



**Consejo de Administración del
Programa de las Naciones Unidas
para el Medio Ambiente**

Distr.: General
2 de diciembre de 2009

Español
Original: Inglés



11º período extraordinario de sesiones del Consejo de Administración/

Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial

Bali, Indonesia, 24 a 26 de febrero de 2010

Tema 4 del programa provisional *

Nuevas cuestiones normativas: el medio ambiente en el sistema multilateral

**Observaciones del Director Ejecutivo sobre el examen de la
gobernanza ambiental dentro del sistema de las Naciones Unidas
llevado a cabo por la Dependencia Común de Inspección**

Nota del Director Ejecutivo

1. En sus decisiones 25/1 I y 25/4 de 20 de febrero de 2009, el Consejo de Administración tomó nota del informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Examen de la gobernanza ambiental en el sistema de las Naciones Unidas” (reproducido en el documento UNEP/GC.25/INF/33).
2. La Dependencia Común de Inspección dirige sus informes a una o más organizaciones interesadas, o a todas las organizaciones, cuando el tema interesa al sistema en su conjunto, para que los órganos legislativos competentes de las organizaciones interesadas lo examinen. El informe contiene 12 recomendaciones relacionadas con la adopción de decisiones coherentes y el establecimiento de objetivos para las políticas ambientales internacionales entre diversos acuerdos e instituciones relacionados con el medio ambiente; la arquitectura institucional para aplicar y coordinar las políticas y decisiones sobre medio ambiente; y la coordinación de la aplicación efectiva de las decisiones sobre gobernanza ambiental a nivel internacional en cada país.
3. En el capítulo III del anexo a la presente nota se reproducen las observaciones formuladas por el Director Ejecutivo en relación con las recomendaciones y se destaca la función que la secretaría podría desempeñar en su aplicación y en aportar posibles opciones sobre cómo se les podría dar seguimiento en todo el sistema de las Naciones Unidas. Cabe señalar, no obstante, que, en última instancia, el éxito de ese seguimiento no depende solamente de la secretaría del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) sino de sus órganos rectores, de los Estados Miembros y de todo el sistema de las Naciones Unidas.
4. La presente nota complementa la del Secretario General sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección (A/64/83/Add.1-E/2009/83/Add.1). En esta última se consolidaron las opiniones del sistema de las Naciones Unidas sobre la base de la información proporcionada por las organizaciones miembros de la Junta de los jefes ejecutivos de las Naciones Unidas para la coordinación.

* UNEP/GCSS.XI/1.

5. Un proyecto de la presente nota se distribuyó con anterioridad entre los miembros del Comité de Representantes Permanentes en la reunión de su subcomité celebrada el 5 de noviembre de 2009. Las opiniones expresadas en la reunión se tuvieron en cuenta al ultimar la presente nota.

Anexo

Observaciones del Director Ejecutivo sobre el examen de la gobernanza ambiental dentro del sistema de las Naciones Unidas llevado a cabo por la Dependencia Común de Inspección

I. Antecedentes

1. La Dependencia Común de Inspección fue creada en virtud de la resolución 31/192 de la Asamblea General de 22 de diciembre de 1976 como órgano subsidiario permanente que responde a la Asamblea General y a los órganos rectores de los organismos especializados, fondos y programas de las Naciones Unidas. La Dependencia dirige sus informes a una o más organizaciones interesadas, o a todas las organizaciones, cuando el tema interesa al sistema en su conjunto, para que lo examinen los órganos legislativos competentes de las organizaciones interesadas. En el cumplimiento de su mandato, la Dependencia llevó a cabo un examen de la gobernanza ambiental dentro del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2008/3).

2. El objetivo de ese examen era “fortalecer la gobernanza de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente por las organizaciones de las Naciones Unidas y el apoyo programático y administrativo que éstas les prestan mediante la identificación de medidas destinadas a promover una mayor coordinación y coherencia y sinergias entre esos acuerdos y el sistema de las Naciones Unidas, aumentándose así la contribución de dicho sistema a la adopción de un criterio más integrado para la gobernanza ambiental a nivel nacional, regional e internacional¹”.

3. En su informe, la Dependencia analizó aspectos claves de la gobernanza ambiental y de la gestión en el sistema de las Naciones Unidas centrándose en la prestación de apoyo programático y administrativo a nivel de todo el sistema a los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, en particular los servicios de apoyo comunes. El informe abarca²:

a) Los principios, las políticas y el marco de la gobernanza ambiental aplicables para lograr sinergias entre los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente y otras organizaciones que realizan actividades relacionadas con el medio ambiente;

b) El marco de gestión para la financiación, la gestión de recursos y la coordinación interinstitucional de las actividades ambientales;

c) La incorporación de la protección del medio ambiente, en particular mediante la aplicación de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente a nivel nacional, especialmente en el contexto de los procesos de la evaluación común para los países y del marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo.

4. El informe se valió de los procesos permanentes a distintos niveles relacionados con el fortalecimiento de la gobernanza ambiental a nivel internacional. Como parte del seguimiento del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, que figura en la resolución 60/1 de la Asamblea General de 16 de septiembre de 2005, la Asamblea General inició un proceso consultivo oficioso sobre el marco institucional de las actividades ambientales de las Naciones Unidas. En virtud del párrafo 169, los Estados Miembros convinieron en “estudiar la posibilidad de establecer un marco institucional más coherente para atender a esa necesidad, que incluya una estructura más integrada, sobre la base de las instituciones existentes y los instrumentos convenidos en el plano internacional, así como los órganos establecidos en virtud de tratados y los organismos especializados”.

5. Además, en abril de 2007 el Secretario General presentó, para que lo examinaran la Asamblea General y los órganos intergubernamentales pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, el informe de su Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, de la acción humanitaria y de la protección del medio ambiente, titulado “Unidos en la acción” (A/61/583).

1 JIU/REP/2008/3, página iii.

2 Ibid., párr. 5.

6. Como parte de su recomendación de reclasificar al PNUMA y conferirle autoridad real para funcionar como pilar de la política de las Naciones Unidas en la esfera del desarrollo y mejorar la eficacia de las actividades ambientales dentro del sistema de las Naciones Unidas, el Grupo de Alto Nivel recomendó que el Secretario General encargara una evaluación independiente del sistema actual de gobernanza ambiental internacional de las Naciones Unidas.

