

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE

1999

INFORME ANUAL DE EVALUACIÓN

DEPENDENCIA DE EVALUACIÓN Y CONTROL

AGOSTO DE 2000

Índice

	<u>Página</u>
Prólogo.....	6
Prefacio.....	7
Agradecimiento.....	8
Lista de abreviaturas.....	9
I. SINOPSIS.....	10
II. INTRODUCCIÓN.....	11
A. Misión del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.....	11
B. Mandato y objetivos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.....	11
C. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo - Cumbre para la Tierra.....	12
D. Decisiones adoptadas por el Consejo de Administración en su 18.º periodo de sesiones.....	12
E. La Declaración de Nairobi sobre el papel y el mandato del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.....	13
F. Revitalización, reforma y fortalecimiento del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.....	13
III. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE LA DEPENDENCIA DE EVALUACIÓN Y CONTROL	14
A. Estudio de gestión sobre fondos fiduciarios y contribuciones de contraparte	15
B. Evaluaciones de subprogramas.....	15
C. Evaluaciones detalladas de proyectos.....	16
D. Hojas de datos de autoevaluación.....	16
IV. ESTUDIO DE GESTIÓN SOBRE FONDOS FIDUCIARIOS Y CONTRIBUCIONES DE CONTRAPARTE	17
A. Constataciones específicas.....	18
1. El presupuesto ordinario de las Naciones Unidas.....	18
2. El Fondo para el Medio Ambiente.....	19
3. Fondos fiduciarios y contribuciones de contraparte (recursos extrapresupuestarios)	19
4. Financiación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial.....	20
B. Preocupaciones.....	20
1. La función normativa del Consejo de Administración.....	20
2. Composición y orientación del programa de trabajo.....	21
3. Dotación de personal y adquisiciones.....	21

C.	Recomendaciones.....	21
1.	Medidas que debe adoptar el Consejo de Administración.....	21
2.	Medidas que ha de adoptar el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.....	23
3.	Medidas que ha de adoptar la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi23.....	23
V.	IDONEIDAD Y PERTINENCIA.....	23
A.	Evaluaciones de subprogramas.....	23
B.	Evaluaciones detalladas de proyectos.....	25
1.	Enfoque adoptado por los proyectos.....	26
2.	Utilización de los conocimientos técnicos regionales locales.....	28
3.	Necesidad de examinar las misiones y los criterios.....	28
4.	Presuposiciones hechas en el diseño de proyectos.....	28
5.	Criterios de sostenibilidad.....	29
C.	Hojas de datos de autoevaluación.....	30
VI.	EFICACIA Y EFICIENCIA.....	32
A.	Evaluaciones de subprogramas.....	32
1.	Medida en que los resultados y productos esperados se han conseguido dentro del presupuesto y el calendario previstos.....	32
a)	Evaluación, elaboración de bases de datos y difusión de información.....	32
b)	Elaboración de políticas y promoción de la adopción de medidas.....	33
c)	Creación de capacidad.....	34
d)	Sensibilización del público.....	35
e)	Informes y documentos normativos.....	36
f)	Publicaciones, diarios y boletines.....	37
2.	Alcance de la colaboración con otros asociados.....	38
3.	Eficacia de la estructura y la gestión.....	39
B.	Evaluaciones detalladas de proyectos.....	40
1.	Medida en que se han obtenido los productos y resultados previstos.....	40
a)	Proyectos de elaboración de políticas.....	40
b)	Evaluación de la elaboración de bases de datos y la difusión de información.....	41
c)	Sensibilización.....	42
d)	Creación de capacidad.....	42
2.	Alcance de la colaboración con otros asociados.....	43
3.	Eficiencia de la estructura y la gestión.....	43
C.	Hojas de datos de autoevaluación.....	44
1.	Iniciación y finalización de los proyectos.....	44
2.	Utilización de los fondos.....	48

VII.	REPERCUSIONES.....	49
A.	Evaluaciones de subprogramas.....	49
1.	Creación de capacidad (programas de capacitación, cursos prácticos, reuniones y conferencias).....	50
2.	Evaluación, elaboración de bases de datos y difusión de información	50
3.	Actividades y resultados en materia de elaboración de políticas: convenios, iniciativas especiales, planes de acción nacionales y estudios generales por países	51
B.	Evaluaciones detalladas.....	52
1.	Repercusión en las políticas específicas de los gobiernos beneficiarios.....	52
2.	Repercusión en las instituciones regionales.....	53
3.	Repercusión en los países donantes y las organizaciones multilaterales.....	53
C.	Hojas de datos de autoevaluación.....	54
1.	Repercusión en el papel del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.....	54
2.	Repercusión en los gobiernos y las instituciones nacionales.....	54
3.	Repercusión en los organismos del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones.....	55
4.	Repercusión en la financiación de programas y proyectos ambientales por donantes y organizaciones multilaterales de financiación.....	55
VIII.	LECCIONES APRENDIDAS.....	55
IX.	PREOCUPACIONES.....	56
A.	Problemas estructurales.....	56
1.	Financiación.....	56
2.	Mantenimiento del orden de prioridad en la fase de diseño.....	57
3.	Sostenibilidad.....	57
4.	Cambios en la gestión.....	58
B.	Gestión y coordinación.....	58
1.	Procedimientos de dotación y contratación de personal.....	58
2.	Vigilancia, evaluación y presentación de informes.....	58
C.	Actividades.....	59
1.	Creación de capacidad.....	59
2.	Publicaciones y documentos de política general.....	59
3.	Evaluación, elaboración de bases de datos y difusión de información	59
4.	Elaboración de políticas y promoción de la adopción de medidas.....	60
X.	EVALUACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICA.....	60

XI.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	61
A.	Conclusiones y recomendaciones estructurales.....	61
1.	Financiación del programa ambiental.....	61
2.	Consideraciones relativas al establecimiento de prioridades en la fase de diseño.....	63
3.	Sostenibilidad.....	63
4.	Gestión del cambio.....	64
B.	Actividades de amplio alcance.....	64
1.	Creación de capacidad.....	64
2.	Publicaciones y documentos de política general.....	65
3.	Evaluación, elaboración de bases de datos y difusión de información.....	65
4.	Elaboración de políticas y promoción de la adopción de medidas.....	66
C.	Gestión.....	66
	Hojas de datos de autoevaluación.....	66

ANEXOS

I.	Plan para la aplicación de las recomendaciones del Informe Anual de Evaluación de 1998...	68
II.	Lista de evaluaciones de subprogramas.....	74
III.	Lista de evaluaciones detalladas de proyectos.....	75
IV.	Lista de evaluaciones internas de proyectos.....	76
V.	Lista de hojas de datos de autoevaluación e informes de finalización para 1999.....	77

PRÓLOGO

Por su misma naturaleza, las evaluaciones son actividades de gran proyección exterior que suelen preocupar a los encargados de la ejecución de los programas. Sin embargo, con el paso de los años el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha aprendido que las evaluaciones, antes que ejercicios para encontrar errores, son realmente un instrumento de gestión estratégica que permite al personal de programas y de gestión no sólo pasar revista a los progresos realizados sino también reflexionar críticamente sobre las limitaciones y retos que conlleva la aplicación de un programa ambiental mundial de calidad. Habida cuenta de que la evaluación es una actividad independiente pero de gran proyección exterior, el PNUMA ha permitido que consultores independientes expongan sin temor los logros, limitaciones y problemas del Programa. Queremos que nuestro Consejo de Administración, nuestros donantes, nuestros asociados y nuestros colaboradores oigan hablar de nuestro trabajo a quienes lo evalúan independientemente. Los que formamos parte del PNUMA respondemos ante nuestro Consejo de Administración y nuestros donantes de los recursos que se nos han confiado y creemos que las evaluaciones son un medio transparente de rendir cuentas de nuestras actividades a la comunidad mundial.

Nuestras obligaciones, compromisos y problemas mundiales son bien conocidos. La demanda de productos y de asistencia del PNUMA sigue creciendo rápidamente, y con frecuencia se recurre a nuestros servicios y a nuestra experiencia técnica para hacer frente a un número cada vez mayor de emergencias ambientales, nuevos problemas ambientales y trabajos ambientales en curso. Nuestros recursos, sin embargo, crecen a un ritmo moderado. En el Informe Anual de Evaluación de 1999 se pone de manifiesto que la capacidad del PNUMA para aplicar un programa ambiental de calidad no está limitada por la falta de capacidad técnica, sino más bien por la insuficiencia de los recursos.

El Informe Anual de Evaluación también revela claramente que el PNUMA ha demostrado que es capaz de sacar mayor partido a sus limitados recursos. Esto constituye una prueba de nuestro compromiso con la ordenación sostenible de los recursos naturales de la tierra. El compromiso del PNUMA con una ordenación eficaz del medio ambiente es cada vez más firme, y tanto su función catalítica como sus esfuerzos de colaboración dentro del sistema de las Naciones Unidas y con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales se exponen con gran amplitud en las muchas evaluaciones analizadas en el presente informe.

El Informe Anual de Evaluación de 1999 representa un reto a nuestro Consejo de Administración para que asigne recursos financieros suficientes para la ejecución del programa de trabajo aprobado. Las evaluaciones independientes han demostrado que el PNUMA está aplicando en la práctica un programa de calidad que mejoraría aún más si se le asignaran recursos adicionales.

Klaus Töpfer
Director Ejecutivo
PNUMA

PREFACIO

Éste no es un informe anual de evaluación como los anteriores, sino más bien un documento histórico que articula con la mayor claridad los logros y límites del PNUMA y los desafíos que éste afronta. Es histórico porque demuestra no sólo lo mucho que el PNUMA ha logrado con tan pocos recursos, sino también la forma en que su equipo de gestión ha transformado lo que tradicionalmente se consideraba "trabajo policial" y un "ejercicio para encontrar errores" en un instrumento de gestión estratégica. La evaluación que contiene demuestra asimismo que el PNUMA no sólo está alcanzando sus objetivos y cumpliendo su mandato, sino que también confía en el futuro y en su capacidad para afrontar los retos de hoy y de mañana.

El Informe Anual de Evaluación de 1999 revela que los esfuerzos del PNUMA en muchas esferas de programas están rindiendo frutos positivos. En su debido momento, la aplicación de los programas, la transparencia y la contabilidad han confluído finalmente en la encrucijada de una transformación colectiva que garantiza que el PNUMA siga siendo un protagonista mundial en la catálisis de la actuación ambiental.

El Informe Anual de Evaluación pone de relieve las cuestiones estratégicas y operacionales que afectan a la aplicación del programa ambiental mundial. Expone la forma en que el PNUMA ha forjado asociaciones y actividades conjuntas y de colaboración con gobiernos, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y el sistema de las Naciones Unidas para aplicar el programa ambiental mundial. La fuerza del PNUMA ha seguido residiendo en su capacidad para catalizar el trabajo de otros y trabajar con ellos y por medio de ellos, multiplicando así considerablemente sus productos y servicios.

La evaluación demuestra que el PNUMA tiene la capacidad y la tenacidad necesarias para superar las muchas limitaciones y problemas que afronta, sin renunciar por ello a su protagonismo en la esfera del medio ambiente. Por lo demás, las inversiones a largo plazo del PNUMA en asociaciones, personal especializado y capacidades de evaluación están rindiendo fruto y produciendo efectos en el escenario ambiental.

El presente documento entre periodos de sesiones del Consejo de Administración, por consiguiente, presenta al Consejo de Administración del PNUMA, a los donantes y a los asociados un panorama general de la labor del Programa en 1999, aclarando la política estratégica del PNUMA y las cuestiones programáticas que está abordando, así como los problemas a los que habrá de hacer frente para seguir aplicando el programa ambiental mundial.

Backson Sibanda
Jefe de la Dependencia de Evaluación y Control
PNUMA

AGRADECIMIENTO

El informe anual de evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) es un instrumento importante que proporciona al PNUMA inestimable información derivada de las lecciones prácticas extraídas de experiencias que sirven como orientación para el establecimiento de futuras metas y actividades. La preparación del informe es, por consiguiente, una actividad en la que participan muchas personas y a la que contribuyen consultores independientes, administradores de programas y proyectos, el personal de otras divisiones del PNUMA y el personal de la Dependencia de Evaluación y Control.

La Dependencia de Evaluación y Control, que pone en marcha y coordina el proceso de evaluación, desea agradecer las aportaciones de los siguientes consultores independientes:

Jenny Gregory	M.B.K. Darkoh
S.K. Imbamba	Aldo G. Manos
Dorothy Ongeso	John A. Carter
Stephane Doumbe-Bille	Etienne Sinatamboup
Kifle Lemma	Bob Munro
T. Ngara	P.K. Gupta
Jason M. Mochache	Julian Kinderlerer
Grethel Aguilar	Emilio Lebre La Rovere
Mohamed El-Raey	Thomas Heim
Frank Attere	Teame Tewolde-Berhan

También es objeto de nuestro reconocimiento la aportación de todos los funcionarios de programas y proyectos que presentaron hojas de datos de autoevaluación.

Por último, la Dependencia de Evaluación y Control expresa su reconocimiento a los directores de divisiones del PNUMA y al personal cuyos comentarios han enriquecido sustancialmente el informe final.

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

AMCEN	Conferencia Ministerial Africana sobre el Medio Ambiente
CEPA	Comisión Económica para África
CILSS	Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CPI	Subdivisión de Comunicaciones e Información Pública ante el PNUMA
ECOWAS	Comunidad Económica de Estados de África Occidental
ELI/LAC	Derecho e Instituciones Ambientales en América Latina y el Caribe
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GCIAI	Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional
ICAM	Ordenación Integrada de las Zonas Costeras
IGAD	Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo
IPGRI	Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos
NIEM III	Red para la Ordenación Ambiental de las Industrias - Fase III
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMM	Organización Meteorológica Mundial
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUN	Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi
ORAN	Oficina Regional para América del Norte
ORPA	Oficina Regional para África
ORPALC	Oficina Regional para América Latina y el Caribe
OUA	Organización de la Unidad Africana
PAM	Plan de Acción del Mediterráneo
PAP/RAC	Programa de Acción Prioritaria/Centro de Actividad Regional
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RIOD	Red Internacional de Organizaciones no Gubernamentales sobre la Desertificación
SADC	Comunidad para el Desarrollo del África Meridional
SIG	Sistema de Información Geográfica
SOTER	Base de Datos Digital sobre Suelos y Terrenos
UCCEE	Centro de Colaboración del PNUMA sobre Energía y Medio Ambiente
UICN	Unión Mundial para la Naturaleza
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
WCMC	Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación
WRI	Instituto de los Recursos Mundiales
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza

I. SINOPSIS

1. El Informe Anual de Evaluación de 1999 es una síntesis de las evaluaciones de un estudio de gestión, cuatro subprogramas, 12 evaluaciones detalladas de proyectos, dos evaluaciones internas de proyectos y 79 hojas de datos de autoevaluación. Expone y destaca cuestiones estratégicas y operacionales que repercuten en la aplicación del programa ambiental mundial. Los parámetros normalizados empleados en el análisis tanto de los subprogramas como de los proyectos son los siguientes: idoneidad y pertinencia, eficacia y eficiencia, y repercusión de las estrategias, objetivos y resultados a nivel regional y mundial.
2. En términos generales, las actividades y proyectos del programa del PNUMA tuvieron éxito en 1999. La evaluación ha establecido que las metas, objetivos y resultados de los subprogramas y proyectos evaluados fueron coherentes con el mandato y los objetivos del PNUMA. Su orientación, sus beneficiarios y sus prioridades se atuvieron al programa de trabajo aprobado por las decisiones pertinentes del Consejo de Administración y se centraron en las necesidades de los beneficiarios a nivel regional, subregional y nacional.
3. El enfoque conceptual adoptado por el PNUMA para abordar los problemas y las cuestiones ambientales ha consistido, por un lado, en reunir, evaluar y difundir información en base a la cual se ha creado consenso sobre la política ambiental a nivel mundial, regional y nacional, y por otro en apoyar y catalizar la aplicación de medidas encaminadas a alcanzar los objetivos ambientales establecidos por consenso mediante diversas actividades y proyectos centrados, entre otras cosas, en la creación de capacidad, el desarrollo de políticas, la sensibilización del público y la recogida, evaluación y difusión de información. Las estrategias y actividades empleadas por el PNUMA han sido en gran medida eficaces y eficientes.
4. En la evaluación se pone de relieve en particular que el PNUMA está aprovechando eficazmente la colaboración con los gobiernos nacionales, las organizaciones regionales, las organizaciones multilaterales y otros organismos de las Naciones Unidas, con objeto de cumplir su mandato y desempeñar su misión a nivel regional y mundial desarrollando conjuntamente proyectos, produciendo resultados, movilizandando la financiación y creando y sosteniendo redes para promover actividades encaminadas a hacer frente a los problemas ambientales.
5. Por lo que respecta a la repercusión de todo lo anterior, la evaluación ha revelado que debido a la función catalítica del PNUMA los subprogramas y proyectos evaluados han desembocado en la adopción de medidas encaminadas a mejorar la calidad del medio ambiente. Los productos y actividades del PNUMA han influido de manera significativa e importante en la formulación e internalización de políticas ambientales por parte de los gobiernos nacionales, las organizaciones intergubernamentales regionales, otros organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones multilaterales de financiación.
6. Hay, sin embargo, una cuestión estratégica, la necesidad de abordar la deficiencia estructural del mecanismo de financiación del programa del PNUMA que actualmente prevalece, que debe señalarse a la atención del Consejo de Administración del PNUMA. Hasta la fecha, el Consejo de Administración no ha conseguido, con el mecanismo de financiación existente, correlacionar el programa de trabajo aprobado y los recursos financieros necesarios.
7. El estudio de gestión de los fondos fiduciarios y las contribuciones de contraparte ha revelado que el mecanismo de financiación existente no garantiza un flujo financiero predecible para la aplicación de los programas de trabajo aprobados por el Consejo de Administración. Los gobiernos no han cumplido sus obligaciones, y el PNUMA no tiene una estrategia global y funcional para la movilización de fondos que garantice la estabilidad en la ejecución de los programas de trabajo.
8. El estudio de gestión ha establecido además que los fondos fiduciarios se han convertido en una fuente importante de financiación para el PNUMA. Sin embargo, actualmente la repercusión de la magnitud y el papel creciente de los fondos fiduciarios, dentro de la estructura financiera global del PNUMA, en el programa ambiental mundial y el mandato del PNUMA no han sido suficientemente reconocidos y apreciados, ni evaluados periódicamente por el Consejo de Administración. Por consiguiente, el PNUMA debe preparar un documento global de estrategia sobre financiación predecible y movilización de recursos para someterlo al Consejo de Administración.

9. En suma, la discrepancia entre los programas de trabajo aprobados y los fondos disponibles repercute negativamente en la ejecución del programa del PNUMA. Muchas actividades aprobadas tienen que aplazarse, reducirse o abandonarse, como consecuencia de lo cual los efectos en la ordenación del medio ambiente mundial previstos por el Consejo de Administración no se hacen realidad, y la eficacia del PNUMA se ve reducida.

INFORME ANUAL DE EVALUACIÓN 1999

II. INTRODUCCIÓN

10. El Informe Anual de Evaluación 1999 es una síntesis de las evaluaciones de un estudio de gestión, cuatro subprogramas, 12 evaluaciones detalladas de proyectos, dos evaluaciones internas de proyectos y 79 hojas de datos de autoevaluación. Tiene por objeto proporcionar información sobre la forma en que el PNUMA está aplicando sus programas y proyectos contrastándola con los objetivos establecidos en su mandato. Las conclusiones de la evaluación se basan en la experiencia obtenida y ponen de relieve las esferas en las que el PNUMA ha trabajado con provecho, instando al mismo tiempo al programa y previniéndole con respecto a aquéllas en las que los resultados han sido menos que satisfactorios. Los gestores deberán usar los resultados de la evaluación para planificar futuras actividades y tomar decisiones fundamentadas.

11. Como se indica en el informe, en términos generales las actividades de los proyectos y programas del PNUMA rindieron fruto en 1999. La contribución del PNUMA fue eficaz por lo que se refiere a la orientación, las metodologías, la coordinación y el apoyo intelectual en general. También en términos generales, el PNUMA ha logrado forjar asociaciones y poner en marcha actividades de colaboración para la aplicación de programas ambientales a nivel mundial, regional y nacional. La evaluación anual ha puesto también de manifiesto algunas limitaciones que si no se controlan podrían seguir influyendo negativamente en la ejecución de los programas y proyectos. Esas limitaciones guardan relación tanto con cuestiones estructurales como con problemas de ejecución. La evaluación realizada pone de manifiesto la necesidad de que el PNUMA aproveche las lecciones aprendidas para no tropezar con los mismos obstáculos en el futuro.

12. También se ha observado que las hojas de datos de autoevaluación presentadas en 1999 son sustantiva y cualitativamente mejores que las de 1998, como resultado de la respuesta positiva de los administradores de programas a las solicitudes de información. La proporción entre el número de comunicaciones y el número de proyectos activos, sin embargo, sigue siendo muy baja. Los resultados insatisfactorios del proceso de autoevaluación constituyen motivo de inquietud, e impiden al PNUMA disponer de un cuadro completo de la ejecución de proyectos y programas.

A. Misión del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

13. La misión del PNUMA es dirigir y alentar la participación en el cuidado del medio ambiente, inspirando, informando y dando a las naciones y los pueblos los medios para mejorar la calidad de la vida sin poner en peligro la de futuras generaciones.

B. Mandato y objetivos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

14. El mandato y los objetivos del PNUMA están establecidos en la resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1992, y en ulteriores enmiendas adoptadas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I), párrafo 38.22), así como en la Declaración de Nairobi sobre el papel y el mandato del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente adoptada en el 19.º periodo de sesiones del Consejo de Administración del PNUMA.

15. Las fuentes legislativas y declaraciones y decisiones del Consejo de Administración arriba citadas encomiendan al PNUMA que actúe como autoridad del sistema de las Naciones Unidas encargada de las cuestiones ambientales a nivel mundial y regional. Con ese objeto, se encomienda al PNUMA que catalice y coordine el desarrollo de un consenso sobre política ambiental manteniendo bajo examen la situación del

medio ambiente mundial y señalando las nuevas cuestiones ambientales a la atención de la comunidad internacional y de los gobiernos a efectos de la adopción de medidas. Merece la pena, por consiguiente, hacer referencia a las siguientes fuentes que configuran el mandato del PNUMA.

C. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo - Cumbre para la Tierra

16. La Cumbre para la Tierra encomendó al PNUMA que ayudara a los gobiernos, los organismos de desarrollo y las organizaciones que lo solicitaran a integrar aspectos ambientales en sus políticas y programas de desarrollo. Como parte de ese apoyo debía prestarse asesoramiento ambiental, técnico y normativo durante la formulación y la ejecución de los programas.

D. Decisiones adoptadas por el Consejo de Administración en su 18.º periodo de sesiones

17. En su decisión 18/1, de 26 de mayo de 1995, el Consejo de Administración marcó pautas sobre la función del PNUMA, cuyas actividades debían centrarse en las siguientes esferas:

- a) Evaluar y resolver cuestiones críticas existentes e incipientes en la esfera del medio ambiente;
- b) Promover la cooperación internacional en la esfera del medio ambiente y recomendar, cuando proceda, políticas a tal fin;
- c) Actuar como catalizador para abordar las principales amenazas al medio ambiente;
- d) Vigilar la situación del medio ambiente mundial mediante la reunión y difusión de información ambiental fiable;
- e) Facilitar la coordinación de las actividades de todos los órganos de las Naciones Unidas sobre cuestiones relacionadas con el medio ambiente, asegurando, mediante la cooperación, el enlace y la participación de expertos, que en sus actividades tengan en cuenta las consideraciones ambientales;
- f) Apoyar, previa solicitud, a los ministerios y otras autoridades nacionales del medio ambiente, en particular en países en desarrollo y países con economías en transición, en la formulación y ejecución de sus políticas ambientales y actividades de creación de capacidad conexas;
- g) Promover el desarrollo del derecho ambiental internacional;
- h) Prestar asesoramiento de expertos sobre el desarrollo y la utilización de instrumentos y conceptos económicos ambientales;
- i) Elaborar programas regionales para el medio ambiente.

18. El Consejo de Administración decidió asimismo que los resultados principales de las actividades del PNUMA debían ser los siguientes:

- a) Disposiciones internacionales para mejorar la protección ambiental;
- b) Evaluaciones periódicas y pronósticos científicamente racionales, concebidos para apoyar el proceso de adopción de decisiones y la creación de un consenso internacional sobre las principales amenazas ambientales y las respuestas a ellas;
- c) Una coordinación más eficaz en cuestiones ambientales dentro del sistema de las Naciones Unidas;

d) Opciones de política y asesoramiento a gobiernos, organizaciones multilaterales y otras entidades, que incorporen la dimensión ambiental en el proceso del desarrollo sostenible y fortalezcan la protección ambiental;

e) Una mayor concienciación de la población, y una mayor capacidad de gestión ambiental y de respuesta internacional y nacional eficaz a las amenazas de degradación del medio ambiente.

E. La Declaración de Nairobi sobre el papel y el mandato del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

19. En la Declaración de Nairobi, el mandato normativo vigente del PNUMA se desarrolló en la siguiente forma:

a) Prestar asesoramiento normativo basándose en los conocimientos científicos y técnicos más avanzados;

b) Promover la aplicación de normas y políticas internacionales acordadas;

c) Actuar como vínculo eficaz entre los círculos científicos y los encargados de la adopción de decisiones;

d) Prestar servicios de asesoramiento y para la elaboración de políticas generales a los gobiernos y a las instituciones pertinentes en áreas clave del desarrollo de las instituciones

20. El programa de trabajo para 1998-1999 se elaboró seguidamente en consonancia con el mandato y las orientaciones normativas establecidas, a cuyos efectos el Consejo de Administración, en su decisión 19/22, de 7 de febrero de 1997, aprobó un presupuesto de 75 millones de dólares EE.UU. del Fondo para el Medio Ambiente para la aplicación del programa de trabajo.

21. Posteriormente, el PNUMA, para desempeñar su mandato ampliado, estableció los siguientes subprogramas:

a) Ordenación y utilización sostenible de los recursos naturales;

b) Producción y consumo sostenibles;

c) Un medio ambiente mejor para la salud y el bienestar humanos;

d) Globalización y medio ambiente;

e) Prestación de servicios y apoyo a nivel mundial y regional.

F. Revitalización, reforma y fortalecimiento del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

22. El Consejo de Administración, en su decisión SS.V/2, de 22 de mayo de 1998, subrayó que el PNUMA ha sido y debe seguir siendo el principal órgano de las Naciones Unidas en la esfera del medio ambiente, y que su función debe ser la de actuar como principal autoridad sobre el medio ambiente a nivel mundial que determine las actividades mundiales en pro del medio ambiente, que promueva la aplicación coherente de la dimensión ambiental del desarrollo sostenible dentro del sistema de las Naciones Unidas y que actúe como principal defensor del medio ambiente mundial.

23. El Consejo de Administración afirmó además que la futura reforma del PNUMA en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas debía basarse en las siguientes consideraciones:

- a) Las actividades futuras y la estructura organizativa de la Secretaría del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente deberían estar en perfecta consonancia con el mandato que figura en la Declaración de Nairobi;
- b) La reforma debería tener como objetivo seguir potenciando la función del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente como principal órgano de las Naciones Unidas en la esfera del medio ambiente;
- c) La futura reforma organizativa del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente debe garantizar el funcionamiento más racional, eficiente y económico de la secretaría del PNUMA en su conjunto;

24. El Consejo de Administración aprobó también las propuestas del Director Ejecutivo, en consonancia con el espíritu de la Declaración de Nairobi, con respecto a las esferas de concentración de las actividades del PNUMA, a saber:

- a) Información, evaluación e investigación sobre el medio ambiente, incluida la capacidad de respuesta ante las emergencias ambientales y el fortalecimiento de las funciones de alerta temprana y evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente;
- b) Mejoramiento de la coordinación entre los convenios ambientales y elaboración de instrumentos de política ambiental;
- c) Agua dulce;
- d) Transferencia de tecnología e industria;
- e) Apoyo a África;

así como otras esferas prioritarias del PNUMA establecidas por el Consejo de Administración en su 19.º periodo de sesiones.

