuniones oficiosas para rectificar incoherencias eventuales.

B. Datos recabados de organizaciones regionales e internacionales sobre su experiencia en materia de reunión de información relativa a las drogas

33. De mayo a junio de 2009, la UNODC pidió a distintas organizaciones regionales e internacionales que proporcionaran información sobre sus instrumentos de reunión de datos. Las siguientes organizaciones y organismos aportaron su contribución sobre el tipo de información reunida, las definiciones y las tasas de respuesta: el OEDT, la JIFE, la OEA, ONUSIDA, la OMA y la OMS.

C. Consulta de expertos

34. Del 6 al 8 de julio de 2009, la UNODC celebró una reunión oficiosa de expertos para formular propuestas sobre la manera de revisar el CPIA, de conformidad con el mandato contenido en la resolución de la Comisión. Los expertos también examinaron los métodos para evaluar el nivel regional y mundial de producción de drogas y el uso indebido de drogas, y formularon comentarios sobre la labor programática de

la UNODC para fortalecer la capacidad de los distintos países en materia de reunión de información. Si bien los expertos fueron seleccionados por sus conocimientos técnicos y no como representantes de sus países, se procuró asegurar la participación de todas las regiones.

III. Propuestas para aumentar la eficacia del proceso de reunión de la información procedente de los países

A. Establecimiento de una red de centros nacionales de coordinación para el CPIA

35. El proceso de envío de los CPIA y la reunión de información podrían ser más eficaces si cada país dispusiera de un organismo coordinador para el CPIA. Un coordinador nacional único podría facilitar la comunicación entre la UNODC y los países desde el punto de vista técnico, además de reducir el tiempo de transmisión desde y hacia la UNODC. También podría facilitar el establecimiento de una red internacional de centros de coordinación que permitiera a los países acrecentar el intercambio entre los respectivos homólogos y recibir más apoyo de otros países y de la Oficina.

36. Los centros de coordinación podrían cumplir las siguientes funciones:

- a) Coordinar la cumplimentación de los CPIA por las distintas organizaciones y expertos del país;
- b) Presentar a la UNODC el CPIA cumplimentado, manteniendo plenamente informadas a las misiones permanentes;
- c) Actuar como enlace con la UNODC a fin de obtener la asistencia necesaria para cumplimentar el CPIA;
- d) Participar en actividades organizadas a nivel internacional en relación con la reunión de información sobre drogas ilícitas.

37. Los Ministerios de Relaciones Exteriores se encargarían de designar centros institucionales de coordinación que los mantendrían al día y les enviarían copia de toda comunicación intercambiada entre la UNODC y el centro. Con ese sistema se superarían algunas dificultades experimentadas en el pasado por los países que solicitaban ayuda para responder al cuestionario y podría lograrse rápidamente la aclaración de cuestiones relativas a la calidad y disponibilidad de los datos. Ese proceso está en consonancia con la práctica vigente en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, conforme a la cual los proveedores de los datos están directamente en contacto con la organización internacional que los solicita. La experiencia de estas organizaciones muestra que un contacto más directo con los proveedores de la información estimula el establecimiento de una colaboración a largo plazo, que a su vez compromete a estos proveedores a cumplir su cometido oportunamente, y permite que la organización internacional comprenda mejor la información disponible en los países, sus puntos fuertes y sus limitaciones.

B. Elaboración de un sistema electrónico de reunión y presentación de datos

38. Como se reconoce en la resolución 52/12 de la Comisión de Estupefacientes (párrafo 2 f)) otros mecanismos de reunión de información elaborados en la UNODC han puesto de manifiesto la conveniencia de elaborar un instrumento de reunión de información por medio de la Web, que permita a los países introducir la información mediante un cuestionario en línea y a la UNODC, importar automáticamente la información comunicada a un sistema de base de datos. Ese sistema mejoraría la calidad de los datos comunicados y aumentaría la eficacia del proceso de introducción, verificación y análisis de la información.

39. La UNODC está avanzando en la elaboración de un proyecto de nuevo CPIA, aunque actualmente no hay recursos disponibles para proceder al establecimiento de un instrumento basado en la Web. Las cuatro partes del nuevo proyecto están en formato Word para poder completar el contenido con mayor facilidad. No obstante, se ha elaborado una versión en formato Excel de las partes III y IV que pueden consultarse en Internet. Ese formato tiene casi todas las características de un cuestionario Web, aunque requiere todavía un proceso de transferencia que puede llevar tiempo. Si bien no se trata de un cuestionario en formato Web, representa un progreso con respecto a los anteriores formatos PDF y WORD puesto que presenta las siguientes características:

- a) Mayor flexibilidad para dar cabida a las prácticas vigentes en los distintos países manteniendo un formato normalizado;
- b) Mejor asistencia para suministrar definiciones y ejemplos cerca de donde se ingresa la información;
- c) Flexibilidad para dividir el cuestionario y asignar sus distintas partes a instituciones diferentes;
- d) Eficacia de la transferencia de información entre el país y la UNODC.

40. La preparación de un formato Excel es una primera etapa hacia el establecimiento de un mecanismo más eficaz de reunión de información; la UNODC también utilizará ese formato para las partes I y II.

C. Establecimiento y aplicación de una estrategia para fortalecer la capacidad de los Estados Miembros de generar y analizar información relativa a drogas

41. Un elemento fundamental para mejorar la tasa de respuesta y la calidad de los CPIA consiste en fortalecer la capacidad de los Estados Miembros para que estén en condiciones de reunir con regularidad los datos necesarios y cumplimentar regularmente el cuestionario. La UNODC ya tomó varias iniciativas para contribuir a fortalecer la capacidad de los Estados Miembros relativa a la reunión y el análisis de la información. El Programa Mundial de Evaluación del Uso Indebido de Drogas y el Programa Mundial de Evaluación (GAP) fueron dos de esas iniciativas.

42. En 2006, de la evaluación del GAP resultaron tres recomendaciones principales en que se reconocía lo siguiente:

a) La influencia del apoyo técnico para la capacidad, programas y políticas de reunión de información es mayor cuando responde directamente a las necesidades de las partes interesadas o se proporciona en el marco de estudios bien diseñados con resultados claros y efectos en las políticas y los programas;

b) La necesidad de realizar una labor de promoción para fomentar el uso de datos epidemiológicos y la elaboración de sistemas de vigilancia perfeccionados;

c) La necesidad de aprovechar las oportunidades que ofrecen otras iniciativas de creación de capacidad y reunión de información, en caso de disponer de recursos limitados.

43. Es preciso dedicar nuevos esfuerzos con renovado brío para movilizar recursos y elaborar un nuevo programa mundial para prestar asistencia a los Estados Miembros que la necesiten, en particular en las dos siguientes esferas:

1. La reunión de datos y el fortalecimiento de la capacidad de vigilancia en los países;
2. La capacitación sobre la compilación del CPIA destinada a los centros nacionales de coordinación y el establecimiento de redes regionales e internacionales para reforzar el compromiso contraído por los distintos países.

44. La red de centros nacionales de coordinación del CPIA podría servir de comité permanente oficioso, con objeto de perfeccionar y orientar la labor de la UNODC sobre fortalecimiento de la capacidad.