7. El Presidente de la Asamblea General nombró a los embajadores de México y Suiza en la Sede para que facilitaran conjuntamente el proceso en la Asamblea General. Habiéndolo hecho desde 2006, en febrero de 2009 señalaron que “si bien cabría la posibilidad de llegar a acuerdo sobre una decisión de consenso, lo más probable sería que un documento de consenso no añadiese valor a las decisiones vigentes o incluso podría correrse el riesgo de quedar a la zaga de las mejoras acordadas en decisiones de otros foros intergubernamentales, en particular en el contexto del Consejo de Administración del PNUMA/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial”. Recomendaron a todas las partes interesadas que “aprovecharan al máximo las próximas reuniones intergubernamentales para mantenerse al tanto de la cuestión³”.

II. Observaciones generales

8. El Director Ejecutivo acoge complacido el exhaustivo informe preparado por la Dependencia Común de Inspección y reconoce el extraordinario esfuerzo de investigación realizado y la índole estratégica de su contenido y sus recomendaciones. El informe constituye un examen y análisis independiente de las disposiciones sobre gobernanza ambiental adoptadas en todo el sistema de las Naciones Unidas, cuyo valor es inmenso para el PNUMA. Sus conclusiones y recomendaciones se suman a los llamamientos hechos por los Estados miembros de que mejore la gobernanza ambiental a nivel internacional, llamamientos que han cobrado renovado impulso con el informe.

9. El Director Ejecutivo puso el informe a disposición de los gobiernos y ofreció presentaciones de su contenido por medio del Comité de Representantes Permanentes y del Consejo de Administración del PNUMA/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial en enero de 2009 y del 16 al 20 de febrero de 2009 respectivamente. También invitó al Sr. Tadanori Inomata, Inspector de la Dependencia Común de Inspección, a que asistiera al período de sesiones del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial en Nairobi para que presentara el informe y sus conclusiones.

10. En su decisión 25/1 I, el Consejo tomó nota del informe. En su decisión 25/4 relativa a la gobernanza ambiental a nivel internacional, estableció un grupo consultivo, regionalmente representativo, de ministros o representantes de alto nivel. El mandato de ese grupo, establecido en esa decisión, es que “presenten un conjunto de opciones para mejorar la gobernanza ambiental a nivel internacional al Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial en su 11º período extraordinario de sesiones, con el fin de hacer aportes a la Asamblea General de las Naciones Unidas”.

11. El proceso del grupo consultivo y las conclusiones subsiguientes a que llegue el Consejo/Foro en su 11º período extraordinario de sesiones “serán una aportación a, entre otras cosas, el seguimiento por la Asamblea General de las medidas establecidas en el párrafo 169 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”.

12. En julio de 2009, el Consejo Económico y Social examinó el informe de la Dependencia Común de Inspección en relación con el tema 13 e) de su programa relativo a cuestiones económicas y ambientales, y durante las deliberaciones los Estados Miembros acogieron complacidos las conclusiones y recomendaciones.

13. En noviembre de 2009, la comisión económica y financiera (Segunda Comisión) de la Asamblea General examinó el informe en relación con el tema 53 de su programa relativo al desarrollo sostenible.

III. Observaciones específicas acerca de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección

14. Conjuntamente con la nota del Secretario General (A/64/83/Add.1–E/2009/83/Add.1), preparada por la Junta de jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación en

3 UNEP/GC.25/INF/35.

consulta con sus miembros, se examinarán las respuestas del Director Ejecutivo que figuran a continuación. Las respuestas complementan esa nota y abundan sobre las cuestiones que guardan relación concretamente con el PNUMA y su programa. Las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección se reproducen tal y como fueron formuladas por la Dependencia y no han sido objeto de edición oficial.

Recomendación 1: El Secretario General debería presentar a la Asamblea General, para que la examine, por conducto del Consejo de Administración/Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente del PNUMA, una visión clara sobre la división del trabajo entre los organismos de desarrollo, el PNUMA y los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, en la que se indiquen sus respectivas esferas y clases de actividades de creación de capacidad normativa y operacional para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

15. Esta recomendación es compatible con los esfuerzos que realiza actualmente la Asamblea General en el sistema de las Naciones Unidas para fortalecer la coherencia a nivel de todo el sistema, incluida la gobernanza ambiental a nivel internacional. Cabe señalar que en la resolución 63/311 de la Asamblea General de 14 de septiembre de 2009, entre otras cosas, “reafirma que el fortalecimiento de la gobernanza de las actividades operacionales para el desarrollo que lleva a cabo el sistema de las Naciones Unidas debería centrarse en la mejora de los órganos intergubernamentales existentes a fin de aumentar la eficacia y la eficiencia del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en su apoyo a los países en desarrollo con miras al cumplimiento de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente”, y “recalca que la gobernanza de las actividades operacionales para el desarrollo debería ser transparente e inclusiva, y debería apoyar la implicación nacional y las estrategias nacionales para el desarrollo”. La recomendación se dirige a los mandatos actuales de las diversas entidades y tal vez no resuelve necesariamente algunos de los problemas más estructurales en la esfera de la gobernanza ambiental.

16. Pese a los extraordinarios progresos logrados por la comunidad internacional en cuanto a la coherencia a nivel de todo el sistema respecto del género, la gobernanza de las actividades operacionales, una mejor financiación de las actividades operacionales para el desarrollo y la política de las Naciones Unidas denominada Unidos en la acción, prosigue la labor de fortalecimiento de la gobernanza ambiental a nivel internacional. Ahora bien, es importante señalar que se han fortalecido las sinergias entre los procesos de la Asamblea General y la aplicación en marcha de la decisión 25/4 del Consejo de Administración del PNUMA, por la que se estableció un grupo consultivo de ministros o representantes de alto nivel sobre gobernanza ambiental a nivel internacional. El grupo tiene programado presentar su informe al Consejo/Foro en febrero de 2010 y, a su vez, el Consejo/Foro podrá formular recomendaciones sobre el camino a seguir para su examen por la Asamblea General.

17. A nivel de la secretaría, estructuras como la Junta de jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, el Comité de Alto Nivel sobre Programas, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Grupo de Gestión Ambiental no sólo promueven la coherencia y la cooperación sino también el respeto de la división del trabajo en el sistema. Por ejemplo, la Junta de jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación coordinó la preparación de la respuesta del Secretario General (A/64/83/Add.1–E/2009/83/Add.1) al informe de la Dependencia Común de Inspección.