25. En el curso del bienio 1998-1999, el PNUMA cambió la estructura temática y sectorial arriba expuesta por una estructura funcional y reorganizó sus dependencias sustantivas. Los efectos de la nueva estructura se manifestarán plenamente en el bienio 2000-2001. La nueva estructura está compuesta por las siguientes seis divisiones funcionales:

- a) Información y Evaluación Ambientales y Alerta Temprana;
- b) Elaboración de políticas ambientales y Derecho;
- c) Aplicación de las políticas ambientales;
- d) Tecnología, industria y economía;
- e) Cooperación y representación regionales;
- f) Convenios ambientales.

III. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE LA DEPENDENCIA DE EVALUACIÓN Y CONTROL

Introducción

26. El PNUMA otorga gran importancia a la evaluación como instrumento de gestión. La presente evaluación ofrece información sobre la forma en que el programa del PNUMA se aplicó en 1999, además de

valiosa información de gestión sobre las virtudes y los defectos de las actividades de los proyectos y programas. Esta información global ayuda al PNUMA a determinar la medida en que está cumpliendo su mandato y su misión, así como el modo en que está respondiendo a los problemas ambientales mundiales. También ayuda al PNUMA a planificar sus futuras actividades basándolas en información concreta.

27. De los 287 proyectos en curso en 1999 se evaluó un total de 92 proyectos y cuatro subprogramas. Para las evaluaciones detalladas y las evaluaciones internas se recurrió a consultores con sede en la región, lo que permitió hacer ahorros significativos.

28. En el presente Informe Anual de Evaluación se analiza por separado el Estudio de gestión sobre fondos fiduciarios y contribuciones de contraparte. Las constataciones, conclusiones y recomendaciones se presentan sucintamente en el capítulo IV del informe, mientras que la síntesis de los informes de evaluación de los subprogramas, las evaluaciones detalladas de proyectos y las hojas de datos de autoevaluación se combinan y organizan con arreglo a los principales parámetros de evaluación en capítulos sucesivos.

29. El análisis de las evaluaciones detalladas de los proyectos y los subprogramas y las hojas de datos de autoevaluación se basó en los siguientes parámetros: idoneidad y pertinencia; eficacia y eficiencia; y repercusión. Estos parámetros se analizaron y evaluaron además en razón de sus diversos aspectos pertinentes. Las evaluaciones detalladas incluyeron los siguientes factores: enfoque, orientación, estructuras, mecanismos de coordinación, puntualidad del proyecto, utilización de presupuesto, consecución de objetivos, logro de resultados, repercusión y sostenibilidad. Para las hojas de datos de autoevaluación, los datos estadísticos se analizaron y se presentaron en forma de gráficos.

A. Estudio de gestión sobre fondos fiduciarios y contribuciones de contraparte

30. Consciente del creciente volumen de fondos fiduciarios y contribuciones de contraparte a lo largo de los años en comparación con el Fondo para el Medio Ambiente, el PNUMA emprendió un estudio para conocer la función y repercusión real de esos fondos en el marco de su estructura de financiación global. También se pidió a los consultores que determinaran si la nueva estructura de financiación estaba influyendo en la capacidad del PNUMA para cumplir su mandato y su misión.

31. El estudio ha dado lugar a importantes constataciones y conclusiones, algunas de las cuales han corregido ciertos malentendidos sobre los fondos fiduciarios, mientras que otras han justificado la necesidad de proceder a un examen detallado de las actuales prácticas de gestión del PNUMA relativas a los fondos fiduciarios a nivel del Consejo de Administración y de la secretaría del PNUMA.

32. El Informe Anual de Evaluación de 1999 presenta, por consiguiente, un resumen de las principales constataciones, conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio. Un comité (compuesto por personal de gestión superior y de grado medio del PNUMA), invitado por la Dependencia de Evaluación y Control, está examinando las constataciones y conclusiones del estudio con el fin de formular recomendaciones prácticas sobre el modo en que el PNUMA puede fortalecer la gestión efectiva y la utilización de los fondos fiduciarios en apoyo de su misión y su mandato.

B. Evaluaciones de subprogramas

33. En 1999 se evaluaron los siguientes cuatro subprogramas:

- a) Cuidado de los Recursos Biológicos;
- b) Cuidado de los Recursos de Tierra;
- c) Energía;
- d) Derecho e Instituciones Ambientales en América Latina y el Caribe.

34. El rendimiento de los subprogramas se evaluó con arreglo a los parámetros normalizados de idoneidad, pertinencia, eficacia, eficiencia y repercusión, así como en virtud de su contribución al cumplimiento del mandato y la misión del PNUMA.

35. En esta evaluación anual se presenta una síntesis de las principales constataciones y preocupaciones derivadas de las cuatro evaluaciones. Esta presentación específica ofrece al equipo de gestión del PNUMA la oportunidad de abordar cuestiones estratégicas que afectan a distintos subprogramas por lo que respecta al diseño, la aplicación y la gestión de proyectos y programas.

C. Evaluaciones detalladas de proyectos

36. El Informe Anual de Evaluación de 1999 analiza 12 evaluaciones detalladas de proyectos y dos evaluaciones internas. La lista de esos proyectos se adjunta como anexos III y IV. El análisis determina las tendencias y pautas de la ejecución de los proyectos, así como las virtudes y defectos del diseño, la aplicación y la gestión de los proyectos. En el informe no se presentan los resúmenes de cada proyecto, sino más bien las conclusiones generales basadas en parámetros de rendimiento específicos, con lo que se trata de establecer tendencias y subrayar la importancia de algunas cuestiones presentando ilustraciones y ejemplos concretos de las constataciones o conclusiones relativas a proyectos específicos.

37. El análisis se centra en el rendimiento de los proyectos del PNUMA evaluados sobre la base de los parámetros normalizados arriba citados. Trata asimismo de identificar las cuestiones estratégicas que afectan a la ejecución de los proyectos y a su contribución prevista a los objetivos de los subprogramas y al cumplimiento global del mandato y la misión del PNUMA.

D. Hojas de datos de autoevaluación

38. Las hojas de datos de autoevaluación se preparan para proyectos en curso, finalizados y cerrados, así como para proyectos finalizados pero no cerrados. Los informes pertinentes contienen información para la gestión, en su mayor parte centrada en los progresos de las actividades de los proyectos, incluidos los siguientes factores:

- a) variación de la duración de los proyectos;
- b) costos de los proyectos y variación de esos costos;
- c) fuentes de financiación;
- d) pertinencia del proyecto para los objetivos del subprograma;
- e) eficacia del proyecto;
- f) puntualidad en la obtención de resultados;
- g) indicadores de rendimiento.

39. Los administradores de tareas y los oficiales de programas prepararon las hojas de datos de autoevaluación correspondientes a los proyectos bajo su supervisión utilizando un formato normalizado. Al igual que en 1998, todas las evaluaciones realizadas en 1999 se han ceñido a este formato normalizado para facilitar la comparación y permitir una evaluación global y justa del rendimiento del PNUMA por lo que respecta a la ejecución de programas y proyectos. Sin embargo, el PNUMA, al no haber presentado todas las hojas de datos de autoevaluación, tampoco pudo esta vez satisfacer uno de los requisitos de la rendición de cuentas. Las 79 autoevaluaciones no representan más del 27 por ciento de los proyectos en curso. En 1998 sólo un 25 por ciento de los proyectos en curso presentó hojas de datos de autoevaluación. Evidentemente, el PNUMA no está cumpliendo la decisión del Consejo de Administración, que requiere que se evalúen todos los proyectos.

40. El 75 por ciento de las 79 hojas de datos de autoevaluación correspondían al subprograma Ordenación y utilización sostenible de los recursos naturales, un 22,4 por ciento al subprograma Prestación de servicios y apoyo a nivel mundial y regional, un 1,3 por ciento al subprograma Globalización y medio ambiente, y un 1,3 por ciento al subprograma Un medio ambiente mejor para la salud y el bienestar humanos. Uno de los subprogramas, Ordenación y utilización sostenible de los recursos naturales, realizó un trabajo extraordinario, tanto por la cantidad como por la calidad de los informes presentados, por lo que debe felicitarse a sus administradores.

41. En 1999 el número de hojas de datos de autoevaluación presentadas aumentó en dos (79 en comparación con 77 en 1998). La mejora significativa en 1999 es que las hojas de datos se cumplimentaron con mayor seriedad y que en términos generales contenían información valiosa que podría ayudar a los gestores a tomar medidas correctivas en caso necesario. Sin embargo, el número de hojas de datos sobre proyectos activos presentadas sigue siendo bajo (50 por ciento del total presentado). El Grupo superior de gestión del PNUMA no debe permitir una supervisión tan laxa de la evaluación de los proyectos por parte de los administradores de programas.

IV. ESTUDIO DE GESTIÓN SOBRE FONDOS FIDUCIARIOS Y CONTRIBUCIONES DE CONTRAPARTE

42. En esta sección del Informe Anual de Evaluación de 1999 se presenta un resumen del estudio de gestión sobre fondos fiduciarios y contribuciones de contraparte. El resumen contiene las importantes constataciones, conclusiones, inquietudes suscitadas y recomendaciones del estudio sobre cuestiones operacionales y de política general. Como se indica más arriba, el PNUMA está examinando actualmente el estudio con miras a preparar un plan adecuado y práctico de aplicación que permita al Programa utilizar mejor los fondos fiduciarios para favorecer el progreso de las actividades de protección del medio ambiente mundial.

Introducción

43. El PNUMA puso en marcha el estudio de gestión para establecer si los mecanismos de financiación suplementarios (fondos fiduciarios y contribuciones de contraparte) eran un método adecuado y complementario para obtener los necesarios recursos financieros extraordinarios. El estudio se diseñó para determinar la forma en que esos recursos han apoyado la función catalítica del PNUMA en el tratamiento de las prioridades ambientales, las decisiones del Consejo de Administración y el mandato de la organización. El estudio debía también establecer la forma en que los fondos fiduciarios han influido en la labor del PNUMA y hasta qué punto esos fondos son cruciales para esa labor y para las prioridades ambientales.

44. El estudio examinó cuatro subórganos del PNUMA, determinando su modo de establecimiento y sus funciones: el Consejo de Administración del PNUMA; la secretaría del PNUMA; el Fondo para el Medio Ambiente del PNUMA; y la Junta de Coordinación para el Medio Ambiente. Con objeto de contribuir a una mejor comprensión de la situación actual y sus efectos en la financiación, el estudio tenía que centrarse detalladamente en el papel y la función del presupuesto ordinario, el Fondo para el Medio Ambiente, la reserva del programa del Fondo y los fondos fiduciarios y contribuciones de contraparte, con arreglo a lo previsto por las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de las Naciones Unidas relativas al PNUMA.

45. Basándose en las disposiciones pertinentes de las fuentes legislativas que establecieron el PNUMA, la evaluación debía seguidamente determinar la forma en que los fondos fiduciarios repercuten actualmente en:

- a) el mandato del PNUMA y su capacidad para abordar cuestiones ambientales prioritarias;
- b) la autoridad del Consejo de Administración;
- c) el tiempo de trabajo del personal, la dotación de personal y la representación geográfica en la secretaría;
- d) la política y los procedimientos de contratación;

e) la política en materia de contrataciones en tanto que se vea afectada por dinero vinculado a finalidades específicas.

46. En el marco del mandato arriba resumido, el objetivo del estudio era proporcionar al PNUMA información que le permitiera establecer la situación actual y las tendencias de su estructura de financiación y examinar y mejorar su programación, la recaudación de fondos y la gestión y administración de fondos procedentes de diversas fuentes. Los resultados del estudio contribuirían a:

- a) agilizar y reorientar el uso y la administración de los fondos fiduciarios;
- b) mejorar la gestión, la rendición de cuentas y la presentación puntual de informes a los donantes;
- c) diseñar servicios administrativos y de apoyo financiero a los fondos fiduciarios más eficientes, eficaces y transparentes, con el consiguiente mejoramiento de la ejecución de los programas.

47. La evaluación ha producido un valioso estudio con constataciones significativas que ameritan seria consideración y la adopción de medidas a varios niveles, incluidos los de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Consejo de Administración del PNUMA, la secretaría del PNUMA y la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi.

48. En materia de estrategia, el estudio plantea dos problemas importantes conexos:

- a) el estudio llega a la conclusión de que el volumen creciente de los fondos fiduciarios y las contribuciones de contraparte en relación con el Fondo para el Medio Ambiente lleva a preguntarse si los cambios a que se hace referencia más arriba tienen efectos en la proporción que el enfoque mundial (que es acorde con el mandato del PNUMA) guarda con la creación de capacidad a nivel nacional (que no es parte del mandato del PNUMA), así como en el papel del PNUMA en el proceso continuo de evaluación, formulación de políticas y asignación de recursos para la aplicación de programas ambientales;
- b) por consiguiente, el estudio suscita el temor de que el PNUMA pudiera estar derivando hacia una situación en la que dependería totalmente de los recursos, exponiéndose así al peligro de que los fondos fiduciarios interfirieran con el mecanismo del Fondo para el Medio Ambiente, distorsionando su equilibrio, permitiendo a los donantes que introdujeran condiciones y asignaran específicamente los recursos, es decir, a una situación que vulneraría las decisiones y asignaciones hechas por el Consejo de Administración. El estudio considera asimismo que la asignación de recursos a fines específicos socava la autoridad del Director Ejecutivo.

49. Pese a ello, el estudio reconoce que los fondos fiduciarios y las contribuciones de contraparte han llegado a ser una importante fuente de financiación para el programa ambiental mundial, y que la labor del PNUMA no puede mantenerse sin esos recursos. Insta a todos los interesados directos a dar a los fondos fiduciarios el reconocimiento que merecen y a no seguir tratándolos como financiación suplementaria.

A. Constataciones específicas

1. El presupuesto ordinario de las Naciones Unidas

50. En su resolución 2997 (XXVII), la Asamblea General decidió que el presupuesto ordinario del PNUMA sufragaría la gestión y la dirección normativa (incluido el costo de la prestación de servicios al Consejo de Administración), así como la función del PNUMA como centro de coordinación para la actuación ambiental y la coordinación de actividades ambientales dentro del sistema de las Naciones Unidas. El presupuesto ordinario financiaría una pequeña secretaría para el medio ambiente.

51. El presupuesto ordinario ya no es suficiente para sufragar las funciones básicas de la secretaría del PNUMA, que la Asamblea General está obligada a financiar. El presupuesto para 2000-2001 cubre únicamente los emolumentos del Director Ejecutivo, su secretaría y tres puestos del cuadro orgánico. Los demás puestos se financian como parte del programa de trabajo de la secretaría. Aunque la observación del

estudio es correcta, sólo hay una ligera reducción en el número de puestos que la Asamblea General había previsto para la pequeña secretaría cuando nació el PNUMA.

52. La disminución del presupuesto ordinario podría atribuirse a la creciente internalización de las cuestiones ambientales en los propios programas y presupuestos de los organismos especializados de las Naciones Unidas. El estudio observa, con preocupación, que la imposibilidad de sufragar los gastos de la secretaría con cargo al presupuesto ordinario desequilibra las expectativas de financiación definidas en la resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General. Al analizar lo que ha sucedido con el presupuesto ordinario, el Informe Anual de Evaluación de 1999 observa que la pequeña secretaría prevista en 1972 estaba compuesta por 98 personas. No hay indicación alguna de que la Asamblea General previera aumentar alguna vez el tamaño de la pequeña secretaría. En la resolución de la Asamblea General por la que se estableció el PNUMA se indicaba claramente que las actividades del programa ambiental habían de financiarse con cargo al Fondo para el Medio Ambiente. Los puestos financiados con cargo al presupuesto ordinario han disminuido de 98 en 1973 a 73 en 2000.

2. El Fondo para el Medio Ambiente

53. El Fondo para el Medio Ambiente fue también establecido por la Asamblea General, en su resolución 2997 (XXVII), para proporcionar financiación extrapresupuestaria para programas ambientales y nuevas iniciativas ambientales dentro del sistema de las Naciones Unidas. Se asignó al Consejo de Administración la responsabilidad de determinar la estructura, composición y nivel del programa del Fondo. Se estableció asimismo la reserva del programa del Fondo para hacer frente a imprevistos y emergencias bajo la autoridad del Director Ejecutivo.

54. El Fondo para el Medio Ambiente dejó de ser la principal fuente de financiación del PNUMA cuando fue superado por los fondos fiduciarios, en una cuantía de 52.842.215 dólares EE.UU., en el bienio 1998-1999, contrariamente a lo previsto en la resolución de la Asamblea General. El Fondo para el Medio Ambiente proporciona financiación para actividades ambientales y sufraga los emolumentos del personal que ejecuta esas actividades, en consonancia con la resolución de la Asamblea General sobre el desarrollo y la financiación del programa ambiental.

3. Fondos fiduciarios y contribuciones de contraparte (recursos extrapresupuestarios)

55. El uso de recursos extrapresupuestarios, incluidos los fondos fiduciarios, fue autorizado por la misma resolución de la Asamblea General para suplementar el programa de trabajo sustantivo del PNUMA, en consonancia con sus objetivos, políticas, procedimientos y prioridades globales y en el contexto de la decisión por la que se establecieron la política, los programas y las prioridades globales del órgano intergubernamental tal como se expresan en el presupuesto del programa de mediano plazo y otras decisiones legislativas.

56. Sin embargo, los fondos fiduciarios sobrepasaron al Fondo para el Medio Ambiente para convertirse en los bienios 1998-1999 y 2000-2001 en la principal fuente de financiación del PNUMA. El personal contratado con cargo a los fondos fiduciarios representa ahora el 47 por ciento de la secretaría, y la jerarquía de fuentes de financiación está menos definida. Aunque los fondos fiduciarios han llegado a ser una importante fuente de financiación para el Programa para el Medio Ambiente, gran parte de ellos financian las secretarías de los convenios, que controlan esos fondos. Los fondos fiduciarios que financian directamente el programa de trabajo del PNUMA son menos, y sus recursos son más limitados. Esta distinción es importante porque ni el Consejo de Administración del PNUMA ni la secretaría del PNUMA controlan las grandes sumas de los fondos fiduciarios de apoyo a los convenios. En 1999, los fondos fiduciarios que apoyan directamente al PNUMA alcanzaron una cuantía de 28.466.687 dólares (7 por ciento) mientras que los que apoyan a los convenios y protocolos, así como a los programas de mares regionales, alcanzaban una cuantía de 62.054.740 dólares (14 por ciento del total de los fondos fiduciarios).

57. El estudio sugiere que los fondos fiduciarios no están retrayendo recursos del Fondo para el Medio Ambiente. Además, los niveles del Fondo para el Medio Ambiente y los fondos fiduciarios no guardan relación, porque sus fuentes son distintas, como también lo son las decisiones y consideraciones referentes a

ellos, que a menudo son totalmente independientes. El estudio concluye, por tanto, que la disminución de las contribuciones al Fondo para el Medio Ambiente no se debe al aumento de los fondos fiduciarios.

58. Es evidente que los proyectos y el personal financiados con cargo a los fondos fiduciarios aumentan la capacidad global del PNUMA para atraer contribuciones al Fondo para el Medio Ambiente. Los fondos fiduciarios ayudan a diversificar y ampliar la base de recursos del PNUMA, y por ello se han convertido en una fuente de financiación importante para el Programa. Sin embargo, en una hipótesis extrema, la clausura de todos los fondos fiduciarios conllevaría la pérdida de la mitad del personal del PNUMA y la desaparición de todas las dependencias de coordinación regional, así como de más de la mitad de las actividades en curso. Por consiguiente, la creciente dependencia del PNUMA de los fondos fiduciarios es motivo de grave preocupación. El Informe Anual de Evaluación reconoce que el PNUMA ya no puede sobrevivir sin los fondos fiduciarios, y recomienda una redefinición del papel y las funciones de los fondos fiduciarios y otras fuentes. El informe reconoce además que los fondos fiduciarios afectan directamente a la autoridad y flexibilidad del Director Ejecutivo, ya que son recursos asignados a fines específicos.

59. El nivel de contribuciones al Fondo para el Medio Ambiente no está limitado por la capacidad de pago de los países. En la práctica, algunos países aportan sumas insignificantes al Fondo para el Medio Ambiente, pero no tienen dificultad alguna para aportar, por ejemplo, la contribución mínima de 4 millones de dólares al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM).

60. Los fondos fiduciarios de apoyo a los convenios y los planes de acción no afectan a las prioridades establecidas por el Consejo de Administración, y los que sufragan gastos de personal sólo tienen efectos limitados en el programa de trabajo. Tal vez sea preciso que el Consejo de Administración examine los fondos fiduciarios de apoyo al programa de trabajo en el momento de aprobarlos, porque podrían fácilmente repercutir en los porcentajes asignados por el Consejo de Administración y modificar esos porcentajes. Esos fondos fiduciarios también podrían modificar las prioridades establecidas por el Consejo de Administración, ya que están asignados a fines específicos.

4. Financiación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial

61. Las esferas de concentración del FMAM se superponen al programa de trabajo del PNUMA, por lo que el Fondo para el Medio Ambiente y el FMAM compiten por la misma base de recursos.

62. En el marco del FMAM, se encargó al PNUMA que catalizara la realización de análisis científicos y técnicos para el mejoramiento de la ordenación del medio ambiente mediante actividades financiadas por el FMAM, así como la administración de un órgano independiente, el Grupo de Asesoramiento Científico y Técnico.

63. La participación del PNUMA en proyectos financiados por el FMAM tiene lugar a nivel nacional, guarda relación con la creación de capacidad y es de naturaleza operacional. Esos proyectos desvían al PNUMA del cumplimiento de su mandato mundial y regional. Aunque los programas del PNUMA deben tener repercusión a nivel nacional, las actividades deben planificarse como parte de una estrategia regional. El crecimiento del FMAM y el papel limitado del PNUMA en proyectos financiados por el FMAM han contribuido a la marginalización del PNUMA como principal autoridad en la esfera del medio ambiente en el sistema de las Naciones Unidas.

B. Preocupaciones

1. La función normativa del Consejo de Administración

64. Las actividades apoyadas por fondos fiduciarios tienen lugar sin haber sido objeto anteriormente de deliberaciones en el seno del Consejo de Administración. La creciente importancia de los fondos fiduciarios en la actual estructura de financiación del PNUMA, el proceso de negociación que lleva a su establecimiento y las esferas de actividad abarcadas llevan a preguntarse si no se habrá vulnerado el mandato del Consejo de Administración.

65. En la utilización actual de los fondos fiduciarios por el PNUMA es preciso hacer un esfuerzo más sistemático para poner en relación los fondos fiduciarios con el presupuesto por programas aprobado y los

planes de mediano plazo, que son adoptados por el Consejo de Administración. Aunque los fondos fiduciarios guardan relación con el programa de trabajo aprobado del PNUMA, algunos de ellos tienen repercusión en el porcentaje de las asignaciones acordadas por el Consejo de Administración. Los fondos fiduciarios pueden atribuir mayor prioridad y financiar una esfera a la que el Consejo de Administración ha asignado menos fondos en su programa de trabajo aprobado porque, en términos relativos, le atribuye menos importancia.

2. Composición y orientación del programa de trabajo

66. Se ha puesto de manifiesto la preocupación de que el sistema de fondos fiduciarios y contribuciones de contraparte afecte a la composición y el equilibrio del programa de trabajo y lo oriente en la dirección de los programas de los países donantes desarrollados que proporcionan recursos de fondos fiduciarios en forma de aportaciones asignadas a fines específicos. Esos países pueden proporcionar fácilmente recursos a las esferas de actividad que prefieren, creando un conflicto entre las prioridades del Consejo de Administración y las de donantes individuales. Aunque los fondos fiduciarios financien actividades que son parte del programa de trabajo aprobado, pueden proporcionar fondos a una esfera de actividad que en términos relativos es menos importante.

67. La falta de una estrategia bien fundamentada para la orientación de los recursos de los fondos fiduciarios impide a la secretaría controlar las esferas de actividad para las que se solicitan fondos fiduciarios e influir en ellas. A falta de tal sistema, la orientación del programa del PNUMA puede verse controlada más por los recursos que por la política general establecida. Un sistema de gestión que procurara aclarar los procedimientos internos que regulan las negociaciones y el fundamento de la prórroga y la clausura facilitaría las consideraciones normativas en cada etapa del proceso de adopción de decisiones.

3. Dotación de personal y adquisiciones

68. En buena medida, la práctica actual de contratación y de clasificación de los puestos de trabajo del personal designado por los fondos fiduciarios no se ciñe a los procedimientos de las Naciones Unidas. Esa práctica preocupa a los demás miembros del personal y repercute negativamente en la coherencia y armonía del sistema.

69. Los funcionarios subalternos del cuadro orgánico se contratan sin aplicar los procedimientos normales para su nombramiento, infringiendo las prescripciones establecidas en el Boletín del Secretario General al respecto. En algunos casos, la descripción de las funciones y la clasificación de los puestos son determinadas por los gobiernos donantes en atención a las características del personal propuesto y pueden dar lugar a que el nivel del puesto se aumente artificialmente para adaptarlo a los ingresos previstos por el candidato que el gobierno donante está dispuesto a sufragar. Esa práctica perturba la estructura de clasificación de la secretaría. Por lo que se refiere a la seguridad en el empleo, si la actual tendencia en la financiación del PNUMA persiste, los puestos financiados con cargo a los fondos fiduciarios ofrecerán mayor seguridad que los sufragados por el Fondo para el Medio Ambiente.

C. Recomendaciones

70. Cabe observar que si bien las recomendaciones del estudio se presentan aquí, la Dependencia de Evaluación y Control del PNUMA ha establecido un comité de trabajo que está estudiando el documento con miras a ofrecer a los gestores del PNUMA un plan de recomendaciones aplicables. Es ese plan, una vez adoptado por los gestores del PNUMA, lo que se utilizará como documento para la aplicación del estudio. Sin embargo, las recomendaciones del comité de trabajo no alteran las recomendaciones del informe formuladas por los consultores.

1. Medidas que debe adoptar el Consejo de Administración

71. A la luz de las constataciones y conclusiones examinadas en las subsecciones precedentes, el estudio recomendó al PNUMA que realizara un examen a fondo de las decisiones del Consejo de Administración sobre la utilización de los fondos fiduciarios y las contribuciones de contraparte. El PNUMA debería también mejorar los principios y procedimientos que determinan las esferas de actividad abarcadas por

fondos fiduciarios, y la forma en que éstos se solicitan, se negocian, se aprueban, se prorrogan y se supervisan, así como los informes al respecto.

72. En el contexto del examen se debería pedir al Consejo de Administración que:

- a) reconfirme la autoridad del Director Ejecutivo para negociar y aceptar fondos fiduciarios;
- b) reafirme la autoridad del Consejo de Administración para determinar la orientación y coordinación global del programa;
- c) reconfirme la primacía del Fondo para el Medio Ambiente en la financiación del programa ambiental;
- d) establezca medidas correctivas para mitigar los efectos no deseados de la práctica actual.

a) Reafirmación de la primacía del Fondo para el Medio Ambiente

73. El Fondo para el Medio Ambiente debe seguir siendo la principal fuente de financiación del programa ambiental del PNUMA. A esos efectos, los consultores recomendaron que el PNUMA no acepte contribuciones para fondos fiduciarios de Estados miembros que no hayan hecho efectivas sus promesas de contribuciones al Fondo para el Medio Ambiente. (El comité de trabajo está examinando esta recomendación, porque podría inducir a los donantes a no aportar dinero a los fondos fiduciarios.)

74. Se recomendó que no se permitan actividades de fondos fiduciarios no incluidas en los renglones presupuestarios aprobados sobre cuestiones nuevas e incipientes que el Consejo de Administración no ha tenido todavía la posibilidad de estudiar.

b) Mantener los fondos fiduciarios y las contribuciones de contraparte como fuentes suplementarias

75. Los porcentajes presupuestarios aprobados establecidos en el plan de trabajo aprobado por el Consejo de Administración deben mantenerse, así como también el margen de flexibilidad del 20 por ciento entre renglones presupuestarios concedido al Director Ejecutivo.

76. El estudio recomienda que los fondos fiduciarios y las contribuciones de contraparte se limiten a un máximo del 200 por cien del presupuesto aprobado para cada subprograma. Cuando sea necesaria financiación adicional para hacer frente a emergencias ambientales, la secretaría deberá solicitar y aceptar esa financiación por intermedio del Comité de Representantes Permanentes. (El comité de trabajo está

c) Dar a todos los posibles donantes igual acceso a la información sobre el establecimiento de fondos fiduciarios

77. Las negociaciones y el establecimiento de fondos fiduciarios para todos los proyectos deben darse a conocer a todos los gobiernos, por ejemplo mediante un sitio Web del PNUMA adecuado a esos fines. Esa transparencia no sólo alentaría a más países a sumarse a un fondo fiduciario propuesto, sino que también proporcionaría información a los demás Estados miembros que pueden no ser parte en ese fondo fiduciario.

d) Rendición de cuentas y presentación de informes

78. Las actividades financiadas con cargo a fondos fiduciarios y contribuciones de contraparte deben formar parte de los informes periódicos del Director Ejecutivo al Consejo de Administración. Esos informes deben proporcionar al Consejo de Administración un cuadro completo y verdadero de la labor realizada por la secretaría durante el periodo del programa de que se trate.

2. Medidas que ha de adoptar el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

79. El estudio propone que el PNUMA adopte las siguientes medidas:

a) El PNUMA debe desarrollar directrices de política general sobre la utilización de los fondos fiduciarios y las contribuciones de contraparte para facilitar la aplicación de las resoluciones arriba recomendadas a efectos de su consideración por el Consejo de Administración. Los consultores recomendaron que las directrices incluyeran:

- i) prescripciones en materia de presentación de informes al Consejo de Administración;
- ii) una estrategia para su elaboración en el marco del plan de mediano plazo y en apoyo del programa ambiental;
- iii) acceso a la información sobre fondos fiduciarios para posibles donantes.

b) Un marco financiero plurianual para los fondos fiduciarios en consonancia con los planes de mediano plazo. Este enfoque permitiría a los posibles donantes beneficiarse de una perspectiva más amplia y duradera de las actividades previstas por el PNUMA al decidir sus contribuciones a los fondos fiduciarios.

3. Medidas que ha de adoptar la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi

80. El estudio propone que la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi (ONUN):

a) estudie la posibilidad de iniciar un estudio interno sobre la gestión de los fondos fiduciarios que aborde los aspectos normativos y operacionales de la financiación global, con inclusión de las funciones de tesorería y personal y el apoyo a las secretarías de los convenios, así como los costos de administración de los fondos fiduciarios;

b) prepare, en conjunción con el PNUMA, un manual sobre la negociación, aprobación y administración de los fondos fiduciarios y las contribuciones de contraparte para uso del personal y los donantes, de conformidad con las medidas recomendadas por el Consejo de Administración y la secretaría del PNUMA.

81. Se considera que el estudio de gestión es un importante instrumento para el PNUMA, cuyo equipo de gestión está estudiando seriamente las recomendaciones. Como se indica en la introducción de esta sección, se ha establecido un comité de trabajo que está examinando el estudio de gestión con miras a elaborar un plan de aplicación que se presentará al Grupo superior de gestión del PNUMA para su adopción. El PNUMA utilizará el plan para aplicar las recomendaciones y para supervisar esa aplicación e informar sobre los progresos realizados en el Informe Anual de Evaluación de 2000.

V. IDONEIDAD Y PERTINENCIA

82. La idoneidad y la pertinencia se determinan examinando si las actividades de los subprogramas o los proyectos están en consonancia con los objetivos y mandatos del PNUMA. Los criterios, diseños, objetivos y estrategias que se adopten deberán apoyar el mandato y la misión del PNUMA. A continuación se exponen síntesis de las conclusiones de las evaluaciones de subprogramas, las evaluaciones detalladas y los informes de las hojas de datos de autoevaluación que tienen repercusiones normativas.

A. Evaluaciones de subprogramas

83. En 1999 se evaluaron cuatro subprogramas del PNUMA de conformidad con los criterios normalizados de evaluación establecidos por la Dependencia de Evaluación y Control del PNUMA:

- a) Cuidado de los Recursos de Tierra;
- b) Cuidado de los Recursos Biológicos;
- c) Energía;
- d) Centro de actividad del programa de Derecho e Instituciones Ambientales, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

84. La principal preocupación del PNUMA es velar por que sus actividades estén en conformidad con su mandato y objetivos. A ese respecto, la evaluación estableció que las metas, objetivos y resultados de los subprogramas Cuidado de los Recursos biológicos y Cuidado de los Recursos de Tierra estaban en consonancia con el mandato y los objetivos del PNUMA. Su orientación, sus beneficiarios y sus prioridades estaban también en consonancia con el programa de trabajo aprobado en las decisiones pertinentes del Consejo de Administración y con las necesidades de los beneficiarios regionales, subregionales y nacionales. En términos generales, los enfoques y la estrategia de aplicación adoptados para hacer realidad los objetivos, resultados y productos fueron adecuados, aunque la evaluación identificó algunos problemas y limitaciones.

85. Los subprogramas Cuidado de los Recursos biológicos y Cuidado de los Recursos de Tierra aumentaron además la idoneidad de sus actividades creando vínculos y participando en actividades y cuestiones relacionadas con problemas ambientales abordados por convenios y protocolos conexos. Por ejemplo, el subprograma Cuidado de los Recursos Biológicos abordó varias cuestiones incipientes en la esfera de la diversidad biológica apoyando la aplicación de convenios conexos como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres y la Convención sobre las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS). También participó en actividades de vigilancia y evaluación a nivel mundial, regional y nacional, prestando asistencia, en especial, al Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación. Este sistema de colaboración con los convenios, combinado con la ordenación integrada y la utilización sostenible de la diversidad biológica de las zonas costeras y los océanos, los ecosistemas de agua dulce y los ecosistemas terrestres, fue adecuado para aplicar un programa multidisciplinario y multisectorial de estas características. Se estimó asimismo que fue apropiado y pertinente como respuesta a los capítulos 15 y 16 del Programa 21.

86. El subprograma estudió también modalidades para establecer un arreglo sinérgico con los convenios relacionados con la diversidad biológica, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, a efectos de promover programas de los convenios. Esos vínculos dieron más pertinencia a las actividades del subprograma al ofrecer oportunidades para abordar cuestiones incipientes y evitar la duplicación.

87. En el curso de su aplicación, el subprograma Cuidado de los Recursos de Tierra cambió constantemente la orientación de sus actividades a lo largo de los tres bienios. De la evaluación, la creación de conciencia pública y la difusión de información sobre la desertificación y la degradación en el bienio 1994-1995, la orientación varió al logro de resultados mediante la promoción de actividades como la creación de consenso, el fortalecimiento de las asociaciones y la elaboración de planes de acción en los dos últimos bienios (1996-1997 y 1998-1999). El enfoque y la estrategia adoptados por el subprograma respondieron a los nuevos problemas ambientales y de desarrollo, como los expuestos en el Programa 21 y en la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África, y se estimó que estaban en consonancia con el Programa 21.

88. Por otro lado, hasta finales de 1998, el PNUMA había tropezado con graves dificultades en sus intentos para generar actividades y proyectos sujetos a un orden de prioridad, proporcionar orientación y realizar actividades de seguimiento para velar por la idoneidad de sus trabajos. La evaluación ha constatado, por ejemplo, que el PNUMA no pudo desempeñar adecuadamente su función en el arreglo de asociación con el Centro de Colaboración sobre Energía y Medio Ambiente, orientando el subprograma Energía, debido principalmente a que dicho subprograma del PNUMA sólo contaba con un funcionario encargado de desempeñar las funciones del Programa. En la futura planificación de las asociaciones y la colaboración se debe tomar nota de esa experiencia.

89. Aunque los arreglos de colaboración entre el Laboratorio Nacional de Riso en Dinamarca, el Centro de Colaboración sobre Energía y Medio Ambiente del PNUMA y el PNUMA tenían finalidades y políticas comunes, la evaluación ha observado que con una capacidad tan reducida del PNUMA era difícil que el Programa pudiera velar por que las prioridades y los proyectos emprendidos por el Centro reflejaran las metas del subprograma. La evaluación ha establecido que algunos proyectos se desviaron sustancialmente de los objetivos y la orientación del subprograma y no abordaron las necesidades reales de los países beneficiarios. Ésta es una cuestión que deberá tenerse en cuenta para que las futuras actividades en el sector de la energía beneficien a los países necesitados.

90. Sin embargo, desde finales de 1998 los subprogramas han utilizado a expertos de dedicación absoluta, y se espera por ello que su idoneidad esté garantizada. En un contexto mundial, el PNUMA debería crear una función única para sus actividades en el sector de la energía que pudiera asumir valor adicional y/o actividades de fomento de otras organizaciones, ya que hay varias organizaciones que trabajan en el sector de la energía y compiten por la misma fuente de financiación. Otra mejora necesaria es que el PNUMA desarrolle una estrategia o un criterio sobre el modo en que la naturaleza intersectorial de la energía en otras esferas de desarrollo, como la educación, la atención de salud y el desarrollo industrial, podría reconocerse e integrarse en la planificación de la energía, especialmente en los países en desarrollo.

91. Con arreglo a las conclusiones de las evaluaciones, el subprograma Cuidado de los Recursos de Tierra, el subprograma Cuidado de los Recursos Biológicos y el subprograma Energía han demostrado ser idóneos como medios para alcanzar las metas y cumplir la misión del PNUMA abordando cuestiones y problemas ambientales vitales.

92. Es preciso, sin embargo, revisar más a fondo la misión del subprograma Energía identificando su función adecuada en el marco de los convenios y acuerdos internacionales vigentes, especialmente la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. También se recomienda que el PNUMA desempeñe su función en el desarrollo de proyectos adecuados, ofreciendo orientación y supervisando las actividades y la ejecución de los subprogramas para velar por su conformidad con las medidas estratégicas y los objetivos identificados en los programas de trabajo pertinentes aprobados por el Consejo de Administración. La evaluación es consciente de que el PNUMA está tomando medidas adecuadas en el marco del programa de trabajo 2000-2001 para reafirmar plenamente su papel en la ordenación del sector de la energía.

93. El subprograma Derecho e Instituciones Ambientales en América Latina y el Caribe se vio afectado por la falta de un programa con prioridades bien establecidas. Aunque el programa de trabajo del PNUMA responde a las decisiones del Consejo de Administración, no todas las cuestiones abordadas por esas decisiones se integran en las decisiones del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Las decisiones divergentes adoptadas por el Consejo de Administración y los ministros de medio ambiente de América Latina y el Caribe sobrecargan a la Oficina Regional para América Latina y el Caribe con una gama excesivamente amplia de actividades. Por ejemplo, en el bienio 1996-1997 hubo 30 peticiones de asistencia técnica formuladas por gobiernos de América Latina. No hubo, sin embargo, planificación ni establecimiento de prioridades sobre los posibles objetos de ese asesoramiento, ni orientación sobre la medida en que éste debía prestarse. Además, la escasez de fondos dificultó la realización de tan amplia gama de actividades. Por consiguiente, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del PNUMA debería establecer prioridades claras por lo que se refiere a las cuestiones de derecho ambiental de importancia mundial y a las necesidades regionales, con objeto de aplicar un plan de trabajo coherente.

B. Evaluaciones detalladas de proyectos

94. En 1999, el PNUMA emprendió, en el contexto de los subprogramas, 12 evaluaciones detalladas de proyectos y dos evaluaciones internas. A nivel de proyectos, la idoneidad y pertinencia se evalúan determinándose si los enfoques, estrategias y diseños de los proyectos han apoyado las metas y objetivos de sus respectivos subprogramas.

95. En la presente sección, la idoneidad y la pertinencia se evaluarán con arreglo a los siguientes parámetros: estructura y enfoques adoptados en los proyectos ejecutados; utilización de la experiencia técnica regional local; pertinencia de las misiones; presuposiciones en el proceso de diseño de los proyectos; y sostenibilidad.

96. En términos generales, la evaluación ha establecido que el 86 por ciento de los proyectos evaluados, es decir, 12 de los 14 proyectos, fueron idóneos y pertinentes. Esos proyectos adoptaron las estrategias y enfoques adecuados para abordar los problemas y cuestiones ambientales identificados y contribuyeron al logro de los objetivos de sus respectivos programas.

1. Enfoque adoptado por los proyectos

97. En el marco de la sección sobre idoneidad y pertinencia, se examinarán las evaluaciones sobre:

- a) Derecho e Instituciones Ambientales en África;
- b) la Oficina Regional para África (ORPA);
- c) la Oficina Regional para América del Norte (ORAN).

98. El análisis del primer proyecto reveló que el enfoque y la estructura fueron adecuados para alcanzar los objetivos del proyecto y el subprograma, mientras que las estructuras y enfoques adoptados por los otros dos proyectos necesitaban examinarse y mejorarse para que abordaran adecuadamente sus objetivos básicos a largo plazo. Las conclusiones relacionadas con esos objetivos concretos se identifican específicamente en el presente informe porque ayudan a demostrar la naturaleza estratégica y los efectos de la estructura y los enfoques para alcanzar los objetivos a largo plazo de los proyectos y los subprogramas, así como el cumplimiento mismo de la misión y el mandato del PNUMA.

99. El proyecto sobre Derecho e Instituciones Ambientales en África adoptó un enfoque adecuado, con notables logros, que pueden resumirse en la forma siguiente:

- a) los países participantes establecieron sus propias actividades y planes de trabajo práctico;
- b) los conocimientos y capacidades de los abogados locales y otros expertos pertinentes se desarrollaron merced a la asignación de misiones difíciles;
- c) el proceso de propiedad y creación de capacidad se fomentó mediante la participación de diversos grupos de interesados directos;
- d) se crearon nuevas estructuras subregionales y nacionales para examinar, formular, armonizar y aplicar la legislación ambiental.

100. La evaluación, por otra parte, ha puesto de relieve la necesidad de examinar el enfoque adoptado por los proyectos denominados Fortalecimiento de la presencia regional del PNUMA en África para la aplicación de su mandato en la región de África mediante el establecimiento de servicios de asesoramiento y marcos de cooperación regional y subregional, a cargo de la ORPA, y Apoyo a la cooperación regional y subregional: América del Norte, a cargo de la ORAN.

101. Las principales funciones de la ORAN, antes de que se eliminaran sus funciones de enlace, eran: enlace regional, sensibilización ambiental en América del Norte, asuntos interinstitucionales y enlace internacional con las Naciones Unidas y sus órganos subsidiarios, incluidos el Consejo Económico y Social y las misiones permanentes. La evaluación concluyó que si bien las funciones de enlace internacional y los asuntos interinstitucionales son cruciales para el PNUMA en Nueva York, están creciendo a expensas de las funciones regionales, que son igualmente importantes para el PNUMA.

102. La evaluación ha recomendado que las funciones regionales del PNUMA se separen de las funciones de enlace internacional y gestión de asuntos interinstitucionales con objeto de que se preste la misma

atención a ambos tipos de funciones. Para aplicar esta recomendación, la Oficina Regional se está desplazando a Washington, mientras que las funciones de enlace permanecen en Nueva York.

103. En su decisión 20/28, de 4 de febrero de 1999, el Consejo de Administración, en el contexto de la necesidad de fortalecer las oficinas regionales del PNUMA, prestó especial atención a África. Esta orientación especial estaba en consonancia con las decisiones de las Naciones Unidas de prestar mayor atención a África, habida cuenta de los problemas económicos y de desarrollo que en general está afrontando el continente. El enfoque de la ORPA mediante servicios de asesoramiento regional y la Conferencia Ministerial Africana sobre el Medio Ambiente (AMCEN) como estrategia para aplicar el marco de cooperación regional no ha sido idóneo, porque no ha conseguido abordar las principales cuestiones ambientales en África. Se ha recurrido a los servicios de asesoramiento regional en reuniones, seminarios y cursos prácticos a nivel nacional y regional. También se han establecido contactos con órganos subregionales, entre ellos la Comisión Económica para África (CEPA), la Autoridad Intergubernamental de Desarrollo (IGAD) y la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (SADC). Sin embargo, esas actividades no han abordado cuestiones ambientales cruciales en África durante el periodo objeto de examen, principalmente por las siguientes razones:

- a) los países tienen prioridades distintas;
- b) los servicios de asesoramiento regional no establecieron actividades de seguimiento en colaboración con los órganos pertinentes;
- c) las actividades de los servicios de asesoramiento regional no fueron respaldadas por los recursos necesarios, por lo que no lograron conseguir suficientes compromisos de los gobiernos.

104. El segundo enfoque aplicado fue utilizar la AMCEN como voz de los gobiernos para abordar los problemas ambientales en África. El papel de la AMCEN ha consistido fundamentalmente en fomentar el mejoramiento de las medidas de protección del medio ambiente en África. Los principales medios de interacción entre los países miembros han sido las reuniones ministeriales bienales, donde se han estudiado informes, se han debatido las cuestiones de política general y se han adoptado decisiones. El enfoque de la AMCEN no ha sido pertinente por las siguientes razones:

- a) la AMCEN no ha podido conseguir financiación para sus actividades, y ha dependido principalmente de las contribuciones del PNUMA, circunstancia que ha debilitado el mecanismo;
- b) las principales actividades de seguimiento de las reuniones y decisiones de la AMCEN no se aplicaron eficazmente durante el periodo objeto de examen debido a la escasez de personal de la ORPA, que presta servicios de secretaría a la AMCEN. Como consecuencia de ello, ha habido pocas actividades entre los periodos de sesiones bienales.

105. Para contribuir de manera adecuada a los esfuerzos por movilizar la actuación ambiental a nivel de política general, la AMCEN tendrá que flexibilizar más su actual estructura con objeto de que puedan prepararse y ponerse en práctica medidas a nivel subregional sin que ello requiera la participación de todos los países africanos. La AMCEN debería remodelarse para responder a los problemas ambientales subregionales. Ese enfoque podría desembocar en la elaboración de programas realistas si se logra el consenso y puede obtenerse con relativa facilidad el compromiso de los países. El establecimiento de vínculos prácticos con órganos intergubernamentales regionales y subregionales como la IGAD, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS), la SADC, la Organización de la Unidad Africana (OUA) y el Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel (CILSS) pueden aumentar aún más la pertinencia del papel de la AMCEN en la puesta en marcha de medidas de política general en África.

106. La evaluación reconoce que se están desplegando esfuerzos para revitalizar la AMCEN, y que en las fechas de redacción del presente informe esos esfuerzos ya habían conseguido que mejorara la financiación. Sin embargo, la ORPA debe prestar más atención al examen de los criterios que aplica para cumplir su misión en África. La mayoría de las recomendaciones hechas en el informe de evaluación sobre la ORPA siguen siendo válidas.

107. La evaluación ha tenido además en cuenta varias cuestiones de diseño y de aplicación que podrían mejorar y potenciar la pertinencia e idoneidad de los proyectos vinculados con la misión y el mandato del PNUMA. Los administradores de programas deberán abordar esas cuestiones de diseño y aplicación e integrarlas en las futuras actividades del PNUMA.

2. Utilización de los conocimientos técnicos regionales locales

108. El proyecto sobre Derecho e Instituciones Ambientales en África y la NIEM (fase III) fueron ejemplares por lo que respecta a la utilización generalizada de conocimientos técnicos locales, siempre que fue posible, en la ejecución de los proyectos. Las instituciones de apoyo a la NIEM prestaron asistencia a nivel primario, y NIEM-PNUMA apoyó a esas instituciones. Como consecuencia de ello se estableció una estructura piramidal más estable que dio lugar a un cambio en las evaluaciones de la producción menos contaminante que probablemente será permanente. Ese aprovechamiento de las instituciones locales se ha convertido también en el fundamento del fortalecimiento de las redes en las subregiones pertinentes. Lo mismo cabe decir del proyecto sobre Derecho e Instituciones Ambientales en África, donde los especialistas africanos prestaron un apoyo inestimable.

3. Necesidad de examinar las misiones y los criterios

109. Los objetivos o metas de los programas y proyectos de carácter general que por su misma naturaleza (alcance y duración) se prorrogan sucesivamente cada año deberían revisarse a la luz del cambio de su contexto, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las experiencias acumuladas, la evolución de las nuevas cuestiones ambientales y los cambios de prioridad. A esos efectos cabe destacar el Centro de Actividad Regional/Programa de Acción Prioritaria, que es una organización nacional de apoyo gestionada por las autoridades de Croacia en el marco del Plan de Acción del Mediterráneo. El Centro desarrolla actividades, con orientación de la dependencia de coordinación del PNUMA/Plan de Acción del Mediterráneo, y actualmente, según la evaluación, debería reexaminar su misión para centrarse en la ordenación integrada de las zonas costeras con objeto de aprovechar al máximo las nuevas oportunidades y hacer frente a los nuevos problemas ambientales. Esta recomendación deriva de la experiencia del Programa de Acción Prioritaria en materia de ordenación de las zonas costeras y cuestiones conexas, particularmente la aplicación de criterios integrados de planificación y ejecución descentralizada, que han demostrado ser útiles para la aplicación del Convenio para la Protección del Medio Marino y la Región Costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona) y los protocolos asociados. La evaluación puso de manifiesto que el Programa ha protagonizado la promoción de la ordenación sostenible de las regiones costeras del Mediterráneo. Su experiencia ha llevado a introducir enmiendas en el Convenio, ampliando su alcance geográfico a las zonas costeras e incluyendo el compromiso de promover la ordenación integrada de esas zonas. Estas dos enmiendas concretas ofrecen al Programa la oportunidad de revisar su misión.

110. La evaluación recomienda además que la misión revisada oriente estratégicamente el Programa, permitiéndole centrar exclusivamente sus actividades en la ordenación de las zonas costeras, en cumplimiento del mandato ampliado, que ahora abarca todas las zonas costeras del Mediterráneo y no sólo unas pocas zonas seleccionadas. Este mandato ampliado, adoptado mediante un protocolo, podría servir como base para que el Programa revise su misión para convertirse en el centro regional de ordenación sostenible de las costas en el marco del Plan de Acción del Mediterráneo y el PNUMA. Esta orientación le daría el carácter internacional que amerita, así como una oportunidad sin precedentes de consolidar la experiencia obtenida en la mayor parte de los tres últimos decenios y de catalizar y movilizar la actuación normativa en los países beneficiarios de toda la región y más allá de ella. La evaluación observa asimismo que dado el carácter nacional que actualmente tiene el Programa, debería realizarse un estudio de viabilidad que tenga en cuenta las repercusiones jurídicas y financieras de la nueva misión propuesta.

4. Presuposiciones hechas en el diseño de proyectos

111. Durante el proceso de diseño de proyectos se parte a menudo de determinados supuestos, como los relativos al alcance previsto del apoyo material y el grado de compromiso de las organizaciones participantes o asociadas, que a menudo repercuten en el rendimiento de los proyectos en términos de finalización puntual y calidad de los resultados. Muchos proyectos, por ejemplo, no pudieron evaluar adecuadamente, durante su

fase de formulación, los conocimientos mínimos pertinentes, las instituciones locales, la infraestructura institucional y los procedimientos gubernamentales necesarios para ponerse en marcha.

112. La evaluación constató que no era realista establecer seis meses como calendario para la finalización del proyecto "Asistencia a determinadas partes no incluidas en el anexo I para la preparación de comunicaciones nacionales iniciales-Mauricio". De hecho, el proyecto tardó casi un año en completarse. Además, las hojas de datos de autoevaluación también han revelado que la demora media en esos proyectos en curso en nueve países se cifra ya en aproximadamente un año, lo que a su vez demuestra que los supuestos de los que se parte en el proceso de diseño del proyecto no son necesariamente resultado de la mejor evaluación posible de los factores cruciales. En el futuro, al diseñarse los proyectos habrá que tener en cuenta esta cuestión para asegurarse de que no se producen esas deficiencias.

5. Criterios de sostenibilidad

113. El concepto de la sostenibilidad de los productos y resultados de los proyectos es uno de los principios cruciales del diseño de los proyectos del PNUMA. Lograr la participación de una gama más amplia de interesados directos en el diseño y la ejecución de proyectos y destacar los componentes de creación de capacidad son dos de los enfoques y estrategias que por lo general se utilizan y se consideran más adecuados. En consecuencia, el diseño de los proyectos y subprogramas del PNUMA contiene elementos o componentes que guardan relación con la sostenibilidad. Uno de los proyectos que ha integrado en su documento constitutivo y su plan de trabajo actividades, elementos o componentes específicos que abordan la sostenibilidad es el titulado "Utilización de sistemas de información geográfica en la investigación agrícola - fase II". El proyecto empezó por desarrollar un nuevo concepto y una nueva estructura desde la fecha de su iniciación, y una vez finalizado se estableció un consorcio integrado por las partes interesadas como garante de la continuidad del proyecto en forma más avanzada. El PNUMA debe aprovechar esta experiencia e integrar este criterio de sostenibilidad en futuros proyectos.

114. Otro ejemplo de rendimiento ejemplar en este aspecto de la ejecución de los proyectos es el del titulado "Establecimiento de una red para la ordenación ambiental de las industrias (NIEM III)", cuyos beneficiarios fueron siete países de Asia. El objetivo del proyecto era mejorar la capacidad nacional en materia de ordenación ambiental iniciando y apoyando evaluaciones sobre producción menos contaminante con objeto de demostrar la viabilidad y las ventajas de la utilización de métodos de producción menos contaminantes en las fábricas. El proyecto ha conseguido en gran medida garantizar la sostenibilidad de los resultados de su ejecución. La evaluación reveló que el proyecto garantizó la sostenibilidad institucionalizando las actividades y resultados en la forma siguiente:

- a) las actividades relacionadas con la producción menos contaminante prosiguieron en 46 del total de 52 fábricas básicas que participaron en el proyecto;
- b) se ha fortalecido la capacidad de las instituciones nacionales y subregionales que ofrecen asistencia técnica en materia de producción menos contaminante al sector industrial;
- c) el sector industrial y los sectores conexos están más sensibilizados y dispuestos a ofrecer y desarrollar programas sobre producción menos contaminante para su personal y sus empresas miembros, respectivamente;
- d) la actitud de los organismos reglamentarios ha cambiado significativamente, y ya no es reactiva sino proactiva.

115. Los dos proyectos a que se hace referencia más arriba han ido más allá del mero logro de resultados, y han creado capacidad suficiente para que su repercusión se perpetúe, contribuyendo al mismo tiempo a una mejor ordenación del medio ambiente.

C. Hojas de datos de autoevaluación

116. Seteinta y nueve de los 287 proyectos en curso (27 por ciento) presentaron sus hojas de datos de autoevaluación. El 90 por ciento de esas hojas se consideraron pertinentes para la misión del PNUMA, lo que representa una mejora del 3 por ciento en relación con las cifras del Informe Anual de Evaluación de 1998. Además, las hojas de datos de autoevaluación de este año están mejor preparadas que las de 1998.