18. En el contexto del Grupo de Gestión Ambiental, las organizaciones miembros acordaron en la 15ª reunión de altos funcionarios, celebrada en septiembre de 2009, evaluar en el contexto del cambio ambiental a nivel mundial la manera en que el sistema de las Naciones Unidas podría prestar un apoyo más coherente a los países que se encuentran en transición hacia una economía verde, y elaborar mensajes conjuntos y coherentes acerca de medidas necesarias para apoyar esa transición. En el contexto de la Junta de jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación y el Comité de Alto Nivel sobre Programas, el PNUMA coordinó la preparación de una actividad interinstitucional sobre economía verde en la que participan más de 25 organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, cuyos objetivos son demostrar que la inversión en sectores ecológicos aumenta las posibilidades de recuperación y crecimiento sostenible y al mismo tiempo de preservar el medio ambiente. Otro de los objetivos de esta actividad es determinar la política y el marco institucional necesarios para apoyar el crecimiento de la economía verde en todos los países.

19. El Grupo de Gestión Ambiental preparó también un proyecto de nota detallada sobre el medio ambiente en el sistema de las Naciones Unidas que explica a grandes rasgos cómo se ha comprometido el sistema a desempeñar las principales funciones de gobernanza ambiental a nivel internacional. En el documento se destaca la manera en que los aspectos funcionales y temáticos claves de la gobernanza

ambiental a nivel internacional echan raíces y se distribuyen en el sistema. El sistema constituye colectivamente una acumulación excepcional de capacidad institucional para abordar el cambio ambiental. Ahora bien, el programa internacional sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible ha cobrado proporciones tales y de una manera tan particular que constituye una carga para los Estados Miembros, en particular los países en desarrollo y los países con economías en transición. Actualmente el sistema está atendiendo a la necesidad de lograr una distribución más eficaz de los recursos para hacer frente al cambio ambiental sin precedentes que se está produciendo a todos los niveles y a sus posibles repercusiones negativas para la economía y el desarrollo social, sobre todo de los grupos pobres y vulnerables de la sociedad.

20. El PNUMA participa activamente en los esfuerzos que realizan las Naciones Unidas para lograr la coherencia entre países, de ahí que contribuya cada vez más a impartir orientaciones y a su compromiso directo con el sistema de las Naciones Unidas a nivel de países. Desde 2007, el PNUMA ha estado involucrado en lo que se conoce como el proceso “unidos en la acción” mediante su participación, por ejemplo, en los equipos de directores regionales y los equipos de las Naciones Unidas en los países y la preparación de evaluaciones comunes para los países y marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo en los ocho países piloto y en más de 30 países que ya comenzaron sus marcos en 2008 y 2009 o los están revisando.

21. El PNUMA ha estado participando en la preparación de instrumentos y recursos para apoyar a los equipos en los países a incorporar la cuestión del medio ambiente en cooperación con la Escuela Superior del Personal del sistema de las Naciones Unidas y otros organismos que integran el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El PNUMA es copresidente del grupo de tareas del Grupo sobre sostenibilidad ambiental y cambio climático, que preparó una nota de orientación sobre la incorporación de la sostenibilidad ambiental en las evaluaciones comunes para los países y los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo. El Grupo hizo suya la nota de orientación en octubre de 2009. Se está trabajando en una nota de orientación sobre el cambio climático para los equipos en los países. Ambos documentos reflejan la necesidad de tomar en consideración los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente en la programación por países. El compromiso del PNUMA en las evaluaciones comunes para los países y los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo guarda una relación muy estrecha con la labor que realiza conjuntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la Iniciativa sobre pobreza y medio ambiente. Las estrategias de lucha contra la pobreza son los principales documentos normativos de los equipos en los países al preparar los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo.

22. Para lograr un compromiso efectivo a nivel de países, el PNUMA está creando también capacidad interna mediante la capacitación sobre programación por países y el fortalecimiento de la capacidad de sus oficinas regionales.

23. Estas actividades y otras más recientes son un testimonio del compromiso del sistema de las Naciones Unidas de intensificar procesos y actividades coherentes relacionados con el desarrollo sostenible y sirven para recalcar que los cambios graduales y la reforma institucional más amplia no son mutuamente excluyentes y pueden considerarse conjuntamente. La secretaría del PNUMA considera que determinados procesos dentro de las actuales estructuras del sistema pueden fundamentar una reforma institucional más amplia que denote a las claras la división del trabajo entre los organismos de desarrollo, el PNUMA y los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente.

24. No obstante, los Estados Miembros tal vez deseen examinar con más atención reformas más amplias que faciliten la consolidación de un pilar ambiental fuerte capaz de hacer frente a múltiples problemas y aprovechar las oportunidades que vayan surgiendo. En el contexto de la creación de capacidad y el apoyo tecnológico, podría incluirse la aprobación por la Asamblea General del Plan Estratégico de Bali para el apoyo tecnológico y la creación de capacidad como plan a nivel de todo el sistema. La secretaría del PNUMA está lista para coordinar la preparación de un informe pormenorizado sobre estas cuestiones en nombre del Secretario General, que se presentaría al Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial y a la Asamblea General para su examen y la aprobación de una resolución.

Recomendación 2: La Asamblea General debería examinar la posibilidad de agregar una orientación de política de las Naciones Unidas a nivel de todo el sistema para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible en el marco estratégico de las Naciones Unidas para el plan por programas bienal; y, de adoptarse esa decisión, debería pedir al Secretario General que preparase esa orientación a nivel de todo el sistema para su aprobación por conducto de la Junta de los jefes ejecutivos.

25. El Director Ejecutivo apoya el concepto de una orientación normativa a nivel de todo el sistema para el elemento del desarrollo sostenible relacionado con la protección ambiental y está dispuesto a estudiar los problemas y las oportunidades que existen en el contexto de los mecanismos de la Junta de jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación y del Grupo de Gestión Ambiental. La Secretaría puede crear las bases, pero la adopción de medidas en esta dirección depende de que los Estados proporcionen la visión y la política necesarias para que el sistema de las Naciones Unidas lo lleve a la práctica. La Asamblea General podría proporcionar esta dirección en el contexto de los organismos, fondos y programas integrados en el marco estratégico de las Naciones Unidas, mientras que las conferencias de las Partes en los distintos convenios tendrían que adoptar las decisiones pertinentes para el seguimiento.

26. La recomendación concuerda en todas sus partes con la resolución 2997 (XXVII) de 15 de diciembre de 1972, en la que la Asamblea General estableció el PNUMA y dispuso que el Consejo de Administración del PNUMA, entre otras cosas, “trazara las directrices generales para la dirección y coordinación de los programas relativos al medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas”. En esa resolución se establecía también una junta de coordinación para el medio ambiente a fin de “obtener la más eficaz coordinación posible de los programas de las Naciones Unidas relativos al medio ambiente”, presidida por el Director Ejecutivo del PNUMA. En particular, se encargaba a la junta que “se reúna periódicamente con objeto de lograr la cooperación y la coordinación entre todos los órganos interesados en la ejecución de los programas relativos al medio ambiente” y a que “informe anualmente al Consejo de Administración del PNUMA”. Posteriormente, en 1978, la junta se fusionaría con el Comité Administrativo de Coordinación⁴ subordinado al Consejo Económico y Social.