117. Los informes de autoevaluación indican asimismo que más del 85 por ciento de los proyectos objeto de los informes se centran en países en desarrollo y países con economías en transición. Por lo que se refiere a su alcance, el 37 por ciento son regionales o subregionales, el 30 por ciento son mundiales y el 20 por ciento son nacionales (figura 1). Esta clasificación está en consonancia con la orientación mundial y regional propia del mandato del PNUMA.

118. Además, desde una perspectiva funcional, los proyectos que presentaron autoevaluaciones son en buena medida proyectos de desarrollo de políticas o de creación de capacidad que apoyan la aplicación de convenios ambientales. Un 75 por ciento corresponde al subprograma Ordenación y Utilización Sostenible de los Recursos, y un 22,4 por ciento al subprograma Prestación de Servicios y Apoyo a Nivel Mundial y Regional (figura 2).

119. Basándose en esas constataciones, la evaluación concluye que los proyectos que presentaron hojas de datos de autoevaluación son no sólo pertinentes e idóneos para el logro de los objetivos de sus respectivos subprogramas, sino también idóneos y coherentes con la misión ambiental, el mandato regional y mundial y la orientación funcional del PNUMA.

Figura I: Alcance de los proyectos

Mundiales 30%
Interregionales 13%
Regionales/subregionales 37%
Nacionales 20%

Figura II: Distribución de los proyectos por subprogramas

% (PORCENTAJE)
Ordenación y utilización sostenible de los recursos
Producción y consumo sostenibles
Un medio ambiente mejor para la salud y el bienestar humanos
Globalización y medio ambiente
Prestación de servicios y apoyo a nivel mundial y regional

VI. EFICACIA Y EFICIENCIA

120. La eficacia es un parámetro que el PNUMA utiliza para determinar la medida en que un subprograma o proyecto consigue alcanzar los resultados previstos, así como la repercusión de esos resultados. El PNUMA mide la eficacia con que las actividades de los subprogramas responden a los problemas ambientales identificados y su contribución al mejoramiento de la ordenación del medio ambiente.

121. En el presente informe, la eficacia se determina evaluando los sistemas financieros y de gestión que afectaron a la ejecución de los proyectos y subprogramas, tales como: los mecanismos operacionales empleados por el PNUMA en apoyo de actividades y proyectos, los procedimientos administrativos, los sistemas financieros y los arreglos institucionales, y la colaboración del PNUMA con otras organizaciones. La eficiencia se establece determinando si los recursos asignados a una actividad o proyecto se utilizaron eficazmente para conseguir los resultados o productos previstos.

A. Evaluaciones de subprogramas

1. Medida en que los resultados y productos esperados se han conseguido dentro del presupuesto y el calendario previstos

122. El PNUMA ha abordado los problemas y cuestiones ambientales aplicando la siguiente pauta de criterios conceptuales:

- a) reunir, evaluar y difundir información;
- b) procurar el consenso sobre la elaboración de políticas a nivel mundial, regional y nacional;
- c) apoyar y catalizar la aplicación de medidas para alcanzar los objetivos ambientales establecidos por consenso mediante diversas actividades y proyectos, incluidos los relativos a la creación de capacidad, la sensibilización del público y la recogida, evaluación y difusión de información.

123. Los tres subprogramas evaluados han conseguido resultados importantes en las esferas de la elaboración de políticas y la promoción de medidas; la creación de capacidad; la evaluación, la recogida y la difusión de información; y la sensibilización del público.

124. En términos generales, las actividades de los tres subprogramas objeto de examen han apoyado eficazmente los objetivos del PNUMA.

a) Evaluación, elaboración de bases de datos y difusión de información

125. Los instrumentos de evaluación, las metodologías, las bases de datos y metadatos y los sistemas de información elaborados, así como los documentos sobre problemas ambientales identificados producidos, han ayudado a los países a preparar planes, estrategias y medidas para prevenir y mitigar los efectos negativos de los problemas ambientales.

126. Los subprogramas Cuidado de los Recursos Biológicos y Cuidado de los Recursos de Tierra han promovido esfuerzos para elaborar sistemas de información pertinentes como instrumentos claves para crear y potenciar la capacidad nacional para la planificación y elaboración de estrategias encaminadas a abordar cuestiones ambientales.

127. En colaboración con el Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación, el subprograma del PNUMA Cuidado de los Recursos Biológicos ha desarrollado una capacidad de manejo de datos sobre diversidad biológica estableciendo redes de información sobre diversidad biológica en países en desarrollo. A fines del bienio 1998-1999 se habían completado directrices para apoyar el manejo de la información, así como la compilación de inventarios de recursos nacionales (meta-bases de datos). Esta iniciativa ayuda a los países a preparar planes, estrategias y medidas para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica. A lo largo del bienio participaron diez países en desarrollo: Bahamas, Chile, China, Costa Rica,

Egipto, Ghana, Kenya, Papua Nueva Guinea, Polonia y Tailandia. En algunos países también se habían preparado ya planes actualizados de manejo de datos sobre diversidad biológica.

128. En la esfera de la evaluación de la desertificación a nivel nacional, el subprograma Cuidado de los Recursos de Tierra emprendió actividades en China, Kenya, Pakistán y Asia occidental. El subprograma mejoró la información sobre la situación, las tendencias, las causas, los efectos y los vínculos del proceso de degradación de los ecosistemas de tierras secas y sus recursos. Aumentó también la eficacia de varios convenios, planes de acción y políticas a nivel mundial, regional y nacional. Algunos de sus logros adoptaron la forma de metodologías mejoradas (incluidos puntos de referencia) y mecanismos para la vigilancia, el examen y la evaluación de las causas, el alcance y los efectos de la degradación de las tierras secas.

129. El subprograma Cuidado de los Recursos de Tierra también ha establecido en África, Europa oriental y Asia occidental tres bases digitales regionales sobre suelos y terrenos (SOTER) para fines de capacitación y para dar acceso a datos sobre recursos de suelos y terrenos a los encargados de formular políticas, los administradores de recursos y la comunidad científica.

130. El subprograma Derecho e Instituciones Ambientales en América Latina y el Caribe ha desarrollado un sistema de información sobre derecho ambiental para América Latina y el Caribe que en 1995 contenía 5.559 series de reglamentaciones de 20 países de la región. El sistema ha respondido también a solicitudes de información sobre legislación ambiental formuladas por distintos organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y particulares.

131. Para velar por la utilización eficaz de las bases de datos y los sistemas de información es preciso abordar más a fondo cuestiones como la facilitación del acceso a todos los usuarios, la responsabilidad de la actualización periódica de los elementos dinámicos y las relaciones entre los datos recogidos y las evaluaciones hechas, así como el alcance y la orientación de esos sistemas.

b) Elaboración de políticas y promoción de la adopción de medidas

132. Los productos de los subprogramas del PNUMA que apoyan la elaboración de políticas y promueven la adopción de medidas a nivel mundial, regional y nacional suelen incluir lo siguiente: convenios ambientales multilaterales, arreglos regionales, desarrollo y aplicación de diversos instrumentos analíticos y metodologías para la evaluación y la elaboración de políticas, directrices, planes de acción, marcos de actuación, estudios y criterios de aplicación.

133. Los dos subprogramas -Cuidado de los Recursos de Tierra y Cuidado de los Recursos Biológicos- produjeron, como se había previsto, resultados tales como directrices técnicas, informes sobre cuestiones económicas pertinentes relacionadas con la valoración y la protección de la diversidad biológica, y documentos de proyectos sobre políticas, estrategias y planes de acción de alcance mundial. Los subprogramas lograron alcanzar los resultados previstos, con la consiguiente repercusión directa en los problemas ambientales identificados. No obstante, el PNUMA tiene que profundizar en esas cuestiones al planificar sus futuras actividades y crear mecanismos que permitan medir y supervisar la contribución de esas actividades a la calidad de la ordenación ambiental. Actualmente el sistema sólo mide la consecución de resultados, pero no la repercusión de esos resultados en el medio ambiente.

134. En el bienio 1994-1995, el logro más significativo del subprograma Cuidado de los Recursos de Tierra fue la finalización de las negociaciones de la Convención de Lucha contra la Desertificación, que fue firmada en París por 85 países el 17 de junio de 1994, menos de dos años después de la Cumbre para la Tierra de 1992. El papel del PNUMA en el proceso de negociación fue prominente, y a partir de entonces el PNUMA proporcionó los fondos iniciales para la secretaría provisional, organizó estudios experimentales y movilizó apoyo administrativo y técnico para la citada secretaría. La Convención de Lucha contra la Desertificación es ahora el marco para la adopción de medidas mundiales, regionales y nacionales de adaptación, mitigación y lucha contra la desertificación. Puede concluirse, por consiguiente, que el PNUMA desempeñó una función eficaz como principal impulsor de esa Convención. Las actividades de la Convención abordan directamente los problemas ambientales de la desertificación.

135. El subprograma Cuidado de los Recursos de Tierra ha desarrollado asimismo un marco conceptual para ayudar a los gobiernos y las organizaciones subnacionales a elaborar políticas para la ordenación integrada de los ecosistemas de tierras secas. Se prestó asistencia a los Gobiernos de Chile, México, Mongolia y Pakistán para completar sus respectivas estrategias nacionales de lucha contra la desertificación en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) durante el bienio objeto de examen.

136. Como efecto catalítico de la Convención de Lucha contra la Desertificación, el PNUMA y la Oficina de Lucha contra la Desertificación y la Sequía del PNUD firmaron un acuerdo para transformar una empresa conjunta existente desde hacía años en una asociación de lucha contra la desertificación y la sequía, con objeto de elaborar programas conjuntos y movilizar recursos. El subprograma Cuidado de los Recursos de Tierra concluyó también con éxito arreglos de colaboración con organizaciones no gubernamentales, en particular la Red Internacional de Organizaciones no Gubernamentales sobre la Desertificación (RIOD).

137. Las Directrices Técnicas Internacionales del PNUMA sobre Seguridad de la Biotecnología (1996) son, por ejemplo, resultado de siete consultas regionales y subregionales y una consulta mundial de alto nivel en la que participaron varias entidades de las Naciones Unidas, representantes del sector industrial y expertos designados por los gobiernos. Para velar por su más amplia distribución y utilización, las directrices se editaron en seis idiomas: árabe, chino, español, francés, inglés y ruso. Posteriormente se utilizaron para crear un consenso mundial, al que contribuyeron como amplia referencia para la elaboración de políticas pertinentes por los países desarrollados y en desarrollo.

138. El subprograma Derecho e Instituciones Ambientales en América Latina y el Caribe ofreció asistencia técnica a nueve países de la región para elaborar legislación ambiental. Muchos de esos esfuerzos de asistencia técnica impulsaron procesos de preparación de leyes ambientales y sensibilizaron al público sobre la necesidad de aplicar convenios internacionales como la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) o el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Puede afirmarse con certeza que gracias a la contribución del programa la mayoría de los países de América Latina disponen actualmente de códigos y leyes ambientales.

139. Cabe, por tanto, afirmar que los subprogramas Cuidado de los Recursos Biológicos, Cuidado de los Recursos de Tierra y Derecho e Instituciones Ambientales en América Latina y el Caribe fueron eficaces porque alcanzaron satisfactoriamente el objetivo de mejorar la capacidad para elaborar políticas ambientales. También se ha demostrado que los resultados alcanzados por esos programas están en consonancia con los problemas ambientales identificados.

c) Creación de capacidad

140. Todos los subprogramas evaluados han preparado y realizado actividades de creación de capacidad, en su mayor parte mediante cursos prácticos, reuniones de expertos, conferencias y consultas. Los grupos destinatarios han incluido desde parlamentarios regionales, juristas en ejercicio y encargados de la preparación de reglamentos que se han beneficiado de los programas de la ORPALC hasta científicos, técnicos y encargados de formular políticas que participaron en los subprogramas Cuidado de los Recursos Biológicos y Cuidado de los Recursos de Tierra. En general, los subprogramas evaluados ejecutaron cerca del 75 por ciento de las actividades de creación de capacidad que habían previsto, ateniéndose al presupuesto y el calendario establecidos. Las evaluaciones han observado también que esas actividades tuvieron cierta influencia en tanto que galvanizaron la adopción de medidas sobre las cuestiones ambientales en las que se habían centrado.

141. El subprograma Cuidado de los Recursos Biológicos dedicó más del 50 por ciento de sus recursos al desarrollo de la capacidad humana mediante cursos prácticos, reuniones de grupos de expertos, conferencias y consultas. Entre las actividades cabe mencionar la de servir de anfitrión de consultas, grupos de trabajo y cursos prácticos mundiales, regionales y subregionales, así como la organización de conferencias y el apoyo prestado para la aplicación de los mecanismos nacionales de seguridad de la biotecnología. Las evaluaciones establecieron que más de 10.822 participantes asistieron a las reuniones organizadas o patrocinadas por el PNUMA en el bienio 1996-1997, con arreglo al siguiente desglose: 6.818 participantes

en reuniones de grupos de expertos, 3.948 en cursos prácticos y seminarios, y 56 en cursos de capacitación en evaluación de los riesgos biológicos y manejo de datos sobre la diversidad biológica.

142. La evaluación no pudo, sin embargo, determinar la eficacia de las actividades individuales. Como se ha observado en anteriores informes anuales de evaluación, la falta de medidas de seguimiento de los programas de capacitación sigue limitando la eficacia de las actividades de creación de capacidad del PNUMA. Es indispensable abordar la cuestión del seguimiento, ya que la creación de capacidad es una actividad importante del PNUMA.

143. El PNUMA podría determinar la eficacia y eficiencia de sus actividades de creación de capacidad más positivamente si se realizara un estudio detallado para:

a) saber qué tipo de metodología para la creación de capacidad es el más indicado para cada nivel particular de capacitación en el plano regional y nacional;

b) evaluar si sería viable y eficaz que el PNUMA prestara mayor atención a la creación de capacidad de instituciones regionales y nacionales que a la de particulares.

144. Es preciso determinar si la formación individual es más eficaz y tiene mayor repercusión que la creación de capacidad institucional.

145. Las razones para que el PNUMA responda a la necesidad de forjar una alianza estratégica con instituciones regionales o subregionales a efectos de creación de capacidad deben estudiarse seriamente con objeto de velar por la sostenibilidad de las capacidades humana e institucional a nivel regional y nacional. De hecho, uno de los pilares de la sostenibilidad es la capacitación de personas e instituciones.

146. La evaluación recomienda al PNUMA que en 2001 realice un estudio global sobre las actividades de creación de capacidad que ha desarrollado en los últimos diez años (1990-2000) en el marco de todos los subprogramas, sectores, funciones y regiones, a fin de evaluar su eficacia para lograr una capacidad sostenible. Por medio de ese estudio, el PNUMA podrá determinar la repercusión que esas actividades tienen en el mejoramiento de la ordenación del medio ambiente.

d) Sensibilización del público

147. Los subprogramas evaluados han aplicado, en distinto grado y con distintos niveles de prioridad, programas de sensibilización basados en sus respectivos planes. La evaluación concluye que la mayoría de los resultados previstos se alcanzaron dentro de los respectivos presupuestos asignados y en los plazos previstos. En algunos casos la imposibilidad de lograr la necesaria sensibilización se atribuye a limitaciones financieras y de personal.

148. En sus actividades de sensibilización sobre diversas cuestiones y problemas ambientales, el PNUMA se dirige a los interesados directos pertinentes: el público en general, grupos de interés especiales, la juventud, las mujeres, los campesinos, los industriales, los trabajadores y los encargados de formular políticas. El PNUMA utiliza medios distintos, como películas, folletos, publicaciones, galardones y eventos en los medios de comunicación para informar y educar a los interesados e influir en ellos a fin de sensibilizarlos con el objetivo final de movilizar apoyo para sus actividades y activar la adopción de medidas a nivel mundial, regional y nacional para abordar cuestiones y problemas ambientales concretos. Las evaluaciones concluyen que el PNUMA ha actuado con gran eficacia para aumentar la sensibilización ambiental a nivel mundial, regional y nacional, como demuestran los muchos trabajos y actividades iniciados a todos los niveles.

149. Al desarrollar esas actividades de sensibilización, el PNUMA establece, cuando es posible, asociaciones con donantes, organizaciones no gubernamentales locales e internacionales y otros órganos nacionales y gubernamentales. Esos vínculos aumentan la pertinencia y garantizan el respectivo compromiso de los asociados con la aplicación de programas y proyectos.

150. Un proyecto de sensibilización que ofrece información relativamente adecuada en la que basar los juicios sobre la eficacia de los proyectos es el titulado Logros en Materia de Desertificación, dependiente del subprograma Cuidado de los Recursos de Tierra. Este proyecto conjunto del PNUMA y el FIDA trata de sensibilizar al público mundial sobre el hecho de que la degradación de la tierra en las tierras secas puede tanto prevenirse como corregirse. El proyecto fomenta la replicación de enfoques prometedores mediante la difusión de información. Tras examinar la información relativa al proyecto, la evaluación ha establecido que se han analizado los logros y se han otorgado galardones a 18 proyectos. Varios folletos e impresos sobre logros en materia de desertificación y lucha contra la degradación de la tierra se han publicado, distribuido y difundido mediante documentos y artículos en el Boletín de Lucha contra la Desertificación del PNUMA.

151. Los resultados se han distribuido a sus destinatarios originales y en algunos casos también a otros grupos. La evaluación no pudo establecer, sin embargo, si los resultados (folletos, publicaciones, películas) fueron un medio eficaz de sensibilizar al público, o al menos si fueron aprovechados por los grupos destinatarios. El PNUMA debe introducir actividades de seguimiento para evaluar la eficacia de las actividades y métodos individuales desarrollados para sensibilizar al público sobre los problemas ambientales identificados. La sensibilización parece ser una esfera en la que el PNUMA ha trabajado con éxito; la Dependencia de Evaluación y Control, en colaboración con la División de Aplicación de las Políticas Ambientales, debería realizar en 2001 un estudio de seguimiento para que ese éxito se pueda compartir ampliamente.

e) Informes y documentos normativos

152. La evaluación ha establecido que los documentos normativos del PNUMA producidos por los subprogramas evaluados son valiosos documentos de referencia para otras entidades de las Naciones Unidas e instituciones internacionales y nacionales encargadas de la elaboración de políticas y la aplicación de programas ambientales pertinentes a nivel regional y nacional. Esos documentos ayudan a lograr consenso en materia de políticas relativas a las cuestiones ambientales, lo que es parte importante del mandato del PNUMA.

153. Durante los tres bienios, los subprogramas Cuidado de los Recursos de Tierra, Cuidado de los Recursos Biológicos y Derecho e Instituciones Ambientales en América Latina y el Caribe produjeron importantes documentos para uso de los interesados.

154. El subprograma Cuidado de los Recursos de Tierra produjo unas 17 publicaciones temáticas en un solo número que van desde el Atlas Mundial de la Desertificación hasta el Directorio de Instituciones sobre Tierras Áridas. También se publicaron y distribuyeron diversas actas de cursos prácticos sobre cuestiones relacionadas con políticas ambientales.

155. El subprograma Cuidado de los Recursos Biológicos también ha producido documentos de política ambiental, como los titulados "Ways and means to promote and facilitate access to, and transfer the development of technology" (1977) y Capacity-building for Biosafety: Options for Action. Esos documentos se prepararon en el contexto del artículo 8 g) y el artículo 19 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, y las partes en el Convenio los están usando para mitigar los riesgos asociados con la utilización y liberación en el medio ambiente de organismos vivos modificados y hacer frente a esos riesgos. El subprograma ha estado también a cargo de la política forestal del PNUMA y del programa de acción en esa esfera propuesto para el periodo 1996-2000, que llevó a la publicación del documento titulado Linking Global Environmental Issues with Human Needs: opportunities for Strategic Intervention, producido por el PNUMA, la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio de los Estados Unidos y el Banco Mundial.

156. Un importante documento relacionado con políticas producido y distribuido por el subprograma Cuidado de los Recursos Biológicos es el volumen de 800 páginas titulado Cultural and Spiritual Value of Biodiversity. La publicación se dirige al público en general y contiene información sobre la aplicación de conocimientos tradicionales y sobre cuestiones religiosas y morales relacionadas con la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.

157. Una publicación que se ha considerado la principal actividad del subprograma Cuidado de los Recursos Biológicos es la titulada UNEP Biodiversity Programme and Implementation Strategy - A Framework for Supporting Global Conservation and Sustainable Use of Biodiversity, que aborda los objetivos, las esferas incluidas en los programas y la estrategia de aplicación.

158. También el subprograma Derecho e Instituciones Ambientales en América Latina y el Caribe ha producido importantes documentos relacionados con políticas que podrían contribuir a las políticas ambientales nacionales y potenciar la armonización regional de esas políticas. Entre esos documentos cabe mencionar los siguientes:

- a) un estudio comparativo sobre el acceso a la justicia ambiental (1999);
- b) un informe sobre los efectos ambientales de las políticas económicas en América Central (1999);
- c) cuatro manuales sobre derecho y política ambiental en El Salvador, Honduras, Guatemala y Panamá (1999).

159. Los citados documentos tratan cuestiones diversas, incluidas las oportunidades estratégicas de intervención que vinculan los asuntos ambientales con el desarrollo, y se han distribuido a encargados de la formulación de políticas gubernamentales, a científicos, a las secretarías de los convenios pertinentes y a organizaciones internacionales. Las publicaciones del PNUMA constituyen uno de los principales pilares de los productos de la organización. Es indispensable realizar en 2001 un estudio de seguimiento para determinar quién utiliza esas publicaciones y el efectos que éstas tienen en la adopción de medidas ambientales por los gobiernos y otros usuarios.

f) Publicaciones, diarios y boletines

160. Todos los subprogramas evaluados producen diarios, boletines y publicaciones dirigidos a diversos interesados. Las publicaciones tuvieron buen nivel y han servido como foro para el intercambio de información, la sensibilización del público y la creación de consenso sobre políticas ambientales pertinentes. Algunas de las publicaciones son científicas y están basadas en investigaciones, mientras que otras abordan la dimensión socioeconómica de las cuestiones y problemas ambientales. Algunas son periódicas, y otras se hacen una sola vez. En 1996 y 1997, el subprograma Cuidado de los Recursos Biológicos distribuyó por sí solo un total de 44 publicaciones, estudios e informes. La calidad de esas publicaciones ha sido adecuada, y se han producido en los plazos previstos. Entre sus destinatarios cabe citar los siguientes: investigadores, científicos especialistas en desarrollo, conferenciantes, funcionarios gubernamentales y organizaciones no gubernamentales. Es preciso señalar, sin embargo, que la incertidumbre de la continuidad del apoyo financiero plantea problemas para la planificación con miras al futuro y reduce el dinamismo. Por ejemplo, en las fechas en que se hizo la evaluación, no había presupuesto para el siguiente número del Boletín de Lucha contra la Desertificación.

161. El proyecto sobre Derecho e Instituciones Ambientales en América Latina y el Caribe empezó a publicar en 1997 un boletín bimensual titulado Misiva Ambiental. La evaluación estimó que el contenido de la publicación era excelente y tenía posibilidades de influir de manera significativa en los encargados de formular políticas ambientales gubernamentales, especialmente por lo que se refiere a la elaboración de leyes y la promoción de la educación jurídica ambiental. Sin embargo, en general la ORPALC sólo envió la publicación a unos cuantos funcionarios gubernamentales de países de la región. La repercusión de esta publicación siempre será limitada si se distribuye en forma tan oficiosa.

162. La mayoría de las publicaciones del PNUMA, incluidas las de los subprogramas Cuidado de los Recursos de Tierra y Cuidado de los Recursos Biológicos, son actualmente distribuidas por un centro de distribución del PNUMA con sede en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. En el momento de realizarse la evaluación, las publicaciones del subprograma Energía eran distribuidas por el Centro de Colaboración del PNUMA sobre Energía y Medio Ambiente y no por la agencia de distribución del PNUMA.

163. Es vital que el PNUMA canalice la distribución de sus publicaciones por medio de una agencia especializada, con objeto de facilitar una distribución más amplia y mejor orientada que procure la utilización máxima de sus publicaciones. Una agencia privada especializada, movida por el lucro, puede ser un medio valioso para ampliar la distribución, ya que releva de esa carga a las dependencias del PNUMA, que por lo general no tienen los conocimientos técnicos necesarios.

164. El PNUMA podría aprovechar al máximo sus ventajas si pidiera a la agencia que presentara informes periódicos sobre instituciones compradoras y suscriptores de las publicaciones. Esos informes ayudarían al PNUMA a determinar si los destinatarios previstos tienen acceso a sus publicaciones. Asimismo, la Dependencia de Evaluación y Control debería incluir un cuestionario en su sitio Web como parte del estudio para establecer la repercusión de los informes y las publicaciones en el medio ambiente

2. Alcance de la colaboración con otros asociados

165. El desempeño eficaz de la función catalítica del PNUMA depende mucho de la forma en que el PNUMA sensibilice sobre el medio ambiente a la comunidad internacional en su conjunto, procure que se alcance consenso e influya en los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales e intergubernamentales para que actúen.

166. Los dos subprogramas -Cuidado de los Recursos Biológicos y Cuidado de los Recursos de Tierra- han colaborado eficazmente con los asociados pertinentes en la preparación y ejecución de las actividades de los subprogramas. Han forjado asociaciones con objeto de:

- a) desarrollar proyectos conjuntamente;
- b) producir resultados;
- c) movilizar financiación;
- d) crear y mantener redes.

167. Una de las características positivas de la ejecución de los programas de los subprogramas Cuidado de los Recursos de Tierra y Cuidado de los Recursos Biológicos ha sido su capacidad para forjar vínculos y asociaciones. Muchos de los productos (directrices, estudios, informes científicos e informes normativos) del subprograma Cuidado de los Recursos Biológicos fueron patrocinados conjuntamente por el PNUMA y otras entidades de las Naciones Unidas, así como por organizaciones internacionales. Entre los asociados cabe destacar los siguientes: la FAO, el Centro Africano para Estudios Tecnológicos, el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCIAl), la CITES, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la NASA, el Centro de Vigilancia de la Conservación, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, el Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos (IPGRI), la Unión Mundial para la Naturaleza, el Instituto Smithsonian de Investigación Tropical, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación, el Instituto de los Recursos Mundiales, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial.

168. Las actividades del subprograma Cuidado de los Recursos de Tierra también se han planificado y ejecutado en colaboración con otros interesados de dentro y de fuera del PNUMA. Entre los asociados del subprograma cabe mencionar los siguientes: gobiernos, comunidades, organizaciones gubernamentales y organismos de las Naciones Unidas (por ejemplo, la Oficina de Lucha contra la Desertificación y la Sequía del PNUD, la Universidad de las Naciones Unidas, la Organización Meteorológica Mundial, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y la FAO) y otras organizaciones internacionales, como el GCIAl. Esos esfuerzos de colaboración han impulsado actividades beneficiosas tales como:

- a) la formulación y ratificación de la Convención de Lucha contra la Desertificación;
- b) la elaboración de planes nacionales de acción ambiental;

- c) la sensibilización del público;
- d) la financiación conjunta de proyectos.

169. El subprograma Derecho e Instituciones Ambientales en América Latina y el Caribe cooperó con varias organizaciones nacionales, regionales e internacionales, principalmente en un esfuerzo por fortalecer el sistema de información preparado por el subprograma. El subprograma constituyó una nueva organización denominada Consorcio para la Información Ambiental Judicial (CONLEX), con participación de la ORPALC, la UICN, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, la Organización de los Estados Americanos, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental y la Asociación Latinoamericana de Derecho Ambiental. Desafortunadamente, por falta de fondos, la asociación no llegó a ser operacional. Es preciso que la ORPALC despliegue mayores esfuerzos para forjar vínculos con otros organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones regionales e internacionales a fin de colaborar con el PNUMA para la financiación, elaboración y aplicación de proyectos y programas ambientales.

170. La evaluación considera muy positivos esos esfuerzos de colaboración del PNUMA, que permiten al Programa influir con mayor fuerza en el programa ambiental mundial, porque los colaboradores y asociados son importantes agentes mundiales y regionales, lo que ofrece la oportunidad de influir en su trabajo contribuyendo al aumento de la conciencia ambiental.

171. El subprograma Energía, sin embargo, no estableció muchas interacciones con órganos y organismos de las Naciones Unidas como el PNUD, la UNESCO, la ONUDI y el FMAM, que desarrollan actividades relacionadas con la energía sostenible. Tampoco interactuó con organismos de cooperación bilateral y bancos de desarrollo para ejercer su influencia y promover el apoyo a las inversiones en energía sostenible. La evaluación concluye que la falta de esos vínculos ha hecho perder oportunidades al subprograma Energía. Una de las principales finalidades de dicho subprograma debería ser influir en los encargados de formular políticas para que integren consideraciones ambientales, así como consideraciones tecnológicas y económicas adecuadas, en la planificación de los sectores de la energía y otros distintos, como la atención de salud, la educación y el desarrollo industrial. El subprograma Energía aún no ha forjado esas asociaciones con las instituciones nacionales, regionales e internacionales adecuadas para el desarrollo de tecnologías que utilicen la energía en forma sostenible, la capacitación, la elaboración de políticas y las inversiones.

172. La evaluación es consciente de que ha mejorado mucho la dotación de personal, así como la comunicación y el diálogo entre el subprograma Energía y el Centro de Colaboración del PNUMA sobre Energía y Medio Ambiente. Se espera que esta evolución positiva aumente la eficacia de futuras actividades del subprograma.

3. Eficacia de la estructura y la gestión

173. Los mecanismos estructurales y operacionales, los arreglos institucionales y financieros, la cooperación entre subprogramas y el cambio de las estructuras institucionales del PNUMA introducido en los tres últimos bienios han tenido efectos distintos en la eficacia de los productos y los resultados.

174. Los tres últimos bienios se han caracterizado por los rápidos cambios estructurales en el PNUMA. Aún es pronto para determinar los efectos en la ejecución de los programas del último cambio de una estructura sectorial a una estructura funcional. Sin embargo, la evaluación ha observado que la gestión y coordinación de los proyectos en curso sujetos a la nueva estructura pero preparados en el marco de la anterior parece haber planteado dificultades operacionales. En el contexto de la estructura funcional ya es evidente que las evaluaciones temáticas serán más difíciles. Muchas actividades que se iniciaron en el marco de la anterior estructura no han sido objeto de seguimiento y han cesado sin dejar rastro. Muchas de las recomendaciones hechas a los subprogramas Cuidado de los Recursos de Tierra y Cuidado de los Recursos Biológicos en anteriores evaluaciones no pudieron aplicarse debido a los cambios estructurales. Éste es un efecto secundario indeseable de una constante reestructuración que afecta negativamente a la ejecución de los programas. Además, muchas de las lecciones extraídas de esas evaluaciones se están desperdiciando porque gran parte del personal que participó en las actividades está haciendo cosas distintas o se ha trasladado a otro lugar.

175. Por lo que respecta a la gestión y la coordinación, parece que el subprograma Cuidado de los Recursos Biológicos ha desarrollado y puesto en práctica un mecanismo de seguimiento eficaz. Los jefes de equipo proporcionaron liderazgo y orientación para la gestión y la ejecución de actividades de proyectos agrupados por temas. A nivel de subprograma se celebraron reuniones periódicas para examinar los progresos en la gestión de cada proyecto, y en ellas se tomaron decisiones sobre medidas correctivas, exámenes de los criterios aplicados, prórrogas e inclusión, aplazamiento y suspensión de actividades. Es evidente que esa estrategia de gestión ha contribuido a la ejecución de los proyectos del subprograma.

176. Los subprogramas Cuidado de los Recursos Biológicos y Cuidado de los Recursos de Tierra se han beneficiado eficazmente de la estrecha colaboración interna que ha contribuido a la ejecución de sus programas. La necesidad de cooperación entre subprogramas dentro del PNUMA es evidente, porque las cuestiones intersectoriales tienen que abordarse conjuntamente, y los subprogramas pueden también hacer aportaciones pertinentes al desarrollo de los proyectos, velando así por su globalidad.

177. La provisión puntual de fondos para aplicar el programa de trabajo y el presupuesto aprobado por el Consejo de Administración ha sido un problema importante que ha afectado a los esfuerzos para ejecutar con éxito los proyectos de los subprogramas. En los bienios objeto de examen, un cierto número de actividades aprobadas no pudieron realizarse como consecuencia de la reducción general del Fondo para el Medio Ambiente derivada de la reducción de las contribuciones voluntarias de los gobiernos. Entre principios y mediados del decenio de 1990, los gobiernos no proporcionaron al PNUMA recursos suficientes para que pudiera ejecutar con eficacia el programa de trabajo aprobado.

178. Este problema estructural requiere a menudo la reprogramación, el aplazamiento o la reducción radical de las actividades para ceñirse a los recursos disponibles. Aunque los subprogramas hacen a menudo esfuerzos importantes por conseguir financiación mediante recursos extrapresupuestarios, muchas veces no han logrado cubrir con éxito las lagunas en la financiación. El PNUMA reconoce que las repercusiones de la modificación de la estructura financiera y la constante divergencia entre los programas aprobados y los recursos disponibles es un problema estructural. Hay una clara falta de estabilidad financiera que perturba las actividades y distorsiona las prioridades de los subprogramas. A ese respecto tal vez sea adecuado que el PNUMA manifieste al Consejo de Administración la necesidad de revisar la estructura de financiación del Programa. Las conclusiones y recomendaciones del estudio de gestión de los fondos fiduciarios y las contribuciones de contraparte, cuyo resumen figura en la cuarta sección del presente Informe Anual de Evaluación, podrían servir de base para un importante examen. Otros esfuerzos, como la movilización de recursos propuesta para un programa básico plenamente financiado, son pasos en la dirección adecuada. El Consejo de Administración, por su parte, no puede permitirse el lujo de seguir haciendo caso omiso de este problema crónico que afecta negativamente a la capacidad del PNUMA para ejecutar un programa ambiental de calidad.

B. Evaluaciones detalladas de proyectos

1. Medida en que se han obtenido los productos y resultados previstos

179. Las evaluaciones detalladas han establecido que cerca del 75 por ciento de los proyectos evaluados ha obtenido el 85 por ciento de los resultados y productos previstos, y que cerca del 10 por ciento los ha superado. En esta sección, el informe presentará una síntesis, desglosada por amplias esferas de actividad, de los factores que afectaron al nivel de eficacia en la ejecución de los proyectos. Lo mucho que se ha logrado, sin embargo, demuestra que el PNUMA ha cumplido mejor su misión incluso en condiciones muy difíciles.

a) Proyectos de elaboración de políticas

180. Por lo general, esos proyectos tienen por objeto ayudar a los países a desarrollar instrumentos normativos por medio de, entre otras cosas: un marco metodológico para calcular el costo de las actividades de mitigación del cambio climático; el establecimiento de un marco inicial para la evaluación de las estrategias y opciones de mitigación a nivel regional, como el realizado para la SADC y los países del Pacto Andino; el desarrollo de proyectos de derecho ambiental para países de África y América Latina; el apoyo a

la preparación de marcos nacionales de seguridad de la biotecnología para 18 países; el desarrollo y aplicación de políticas, planes y reglamentos sobre ordenación de los recursos marinos y costeros en Egipto y el Yemen; el apoyo al proceso intergubernamental de negociación y aplicación de convenios; y las comunicaciones nacionales iniciales relacionadas con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

181. Normalmente, los resultados en materia de elaboración de políticas -estudios, marcos estructurales, leyes y legislación ambiental que traduce las políticas en leyes- sirven como base para la aplicación y la puesta en práctica. Las evaluaciones detalladas de proyectos han identificado los siguientes factores que influyen en el grado de eficacia de los resultados en materia de elaboración de políticas: la disponibilidad de recursos financieros suficientes y recursos humanos cualificados; el alcance y el nivel de participación de los interesados pertinentes en el proceso de desarrollo de instrumentos de política general; la participación de altas autoridades gubernamentales en la planificación y el seguimiento de la aplicación; la adecuada evaluación de las necesidades normativas a nivel nacional y regional; la determinación, en la fase de diseño del proyecto, del marco cronológico adecuado para la ejecución de los proyectos.

182. Las evaluaciones han constatado que el PNUMA, mediante esas actividades, ha contribuido de manera importante a la elaboración de leyes y políticas que han influido eficazmente en la ordenación del medio ambiente. Por consiguiente, cabe considerar que el PNUMA, en el marco de sus esfuerzos para abordar algunos de los problemas ambientales más urgentes, ha tenido éxito en esta esfera.

b) Evaluación de la elaboración de bases de datos y la difusión de información

183. Las actividades de evaluación e información también se llevaron a cabo en el marco de proyectos centrados en la elaboración de políticas y la sensibilización del público. La evaluación interna de los procesos primero y segundo de las Perspectivas del Medio Ambiente Mundial (GEO-1 y GEO-2) analizó esta esfera crucial de las actividades del PNUMA.

184. Los productos del proceso GEO, los informes de evaluación GEO-1 y GEO-2, son las principales publicaciones del PNUMA. La evaluación ha identificado las siguientes ventajas del proceso GEO que repercuten en la mejora continuada de la eficacia de los informes GEO:

a) el enfoque consultivo y participatorio fomenta un sentido de propiedad y conduce a la producción de un informe autorizado y ampliamente aceptado;

b) el informe demuestra los vínculos entre la adecuada ordenación del medio ambiente y el desarrollo sostenible, así como la idoneidad de un enfoque multisectorial para resolver cuestiones ambientales y lograr el desarrollo sostenible a nivel regional y mundial;

c) la aplicación de una metodología de evaluación integrada y la creación de redes entre instituciones nacionales, subregionales y regionales;

d) el desarrollo de una capacidad institucional en los centros de colaboración en los países en desarrollo y el aumento de la capacidad de las redes para realizar evaluaciones ambientales;

e) el proceso GEO ha catalizado la creación de una importante asociación multidisciplinaria de investigación entre científicos y encargados de la formulación de políticas a nivel nacional, regional y mundial en relación con las cruciales cuestiones del medio ambiente y el desarrollo.

185. La evaluación concluyó que el proceso y los informes GEO han servido eficazmente al objetivo del PNUMA de proporcionar evaluaciones e información con objeto de lograr el consenso en materia de políticas ambientales y promover la adopción de medidas a nivel mundial y regional. Se ha demostrado, además, que son un medio eficaz para que el PNUMA mantenga bajo examen el medio ambiente mundial. Sin embargo, para mejorar aún más la calidad y utilidad de los informes GEO, el PNUMA debe abordar las siguientes esferas:

- a) fortalecimiento de la dotación de personal en la sede central para aumentar la eficacia de la coordinación;
- b) participación de las demás divisiones del PNUMA en el proceso GEO;
- c) desarrollo de componentes de creación de capacidad en todo el proceso GEO a nivel nacional y regional;
- d) determinación de una estrategia para una mayor difusión y utilización, incluidos el examen del costo y el modo de producción y distribución y la facilitación del acceso a diversos posibles usuarios.

c) Sensibilización

186. La sensibilización es también uno de los instrumentos que el PNUMA utiliza para influir en la conciencia pública a varios niveles con objeto de crear grupos de personas que aboguen por el desarrollo de medidas y políticas positivas para hacer frente a los problemas ambientales. El proyecto sobre utilización de sistemas de información geográfica en la investigación agrícola patrocinado conjuntamente por el PNUMA y el GCIAI es uno de los proyectos con un componente claro de sensibilización sobre la aplicación de sistemas de información geográfica en la investigación agrícola. Los destinatarios eran los miembros del personal técnico y los administradores superiores de instituciones del GCIAI, y el objetivo era influir en los encargados de formular políticas de los institutos del GCIAI para que se invirtiera en tecnología de sistemas de información geográfica y en creación de capacidad, con miras a instituir un instrumento de gestión eficaz que pudiera fomentar la comprensión global mediante información referenciada geográficamente sobre el medio ambiente, los recursos naturales y cuestiones socioeconómicas.

187. El conjunto de instrumentos de sensibilización producido contenía 43 ejemplos de programas diversos para sistemas de información geográfica, y se constató que era un medio eficaz para informar y educar a los beneficiarios sobre los diversos usos de esos sistemas en la investigación agrícola que promueven un enfoque integrado de la agricultura ambientalmente sostenible.

188. El hecho de que más del 50 por ciento de los institutos del GCIAI constituyeran voluntariamente un consorcio para alcanzar los objetivos de los proyectos objeto de examen demuestra que el conjunto de productos de sensibilización ha influido eficazmente en los encargados de formular políticas para que reconozcan la importancia de la tecnología de sistemas de información geográfica como instrumento de planificación integrada orientado a la agricultura sostenible. Ese compromiso demuestra la eficacia del medio utilizado para sensibilizar a los destinatarios y fomentar actitudes de los encargados de formular políticas que favorezcan los cambios positivos.

d) Creación de capacidad

189. La mayoría de los proyectos evaluados tenía componentes o actividades de creación de capacidad, y algunos estaban centrados en la creación de capacidad. Un análisis de las evaluaciones detalladas llevaría a concluir que en términos generales el 85 por ciento de las actividades de creación de capacidad se ejecutó con éxito y dentro de los plazos establecidos. En algunos países, la capacidad anteriormente creada mediante diversos proyectos ya se había aprovechado para diseñar políticas y medidas concretas en esferas directa o indirectamente relacionadas, como las medidas de mitigación del cambio climático. Como también se observa en el análisis de las evaluaciones de subprogramas, en cerca del 80 por ciento de los casos es precisa una actividad de seguimiento para determinar el nivel de aplicación sobre el terreno y por consiguiente la repercusión del proyecto.

190. Entre las actividades de creación de capacidad cabe mencionar las siguientes: formación de particulares en distintos aspectos del derecho ambiental y su aplicación, como preparación de proyectos, aplicación, investigación y difusión; formación en metodologías de evaluación y desarrollo de marcos estructurales; y aspectos técnicos y científicos de la comprensión y el tratamiento de los problemas ambientales. En todas esas esferas, la evaluación reconoció que las actividades de creación de capacidad del PNUMA han ayudado a muchos países a alcanzar una masa crítica mínima de recursos humanos

especializados en diversas cuestiones ambientales. Sin embargo, en pro de una mayor eficacia y sostenibilidad es preciso tener en cuenta los siguientes aspectos de la creación de capacidad:

- a) el PNUMA debe establecer criterios generales para la selección de participantes y controlar sus actividades después del curso de capacitación. Este seguimiento puede hacerse por correo o por correo electrónico para reducir al mínimo los costos;
- b) ofrecer un programa de seguimiento de formación o de creación de capacidad para aumentar los conocimientos y el rendimiento de los participantes a intervalos razonables;
- c) siempre que sea posible, utilizar expertos de la región, ya que esos expertos estarán más familiarizados con el contexto ambiental en general y las condiciones socioeconómicas que prevalecen en una región específica;
- d) en términos sustantivos, cuando proceda, debe hacerse hincapié en los estudios monográficos para velar por la pertinencia y la viabilidad;
- e) es necesario realizar exámenes periódicos de las directrices metodológicas y los conjuntos de productos de capacitación a la luz de la experiencia y de las diversidades regionales.

191. Otro aspecto importante que las evaluaciones detalladas de proyectos pusieron de relieve es que el apoyo a la creación de capacidad de las instituciones regionales pertinentes es a largo plazo un método más eficaz y más barato para que las regiones alcancen la capacidad necesaria. En el futuro, el PNUMA debe examinar seriamente la eficacia de los criterios y métodos específicos que aplica en sus actividades de creación de capacidad. El estudio de seguimiento sobre creación de capacidad de 2001 debería proporcionar materiales sólidos para una nueva estrategia.

2. Alcance de la colaboración con otros asociados

192. La mayoría de las evaluaciones detalladas ha revelado que los proyectos han colaborado con diversos asociados, como organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, instituciones nacionales y regionales y órganos de las Naciones Unidas. La colaboración ha abarcado los siguientes campos: apología y sensibilización del público, desarrollo de proyectos, cofinanciación, ejecución conjunta de proyectos, evaluación y difusión de información y creación de capacidad.

193. La mayoría de las evaluaciones de los proyectos ha revelado que éstos podrían ser más eficaces si, por ejemplo, se especificaran más claramente las funciones de los asociados con objeto de evitar demoras en la adopción de decisiones vitales, que a veces se producen por falta de claridad en las respectivas responsabilidades.

194. En términos generales, la evaluación reconoce que el PNUMA está recurriendo eficazmente a la colaboración en cumplimiento de su mandato y su misión a nivel regional y mundial.

3. Eficiencia de la estructura y la gestión

195. Muchos proyectos han producido con éxito los resultados previstos adoptando estructuras jerárquicas a nivel nacional en el proceso de desarrollo, aplicación, vigilancia y evaluación.

196. Sin embargo, el nivel de eficacia de la estructura que influyó en la ejecución de los proyectos fue muy diverso de proyecto a proyecto y de país a país. Pese a ello, pueden discernirse las siguientes pautas:

- a) las estructuras internas y nacionales no fueron apoyadas por una comunidad profesional (científica, jurídica, económica, etc.) local madura;
- b) se manifestó una falta de estructuras internas adecuadamente establecidas;

- c) por lo general no se prestó suficiente atención a los problemas ambientales específicos y a la necesidad de mitigación;
- d) se incurrió en demoras en la iniciación de los proyectos debido a los procedimientos burocráticos;
- e) aumentaron los problemas políticos relacionados con la inestabilidad gubernamental;
- f) hubo problemas relacionados con la colaboración de órganos gubernamentales distintos de los centros de coordinación por lo que respecta a la facilitación de información, especialmente cuando se estaban elaborando políticas y estrategias mediante enfoques multidisciplinarios o integrados.

197. Se recomiendan las siguientes mejoras para rectificar las deficiencias observadas por las evaluaciones:

- a) fortalecer el apoyo del organismo nacional de colaboración para la ejecución de los proyectos mediante el uso de consultores nacionales;
- b) supervisar el progreso en la ejecución de los proyectos;
- c) en el curso del diseño de los proyectos es preciso realizar una evaluación cuidadosa de las capacidades y de la fiabilidad de los órganos gubernamentales identificados con objeto de establecer un marco cronológico realista para la ejecución del proyecto y la obtención de resultados;
- d) deben definirse claramente las funciones de los diversos componentes de la estructura nacional de ejecución del proyecto (es decir, mandatos detallados, incluidos plazos para la obtención de resultados).

C. Hojas de datos de autoevaluación

198. En esta sección, la evaluación presenta un análisis de los parámetros para medir la eficacia sobre la base de las fechas de comienzo y finalización de los proyectos y la utilización de los fondos. La evaluación analiza asimismo, sobre la base de los informes de las hojas de datos de autoevaluación, las causas de las variaciones temporales y financieras. Son muchos los que creen que las autoevaluaciones son subjetivas. El PNUMA las considera importantes porque ofrecen a los encargados de la ejecución de los proyectos la oportunidad de reflexionar y de examinar sus propias actividades, evaluando así sus logros mediante una comparación con los resultados previstos.

1. Iniciación y finalización de los proyectos

199. El 22,4 por ciento de los proyectos que presentaron informes de autoevaluación se inició antes de 1994, el 30,3 por ciento entre 1995 y 1997, el 38,1 por ciento en 1998, y el 9,2 por ciento en 1999 (figura III infra). Los proyectos que se han prorrogado son en su mayor parte proyectos de carácter general que amplían y restringen sus actividades con arreglo a la disponibilidad de fondos.

Figura III: Fecha de iniciación de los proyectos

PORCENTAJE
 ANTES DE 1994
 EN 1994
 EN 1995
 EN 1996
 EN 1997
 EN 1998
 EN 1999
 AÑO

Figura IV: Eficiencia en la finalización de los proyectos

PORCENTAJE

Finalizados en los plazos previstos

Incompletos en los plazos previstos

Finalizados antes de lo previsto

Proyectos no iniciados en la fecha prevista

200. La duración de los proyectos osciló entre 5 y 96 meses (salvo para el Boletín Regional/Trimestral sobre Fauna y Flora Silvestres, que se publicó desde agosto de 1982 hasta 1993). En 1999, el 32,9 por ciento de los proyectos finalizó dentro los plazos previstos, en comparación con un 25 por ciento que había cumplido los plazos (figura IV). Esto fue una mejora significativa del 50 por ciento con respecto a 1998, pese a que los proyectos en curso representan el 26,3 por ciento del total y los finalizados pero no cerrados el 23,7 por ciento del total de proyectos que presentaron sus hojas de datos de autoevaluación (figura V).

Figura V: Situación de los proyectos con arreglo a la autoevaluación

PORCENTAJE

En curso

Finalizados pero no cerrados

Finalizados y cerrados

Figura VI: Razones de la demora en la finalización de los proyectos

PORCENTAJE

Personal insuficiente (15,8 por ciento)

Transferencia tardía/escasez de fondos (7,9 por ciento)

Adición de nuevas actividades y elementos del proyecto (26,3 por ciento)

Retraso en la iniciación del proyecto (6,6 por ciento)

La falta de coordinación, vigilancia y evaluación demoró la ejecución de actividades para producir resultados-consultas (19,7 por ciento)

Falta de compromiso político (3,9 por ciento)

Marco cronológico inadecuado para las actividades-ambiciones/metas/actividades complejas previstas (28,9 por ciento)

Demora en el proceso de elaboración del proyecto y el proceso de aprobación interna (5,3 por ciento)

201. Cabe asimismo señalar que el 63,2 por ciento de los proyectos no finalizó en los plazos previstos, el 3,9 por ciento finalizó antes de lo previsto, y el 10,5 por ciento no se inició en la fecha originalmente prevista. Desde una perspectiva general, las razones más frecuentes de esas variaciones se exponen en la figura VI.

202. Según las hojas de datos de autoevaluación, las demoras en la finalización de los proyectos pueden atribuirse en buena medida a deficiencias en el diseño de los proyectos o en la coordinación y gestión. Las primeras dos razones, que representan el 55,2 por ciento de los casos (nuevas actividades y elementos de proyectos y marco cronológico inadecuado para las actividades previstas, metas ambiciosas y actividades complejas) son consecuencia de deficiencias en el diseño, mientras que las restantes se deben a la ineficiencia en la coordinación y la gestión. La mayoría de las limitaciones identificadas también se han mencionado en las evaluaciones detalladas y de subprogramas, lo que constituye una razón más para que los gestores del PNUMA las tengan muy en cuenta.

203. El problema de la deficiencia del diseño se ha planteado anteriormente en otros informes anuales de evaluación, y debe abordarse tanto en el programa de capacitación de personal como en estrictos procesos de

examen y aprobación. Es una deficiencia que puede corregirse sin mucha dificultad, y los gestores deben tomar medidas concretas para resolverla.

204. Más del 80 por ciento del 73,7 por ciento de los proyectos (el número total de los finalizados pero no cerrados y los finalizados y cerrados (véase la figura V supra)) ha logrado satisfacer más del 70 por ciento de las necesidades, resultados y productos previstos (figura VII).

Figura VII: Porcentaje de logros

(PORCENTAJE)
NECESIDADES
RESULTADOS
PRODUCTOS
MÁS DEL 90%
80-90%
70-80%
MENOS DEL 70%
NO DETERMINADO

2. Utilización de los fondos

205. El rendimiento financiero se refiere a los proyectos finalizados y cerrados, que constituyen el 50 por ciento de los que presentaron sus hojas de datos de autoevaluación (véase la figura V supra). El 43 por ciento de los proyectos finalizados y cerrados se ejecutó dentro de los límites del presupuesto, el 13 por ciento arrojó un superávit presupuestario en la fecha de finalización, y el 32 por ciento superó el presupuesto inicial (figura VIII). El que los proyectos superen sus asignaciones presupuestarias constituye un problema al que es preciso hacer frente, ya que también lo plantean los auditores externos. Los gestores tienen que insistir en la observancia estricta de las asignaciones aprobadas. Cualquier variación debe ser aprobada por los gestores, reflejarse en revisiones y explicarse adecuadamente en las hojas de datos de autoevaluación.

Figura VIII: Utilización de los fondos

Proyectos cuyo costo final no se ha establecido 12%

Proyectos que superaron el presupuesto inicial 32%

Proyectos con superávit presupuestario 13%

Proyectos ejecutados dentro del presupuesto 43%

206. Según las hojas de datos de autoevaluación, las razones para la variación en la utilización de los fondos son principalmente las deficiencias de diseño, como la adición de nuevas actividades cuando el proyecto ya está en curso, la sobreestimación o subestimación de los fondos necesarios y la cancelación, interrupción o aplazamiento de actividades debido a circunstancias imprevistas (figura IX infra).

PORCENTAJE

Nuevas actividades/insumos/revisiones

Nuevas contribuciones de otros asociados/aumento de su participación en las contribuciones

Sobreestimación de los fondos necesarios

Actividades canceladas/interrumpidas/aplazadas

Para sufragar costos de cooperación con organismos

207. El análisis de las razones comunicadas (figura IX) apunta a la necesidad de mayor rigor en el proceso de diseño. Las variaciones demuestran que hasta cierto punto la ineficacia del diseño afecta a la eficiencia en la gestión de los fondos. Como se indica más arriba, el diseño inadecuado de programas y proyectos es un problema que ya se ha planteado en las evaluaciones desde 1995. El equipo superior de gestión no parece dispuesto a hacer frente eficazmente a esa deficiencia.

VII. REPERCUSIONES

208. Al nivel más alto, la repercusión se determina por la medida en que la ejecución de los subprogramas o proyectos produce cambios en el medio ambiente. Al nivel más bajo, la repercusión se mide examinando la forma en que las actividades han influido en las políticas, las estrategias y otras actividades de los organismos de cooperación, los gobiernos y los asociados. En la mayoría de los casos, esos cambios pueden determinarse concluyentemente mediante una actividad o proceso de seguimiento que debe incluir las opiniones de los receptores y beneficiarios.

A. Evaluaciones de subprogramas

209. Las evaluaciones han revelado que como efecto de la función catalítica del PNUMA, los resultados y productos de los subprogramas evaluados han ayudado a impulsar la adopción de medidas para mejorar la calidad del medio ambiente. Las actividades y productos del PNUMA, y especialmente los de los subprogramas Cuidado de los Recursos de Tierra y Cuidado de los Recursos Biológicos, han tenido una influencia importante y significativa en la formulación e internalización de políticas ambientales por parte de los gobiernos y los órganos internacionales. La evaluación ha observado, sin embargo, que no era posible estimar la repercusión de cada actividad o producto debido a las limitaciones en la información conexas disponible y a las pocas medidas de seguimiento adoptadas para determinar los efectos de las actividades realizadas o los productos obtenidos. En este último frente, la pauta observada ha sido que los subprogramas han hecho pocos esfuerzos de seguimiento, salvo en las raras ocasiones en que algunos oficiales de programas han distribuido, con posterioridad a la finalización del programa o el proyecto, cuestionarios a los beneficiarios. De hecho, esos cuestionarios rara vez se han cumplimentado, por lo que a menudo no ha sido posible hacer constataciones concluyentes que permitan determinar el alcance de la repercusión.