27. Tras esta fusión y el establecimiento y liquidación de diversas divisiones de coordinación en el Comité Administrativo de Coordinación, en 1999 el Grupo de Gestión Ambiental fue establecido por la Asamblea General “con el fin de reforzar la coordinación entre organismos en la esfera del medio ambiente y los asentamientos humanos⁵”. El Director Ejecutivo del PNUMA es el presidente del Grupo. El Grupo informa al Consejo de Administración y no forma parte directamente de la Junta de jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, que está presidida por el Secretario General.

28. La resolución 63/311 de la Asamblea General de 14 de septiembre de 2009 crea posibilidades para esa orientación normativa a nivel de todo el sistema en relación con la protección ambiental y el desarrollo sostenible en el marco estratégico del sistema de las Naciones Unidas para el plan del programa bienal. Pese a que en la resolución no se abordan específicamente las cuestiones relacionadas con la protección del medio ambiente, se “alienta la cooperación, coordinación y coherencia permanentes e intensificadas, así como los intercambios entre las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, y solicita al Secretario General que, en consulta con la Junta de jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, informe periódicamente a la Asamblea General sobre el progreso realizado a este respecto en el marco del proceso de presentación de informes sobre las revisiones amplias trienal y cuatrienal”.

Recomendación 3: La Asamblea General debería asimismo tomar la decisión de autorizar al Consejo de Administración del PNUMA/Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente a que adopte la Estrategia de mediano plazo del PNUMA como instrumento aplicable a todo el sistema y que forme parte integrante del marco estratégico de las Naciones Unidas.

29. El Director Ejecutivo es firme partidario de la necesidad de elaborar una estrategia de mediano plazo sobre el medio ambiente a nivel de todo el sistema y de la función del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial en su adopción. La estrategia de mediano plazo del PNUMA para 2010–2013 fue preparada como instrumento para la ejecución de su programa ambiental y podría revisarse para asumir esa función a nivel de todo el sistema. Para ampliar su alcance como estrategia a nivel de todo el sistema, el PNUMA utilizaría, o establecería, un mecanismo consultivo interinstitucional.

30. Una recomendación del Consejo/Foro a la Asamblea General acerca de la necesidad de esa estrategia a nivel de todo el sistema podría facilitar la aprobación de la resolución pertinente que, entre otras disposiciones, pediría a los organismos especializados, fondos y programas pertinentes de las

4 Resolución de la Asamblea General 32/197 de 20 de diciembre de 1977.

5 Resolución 53/242 de la Asamblea General de 28 de julio de 1999. Véase también la decisión SS.VIII/8.

Naciones Unidas que incorporasen la estrategia revisada de mediano plazo sobre el medio ambiente a nivel de todo el sistema en sus propios programas de trabajo.

31. Cabe señalar que la Asamblea General, mediante su resolución 62/208 de 19 de diciembre de 2007, subrayó “la importancia de que los planes estratégicos de los fondos y programas sean coherentes con la revisión amplia de la política, en que se establecen los principales parámetros de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo” y pidió al Secretario General que “informe a la Asamblea General sobre las repercusiones que supone armonizar los ciclos de planificación estratégica de los fondos y programas de las Naciones Unidas con la revisión amplia de la política y proporcione recomendaciones sobre el cambio de la revisión amplia de la política de un ciclo de tres años a otro de cuatro años”.

32. La aplicación de esa resolución ofrece la oportunidad de revisar, en consulta con los organismos, fondos y programas pertinentes de las Naciones Unidas, la estrategia de mediano plazo del PNUMA como instrumento a nivel de todo el sistema que constituye parte integrante del marco estratégico de las Naciones Unidas. La secretaría del PNUMA puede presentar un informe al Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial sobre la manera en que la estrategia de mediano plazo podría ser tomada en consideración por los órganos rectores de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas antes de que se apruebe como marco a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas para buscar solución a los problemas ambientales. También es imprescindible que el Comité de Alto Nivel sobre Gestión considere esta recomendación y sus ramificaciones.

Recomendación 4: El Secretario General, asistido por el Director Ejecutivo del PNUMA, debería proponer a la Asamblea General —por conducto del Consejo de Administración del PNUMA/Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente del PNUMA— las modalidades que permitan a los Estados Miembros formular y administrar más satisfactoriamente los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente sin necesidad de crear una secretaría independiente para cada convención.

33. El Director Ejecutivo apoya esta recomendación en lo que se aplica a los futuros acuerdos multilaterales sobre medio ambiente y a la manera en que se constituirían y pondrían en funcionamiento. Es importante señalar que el PNUMA sigue facilitando la cooperación y coordinación estrechas entre los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, y en particular en relación con los que le atañen directamente.

34. Ahora bien, el número de esos acuerdos ha aumentado constantemente con los años y cada uno de ellos cuenta con su propia secretaría, por lo que los gastos administrativos generales han aumentado desproporcionadamente respecto de las actividades de aplicación. Mantener el ritmo de las actividades y atender a los requisitos de los numerosos acuerdos multilaterales sobre medio ambiente y sus procesos constituye una onerosa carga sobre los recursos humanos y financieros de los países, lo que disminuye su capacidad para cumplir sus compromisos.

35. En un estudio reciente quedó demostrado que, entre 1992 y 2007, las Partes en 18 de los principales acuerdos multilaterales sobre medio ambiente celebraron 540 reuniones, en las que se adoptaron 5 084 decisiones⁶. La falta de coherencia y la complejidad del sistema de gobernanza ambiental a nivel internacional puede traer consigo elevados costos de transacción y, en algunos casos, podrían hacer que los países en desarrollo no participaran en el sistema, lo que arrojaría dudas en cuanto a si el sistema presta un apoyo coherente a los países y les facilita más el cumplimiento de los objetivos de medio ambiente y desarrollo, en particular en el caso de los países en desarrollo⁷.

36. Un órgano o una estructura de gobernanza ambiental a nivel internacional cuyo objetivo sea aumentar la coordinación, coherencia e integración de las políticas y actividades entre organismo, tratados y gobiernos podría reducir la redundancia y las contradicciones como las que se acaban de señalar.

37. La secretaría del PNUMA reconoce la autonomía de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente pero la racionalización de sus mecanismos administrativos liberaría recursos para la ejecución de un mayor número de actividades, idea que actualmente se está ensayando mediante procesos de sinergia entre los convenios sobre productos químicos y desechos. Las negociaciones futuras sobre un posible instrumento para el mercurio podrían fundamentarse, si procede, gracias a este proceso.

6 UNEP/GC.25/16/Add.1, cuadro 1.

7 UNEP/GC.25/16/Add.1, párr. 32.

También podrían extraerse enseñanzas mediante el examen de las sinergias entre los convenios relacionados con la diversidad biológica. Esta esfera se beneficiaría si la comunidad internacional prestase plena atención.

38. Se han sentado ya algunos precedentes en relación con la aprobación de acuerdos multilaterales sobre medio ambiente que no tienen secretarías independientes, a saber los convenios sobre productos químicos, que son administrados por el PNUMA, y algunos convenios administrados, por ejemplo, por la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud y la Organización Marítima Internacional.

39. Los Estados Miembros son fundamentales para asegurar que los futuros acuerdos multilaterales sobre medio ambiente tengan cabida en las actuales estructuras de gobernanza ambiental, para lo cual el PNUMA desempeña una función estratégica, incluso facilitando la negociación de esos nuevos convenios. Las negociaciones sobre un posible instrumento en relación con el mercurio constituyen una oportunidad para analizar directamente esta recomendación.

40. También es importante señalar que el PNUMA ha desempeñado en ocasiones anteriores esa función en las negociaciones de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, como los del cambio climático, la diversidad biológica, la desertificación, los contaminantes orgánicos persistentes y los mares regionales.

41. El Consejo de Administración podría, tras celebrar consultas con otras entidades de las Naciones Unidas (apoyándose en el Grupo de Gestión Ambiental, si procede), recomendar principios rectores que examinaría la Asamblea General y que podrían aplicarse en el futuro durante las negociaciones relacionadas con nuevos acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.

Recomendación 5: La Asamblea General debería prestar al Consejo de Administración del PNUMA/Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente apoyo adecuado activando su propio examen periódico de los informes de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente con el fin de reforzar la capacidad del Consejo de Administración/Foro Ministerial Mundial para cumplir su mandato de examinar y evaluar, con carácter periódico, la aplicación de todos los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente administrados dentro del sistema de las Naciones Unidas, con miras a asegurar la coordinación y coherencia entre ellos de acuerdo con la decisión SS.VII/1 y mantener informada a la Asamblea acerca de los progresos realizados.

42. Si bien este asunto es de la competencia del PNUMA según lo descrito en los mandatos vigentes, el fortalecimiento del papel y el estatuto del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial como autoridad mundial para el medio ambiente es central para que el PNUMA desempeñe esa función. Hay posibilidades de realzar la función del Consejo/Foro en el cumplimiento de su mandato intensificando la labor relacionada con estas cuestiones entre períodos de sesiones.

43. Para seguir avanzando en este sentido es fundamental, no obstante, que, entre otros factores, la Asamblea General resuelva la importante cuestión de ampliar la composición del Consejo de Administración de los actuales 58 miembros a la composición universal⁸. La cuestión de la composición universal ha figurado en el programa por más de 10 años y el Secretario General ha presentado dos informes sobre este complejo asunto⁹ a la Asamblea General para su examen¹⁰.

44. Se espera que la Asamblea General examine esta cuestión en su sexagésimo cuarto período de sesiones, por lo que toda decisión que se adopte al respecto ayudaría a orientar a la secretaría del PNUMA como procede.

45. Otra medida importante es que la Asamblea General incluya en el programa sobre desarrollo sostenible de su Segunda Comisión un subtema sobre el medio ambiente, en el que se examinen a fondo todos los temas que atañan directamente a la sostenibilidad ambiental en el contexto del objetivo de desarrollo del milenio No. 7. La secretaría del PNUMA considera que un tratamiento amplio de esa

8 Véanse la decisión SS.VII/1 de 15 de febrero de 2002 y la resolución 58/209 de la Asamblea General de 23 de diciembre de 2003, en la que se pide que se formulen observaciones a la Asamblea General en su sexagésimo período de sesiones sobre la composición universal de los Estados Miembros, el Consejo de Administración y los órganos pertinentes para las examine.

9 A/59/262.

10 A/59/262, en agosto de 2004 y A/61/322, en agosto de 2006.

índole de las dimensiones ambientales del desarrollo sostenible facilitarían una mayor aportación de todo el sistema de las Naciones Unidas. El Director Ejecutivo está dispuesto a estudiar esos planes en el contexto de la Junta de jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación.

46. Es importante señalar que, aunque nunca está de más insistir en la necesidad de asegurar la aplicación efectiva de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, se debe aplicar el principio de subsidiariedad y se deben reconocer los mandatos y las funciones de las diversas estructuras, en particular las conferencias de las Partes en los acuerdos. La Asamblea General, por intermedio de la Segunda Comisión, podría apoyar la labor del Consejo de Administración del PNUMA/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial y de las conferencias de las Partes introduciendo un tema permanente en el programa a fin de examinar cuestiones estratégicas relacionadas con la aplicación. La función de la Asamblea General tendría que fundamentarse en el estatuto de sus miembros en su condición de Partes en los diversos acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, ya que no todos los Estados Miembros son Partes en todos los acuerdos de ese tipo.

47. Las conferencias de las Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible podrían desempeñar también una función estratégica a este respecto, siempre que la Asamblea General examine y apruebe los resultados pertinentes y los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas den seguimiento a la aplicación, según proceda. La secretaría del PNUMA está dispuesta a apoyar a los Estados miembros en cualquier proceso para facilitar la preparación de una posible reunión de alto nivel sobre desarrollo sostenible a fin de examinar y evaluar la aplicación de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente administrados por el sistema de las Naciones Unidas en el contexto del desarrollo sostenible desde que se aprobaron la Declaración de Río y el Programa 21 en 1992 y el Plan de Aplicación de Johannesburgo en 2002.

Recomendación 6: El Secretario General —sobre la base de una propuesta del Director Ejecutivo del PNUMA y de consultas con las secretarías de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente— debería presentar a la Asamblea General, para su examen y aprobación, directrices para el establecimiento de plataformas nacionales y, según proceda, regionales sobre políticas de protección ambiental y desarrollo sostenible capaces de integrar la aplicación de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente en los procesos de la evaluación común para los países y del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

48. El Director Ejecutivo apoya esta recomendación, que facilitarían la coherencia y cohesión de la gobernanza ambiental a niveles nacional e internacional. Durante años el PNUMA ha desempeñado una función estratégica de apoyo a los foros ambientales regionales a nivel ministerial, por ejemplo, en África y en América Latina y el Caribe, facilitando plataformas regionales sobre políticas de protección ambiental y desarrollo sostenible. La secretaría del PNUMA está fortaleciendo su presencia regional con miras a institucionalizar medidas de respuesta tanto a nivel nacional como regional para prestar un mejor servicio a los Estados miembros.