210. Para determinar el aprovechamiento y la repercusión de las actividades, los productos y los resultados, el PNUMA evalúa principalmente si sus programas han dado lugar o contribuido a un cambio positivo de políticas que haya mitigado problemas ambientales identificados a nivel mundial, regional y nacional. La medición del impacto no ha sido especialmente fácil para el PNUMA, ya que en la mayoría de los casos los efectos en el medio ambiente sólo pueden determinarse en forma realista a largo plazo, no a corto plazo, y desde luego no durante el periodo de aplicación de los proyectos o subprogramas. Por lo demás, es difícil atribuir todos los cambios ambientales a actividades del PNUMA.

211. Habida cuenta de esas circunstancias, el presente informe anual de evaluación tratará de discernir pautas en la repercusión de las actividades en los cambios de política general a nivel mundial, regional y nacional que puedan medirse en forma más realista. Más abajo se presenta una síntesis de las conclusiones de las evaluaciones de la repercusión en términos de: creación de capacidad; estimaciones; bases de datos y difusión de información; y actividades y productos para la elaboración de políticas.

1. Creación de capacidad (programas de capacitación, cursos prácticos, reuniones y conferencias)

212. Los subprogramas evaluados han desarrollado amplias actividades de creación de capacidad a nivel regional y nacional con algunos resultados aparentemente positivos. La evaluación ha establecido, por ejemplo, que la capacitación de participantes de América Latina y de Asia en la formulación de marcos conceptuales y la elaboración de políticas para la ordenación integrada de los ecosistemas de tierras secas ha aumentado la capacidad de esos participantes para diagnosticar, formular y ejecutar políticas y programas de acción para el desarrollo y la ordenación sostenible de los recursos de tierras secas. En los criterios aplicados por el PNUMA a la ejecución de actividades de creación de capacidad cabe discernir la siguiente pauta:

- a) se imparte capacitación a personas designadas por los gobiernos. A menudo no hay garantías de que esas personas permanezcan en su puesto para aplicar en la práctica la formación adquirida;
- b) la creación de capacidad institucional es a menudo la excepción antes que la regla;
- c) se toman pocas medidas de seguimiento para evaluar el grado de repercusión de esas actividades en tipos generales o específicos de actuaciones con objeto de determinar los métodos de creación de capacidad más adecuados que podrían tener la repercusión apetecida;
- d) es raro que el PNUMA coopere y establezca alianzas estratégicas con instituciones regionales y subregionales superiores, especialmente en África, que podrían ayudar al PNUMA en sus esfuerzos por crear capacidad regional o subregional para hacer frente de manera sostenible a los problemas ambientales.

213. El PNUMA debería abordar estas cuestiones con objeto de mejorar la eficacia y el grado de repercusión sostenida de su apoyo a la creación de capacidad, especialmente en los países en desarrollo y los países con economías en transición. Tal vez debería también establecer buenas prácticas y criterios de creación de capacidad a la luz de las lecciones positivas y negativas extraídas de la realización de actividades de creación de capacidad a lo largo de los años. Ese marco de buenas prácticas, como resultado del examen de las medidas adoptadas, recomendado en la sección anterior, podría servir como directriz flexible de carácter general para las futuras actividades de creación de capacidad del PNUMA. También podría mejorarse constantemente a la luz de exámenes basados en las conclusiones del seguimiento de la ejecución, que deberían integrarse en el proceso de diseño de los proyectos.

2. Evaluación, elaboración de bases de datos y difusión de información

214. La evaluación ha establecido que los productos -evaluaciones, metodologías y bases de datos- son utilizados en mayor o menor grado por los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y otros interesados directos. Sin embargo, no ha sido posible evaluar su aplicación específica, porque fueron muy pocas o ninguna las actividades que los subprogramas llevaron a cabo para determinar la medida en que esos productos se han aplicado.

215. El PNUMA atribuye gran valor a la evaluación, la elaboración de bases de datos y la difusión de información sobre cuestiones y problemas ambientales actuales e incipientes. La información y el conocimiento son instrumentos que el PNUMA emplea en desempeño de su mandato. Algunos de los principales resultados producidos por los subprogramas Cuidado de los Recursos Biológicos y Cuidado de los Recursos de Tierra en aplicación de este criterio general del PNUMA son dignos de mención:

a) el Registro Internacional del PNUMA de Seguridad de la Biotecnología (también accesible en el sitio Web en Internet). Sirve como mecanismo para el intercambio de información entre los centros nacionales de coordinación competentes en materia de seguridad de la tecnología, y se espera que facilite el intercambio de información general sobre investigación genética de utilidad para la evaluación y la gestión de los riesgos;

b) la actividad para la creación de capacidad de manejo de datos sobre diversidad biológica desarrollada conjuntamente por el PNUMA y el Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación para movilizar datos que permitan potenciar la capacidad nacional para planificar actividades y estrategias en la esfera de la diversidad biológica en pro de la conservación y la utilización sostenible;

c) el subprograma Cuidado de los Recursos de Tierra, por su parte, desarrolló referencias e indicadores de impacto de la desertificación para la vigilancia, el examen y la evaluación de las causas, el alcance y los efectos de la degradación de las tierras secas, y publicó la segunda edición del Atlas Mundial de la Desertificación.

216. Como indican las conclusiones de las evaluaciones, la repercusión de esos productos y otros similares depende mucho de:

- a) la medida en que se difundan a los grupos de destinatarios pertinentes;
- b) la medida en que se utilicen en la práctica;
- c) la medida en que las evaluaciones y las bases de datos se actualicen periódicamente;
- d) la idoneidad del medio de difusión y las posibilidades de acceso a él.

217. A menudo también ocurre que no todas las partes interesadas, especialmente en los países en desarrollo, tienen acceso a esa información y a la capacidad para utilizarla. La tecnología de la información y el Internet aún no se han introducido suficientemente en muchos países en desarrollo. Por consiguiente, la infraestructura de conocimientos, muchas veces inadecuada, y la débil capacidad institucional impiden que esas bases de datos y evaluaciones tengan una repercusión positiva en esos países.

3. Actividades y resultados en materia de elaboración de políticas: convenios, especiales, planes de acción nacionales y estudios generales por países

218. La adopción del Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención de Lucha contra la Desertificación han ayudado a impulsar la adopción de medidas para hacer frente a los respectivos problemas y cuestiones ambientales. Esos convenios han logrado un consenso mundial y generado directamente medidas encaminadas a hacer frente a problemas ambientales específicos a nivel mundial, regional y nacional. El papel del PNUMA en las negociaciones que desembocaron en su adopción, así como su apoyo a la subsiguiente aplicación de sus disposiciones, han situado al Programa en el escenario mundial.

219. El PNUMA ha desarrollado también ideas como las de los planes de acción nacionales y los estudios generales por países para ayudar a éstos a elaborar políticas pertinentes en forma sistemática y de conformidad con las disposiciones de los convenios. En esa esfera, 11 países de Asia, Europa y América Latina han puesto en marcha planes de acción nacionales de lucha contra la desertificación y han desarrollado proyectos prioritarios. El subprograma Cuidado de los Recursos Biológicos también ha ayudado a los países a realizar estudios nacionales de diversidad biológica compilando información sobre la situación y las tendencias de las especies, los materiales genéticos y los ecosistemas, la situación y el uso de los actuales mecanismos de conservación y los costos monetarios y no monetarios, así como los beneficios que pueden obtenerse.

220. Estas actividades apoyan el objetivo del PNUMA de catalizar la adopción de medidas y lograr el consenso en materia de política general. Sin embargo, su repercusión sólo puede determinarse cuando esos instrumentos de política general se aplican sobre el terreno. En el caso de los planes de acción nacionales de lucha contra la desertificación, por ejemplo, parece que pocos países han hecho esfuerzos serios por aplicar

los que el PNUMA ayudó a elaborar. Lo mismo cabe decir de los estudios nacionales sobre diversidad biológica.

221. El alcance de la repercusión de los instrumentos y marcos de política general sólo puede determinarse mediante actividades de seguimiento que establezcan la medida en que se han aplicado. A falta de esos mecanismos, la evaluación no pudo medir con precisión hasta qué punto las actividades y resultados individuales producidos por los subprogramas se están utilizando, así como tampoco sus efectos. El desarrollo de esos instrumentos, en cooperación con las instituciones regionales y nacionales es, sin embargo, una iniciativa de por sí importante que potencia la sensibilización y la capacidad al nivel de la formulación de políticas.

B. Evaluaciones detalladas

222. Las conclusiones de la evaluación detallada sobre la repercusión de las actividades y los resultados de los proyectos son análogas a las de las evaluaciones de subprogramas arriba expuestas. Las evaluaciones detalladas también encontraron difícil determinar la repercusión, porque la mayoría de los documentos de proyectos no incluían sistemas de vigilancia y evaluación que contuvieran información:

- a) sobre el impacto producido por los resultados del proyecto;
- b) sobre el alcance de la aplicación de un instrumento de política general a nivel nacional o regional, según proceda;
- c) sobre una actividad de seguimiento que permita evaluar la repercusión de un proyecto específico en los problemas ambientales identificados.

223. A pesar de las anteriores limitaciones, los resultados y productos de los proyectos han aumentado la capacidad de los gobiernos para elaborar políticas ambientales aprovechando la experiencia práctica. En los siguientes párrafos, el informe de evaluación presenta una pauta discernible de la repercusión de los proyectos en:

- a) las políticas específicas de los beneficiarios de los proyectos;
- b) las instituciones regionales;
- c) los países donantes y las organizaciones multilaterales de financiación.

1. Repercusión en las políticas específicas de los gobiernos beneficiarios

224. Es evidente que la repercusión de los resultados y productos de la mayoría de los proyectos necesita algún tiempo para materializarse, y aun entonces puede no resultar fácil de medir y evaluar. El 90 por ciento de los proyectos evaluados tiene por objeto, entre otras cosas, ayudar a los gobiernos a elaborar políticas, con inclusión de: la evaluación de la situación actual de un problema ambiental específico, que se utilizará como base para la elaboración de políticas; la formulación de planes de acción; la preparación de proyectos de leyes ambientales; y la aplicación de las disposiciones de convenios específicos. Las evaluaciones detalladas han establecido que el 85 por ciento de los proyectos ha permitido a los gobiernos beneficiarios comprender mejor las cuestiones locales pertinentes relacionadas con problemas ambientales concretos, con la obtención de datos básicos para su utilización en la elaboración de políticas y con la preparación de planes generales de acción para la aplicación de políticas.

225. En términos generales, las evaluaciones detalladas han establecido que los proyectos del PNUMA han ayudado a los gobiernos a aumentar su capacidad para elaborar políticas ambientales y mecanismos reglamentarios y de aplicación y para aplicar las disposiciones de los convenios ambientales.

226. Por ejemplo, el proyecto conjunto PNUMA/PNUD/Países Bajos sobre derecho e instituciones ambientales en África ayudó a siete países africanos (Burkina Faso, Kenya, Malawi, Mozambique, Tanzania, Santo Tomé y Príncipe y Uganda) a preparar proyectos (algunos de los cuales se convirtieron en leyes) de un

total de 48 instrumentos jurídicos, leyes generales, decretos y reglamentos relacionados con diversas cuestiones ambientales, entre ellas las siguientes: auditoría ambiental, delitos ambientales, tránsito de desechos tóxicos, creación de zonas ambientales protegidas, prevención de la contaminación marina y costera, reglamentación del control de los clorofluorocarbonos, normas de calidad del agua y reglamentos para la evaluación del impacto. Esas actividades nacionales, basadas esencialmente en procesos de aprendizaje mediante la práctica, han aumentado la capacidad de jueces, juristas en ejercicio, abogados, funcionarios gubernamentales y otros técnicos en la esfera del derecho ambiental y la ordenación de los recursos.

227. De manera análoga, el proyecto piloto PNUMA/FMAM sobre actividades habilitadoras para la seguridad de la biotecnología ayudó a 18 países de África, Europa oriental y Asia a preparar marcos nacionales de seguridad de la biotecnología. Algunos de esos países ya han aprobado o preparado proyectos de nuevas leyes para controlar el uso de los organismos vivos modificados basándose en los marcos nacionales de seguridad de la biotecnología desarrollados por el proyecto.

228. La evaluación no puede, sin embargo, establecer cuántos de esos instrumentos legislativos se han promulgado o hasta qué punto los estudios generales o planes de acción en materia de seguridad de la biotecnología, por ejemplo, se han aplicado desde la finalización de esos proyectos. El PNUMA debería incluir en sus documentos de proyectos actividades de seguimiento para evaluar y medir, dentro de plazos específicos tras la finalización de los proyectos, la repercusión de sus trabajos en la elaboración y aplicación de políticas por parte de los gobiernos beneficiarios.

2. Repercusión en las instituciones regionales

229. Es evidente que el PNUMA no puede estar omnipresente a nivel regional y hacer frente a todos los problemas y cuestiones ambientales. Para mitigar esa limitación crítica el PNUMA decidió deliberadamente adoptar un enfoque catalítico de la promoción de la sensibilización, el desarrollo de consenso en materia de política general y la adopción de medidas de protección del medio ambiente. En aplicación de esa estrategia, el PNUMA trata sobre todo de desempeñar su mandato catalizando y habilitando a los gobiernos, organizaciones y pueblos para que hagan frente a los problemas ambientales. En ese sentido, sin embargo, y especialmente en los países en desarrollo, aún queda mucho por hacer por lo que respecta al fortalecimiento de las instituciones regionales especializadas, sobre todo en lo referente a: los centros de colaboración para el proceso GEO, la armonización de las políticas regionales en materia de diversidad biológica, las cuestiones relativas a la desertificación, el manejo racional de los productos químicos peligrosos, la ordenación integrada de las zonas costeras y el derecho ambiental. Para influir positivamente en los esfuerzos nacionales encaminados a evitar problemas ambientales o a hacer frente a dichos problemas es esencial crear instituciones regionales adecuadas que puedan ayudar desde cerca a los gobiernos de la región a facilitar la transferencia de tecnología, elaborar políticas y formular leyes en el marco de una estrategia regional.

230. El Centro Regional de Capacitación para Europa Oriental y Central del Convenio de Basilea, con sede en Bratislava, por ejemplo, ha demostrado ser una institución útil para la aplicación a nivel regional de las disposiciones del Convenio de Basilea. La evaluación ha establecido que el instituto regional de Capacitación de Bratislava ha ayudado a los Estados partes de la región a compartir experiencias y conocimientos y a elaborar políticas nacionales armonizadas en aplicación del Convenio de Basilea.

3. Repercusión en los países donantes y las organizaciones multilaterales

231. La repercusión de los proyectos del PNUMA puede también estimarse por la medida en que influyen en las políticas de los gobiernos donantes y las organizaciones multilaterales de financiación para apoyar las actividades del PNUMA. Globalmente, la tendencia general al aumento de la financiación del Programa en los tres últimos decenios demuestra que las actividades y esfuerzos del PNUMA han creado un consenso mundial sobre la necesidad de tomar medidas sostenidas y concertadas para evitar problemas ambientales a nivel mundial, regional y nacional y hacer frente a esos problemas.

232. La contribución financiera del PNUMA con cargo al Fondo para el Medio Ambiente a las actividades ambientales es mínima si se compara con la de los fondos fiduciarios, las contribuciones de contraparte y las

contribuciones de organismos colaboradores de las Naciones Unidas y otros organismos. Su participación se manifiesta más en la faceta intelectual de la conceptualización, el diseño, la coordinación y preparación de proyectos y el establecimiento de directrices y metodologías.

233. Esto significa que más países, organizaciones multilaterales de financiación y organizaciones de colaboración se sienten cómodos y confiados al aportar su dinero para la aplicación de actividades ambientales coordinadas o ejecutadas por el PNUMA.

C. Hojas de datos de autoevaluación

234. Como se indica en las secciones precedentes, las hojas de datos de autoevaluación han revelado también que los proyectos ejercen sus efectos potenciando el papel del PNUMA como autoridad en la esfera del medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas; mejorando la capacidad de los gobiernos y las instituciones nacionales para tratar cuestiones ambientales; catalizando la actuación de los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, como las organizaciones no gubernamentales, en apoyo del programa ambiental del PNUMA a nivel mundial, regional y nacional; y también catalizando la actuación de los países donantes y las organizaciones regionales intergubernamentales y multilaterales para que aporten recursos destinados a financiar programas y proyectos ambientales. A continuación se exponen esquemáticamente las repercusiones positivas de actividades y resultados de proyectos de las que se hacen eco las hojas de datos de autoevaluación.

1. Repercusión en el papel del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

235. En el periodo objeto de examen, los proyectos han afectado en la siguiente forma al papel del PNUMA:

- a) se ha dado a los proyectos regionales la posibilidad de fortalecer la colaboración entre los gobiernos y las instituciones y de proporcionar al PNUMA una presencia regional mucho más adecuada en materia de política ambiental;
- b) se han ampliado las actividades interinstitucionales del PNUMA;
- c) algunos proyectos han identificado lagunas en los conocimientos que ponen de manifiesto la necesidad de realizar nuevas investigaciones;
- d) se ha fortalecido el papel del PNUMA como autoridad que establece el programa ambiental, promueve su aplicación coherente y actúa en defensa del medio ambiente mundial;
- e) se ha aumentado la visibilidad del PNUMA, por ejemplo como consecuencia de la nueva estrategia mediática y de comunicación de la Dependencia de Comunicaciones e Información Pública;
- f) se ha hecho más fácil compartir con los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado información sobre prioridades del PNUMA y cuestiones ambientales mundiales urgentes.

2. Repercusión en los gobiernos y las instituciones nacionales

236. Los proyectos han afectado a los gobiernos y las instituciones nacionales en la siguiente forma:

- a) hay ahora una institucionalización de las metodologías; por ejemplo, la metodología GEO para la presentación de informes ambientales a nivel nacional;
- b) la información contenida en los informes de los proyectos es utilizada por instituciones nacionales distintas de los centros nacionales de coordinación para abordar cuestiones ambientales concretas;
- c) los institutos nacionales de enseñanza superior utilizan los estudios por países sobre varias cuestiones ambientales realizados en el marco de proyectos del PNUMA;

d) las actividades y metodologías de los proyectos se han utilizado como base para ulteriores investigaciones a nivel universitario, por ejemplo como tesis doctorales;

e) se han firmado nuevos protocolos sobre problemas ambientales concretos, y en algunos casos se han fortalecido los existentes;

f) los países han podido aumentar sus capacidades, especialmente en esferas ambientales abordadas por los proyectos;

g) importantes planes de acción regional elaborados por el PNUMA a lo largo de los años, como el Plan de Acción del Mediterráneo, se están utilizando como modelo en otras regiones para la elaboración de los propios programas regionales.

3. Repercusión en los organismos del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones

237. Los proyectos han afectado a los organismos del sistema de las Naciones Unidas y a otras organizaciones en la forma siguiente:

a) se han replicado proyectos conceptualizados y elaborados por el PNUMA -enfoques, actividades, metodologías y materiales de capacitación;

b) en los procesos de diseño de proyectos se han institucionalizado consideraciones ambientales.

4. Repercusión en la financiación de programas y proyectos ambientales por donantes y organizaciones multilaterales de financiación

238. Las repercusiones en esta esfera se han manifestado en la siguiente forma:

a) los proyectos proporcionaron capital inicial que alentó a los gobiernos locales y nacionales a poner en marcha proyectos de seguimiento de mayor alcance;

b) los resultados de los proyectos ejecutados atrajeron a suficientes donantes para apoyar nuevas fases o proyectos similares;

c) las actividades de movilización de recursos generaron la colaboración voluntaria del sector privado, los bancos, las empresas, las fundaciones y los particulares;

d) aumentaron la base de donantes del PNUMA y las contribuciones voluntarias de determinados países.

VIII. LECCIONES APRENDIDAS

239. En esta subsección, la evaluación expone las importantes lecciones positivas y negativas derivadas de la elaboración, gestión y vigilancia de subprogramas y proyectos, así como las conclusiones de los subprogramas, las evaluaciones detalladas de proyectos y las hojas de datos de autoevaluación analizadas en este informe anual de evaluación:

a) el hecho de que el PNUMA no pueda disponer de personal suficiente y cualificado y mantenerlo es una limitación crítica para el éxito en la aplicación de los programas, aunque una porción sustancial de las actividades de los subprogramas sea ejecutada por asociados del PNUMA. Como ejemplo cabe citar la situación del subprograma Energía en los dos últimos bienios;

b) a pesar del aumento de las inversiones del PNUMA en vigilancia y evaluación, la evaluación de los tres subprogramas sugiere que la capacidad para obtener y compartir conocimientos sigue siendo limitada. Por ejemplo, la evaluación ha indicado que en los dos últimos bienios no se ha evaluado

ningún proyecto del subprograma Energía. En esos casos, el PNUMA se beneficia muy poco de la experiencia adquirida;

c) el enfoque integrado adoptado para la ejecución de las actividades del subprograma Cuidado de los Recursos de Tierra en los últimos tres bienios ha facilitado la planificación y ordenación de los ecosistemas de tierras secas a nivel mundial, regional y nacional. La estrategia promovió la elaboración de marcos de política general que permiten integrar metas ambientales en los planes de desarrollo sostenible. Aunque el aspecto sustantivo de este enfoque es realista, la vinculación conceptual con los beneficios que podrían obtenerse de una metodología basada en un programa estructurado o modular debería estudiarse por si ofreciera mejores resultados;

d) una lección positiva y alentadora extraída de las evaluaciones de los subprogramas, las evaluaciones detalladas de proyectos y las hojas de datos de autoevaluación fue que sus actividades se planificaron y ejecutaron en colaboración con otros interesados de dentro y fuera del PNUMA; entre éstos cabe citar a gobiernos, comunidades, organizaciones no gubernamentales y otros organismos de las Naciones Unidas. El establecimiento de equipos básicos con participación de los colaboradores interesados para la elaboración y ejecución de proyectos ha ayudado a acumular una mezcla de experiencia, recursos y conocimientos técnicos. Este enfoque ha aumentado la idoneidad, pertinencia y eficacia de las actividades de los programas y proyectos haciendo que los interesados se sintieran también sus dueños y se comprometieran con ellos;

e) la evaluación ha establecido que el PNUMA ha sido muy efectivo por lo que respecta al aumento de la sensibilización ambiental a nivel mundial, regional y nacional. Así lo demuestran los muchos esfuerzos y actividades ambientales iniciadas a todos los niveles como consecuencia de los programas de sensibilización del PNUMA. La Dependencia de Evaluación y Control, en colaboración con la División de Aplicación de las Políticas Ambientales, debería realizar en 2001 un estudio de seguimiento para que los éxitos del PNUMA en materia de sensibilización del público puedan compartirse ampliamente.

IX. PREOCUPACIONES

240. Del análisis que figura en las anteriores secciones el presente informe anual de evaluación discierne las siguientes preocupaciones estructurales y administrativas de importancia estratégica que afectan a la aplicación de subprogramas y proyectos. Como se expone en el cuerpo principal del presente informe, tienen importancia estratégica los siguientes problemas.

A. Problemas estructurales

1. Financiación

241. En materia de financiación, el principal problema ha sido la imposibilidad de predecir el flujo financiero para la aplicación de los programas de trabajo aprobados por el Consejo de Administración. Los gobiernos no han cumplido sus obligaciones, y el PNUMA no tiene una estrategia global y funcional de movilización de fondos que le permita garantizar la estabilidad en la ejecución de los programas de trabajo.

242. Una situación financiera tan precaria, reflejada particularmente por la contracción del Fondo para el Medio Ambiente, lleva a preguntarse si se está habilitando al PNUMA para que afronte los retos ambientales con arreglo a lo dispuesto por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Esta deficiencia estructural de la financiación es motivo de grave inquietud.

243. Aunque se reconoce que los fondos fiduciarios y las contribuciones de contraparte han llegado a ser una importante fuente de financiación para el programa ambiental mundial hasta el punto de que la labor del PNUMA no puede sostenerse sin esos recursos, el estudio de gestión ha puesto de relieve los siguientes problemas estratégicos:

a) los fondos fiduciarios se han convertido en la principal fuente de financiación de las actividades del PNUMA. Sin embargo, con arreglo a la política y las prácticas de gestión actuales, y

teniendo en cuenta además que son voluntarios y se asignan para actividades específicas, es obvio que distorsionan el programa de trabajo, es decir, las prioridades acordadas por el Consejo de Administración;

b) por consiguiente, se teme que el PNUMA pueda estar derivando hacia una situación en la que estaría prácticamente a merced de los recursos, exponiéndose así al peligro de que los fondos fiduciarios interfieran con el mecanismo del Fondo para el Medio Ambiente, perturbando su equilibrio y permitiendo a los donantes que establezcan condiciones y asignen los recursos a actividades específicas, situación que afectaría a las decisiones y asignaciones del Consejo de Administración. Esa situación llevaría tarde o temprano a preguntarse si las actuales tendencias en la estructura y el mecanismo financiero contribuyen o no al cumplimiento del mandato y la misión del PNUMA.

244. En ese sentido, la evaluación estima esencial que el Consejo de Administración empiece a reconsiderar y a estudiar a fondo sus mecanismos de financiación del programa a la luz de la cambiante estructura de financiación, como se establece en las conclusiones del estudio de gestión resumidas en el capítulo IV, y de las crecientes demandas al PNUMA derivadas del número cada vez mayor de problemas planteados a nivel mundial, regional y nacional. La clave para hacer frente a las deficiencias estructurales de la financiación reside en la capacidad del Consejo de Administración para encontrar formas más innovadoras de velar por que los gobiernos cumplan sus obligaciones y aporten fondos que estén en consonancia con el

2. Mantenimiento del orden de prioridad en la fase de diseño

245. Al ser tan impredecible la financiación, el establecimiento de prioridades y su mantenimiento a lo largo del ciclo de vida de los subprogramas resulta difícil. Como consecuencia de la reducción del flujo de compromisos en materia de recursos, a menudo las actividades y proyectos de los subprogramas tienen que aplazarse totalmente, suspenderse o reducirse en parte. Esas revisiones obligadas afectan al marco de prioridades establecido en el programa de trabajo, reduciendo así la repercusión global de las actividades de los subprogramas y proyectos prevista originalmente y afectando negativamente a la capacidad de obtención de resultados del PNUMA.

246. Por consiguiente, y sin perjuicio de la necesidad de examinar la estructura de financiación y los actuales métodos de gestión con miras a lograr la estabilidad financiera, el PNUMA podría tal vez estudiar nuevas metodologías y criterios para el diseño de proyectos y subprogramas que pudieran reducir al mínimo los efectos negativos de las perturbaciones aleatorias, los aplazamientos, la suspensión o la ineficacia de los componentes, elementos y actividades de los proyectos y los subprogramas.

3. Sostenibilidad

247. Por sostenibilidad se entiende una situación futura en la que la continuidad de una actividad derivada de un proyecto o la utilización de los resultados de un proyecto por una comunidad, gobierno u organización beneficiaria están garantizadas con independencia de las aportaciones del proyecto. De hecho, la evaluación estima que el valor real de la inversión del PNUMA debe en gran medida depender de que el proyecto o actividad continúe o no continúe obteniendo los objetivos previstos.

248. En el PNUMA, la noción de sostenibilidad es un aspecto básico de la ejecución de los proyectos. Sin embargo, pocos proyectos incorporan expresamente una o más actividades que procuren la sostenibilidad y permitan por ello la adopción de medidas o el seguimiento necesarios para determinar si el proyecto en concreto garantizará la sostenibilidad de las actividades o los resultados una vez finalizado.

249. En esta importante esfera, aunque la mayoría de las evaluaciones de proyectos han puesto de manifiesto que los gobiernos o instituciones destinatarios han ejecutado las actividades o utilizado los resultados, por lo general no está claro si los gobiernos han integrado esas actividades y políticas en sus respectivas estructuras de prioridades nacionales, garantizando así las necesarias asignaciones presupuestarias (de fuentes públicas o privadas o mediante cooperación). De manera análoga, tampoco se sabe con claridad si el enfoque integrado aplicado a la mitigación de la mayoría de los problemas ambientales a nivel nacional ha sido suficientemente internalizado por ministerios que no son los destinatarios del proyecto.

250. El PNUMA, por consiguiente, debería abordar la cuestión de la sostenibilidad al nivel de diseño de subprogramas y proyectos, integrando en el documento del proyecto actividades de seguimiento que permitan establecer el grado de sostenibilidad alcanzado por un proceso específico iniciado por un proyecto, con el fin último de aprovechar al máximo el valor añadido de las inversiones del PNUMA.

4. Cambios en la gestión

251. Los tres últimos bienios se han caracterizado por la introducción de rápidos cambios estructurales en el PNUMA, por lo que es demasiado pronto para determinar los efectos del último cambio de una estructura sectorial a una estructura funcional.

252. Sin embargo, la evaluación ha puesto de relieve la existencia de dificultades operacionales en la gestión y coordinación de proyectos en curso sujetos a la nueva estructura pero que se prepararon en el marco de la anterior. Habida cuenta de estas circunstancias, deberían determinarse y aplicarse en su momento métodos transitorios claros y eficaces que refundan los procedimientos nuevos y los existentes.

B. Gestión y coordinación

253. Como se indicó en anteriores informes anuales de evaluación, las actividades del PNUMA se han visto limitadas por algunos arreglos internos de gestión y por problemas relacionados, en particular, con los procedimientos de dotación y contratación de personal y con la vigilancia, la evaluación y la presentación de informes.

1. Procedimientos de dotación y contratación de personal

254. Al nivel de los proyectos y los subprogramas, la escasez de personal cualificado se ha citado a menudo como una de las limitaciones críticas en materia de aplicación. El problema básico no ha sido únicamente la falta de financiación, sino también los engorrosos procedimientos que hacen difícil crear y cubrir nuevos puestos permanentes. En casos especiales, cuando la contratación de consultores externos por un periodo no superior a seis meses no es adecuada, el PNUMA debería recurrir a personal contratado a corto plazo por periodos no superiores a 11 meses hasta que los puestos se cubran.

2. Vigilancia, evaluación y presentación de informes

255. Otro problema importante relacionado con la elaboración y gestión de los programas y proyectos es el hecho de que en las actividades de aplicación de los subprogramas no se internalizan los procedimientos de seguimiento y vigilancia. A nivel de proyectos, las hojas de datos de autoevaluación que presentan anualmente los oficiales de programas, aunque están mejorando tanto en contenido como en número, siguen abarcando menos del 30 por ciento de los proyectos activos. Los informes semianuales sobre los progresos realizados también proporcionan valiosa información para la gestión, como la relativa a las actividades iniciadas, incluidos los resultados producidos, los niveles de utilización de los fondos, los problemas que se han planteado y otros datos operacionales.

256. Los mecanismos de vigilancia, evaluación y presentación de informes no se aplican universalmente, y a menudo no incluyen información sobre la eficacia, la calidad o la repercusión de los resultados en los problemas ambientales que se pretenden corregir. En la mayoría de los casos esos informes no incluyen la repercusión que, por ejemplo, las actividades de sensibilización del público, creación de capacidad y elaboración de políticas tienen en los cambios sostenibles que realmente se producen sobre el terreno.

257. Habida cuenta de ello, la evaluación ha establecido que hay una necesidad clara de fortalecer la aplicación estricta de este instrumento de gestión, tanto para mejorar el rendimiento de los subprogramas como para evaluar la eficacia y la repercusión de los resultados de los proyectos y los subprogramas. Este último aspecto, que guarda relación con el cumplimiento adecuado del mandato del PNUMA, puede integrarse en el proceso de diseño de los proyectos como insumo para mejorar el rendimiento en el futuro. El PNUMA sólo podrá mejorar la aplicación de sus subprogramas si internaliza suficientemente los procedimientos de seguimiento.

258. A nivel de subprogramas es preciso compilar y sintetizar información para determinar:
- a) si se ha logrado dar la orientación regional deseada;
 - b) la medida en que se ha aplicado el programa de trabajo;
 - c) el efecto de la aplicación de las actividades del subprograma en el establecimiento global de prioridades;
 - d) la eficacia del concepto general de diseño adoptado para preparar el subprograma;
 - e) si los presupuestos básicos de la formulación del subprograma han sido realistas.

C. Actividades

1. Creación de capacidad

259. La creación de capacidad es una de las principales actividades del PNUMA. Sin embargo, en la evaluación se manifiesta preocupación por el hecho de que el PNUMA no está haciendo mucho por contribuir a la creación de instituciones regionales adecuadas que puedan ayudar de cerca a los gobiernos de la región facilitando la transferencia de tecnología, elaborando políticas y formulando leyes en el marco de una estrategia regional. También es necesario que los informes sobre la ejecución de los proyectos traten de proporcionar datos que puedan ayudar a los gestores a establecer concluyentemente la eficacia de actividades específicas. Por lo demás, el PNUMA tiene que determinar si la capacitación individual tiene mayores repercusiones en la sostenibilidad y es más eficaz que la capacitación institucional para hacer frente a los problemas ambientales. Esas evaluaciones pueden en buena medida basarse en actividades de seguimiento posteriores a la ejecución de los proyectos.

2. Publicaciones y documentos de política general

260. El PNUMA publica muchos documentos periódicos o en un solo número, así como diarios, boletines y documentos normativos para uso de diversos grupos de destinatarios: investigadores, científicos especialistas en desarrollo, conferenciantes, funcionarios gubernamentales y organizaciones no gubernamentales. Las publicaciones del PNUMA constituyen uno de los principales pilares del trabajo de la organización. Sin embargo, no ha podido establecerse concluyentemente hasta qué punto repercuten en los diversos tipos de medios utilizados para la elaboración de políticas. Cabría preguntarse si el PNUMA está sacando suficiente provecho de sus recursos.

261. Por consiguiente, es importante que en 2001 se realice un estudio de seguimiento que permita determinar quién utiliza las publicaciones y la repercusión que éstas tienen en las medidas ambientales adoptadas por los gobiernos y por otros usuarios.

3. Evaluación, elaboración de bases de datos y difusión de información

262. El PNUMA desarrolla metodologías e instrumentos de evaluación y elabora bases de datos y metadatos, así como sistemas de información, para ayudar a los gobiernos a formular políticas, estrategias y planes de acción para evitar problemas ambientales o mitigar sus efectos. Las evaluaciones de los subprogramas, las evaluaciones detalladas de proyectos y las hojas de datos de autoevaluación han revelado que esa información es utilizada en distinto grado por los usuarios previstos.

263. Sin embargo, las evaluaciones han suscitado algunas preocupaciones, entre ellas la necesidad de: ayudar a los países en desarrollo a acceder eficazmente a esa información proporcionándoles asistencia técnica; velar por la actualización periódica de los elementos dinámicos y las relaciones entre los datos recogidos y las evaluaciones hechas; y examinar periódicamente el alcance y la orientación de esas evaluaciones y sistemas de información para la gestión con objeto de velar por su pertinencia regional.

4. Elaboración de políticas y promoción de la adopción de medidas

264. El PNUMA ayuda a los gobiernos a elaborar políticas ambientales y a preparar actividades a nivel mundial, regional y nacional mediante:

- a) la preparación de convenios ambientales multilaterales y la ayuda para aplicarlos;
- b) arreglos regionales;
- c) la preparación y aplicación de diversas metodologías e instrumentos analíticos utilizados a efectos de evaluación y elaboración de políticas;
- d) directrices, planes de acción, leyes ambientales, marcos estructurales, estudios y criterios de aplicación.

265. Las preocupaciones suscitadas en los tres niveles de evaluación analizados en el presente informe, es decir, los subprogramas, las evaluaciones detalladas de proyectos y las hojas de datos de autoevaluación, guardan relación con: los recursos financieros y humanos, a menudo insuficientes; la falta de participación de todos los interesados pertinentes en el proceso de elaboración de instrumentos normativos nacionales; la no exigencia de un compromiso político al nivel más alto posible a lo largo del ciclo de vida del proyecto; una evaluación insatisfactoria de las necesidades en materia de política general a nivel nacional y regional; y la subestimación de los plazos necesarios para la aplicación de los proyectos cuando éstos se están diseñando.

X. EVALUACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICA

266. Desde una perspectiva estratégica, la función de evaluación desempeña un papel importante como parte de los constantes esfuerzos que el PNUMA está desplegando para mejorar la ejecución de sus programas. En apoyo de la política del PNUMA, sucesivos informes anuales de evaluación han hecho reiteradamente importantes constataciones y formulado a los gestores superiores del PNUMA valiosas recomendaciones para el mejoramiento de la ejecución de proyectos y programas. Una de las cuestiones estratégicas constantemente subrayadas por los informes anuales de evaluación de 1996, 1997, 1998 y 1999 ha sido la necesidad de resolver el problema de la deficiencia de diseño de los programas y proyectos del PNUMA. A pesar de esas conclusiones, se han tomado pocas medidas serias para corregir esa deficiencia. La evaluación estima que la mayoría de los problemas expuestos en la sección precedente seguirá afectando a la ejecución de programas y proyectos mientras no se corrija esta deficiencia en su diseño.

267. Entre las manifestaciones de las deficiencias del diseño de los programas y proyectos identificadas en las evaluaciones cabe destacar las siguientes:

- a) superación de los presupuestos y ampliación de los plazos de finalización de los proyectos como consecuencia de: la falta de participación de los interesados pertinentes; el no procurar el compromiso político al más alto nivel desde una etapa temprana del proceso de diseño del proyecto; el no tener en cuenta las deficiencias institucionales y de organización de los países u organismos asociados y prever a esos efectos las necesarias medidas de mitigación; el no evaluar razonablemente el tiempo necesario para completar los proyectos utilizando instrumentos de predicción rigurosos; el apuntar a actividades y resultados demasiado ambiciosos; y la adición o sustracción no prevista de elementos del programa y actividades del proyecto durante la ejecución de programas y proyectos;
- b) la falta de rigor en el establecimiento de indicadores prácticos y mensurables asociados con los parámetros de evaluación de la idoneidad, la eficacia, la eficiencia, las repercusiones y la sostenibilidad de los procesos iniciados por los proyectos o programas del PNUMA, así como con los productos y resultados de los documentos de los proyectos. Esa falta de indicadores de rendimiento identificados en los documentos de los proyectos hace imposible que las conclusiones de la evaluación alcancen el nivel de precisión requerido por los gestores;

c) en la mayoría de los casos, el diseño de los proyectos no integra actividades específicas de seguimiento de la sostenibilidad, la repercusión y los efectos catalíticos, que en última instancia son lo que mide el valor añadido de la participación del PNUMA en la solución de los problemas ambientales mundiales. La garantía de la sostenibilidad es para el PNUMA una necesidad estratégica. Como se indica en la sección pertinente del cuerpo principal del presente informe, a veces no es posible recoger datos o información sobre el impacto ambiental de un programa o proyecto específico en los proyectos y procesos del PNUMA, mientras los proyectos están en curso, hasta algunos años después de la finalización de los proyectos. Sin embargo, el PNUMA puede obtener mucha más información sobre la sostenibilidad, la repercusión y los efectos catalíticos de sus actividades:

- i) integrando una actividad específica que facilite y permita supervisar la inintematización de la estrategia de sostenibilidad específica adoptada en el proceso de diseño e incorporada al documento del programa o proyecto;
- ii) previendo, en el documento del proyecto, una actividad de seguimiento que permita evaluar los efectos catalíticos, la repercusión y la sostenibilidad de los proyectos y procesos del PNUMA después de su finalización. El hecho de que, como se ha observado, la "sostenibilidad" se esté incluyendo como criterio para el examen de los proyectos es un paso positivo en la dirección adecuada;

d) otra cuestión importante es la inobservancia de las decisiones del Consejo de Administración y los gestores superiores que requieren que todos los proyectos sean objeto de autoevaluación al final de cada año. La mayoría de los administradores de programas tampoco presentan el informe semestral sobre los progresos realizados requerido en los documentos de proyectos para todos los proyectos activos. Es evidente que ello priva al PNUMA de información valiosa a nivel de gestión, para mejorar el rendimiento, y a nivel estratégico, como valioso insumo para el diseño de los proyectos;

e) el personal superior de gestión debe asegurarse de que exista un vínculo claro entre los proyectos y el programa de trabajo y el mandato del PNUMA, para que en todos los proyectos se obtenga un claro valor añadido para el PNUMA.

268. A nivel de política general, debe hacerse patente que el PNUMA reconoce que la evaluación es una exigencia en materia de rendición de cuentas a la Asamblea General y al Consejo de Administración, así como un instrumento de gestión para los gestores superiores del PNUMA que debe emplearse rigurosamente en cada uno de los proyectos y programas.

269. En 1999 se evaluó un proyecto relativo al procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo, pero no se llegó a un acuerdo con la oficina sustantiva sobre las conclusiones de la evaluación. Aunque el proceso de evaluación se había completado, el proceso quedó totalmente en suspenso, y el informe no se distribuyó ni se incluyó en el presente informe anual de evaluación. Esta situación, además de socavar el proceso de rendición de cuentas, ha privado a los gestores de una evaluación independiente del rendimiento de ese proyecto, y no debe permitirse que tal cosa vuelva a ocurrir.

XI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones y recomendaciones estructurales

1. Financiación del programa ambiental

a) Conclusión

270. El principal problema en esta esfera ha sido la imposibilidad de predecir los flujos financieros para la aplicación de los programas de trabajo aprobados por el Consejo de Administración. Los gobiernos no incumplen sus obligaciones cuando encargan al PNUMA la ejecución de un programa de trabajo pero no proporcionan a la organización recursos financieros suficientes para aplicar ese programa. El PNUMA no tiene una estrategia global y funcional en materia de movilización de fondos que asegure la estabilidad y la continuidad en la ejecución de los programas de trabajo.

271. El informe del estudio de gestión resumido en el capítulo III llegó a las siguientes conclusiones con respecto a las fuentes extrapresupuestarias, incluidos los fondos fiduciarios, las contribuciones de contraparte y el Fondo para el Medio Ambiente:

a) los fondos fiduciarios han sobrepasado al Fondo para el Medio Ambiente como principal recurso de financiación del PNUMA desde el bienio 1998-1999, y se han convertido en una importante fuente de financiación para el programa ambiental. La mayor parte del programa ambiental mundial se está financiando con cargo a los fondos fiduciarios, que no son controlados directamente por el Consejo de Administración

b) sin embargo, los fondos fiduciarios no están restando dinero al Fondo para el Medio Ambiente. La disminución de las contribuciones al Fondo para el Medio Ambiente no se debe al aumento de los fondos fiduciarios, porque unos y otros dependen de decisiones y consideraciones distintas y que a menudo no guardan relación alguna;

c) el informe reconoce que el PNUMA ya no puede sobrevivir sin los fondos fiduciarios;

d) en el marco de la actual política y estructura de gestión, los fondos fiduciarios pueden repercutir en los porcentajes asignados por el Consejo de Administración y modificarlos. Como los fondos fiduciarios están asignados a actividades específicas, en cierta medida distorsionan las prioridades aprobadas por el Consejo de Administración;

e) por último, los fondos fiduciarios no se están administrando de manera proporcional a su papel y magnitud en la estructura de financiación global del programa ambiental mundial del PNUMA. Ya no deberían considerarse como fuentes de financiación suplementarias del Fondo para el Medio Ambiente, como originalmente se previó en la resolución pertinente de la Asamblea General. La evaluación reconoce que la estrategia para la movilización de recursos del PNUMA que se ha propuesto es un paso positivo en el buen camino.

b) Recomendación

272. Se recomienda que, en consonancia con el estudio de gestión, el PNUMA ponga en marcha un estudio global que analice los principios y procedimientos relacionados con la determinación de las esferas de actividad que abarcan los fondos fiduciarios y las contribuciones de contraparte y la forma en que éstos se solicitan y negocian. También debería realizarse otro estudio complementario sobre los procedimientos que regulan la aprobación, la prórroga y la supervisión de esos recursos extrapresupuestarios y los informes al respecto. La meta de los dos estudios complementarios debería ser la formulación de recomendaciones que fortalezcan la estabilidad de la financiación y la utilización eficaz de los recursos para la aplicación del programa ambiental mundial. Las propuestas resultantes deberían examinarse con los donantes, y todas las cuestiones pertinentes deberían ser objeto de decisiones del Consejo de Administración.

273. En los estudios propuestos sería preciso tener en cuenta el proyecto de estrategia para la movilización de recursos del PNUMA, con objeto de evitar la duplicación, y examinar esferas de política general y de procedimiento no abordadas en otros estudios paralelos.

274. Se recomienda que el examen previsto incluya un documento de estrategia global sobre financiación predecible y movilización de recursos, que se sometería al Consejo de Administración, basado en las propuestas formuladas en el proyecto de estrategia para la movilización de recursos y que tenga en cuenta los resultados del estudio de gestión sobre los fondos fiduciarios y las contribuciones de contraparte, el resultado de los dos estudios complementarios propuestos en el presente informe anual de evaluación y las lecciones extraídas de la experiencia de otros organismos de las Naciones Unidas, como la FAO y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

275. La presente recomendación tiene en cuenta las formuladas por los miembros del Consejo de Administración en el reciente Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial/Sexto periodo extraordinario de sesiones del Consejo de Administración, celebrado en Malmö del 29 al 31 de mayo de 2000, en las que se

aconseja que se consolide el número excesivo de fondos fiduciarios actualmente administrados por el PNUMA y que el PNUMA elabore una estrategia sobre fondos fiduciarios.

276. La imposibilidad de predecir la financiación del PNUMA es una cuestión que debe someterse no sólo al Consejo de Administración sino también a la Asamblea General, que estableció el Fondo para el Medio Ambiente como contribución voluntaria. Debería pedirse a la Asamblea General que examine esta cuestión y arbitre un mecanismo de financiación más fiable para el programa sobre el medio ambiente. La experiencia actual demuestra que los arreglos vigentes no son adecuados para financiar un programa ambiental mundial.

2. Consideraciones relativas al establecimiento de prioridades en la fase de diseño

a) Conclusión

277. Como actualmente la financiación es impredecible, el establecimiento de prioridades y su mantenimiento a lo largo del ciclo de vida de los subprogramas resulta difícil. Como consecuencia de la reducción del flujo de compromisos en materia de recursos, a menudo las actividades y proyectos de los subprogramas tienen que aplazarse totalmente, suspenderse o reducirse en parte. Esas revisiones obligadas afectan al marco de prioridades establecido en el programa de trabajo, reduciendo así la repercusión global de las actividades de los subprogramas y proyectos prevista originalmente en el programa de trabajo.

b) Recomendación

278. Los procesos de diseño de los proyectos pueden contribuir a mitigar o reducir al mínimo el efecto de esas revisiones obligadas aplicando al diseño de programas y proyectos enfoques que aíslen los efectos de la perturbación, aplazamiento, suspensión o falta de rendimiento de los elementos y componentes de los subprogramas para que sólo afecten a aquellos a los que atañen directamente. El enfoque basado en un diseño estructurado o modular ofrece esas ventajas.

279. Desde una perspectiva conceptual, el establecimiento de prioridades para los subprogramas y proyectos sobre la base de un diseño estructurado, cuando proceda (teniendo en cuenta la magnitud y los plazos de aplicación de los proyectos) podría reducir al mínimo los efectos de la perturbación en componentes específicos por lo que respecta a la clasificación global de prioridades del subprograma o del programa del PNUMA.

280. Por consiguiente, el PNUMA debería tal vez explorar y experimentar nuevos enfoques del diseño de subprogramas y proyectos, incluido el enfoque basado en un diseño estructurado o modular, que pudieran mitigar los efectos negativos para el establecimiento de prioridades en los programas de trabajo aprobados por el Consejo de Administración.

281. Aunque lo arriba expuesto puede recomendarse como una solución a corto plazo, la solución a largo plazo es que el Consejo de Administración asigne a los programas de trabajo aprobados los recursos financieros necesarios.

3. Sostenibilidad

a) Conclusión

282. En el PNUMA, la noción de sostenibilidad es un aspecto básico de la ejecución de los proyectos. Sin embargo, pocos proyectos incorporan expresamente una o más actividades que procuren la sostenibilidad y permitan por ello la adopción de medidas o el seguimiento necesarios para determinar si el proyecto en concreto garantizará la sostenibilidad de las actividades o los resultados una vez finalizado.

283. En esta importante esfera, aunque la mayoría de las evaluaciones de proyectos han puesto de manifiesto que los gobiernos o instituciones destinatarios han ejecutado las actividades o utilizado los resultados, por lo general no está claro si los gobiernos han integrado esas actividades y políticas en sus respectivas estructuras de prioridades nacionales, garantizando así las necesarias asignaciones

presupuestarias (de fuentes públicas o privadas o mediante cooperación). De manera análoga, tampoco se sabe con claridad si el enfoque integrado aplicado a la mitigación de la mayoría de los problemas ambientales a nivel nacional ha sido suficientemente internalizado por ministerios que no son los destinatarios del proyecto.. En otras palabras, el PNUMA no sabe si sus actividades y productos han producido en realidad cambios que contribuyan a una mejor ordenación del medio ambiente.

b) Recomendación

284. El PNUMA, por consiguiente, debería abordar la cuestión de la sostenibilidad al nivel de diseño de subprogramas y proyectos, integrando en el documento del proyecto actividades de seguimiento que permitan establecer el grado de sostenibilidad alcanzado por un proceso específico iniciado por un proyecto, con el fin último de aprovechar al máximo el valor añadido de las inversiones del PNUMA.

285. Las actividades de seguimiento deberían tener por objeto determinar la sostenibilidad evaluando indicadores como la capacidad institucional, el entorno habilitador y la sostenibilidad financiera. Por encima de todo, esos mecanismos deben medir si las actividades y productos del PNUMA generan o no cambios de política general que contribuyan al mejoramiento de la ordenación ambiental.

4. Gestión del cambio

a) Conclusión

286. Aunque los tres últimos bienios se han caracterizado por la introducción de rápidos cambios estructurales en el PNUMA, es demasiado pronto para determinar los efectos del último cambio de una estructura sectorial a una estructura funcional.

287. Sin embargo, la evaluación ha puesto de relieve la existencia de dificultades operacionales en la gestión y coordinación de proyectos en curso sujetos a la nueva estructura pero que se prepararon en el marco de la anterior.

b) Recomendación

288. En el futuro, siempre que se introduzcan nuevas estructuras deberían buscarse y ponerse en práctica con tiempo suficiente modalidades transitorias eficaces que refundan los procedimientos nuevos y los existentes. Es preciso vigilar y examinar constantemente el rendimiento de las esferas de actividad temáticas y funcionales, con objeto de velar por la sinergia a lo largo de las etapas de diseño, ejecución y evaluación de los subprogramas y los proyectos.

B. Actividades de amplio alcance

1. Creación de capacidad

a) Conclusión

289. La creación de capacidad es una de las principales actividades del PNUMA. Sin embargo, en la evaluación se ha expresado preocupación por el hecho de que los informes de ejecución no facilitan información que pueda ayudar a los gestores a establecer concluyentemente la eficacia de actividades concretas. Además, el PNUMA tiene que determinar si la capacitación individual repercute más en la sostenibilidad y es más eficaz que la creación de capacidad institucional por lo que respecta al tratamiento de los problemas ambientales. El PNUMA tiene que saber qué combinación de cursos prácticos de capacitación tradicionales y de creación de capacidad institucional debe aplicarse.

b) Recomendación

290. La evaluación recomienda que la Dependencia de Evaluación y Control del PNUMA, en colaboración con el programa, realice en el año 2001 un estudio global de las actividades de creación de capacidad que ha desarrollado en los últimos diez años (1990-2000) en el marco de los subprogramas,

divisiones, sectores, funciones y regiones, con objeto de evaluar su eficacia para lograr una capacidad sostenible.

291. El estudio debería establecer un marco para la aplicación de enfoques adecuados a la creación de capacidad a la luz de las lecciones positivas y negativas extraídas del desarrollo de actividades de creación de capacidad a lo largo de los años.

292. Cuando se realice ese estudio podrían tenerse en cuenta los siguientes puntos:

- a) una definición clara de la creación de capacidad;
- b) el establecimiento de indicadores para evaluar el rendimiento de los proyectos de creación de capacidad;
- c) la evaluación de los proyectos de creación de capacidad ejecutados por otros organismos, a efectos de comparación;
- d) la total participación de todas las divisiones del PNUMA involucradas;
- e) lecciones y experiencias útiles derivadas de la actuación de otros organismos (por ejemplo, el estudio en curso sobre los elementos de creación de capacidad de los proyectos del FMAM ejecutados por el PNUMA).

2. Publicaciones y documentos de política general

a) Conclusión

293. Las publicaciones del PNUMA constituyen uno de los principales pilares de los productos de la organización. El PNUMA publica numerosos escritos periódicos y en un solo número de gran calidad, así como diarios, boletines y documentos normativos para su uso por diversos grupos de destinatarios: investigadores, científicos especialistas en desarrollo, conferenciantes, funcionarios gubernamentales y organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, no se ha determinado en forma concluyente la medida en que esas publicaciones se utilizan y su repercusión en la actuación ambiental de los gobiernos y otros usuarios.

b) Recomendación

294. La evaluación recomienda que la Dependencia de Evaluación y Control, en colaboración con Comunicación e Información Pública y las divisiones pertinentes, realice en 2001 un estudio de seguimiento para determinar la gama de usuarios de las diversas publicaciones del PNUMA y la repercusión de esas publicaciones en la elaboración de políticas ambientales adecuadas y la promoción de la adopción de medidas. Además, la Dependencia de Evaluación y Control, como parte del estudio propuesto, debería diseñar un cuestionario en correo electrónico para establecer la eficacia y la repercusión de los informes y las publicaciones sobre el medio ambiente.

295. La Dependencia de Evaluación y Control y Comunicación e Información Pública deberían pedir a la agencia de distribución de publicaciones del PNUMA con sede en el Reino Unido que presente informes periódicos sobre el análisis detallado de las entidades compradoras y los suscriptores de las publicaciones. Esos informes podrían seguidamente utilizarse en el estudio para determinar si los destinatarios previstos tienen acceso a esas publicaciones.

3. Evaluación, elaboración de bases de datos y difusión de información

a) Conclusión

296. El PNUMA desarrolla metodologías e instrumentos de evaluación y elabora bases de datos y metadatos, así como sistemas de información, para ayudar a los gobiernos a formular políticas, estrategias y

planes de acción para evitar problemas ambientales o mitigar sus efectos. Las evaluaciones de los subprogramas, las evaluaciones detalladas de proyectos y las hojas de datos de autoevaluación han revelado que esa información es utilizada en distinto grado por los usuarios previstos.

b) Recomendación

297. La evaluación recomienda que el PNUMA facilite a los países en desarrollo el acceso efectivo a esa información prestando asistencia técnica, incluida la transferencia de tecnología de la información, en cooperación con los asociados (de dentro y fuera de las Naciones Unidas) que tengan experiencia en esta esfera.

4. Elaboración de políticas y promoción de la adopción de medidas

a) Conclusión

298. El PNUMA apoya la búsqueda de consenso sobre cuestiones ambientales a nivel mundial, regional y nacional a través de: su papel de coordinador en la elaboración de convenios ambientales multilaterales y la prestación de asistencia para su aplicación; arreglos regionales; el desarrollo y aplicación de diversas metodologías e instrumentos analíticos utilizados para la evaluación y la elaboración de políticas; directrices y planes de acción; legislación ambiental, marcos estructurales, estudios y criterios de aplicación.