49. Las plataformas nacionales y regionales sobre políticas de protección ambiental y desarrollo sostenible son cimientos importantes en la ejecución efectiva de los programas ambientales en general y la aplicación de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente en particular. Esas plataformas presentan las mejores condiciones para atender necesidades nacionales y regionales específicas que tal vez no estén debidamente previstas en los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente a nivel mundial. Los gobiernos y sus respectivos órganos regionales son fundamentales para la creación de esas plataformas, y deberían desempeñar sus funciones en el contexto de la Asamblea General, el Consejo de Administración del PNUMA y los órganos rectores de los demás organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas impartiendo orientación al respecto.

50. Las plataformas nacionales y regionales que se han recomendado no deberían limitarse solamente a los procesos de evaluación común para los países y los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo, sino que deberían incluir también a otros procesos pertinentes tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. Nunca está de más insistir en la disponibilidad de recursos financieros suficientes para el desarrollo y la sostenibilidad de esas plataformas y en la prestación de apoyo a la creación de la capacidad necesaria y de apoyo tecnológico, que son fundamentales para el éxito de esas plataformas.

51. Cabe señalar que la secretaría del PNUMA está trabajando con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Escuela Superior del Personal del sistema de las Naciones Unidas en relación con su labor permanente de integración de la sostenibilidad ambiental en los procesos de los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo, que incluye la labor de los acuerdos multilaterales

sobre medio ambiente. Además, el PNUMA está preparado para analizar esta recomendación con las secretarías de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente y las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, ya que no puede por sí solo aplicarla con eficacia.

Recomendación 7: El Secretario General —como Presidente de la Junta de los jefes ejecutivos— debería alentar a los jefes ejecutivos de las organizaciones y los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente a que:

- a) **Elaboren un marco de planificación común a nivel de todo el sistema para la gestión y coordinación de las actividades ambientales, aprovechando el marco para la gestión basada en los resultados aprobado por la resolución 60/257 de la Asamblea General; y con ese fin,**
- b) **Preparen un documento indicativo de planificación que sirva para la programación conjunta de sus actividades en la esfera del medio ambiente.**

52. Esta recomendación guarda mucha relación con la recomendación 3, que trata de la necesidad de examinar la estrategia de mediano plazo del PNUMA en cuanto a su aplicación a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas. El Director Ejecutivo apoya la intención de las recomendaciones 2, 3 y 7 de promover mejores estrategias y una mejor planificación en todo el sistema.

53. El Director Ejecutivo acoge complacido esta recomendación, ya que reactivaría esa función, que está prevista en algunas resoluciones de la Asamblea General. Por ejemplo, el Consejo de Administración del PNUMA ha facilitado el debate y la aprobación de algunas resoluciones de la Asamblea General, como la relativa al establecimiento del programa ambiental hasta el año 2000 y más adelante (resolución 37/219 de 20 de diciembre de 1982)¹¹. La función de las entidades de las Naciones Unidas en relación con el PNUMA quedó explícitamente descrita desde el principio, por ejemplo, en la resolución 3437 (XXX) de 9 de diciembre de 1975, en la que se pidió “a los organismos especializados, al Organismo Internacional de Energía Atómica y a las otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que prosigan cooperando activamente en la ejecución de las actividades del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, asignando las prioridades y recursos necesarios para lograr el máximo éxito de esas actividades”.

54. En algunas resoluciones de la Asamblea General se pide a los órganos rectores de los demás organismos de las Naciones Unidas que presenten informes periódicos al Consejo de Administración del PNUMA sobre sus actividades relacionadas con el medio ambiente para facilitar la preparación de sus informes a la Asamblea General acerca de la situación del medio ambiente mundial. Por ejemplo, en la resolución 37/217, de 20 de diciembre de 1982, la Asamblea “acoge con satisfacción la decisión 10/13 de 31 de mayo de 1982, en la que el Consejo de Administración aprobó la estructura y los objetivos del programa de mediano plazo para el medio ambiente y tomó nota de su contenido general, hizo un llamamiento a los gobiernos para que siguieran prestando apoyo al desarrollo y a la aplicación del programa a nivel de todo el sistema y para que adoptaran en los órganos rectores pertinentes las decisiones necesarias, e instó a otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que siguieran cooperando estrechamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en el perfeccionamiento y la aplicación del programa a nivel de todo el sistema¹²”.

55. Estas y otras resoluciones pertinentes de la Asamblea General constituyen el fundamento necesario para establecer un marco de planificación conjunta a nivel de todo el sistema para la gestión y coordinación de las actividades ambientales, y redactar un documento de planificación indicativo para la programación conjunta de sus actividades en la esfera del medio ambiente. Un examen de las resoluciones vigentes de la Asamblea General y de las decisiones de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas podría ayudar a estudiar las modalidades de aplicación de esta recomendación. La secretaría del PNUMA considera que algunas decisiones legislativas anteriores, cuyo objetivo es lograr la coherencia y la cooperación en la gobernanza ambiental, son instrumentos importantes para hacer frente a los actuales problemas de gobernanza.

Recomendación 8: El Secretario General debería proceder, en consulta con los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, a un examen de la idoneidad y eficacia de la financiación de las actividades

11 Párrs. 6 y 7.

12 Párr. 2.

ambientales centrándose en el concepto de los costos incrementales y presentar un informe al respecto a la Asamblea General por conducto de los órganos intergubernamentales pertinentes.

56. El aumento de los fondos para la puesta en práctica hace falta en todo el sistema de gobernanza ambiental a nivel internacional. Si se compara con otros regímenes, la movilización de fondos y las disposiciones sobre gobernanza conexas en la esfera del medio ambiente son actividades sumamente dispersas, puesto que los órganos están constantemente compitiendo por la obtención de fondos, lo que supone, en conjunto, la ineficacia al realizar transacciones y elevados gastos generales. En consecuencia, aumenta también el riesgo de duplicación y de no percatarse de la falta de fondos. Hace falta coherencia para asegurarse de que se asignen equitativamente fondos suficientes a necesidades prioritarias y de una manera que responda a las necesidades de los países.

57. La secretaría del PNUMA observa que la Asamblea General, por medio de resoluciones como la 63/311 de 14 de septiembre de 2009 y la 62/208 de 19 de diciembre de 2007, se ha centrado en cuestiones de financiación a nivel de todo el sistema y que esas resoluciones constituyen el fundamento para que se tenga que prestar atención al concepto de costos incrementales al determinar si financiación de las actividades ambientales es suficiente y eficaz.

58. En la primera de esas resoluciones, la Asamblea General observó con preocupación “que persiste el desequilibrio entre los recursos básicos y complementarios que reciben las actividades operacionales para el desarrollo que lleva a cabo el sistema de las Naciones Unidas y el efecto negativo que la financiación con recursos complementarios puede tener en la coordinación y la eficacia de las actividades operacionales para el desarrollo en los países, al tiempo que reconoce que los fondos fiduciarios temáticos, los fondos fiduciarios de donantes múltiples y otros mecanismos de contribuciones voluntarias para fines generales vinculados a marcos y estrategias de financiación de organizaciones concretas y establecidos por los respectivos órganos rectores constituyen algunas de las modalidades de financiación que complementan los presupuestos ordinarios”. En la última resolución, la Asamblea General señaló que “las contribuciones de uso general son de suma importancia para la coherencia y armonización de las actividades operacionales para el desarrollo”. La Asamblea destacó que “la movilización y gestión de recursos extrapresupuestarios no debería incidir negativamente en la calidad de la ejecución del programa de trabajo de los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo”.

59. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), establecido para proporcionar fondos nuevos y adicionales en la forma de subsidios y en condiciones favorables para sufragar los costos incrementales convenidos de las medidas encaminadas a lograr los beneficios ambientales acordados a nivel mundial, ha informado que las necesidades de financiación para problemas del medio ambiente mundial en el mandato del FMAM están aumentando a niveles extraordinarios. Debido al aumento del alcance, la complejidad y la magnitud de los problemas ambientales de hoy, la financiación pública es vital, porque estos problemas solo se pueden resolver por medio de alianzas entre los gobiernos, el sector privado y las comunidades locales¹³.

60. El FMAM ha recomendado que aumenten sustancialmente los niveles de financiación de tareas ambientales a nivel mundial para buscar solución a problemas cada vez más urgentes. Reconociendo el argumento de que “las soluciones son costosas y van en contra de intereses económicos arraigados”, advierte, no obstante, que “es más costoso a la larga no resolver los problemas, ya que pone en peligro la subsistencia futura de la humanidad en el planeta, lo que entraña peligros específicos para los pobres y para los países subdesarrollados¹⁴”.

61. Teniendo en cuenta que van en aumento las necesidades de financiación de los países en desarrollo para cumplir sus obligaciones ambientales en general, el Director Ejecutivo considera que es fundamental examinar a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas si la financiación de las actividades ambientales es suficiente y eficaz para conocer las deficiencias y, por ende, hacer frente a esas dificultades. No obstante, sería mezquino centrarse solo en el concepto de costos incrementales. La secretaría del PNUMA está dispuesta a apoyar toda iniciativa que examine ampliamente los problemas de financiación con que tropieza la gobernanza ambiental a nivel internacional.

13 FMAM (2009). “Main conclusions and recommendations of the fourth overall performance study of the GEF: progress toward impact”. FMAM, Washington, D.C. [http://www.thegef.org/uploadedFiles/GEFME-C36-Inf1-OPS4-Section1-10909\(2\).pdf](http://www.thegef.org/uploadedFiles/GEFME-C36-Inf1-OPS4-Section1-10909(2).pdf).

14 Ibid.

62. El PNUMA, que administra el Fondo para el Medio Ambiente, algunos fondos fiduciarios y otros mecanismos de financiación para la aplicación de diversos acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, como el Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal, participa como organismo de ejecución en el FMAM, cuenta con una extraordinaria experiencia en la financiación de actividades ambientales en sentido más general y podría desempeñar una función estratégica en dicho proceso de examen, si se llegara a realizar. Sin embargo, examinar por su cuenta el concepto de costos incrementales tal vez no sea estratégico, si no se consideran los aspectos más amplios de la gobernanza ambiental a nivel internacional.

Recomendación 9: La Asamblea General, tras recibir el precitado informe del Secretario General y las opiniones al respecto de los órganos intergubernamentales interesados, debería redefinir el concepto de financiación de los costos incrementales aplicable a los mecanismos financieros existentes.

63. Como se observó en otros párrafos, el concepto de costos incrementales, que prevé la asignación de fondos a los países en desarrollo para sufragar los costos adicionales que entraña el cumplimiento de sus obligaciones generales con el medio ambiente, es un principio aceptado de la política de las Naciones Unidas. Ahora bien, un estudio sobre financiación de los costos incrementales que se destaca en la recomendación 8 y la necesidad de redefinirlo como se señala en la recomendación 9 no tiene necesariamente que ser una práctica productiva, ya que los medios de aplicación son una tarea permanente en los procesos de las Naciones Unidas, como la Segunda Comisión de la Asamblea General y la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. El Director Ejecutivo expresa preocupación por la falta de financiación para hacer frente a los problemas ambientales en general.

64. Por ejemplo, en la asignación destinada al PNUMA en el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas no se prevén los costos de secretaría¹⁵ y los recursos del Fondo para el Medio Ambiente son insuficientes para financiar con eficacia las actividades ambientales encaminadas a buscar solución a los cambios ambientales sin precedentes a todos los niveles señalados en el cuarto informe de la serie *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial: Perspectivas del Medio Ambiente Mundial: medio ambiente para el desarrollo*, cambios sobre los cuales la Asamblea General ha expresado profunda preocupación. Los recursos financieros tampoco son suficientes para la aplicación a nivel de todo el sistema de, por ejemplo, el Plan Estratégico de Bali.

65. De ahí que el Director Ejecutivo apoye en principio la recomendación en lo que se refiere al examen de los actuales mecanismos financieros, al señalar que la Asamblea General, mediante su resolución 62/208 de 19 de diciembre de 2007, hizo hincapié en que “el aumento de las contribuciones financieras al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo es esencial para alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio y, a ese respecto, reconoce que existen vínculos que se refuerzan mutuamente entre el aumento de la eficacia, la eficiencia y la coherencia del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, la obtención de resultados concretos en la prestación de asistencia a los países en desarrollo con miras a erradicar la pobreza y lograr el crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible mediante las actividades operacionales para el desarrollo y la financiación general del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo”.

66. La secretaría del PNUMA considera, tras un minucioso análisis de los diversos mecanismos de financiación y de las deliberaciones y decisiones de los órganos rectores pertinentes de las organizaciones de las Naciones Unidas, que la Asamblea General ofrece la oportunidad de eliminar la falta de financiación para la gobernanza ambiental a nivel internacional y lograr la coherencia y cohesión que afecta a los mecanismos de financiación.

Recomendación 10: El Secretario General, sobre la base de una propuesta del Director Ejecutivo del PNUMA y en consulta con las secretarías de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente administrados por el PNUMA, debería:

- a) **Promover o reconsiderar la delegación de atribuciones, la división de funciones y responsabilidades entre las entidades que proporcionan servicios administrativos, financieros y de gestión de los recursos humanos a las conferencias de las Partes; y**

¹⁵ Esto representa un 4% del presupuesto del PNUMA.

- b) Establecer un acuerdo en el que se definan claramente el nivel y la clase de los servicios que deben de prestar las oficinas de las Naciones Unidas en Nairobi y en Ginebra a las secretarías de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.**

67. El Director Ejecutivo apoya esta recomendación y está examinando los acuerdos administrativos vigentes entre el PNUMA y las secretarías de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente. Sobre la base de este examen, de las decisiones pertinentes de las conferencias de las Partes y de las enseñanzas aprendidas de la delegación de atribuciones en el PNUMA, se está redactando la delegación de atribuciones para las secretarías de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente administrados por el PNUMA. Esta delegación abarcará recursos humanos, adquisición, atenciones sociales y la aprobación de instrumentos jurídicos y documentos de proyectos. Esta delegación será la misma para todas las secretarías, aunque se tomarán en consideración las necesidades y capacidades específicas de cada una de ellas. El propósito general es facilitar la adopción de decisiones mediante la racionalización de los procedimientos y acuerdos administrativos. Los secretarios ejecutivos de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente rendirán cuentas al Director Ejecutivo respecto del ejercicio de las atribuciones delegadas.

68. La Sección de Servicios Corporativos de la secretaría del PNUMA está examinando en estos momentos los acuerdos administrativos, tomando en consideración las necesidades del Servicio de Gestión de Recursos Humanos en todas las oficinas del PNUMA, incluidas las secretarías de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente. Se espera con esta práctica establecer una clara división de las funciones y responsabilidades de las entidades que prestan servicios administrativos, financieros y de recursos humanos a los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente administrados por el PNUMA.

69. La secretaría del PNUMA presta apoyo administrativo a las secretarías de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente. Esta función de apoyo se contrata con la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi y la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, y para cada grupo de servicios se han redactado acuerdos sobre el nivel de esos servicios. Con todo, el PNUMA está examinando esos acuerdos con miras a mejorar el apoyo administrativo que se presta y precisarlo en el caso de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente.

Recomendación 11: El Secretario General, asistido por el Director Ejecutivo del PNUMA y en consulta con las secretarías de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, debería proceder a un examen de las prácticas del PNUMA y de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi relativas a la contratación de personal para las secretarías de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y proponer medidas encaminadas a mejorar la situación en materia de dotación de personal y la distribución geográfica del personal.

70. La dotación de personal de las secretarías de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente es aprobada por sus respectivas conferencias de las Partes y el proceso de selección se lleva a cabo por medio del sistema de contratación y gestión de talentos de las Naciones Unidas. El Director Ejecutivo nombró a un funcionario de coordinación de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente para aumentar la coordinación con la administración y la dotación de personal de esos acuerdos, con lo que ha aumentado la eficacia del proceso de contratación.

71. La situación de la dotación de personal y la distribución geográfica siguen mejorando en algunos frentes, entre ellos los controles ejecutivos para la contratación oportuna de conformidad con las metas establecidas por el plan de acción sobre recursos humanos y las acordadas en el pacto del Director Ejecutivo con el Secretario General.

72. Como parte de las gestiones de la secretaría del PNUMA para delegar responsabilidades de recursos humanos en los secretarios ejecutivos de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, el PNUMA sigue racionalizando sus prácticas y procedimientos de contratación actuales con el objetivo de reducir el tiempo que demora cubrir un puesto vacante y mejorar la composición por sexos y la distribución geográfica. Algo parecido se está haciendo en favor del PNUMA.

Recomendación 12: El Secretario General debería:

- a) Aumentar la transparencia en la utilización de los recursos para gastos de apoyo a programas sobre la base de los gastos efectivos y en la prestación de servicios a los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente administrados por las Naciones Unidas y**

el PNUMA y, con ese fin, velar por que los gastos de apoyo a programas cargados por esos servicios se presupuesten y se apliquen de acuerdo con los gastos efectivamente realizados;

- b) **Dar instrucciones al Contralor de las Naciones Unidas para que realice consultas con las entidades de las Naciones Unidas que proporcionan servicios administrativos a las Conferencias de las Partes y, sobre la base de esas consultas, presentar a la Asamblea General para su aprobación propuestas destinadas a establecer un presupuesto común para los servicios de apoyo administrativo proporcionados a los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente e informar a las Conferencias de las Partes acerca de las consecuencias administrativas y presupuestarias resultantes de ese arreglo.**

73. El Director Ejecutivo apoya la recomendación 12 a) en principio y actualmente está terminando un estudio interno de los gastos de apoyo a los programas. En la aplicación de esta recomendación se tomarán en consideración los acuerdos de la Junta de jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación sobre la definición y el uso de los gastos de apoyo a los programas, en particular los gastos definidos como “indirectos”: gastos que no se pueden “vincular inequívocamente con actividades, proyectos o programas específicos¹⁶”. También tendrá debidamente en cuenta la instrucción administrativa ST/AI/286, de 3 de marzo de 1982: política de las Naciones Unidas que rige la utilización de los ingresos en concepto de gastos de apoyo a los programas. En esta instrucción se establece como requisito que el ingreso en concepto de gastos de apoyo al programa se utilice en aspectos donde exista una relación demostrable entre la actividad de apoyo de que se trate y las actividades que generó el ingreso para apoyo al programa y se orienta que ese ingreso sea distribuido equitativamente entre la administración del proyecto, la administración del programa y las funciones administrativas centrales.

74. Sin embargo, el Director Ejecutivo no es partidario de la recomendación 12 b) en la forma en que está redactada. Hay que considerar el control del número y la proliferación de secretarías independientes antes de transarse por una estrategia retroactiva: determinar la mejor manera de hacer frente a esta proliferación del pasado y en el futuro. Esto mismo se señala en la recomendación 4. En la recomendación 12 b) se tiene que reconocer también la asignación de esa responsabilidad al Director Ejecutivo del PNUMA, al Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial y a las conferencias de las Partes.