299. La evaluación ha determinado que la insuficiencia de recursos humanos y financieros, la falta de participación de todos los interesados pertinentes en el proceso de elaboración de instrumentos nacionales de política general y la no exigencia de un compromiso político al nivel más alto posible a lo largo del ciclo de vida de los proyectos son limitaciones que afectan negativamente a la utilización eficaz de los instrumentos de política general. En los bienios objeto de examen, esos problemas dieron lugar a déficits presupuestarios y a una ampliación de los plazos de finalización.

b) Recomendación

300. La evaluación recomienda que durante el proceso de diseño los documentos de los proyectos procuren evaluar las estimaciones y presuposiciones sobre la base de un análisis detallado de la situación que prevalezca, utilizando instrumentos de predicción más precisos y adecuados. Esa evaluación detallada es especialmente necesaria cuando en el proceso de elaboración de políticas ambientales se aplica un enfoque integrado y multidisciplinario que conlleva la participación de muchos interesados.

C. Gestión

Hojas de datos de autoevaluación

a) Conclusión

301. Las decisiones 2/15, de 28 de mayo de 1984, 13/1, de 23 de mayo de 1985, y 14/1, de 17 de junio de 1987, disponen que todos los proyectos del PNUMA deben evaluarse. Para cumplir esas disposiciones, el PNUMA requiere que todos los proyectos preparen al final de cada año informes de autoevaluación.

302. Aunque las hojas de datos de autoevaluación están mejorando tanto en contenido como en número, menos del 30 por ciento de los proyectos activos presentan sus hojas de datos de autoevaluación, lo que indica que el PNUMA no está sacando provecho de su experiencia.

303. La evaluación reitera que es claramente necesario fortalecer la estricta aplicación de ese instrumento de gestión con objeto de mejorar el rendimiento de los subprogramas y evaluar la eficacia y la repercusión de los resultados de los subprogramas y los proyectos.

304. La evaluación concluye, por consiguiente, que el PNUMA no está utilizando adecuadamente el mecanismo de evaluación para sacar provecho de las experiencias adquiridas en la ejecución de programas y proyectos con objeto de mejorar las políticas y la aplicación de los proyectos. El equipo de gestión del

PNUMA no está sacando conclusiones sistemáticas de su experiencia pasada y presente con miras a mejorar el diseño y la aplicación de futuros programas y proyectos.

b) Recomendación

305. El PNUMA debe dejar claro que los directores de División están obligados a asegurarse de que su personal prepare hojas de datos de autoevaluación para todos los proyectos que esté gestionando. El incumplimiento de esta disposición significa que el PNUMA no está acatando las decisiones del Consejo de Administración.

306. Cada División debe integrar en su programa de trabajo la preparación de hojas de datos de autoevaluación como parte de los resultados y productos del programa. Los directores de División deben exigir a todos sus funcionarios de programas responsabilidades por la producción de esas hojas de datos de autoevaluación.

307. Se recomienda que al comienzo de cada año la Dependencia de Evaluación y Control, en nombre del Director Ejecutivo Adjunto, facilite a cada director de División una lista de todos los proyectos activos en la División sobre los que habrá que cumplimentar hojas de datos de autoevaluación al finalizar el año. La Dependencia de Evaluación y Control actualizará la lista al principio de cada trimestre.

Anexo I

PLAN PARA LA APLICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME ANUAL DE EVALUACIÓN DE 1998

<u>Conclusiones</u>	<u>Recomendaciones</u>	<u>Medidas necesarias</u>	<u>Resultados previstos</u>	<u>Fecha de finalización</u>	<u>Dependencia competente</u>
<p>1. Personal</p> <p>1.1 La coordinación de los proyectos gestionados conjuntamente con asociados siguió siendo uno de los mayores problemas para el PNUMA. Esto es particularmente cierto cuando el PNUMA tuvo que depender de personal gubernamental muy ocupado en otras actividades que no podía encontrar tiempo suficiente para gestionar los proyectos del PNUMA.</p>	<p>1.1 (Gestión)</p> <p>a) Antes de que el PNUMA ponga en marcha un proyecto con asociados debe efectuarse una concienzuda búsqueda de personal de proyectos en las zonas donde el proyecto se desarrolla. Además, el PNUMA no puede depender enteramente de personal gubernamental que está muy ocupado con otros proyectos y trabaja en régimen de dedicación absoluta y además pretender una ejecución eficiente de los proyectos. En la medida de lo posible, los coordinadores de proyectos deben trabajar con dedicación absoluta en el proyecto para tenerlo bajo control en todo momento.</p> <p>b) Los administradores de tareas del PNUMA deben gestionar en cada momento dado un número limitado de proyectos para poder prestar la debida atención a todos ellos.</p> <p>c) El PNUMA debe estudiar la posibilidad de ofrecer mejoras de los beneficios al personal empleado por otras organizaciones pero adscrito a proyectos del PNUMA. Esto aumentaría su interés en el trabajo y la eficiencia de su labor.</p>	<p>a) Crear una base de datos de instituciones/proyectos que determine qué instituciones han funcionado mal o no han producido resultados, a fin de que no se utilicen en el futuro.</p> <p>b) Estudiar la posibilidad de utilizar el mecanismo UNOPS para gestionar la ejecución de los proyectos a nivel nacional.</p> <p>c) El personal de proyectos procedente de los gobiernos debe recibir incentivos para rendir más (con acuerdo de los gobiernos).</p>	<p>a) El personal de los asociados dedicará el tiempo necesario a los proyectos del PNUMA.</p> <p>b) Mejor gestión por parte del PNUMA.</p> <p>c) Elaboración de políticas para abordar las cuestiones del personal adscrito y los complementos salariales.</p>	<p>Durante la aprobación del proyecto.</p> <p>Al presentar el proyecto a efectos de aprobación.</p> <p>30 de junio de 2000</p>	<p>PCMU y Programa.</p> <p>PCMU y Programa.</p> <p>División de Elaboración y Aplicación de Políticas.</p>

<u>Conclusiones</u>	<u>Recomendaciones</u>	<u>Medidas necesarias</u>	<u>Resultados previstos</u>	<u>Fecha de finalización</u>	<u>Dependencia competente</u>
<p>1.2 Algunos instrumentos del PNUMA, como el CITA, aunque prestan servicios al mundo en desarrollo, obtienen la mayor parte de su personal de la localidad donde la institución tiene su sede. Esto puede dificultar la difusión del mensaje que el CITA está preparando porque el personal no tiene suficiente conocimiento de los países en desarrollo.</p>	<p>1.2 (Programa)</p> <p>a) Los proyectos gestionados por el PNUMA, aunque estén situados en una región determinada, deben estar en la medida de lo posible abiertos a la comunidad internacional para que el personal, con independencia de sus actividades, pueda comunicarse y trabajar con una amplia perspectiva mundial.</p> <p>b) Esos proyectos deben desarrollar mecanismos consultivos adecuados y recurrir a consultores internacionales para mejorar la pertinencia y la repercusión de los proyectos.</p>	<p>Los gestores se asegurarán de que:</p> <p>a) Todos los puestos del cuadro orgánico estén sujetos a los métodos de competición abierta habituales en las Naciones Unidas.</p> <p>b) Las directrices del proceso consultivo son elaboradas y aplicadas por la División de Elaboración de Políticas. Este proceso aprovechará las conclusiones del estudio de gestión sobre los fondos fiduciarios.</p>	<p>Se contratará a personal internacional competente.</p> <p>Provisión de directrices aplicables y garantía de la pertinencia del proyecto.</p>	<p>Desde el 1.º de enero de 2000.</p> <p>Directrices para el 30 de abril de 2000.</p>	<p>SMG.</p> <p>División de Elaboración de Políticas Ambientales.</p>

<u>Conclusiones</u>	<u>Recomendaciones</u>	<u>Medidas necesarias</u>	<u>Resultados previstos</u>	<u>Fecha de finalización</u>	<u>Dependencia competente</u>
<p>2. Diseño y documentación de proyectos (política y gestión de los fondos)</p> <p>2.1 Aunque en materia de gestión el PNUMA como organización ya ha llegado a su madurez, la evaluación observó algunos obstáculos burocráticos durante la ejecución de los proyectos. Los procedimientos de desembolso de fondos han planteado problemas que han dado lugar a demoras en la ejecución de los proyectos.</p> <p>2.2 También han planteado problemas los formatos de los documentos de proyectos que son distintos de los formatos utilizados por importantes asociados del PNUMA como los gobiernos y las Naciones Unidas, lo que dificulta establecer los necesarios vínculos.</p>	<p>2. a) Se recomienda la realización de un análisis crítico de los desembolsos a los proyectos con miras a agilizar los procedimientos. El objetivo debe ser facilitar los desembolsos y la presentación de informes.</p> <p>b) El PNUMA debe reexaminar el formato que utiliza en los documentos de proyectos con miras a armonizarlo con los de sus principales organismos de colaboración de las Naciones Unidas.</p>	<p>Los gestores del Programa del Fondo y la PCMU deben examinar y elaborar directrices menos burocráticas para los desembolsos.</p> <p>PCMU debe examinar las directrices para la preparación de documentos de proyectos que figuran en el manual y hacer recomendaciones al PAG.</p>	<p>El SMG debe aprobar nuevas directrices para los desembolsos y aplicarlas.</p> <p>El PAG debe aprobar las recomendaciones oportunas y después utilizar el nuevo formato para los proyectos. El manual del PNUMA debe enmendarse en consonancia.</p>	<p>30 de junio de 2000</p> <p>30 de agosto de 2000</p> <p>15 de diciembre de 2000</p>	<p>BFMS, PCMU y SMG.</p> <p>PCMU, PAG</p>

<u>Conclusiones</u>	<u>Recomendaciones</u>	<u>Medidas necesarias</u>	<u>Resultados previstos</u>	<u>Fecha de finalización</u>	<u>Dependencia competente</u>
<p>3. Asociaciones (política)</p> <p>3.1 Las asociaciones siguieron siendo el principal medio por el que el PNUMA desempeñó su trabajo en 1998. Sus asociados principales fueron gobiernos, instituciones, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y organizaciones de base comunitaria. Sin embargo, la gestión de los proyectos conjuntos con todos esos asociados siguió planteando grandes problemas, que el PNUMA no ha podido resolver totalmente. Los gobiernos fueron los asociados más estrechos, sin bien con necesidades críticas que es preciso abordar. Los problemas de personal, las estructuras de gestión inadecuadas, el material y otras necesidades de infraestructura constituyen las principales esferas problemáticas, especialmente en los países menos adelantados.</p>	<p>3. a) El PNUMA tiene que desarrollar un método de gestión mejor para integrar a los asociados en su trabajo. Es especialmente necesario diseñar mejores arreglos en materia de personal en colaboración con los gobiernos para que el trabajo del PNUMA no se considere como un apéndice de la labor principal de los funcionarios adscritos a los proyectos. Es importante que el PNUMA establezca normas claras de colaboración para que cuando los proyectos se apliquen conjuntamente con los gobiernos el personal que participe en ellos se adscriba con dedicación absoluta, encargándose el PNUMA de satisfacer sus necesidades adicionales.</p> <p>b) Como cuestión de política general, el PNUMA debe organizar actividades de capacitación en gestión de proyectos para todo el personal procedente de asociados colaboradores que gestione proyectos. Esa capacitación garantizaría la gestión eficiente de los proyectos.</p>	<p>El PNUMA negociará y examinará la necesidad de establecer normas nuevas y más específicas de colaboración con sus asociados. El PNUMA establecerá esas normas y velará por que cada asociado colaborador las firme cuando se comprometa a ejecutar proyectos en nombre del PNUMA. Esas normas serán parte de los arreglos relativos al personal adscrito para gestionar proyectos del PNUMA.</p> <p>La capacitación del personal de los organismos de colaboración será parte de los criterios para aprobar proyectos cuando participen colaboradores. La División de Aplicación de Políticas debe asegurarse de que se imparte esa capacitación y el PAG la supervisará mediante informes sobre los progresos realizados.</p>	<p>Se prepararán normas de colaboración. Para todos los nuevos proyectos en los que el PNUMA colabora con otras entidades se firmará un acuerdo de colaboración que contenga las nuevas normas.</p> <p>Capacitación del personal para que colabore más eficientemente en la gestión de los proyectos.</p>	<p>A partir del 30 de marzo de 2000 En cada nueva iniciativa de colaboración</p> <p>A partir de enero de 2000</p>	<p>Elaboración de Políticas Ambientales, Aplicación de las Políticas Ambientales, con asesoramiento de la ONUN, el HRMS y los organismos de colaboración.</p> <p>División de Aplicación de Programas PCMU/PAG</p>

<u>Conclusiones</u>	<u>Recomendaciones</u>	<u>Medidas necesarias</u>	<u>Resultados previstos</u>	<u>Fecha de finalización</u>	<u>Dependencia competente</u>
<p>4. Coordinación (política)</p> <p>4.1 La coordinación de las actividades del PNUMA en las diversas regiones siguió siendo un problema importante. En algunos casos se recurrió a asociados, si bien no con los mejores resultados. Un número creciente de proyectos piloto del PNUMA se están ejecutando a nivel de país. Actualmente, el PNUMA no tiene estructuras o estrategias para coordinar y gestionar las actividades a nivel de país. Como consecuencia de ello, la supervisión de los proyectos ha sido insatisfactoria, como demuestran algunos de los proyectos sobre cambio climático y BDM.</p> <p>Se producen demoras en la ejecución de los proyectos porque los conocimientos especializados locales no se identifican inmediatamente en las fechas de iniciación del proyecto previstas. Esas demoras hacen que se superen los plazos establecidos.</p>	<p>4. Asociaciones y coordinación</p> <p>a) Como el PNUMA no tiene representaciones a nivel de país, es preciso que la organización encuentre alguna forma de gestionar los proyectos piloto a ese nivel. El PNUMA debería estudiar la posibilidad de recurrir a la UNOPS para que respalde la gestión de sus proyectos.</p> <p>b) Como no es fácil encontrar coordinadores adecuados, el PNUMA debería preparar listas de expertos de ámbito regional en las que podrían buscarse especialistas con objeto de no perder el tiempo durante la ejecución de los proyectos. Esto reduciría las actuales demoras que se producen en muchos proyectos en países en desarrollo.</p>	<p>Los gestores supervisarán las actividades y recurrirán a la UNOPS, cuando sea posible, para gestionar los proyectos del PNUMA.</p> <p>Cada oficina regional deberá preparar una lista de expertos diversos. La oficina de representación regional deberá mantener la lista principal para facilitar la ejecución de los programas.</p>	<p>Políticas y directrices claras sobre la forma de gestionar los proyectos a nivel de país. Debe estudiarse detalladamente la posibilidad de recurrir a la UNOPS.</p> <p>Base de datos de expertos en cada región y base de datos mundial en la División de Regionalización y Representación.</p>	<p>30 de abril de 2000</p> <p>30 de junio de 2000</p> <p>30 de septiembre de 2000</p>	<p>División de Elaboración de Políticas Ambientales, División de Aplicación de las Políticas Ambientales, SMG.</p> <p>División de Regionalización y oficinas regionales</p>

<u>Conclusiones</u>	<u>Recomendaciones</u>	<u>Medidas necesarias</u>	<u>Resultados previstos</u>	<u>Fecha de finalización</u>	<u>Dependencia competente</u>
<p>5. Sostenibilidad (políticas y programas)</p> <p>La mayoría de los proyectos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) no disponen de un programa de sostenibilidad integrado que garantice la continuidad de las actividades tras la finalización del proyecto. Como consecuencia de ello, los gobiernos o instituciones que reciben asistencia para preparar proyectos no disponen de un programa claro para mantener las actividades tras la finalización del proyecto.</p>	<p>5. a) La sostenibilidad deberá ser uno de los criterios del Grupo de Aprobación de Proyectos (PAG) del PNUMA para la aprobación de proyectos. El PAG deberá insistir en que cada documento de proyecto incluya una estrategia de sostenibilidad, con indicación de la forma en que el proyecto ayudará al asociado a mantener las actividades tras la finalización del proyecto.</p> <p>b) La Dependencia de Evaluación y Control debe supervisar la aplicación de la estrategia de sostenibilidad incluyéndola como criterio en las hojas de datos de autoevaluación y en los mandatos de evaluación.</p>	<p>La sostenibilidad es un elemento contemplado en el manual del PNUMA. La PCMU debe incorporar la sostenibilidad al manual como criterio/ requisito para la aprobación.</p> <p>La Dependencia de Evaluación debe enmendar la hoja de datos de autoevaluación para que incluya la sostenibilidad. La Dependencia de Evaluación deberá incluir la sostenibilidad en todos los mandatos para las evaluaciones detalladas y las evaluaciones internas.</p>	<p>La sostenibilidad se convertirá en un requisito para la aprobación de los proyectos tal como figura en el manual. El PAG la aplicará en el proceso de aprobación de los proyectos. La PCMU supervisará el cumplimiento de los criterios. Es preciso desarrollar indicadores de sostenibilidad. Hoja de datos de autoevaluación revisada. Integración de la sostenibilidad en el Informe Anual de Evaluación.</p>	<p>2000</p> <p>2000</p>	<p>PCMU, PAG</p> <p>EOU</p>
<p>6. Las evaluaciones realizadas en 1998 no hacen referencia al género, pero el género es uno de los criterios utilizados para la preparación y aprobación de los proyectos. Esto es cierto por lo que respecta a todas las evaluaciones detalladas y las autoevaluaciones realizadas en 1998.</p>	<p>5. Se recomienda que la Dependencia de Evaluación y Control incluya el "género" como parte de los criterios de evaluación, y que se asegure de que se incluya también en todas las autoevaluaciones.</p>	<p>Hojas de datos de autoevaluación revisadas que incluyan el género en todos los mandatos. Integrar el género como criterio de evaluación en el anexo del Manual.</p>	<p>Hojas de datos de autoevaluación revisadas. Inclusión del género en el anexo sobre evaluación del Manual. Inclusión del género en los mandatos. Supervisión de la aplicación de criterios sobre el género mediante el análisis de todas las autoevaluaciones que se realizan con periodicidad anual.</p>	<p>28 de febrero de 2000</p>	<p>EOU</p>

Clave

UNOPS	-	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
PCMU	-	Dependencia de Gestión y Coordinación de Programas
CITA	-	Centro Internacional de Tecnología Ambiental
SMG	-	Grupo Superior de Gestión
PAG	-	Grupo de Aprobación de Proyectos
BFMS	-	Servicio de Gestión de los Fondos y el Presupuesto
HRMS	-	Servicio de Gestión de los Recursos Humanos
BDM	-	Manejo de Datos sobre Diversidad Biológica
EOU	-	Dependencia de Evaluación y Control

LISTA DE EVALUACIONES DE SUBPROGRAMAS

1. Evaluación del subprograma Reducción de los Efectos Ambientales de la Utilización de Energía (requerida por Nueva York)
2. Evaluación del subprograma Cuidado de los Recursos de Tierra (requerida por Nueva York)
3. Evaluación del subprograma Cuidado de los Recursos Biológicos (requerida por Nueva York)
4. Subprograma Derecho e Instituciones Ambientales/ALC. ORPALC (requerida por Nueva York)

LISTA DE EVALUACIONES DETALLADAS DE PROYECTOS

1. Evaluación detallada de los Centros de Actividad Regional, proyecto UNEP/PAM.
2. CP/1100-96-34 – Evaluación detallada sobre el Fortalecimiento de la Capacidad para la Ordenación de los Recursos Ambientales Marinos y Costeros en la Región del Gran Caribe.
3. EL/0702-94-05/EL/0702-94-06/EL/0702-94-40 - Proyecto conjunto PNUMA/PNUD sobre Derecho e Instituciones Ambientales en África - Evaluación Externa e Informe del Grupo de Examen sobre la Evaluación Externa.
4. Evaluación detallada del proyecto GF/2200-97-16 - Asistencia a algunas Partes no Incluidas en el Anexo I para la Preparación de Comunicaciones Nacionales Iniciales - MAURICIO
5. Evaluación detallada del proyecto MH/1202-94-14 - Establecimiento de una Red para la Ordenación Ambiental de las Industrias (NIEM) - Fases I, II and III.
6. Evaluación detallada del proyecto GF/2200-96-15 - Aspectos Económicos de la Limitación de los Gases de Efecto Invernadero - Fase I: Establecimiento de un Marco Metodológico para la Mitigación del Cambio Climático.
7. FP/5250-96-01 - Apoyo a la Cooperación Regional y Subregional: América del Norte.
8. FP/5210-96-01 - Fortalecimiento de la Presencia Regional del PNUMA en África para el Cumplimiento de su Mandato en la Región de África mediante Marcos de Cooperación y Servicios de Asesoramiento Regionales y Subregionales.
9. Evaluación detallada del proyecto CG/5400-96-02 - Utilización de Sistemas de Información Geográfica en las Investigaciones Agrícolas, Fase II.
10. Evaluación detallada del proyecto GF/1200-98-03 - Actividad Piloto de Habilitación en Materia de Seguridad de la Biotecnología PNUMA/FMAM.
11. Evaluación detallada del proyecto CP/0401-95-02 - Plan Marco Regional para el Mar Rojo.
12. BS/3100-97-01 - Establecimiento del Centro Regional de Capacitación y Transferencia de Tecnología del Convenio de Basilea en la República Eslovaca.

LISTA DE EVALUACIONES INTERNAS DE PROYECTOS

1. Evaluación GEO (10 subproyectos)
 - FP/CP/5100-97-72– Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 2: participación de la Universidad Centroeuropea en GEO 2.
 - FP/CP/5100-97-73 – Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 2: participación del Centro Árabe para el Estudio de las Zonas Áridas y las Tierras de Secano (ACSAD) en GEO 2.
 - FP/CP/5100-97-75 – Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 2: participación de la Universidad de Chile en GEO 2.
 - FP/CP/5100-97-78 – Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 2: participación del Centro Indio Musokotwane sobre Medio Ambiente y Recursos para Sudáfrica (IMERCSA).
 - FP/CP/5100-97-81 – Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 2: participación del Instituto Asiático de Tecnología.
 - FP/CP/5100-97-84 – Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 2: participación del Instituto Tata de Investigaciones sobre la Energía (TERI).
 - FP/CP/5100-97-86 – Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 2: participación del Centro Colaborador GEO Instituto Nacional de Salud Pública y Medio Ambiente de los Países Bajos (RIVM).
 - FP/5100-96-18 – Perspectivas del Medio Ambiente Mundial: Examen de GEO I por la Universidad Estatal de Moscú.
 - FP/5100-96-25 – Producción de GEO I.
 - FP/5100-96-37 – GEO I en INTERNET.
2. Evaluación interna del proyecto FP/3100-96-04 – Proyecto sobre Consentimiento Fundamentado Previo (CFP).

LISTA DE HOJAS DE DATOS DE AUTOEVALUACIÓN E INFORMES
DE FINALIZACIÓN PARA 1999

1. ET/5240-96-02 - Red de Capacitación Ambiental para América Latina y el Caribe - EFI.
2. FP/5330-98-02 - Dependencia de Movilización de Recursos - EFI.
3. FP/CP/5100-97-75/Rev.2 - Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 2: participación de la Universidad de Chile en GEO 2 - EFI.
4. CP/5100-97-76/Rev. 1 - Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 2: participación del Instituto Brasileño del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (Ibama) - EFI.
5. FP/CP/5100-97-77 - Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 2: participación de la Universidad de Costa Rica, Fundación para la Investigación (FUNDEVI) en nombre de la Universidad de Costa Rica - EFI.
6. FP/5510-98-07 - Coordinación de Insumos Regionales para GEO-2, incluida una Consulta de Política Regional sobre GEO-2 para América Latina y el Caribe - EFI.
7. CP/FP/9101-87-90 - Utilización de Recursos Genéticos Adoptados Localmente, Energía Renovable y otros Recursos para la Producción Agrícola en El Ammam, Egipto.
8. CA/CP/FP/ME/5101-89-02 - Plan de Acción del Mediterráneo 1990-1995 - EFI. (Informe de final de año para ME/1100-98-09) - Apoyo Técnico a la Aplicación del Programa MEDPOL, Fase III.
9. GF/0313-94-62/Rev. 4 - Asistencia para la Preparación de un Estudio Nacional sobre Diversidad Biológica en Namibia - EFI
10. GF/6105-92-61/Rev. 4 - Asistencia para la Preparación de un Estudio Nacional sobre Diversidad Biológica en China - EFI.
11. FP/6105-93-03 - Asistencia a Dos Países en Desarrollo para la Preparación de Estudios Nacionales sobre Diversidad Biológica: Mozambique (GF/1200-96-46) y Papua Nueva Guinea (GF/6105-92-68) - EFI.
12. GF/6105-92-64 - Directrices para Planes de Acción y Estrategias Nacionales en Materia de Diversidad
13. GF/0313-94-63 - Asistencia para la Preparación de un Estudio Nacional sobre Diversidad Biológica en Madagascar - EFI.
14. FP/0322-95-05 – Plan de Acción para la Región Kalahari-Namib. Planificación integrada del aprovechamiento de la tierra, la vigilancia de los pastizales, la protección y la rehabilitación: Fase preparatoria del programa de conservación de la tierra: Zambia - EFI.
15. FP/0322-95-06 – Plan de Acción para la Región Kalahari-Namib. Planificación integrada del aprovechamiento de la tierra, la vigilancia de los pastizales, la protección y la rehabilitación: Fase preparatoria del programa de conservación de la tierra: Botswana – EFI.
16. PA/6102-93-01 – Programa para la Ordenación Integrada de los Ecosistemas Andinos (Cajamarca) – EFI.
17. PA/6103-84-01 – Proyecto Piloto Integrado para la Ordenación del Medio Ambiente y la Protección de los Ecosistemas Andinos – EFI.

18. CP/FP/ME/CA/5101-89-02 – Plan de Acción del Mediterráneo: 1990-1995 – EFI.
19. ME/5102-84-02 – Apoyo al Centro de Actividad Regional para Zonas Especialmente Protegidas del Mediterráneo – EFI.
20. FP/CR/5102-87-08 – Evaluación de la Contaminación por Hidrocarburos y Otros Contaminantes en las Aguas Sudorientales del Caribe – EFI
21. FP/RA/0505-94-01 – Grupo de Tareas Interinstitucional CNUH/PNUMA sobre la Transición del Socorro al Desarrollo – EFI
22. FP/EL/0702-94-05 (3083) [EL/0702-94-40 & EL/0702-94-06] - Derecho e Instituciones Ambientales en África (Aplicación del Programa de Montevideo II) - EFI.
23. FP/3210-96-01/Rev. 9 - Apoyo a los Elementos de Subprogramas 3.2, Zonas Urbanas (salvo el Centro Internacional de Tecnología Ambiental), 3.4, Mitigación del Efecto del Cambio Ambiental y Emergencias Ambientales, y 3.3, Nuevas Cuestiones de Salud Ambiental - EFI.
24. HA/HL/CP/5324-98-04 - Apoyo a las Reuniones del Comité de Alto Nivel de Ministros y Funcionarios - EFI
25. FP/5320-98-06 - Asuntos Interinstitucionales, de Política y Género - EFI.
26. CP/1200-98-71 - Sendero Natural de Gigiri - EFI.
27. FP/EA/0401-93-01 - Base de Datos y Atlas de Recursos Ambientales Marinos y Costeros de África Oriental (Fase uno: Kenya) - Informe final.
28. FP/CP/5300-96-01/Rev. 7 - Coordinación de las actividades de sensibilización del público, educación y proyección exterior para grupos importantes - EFI, incluidos documentos.
29. FP/9101-96-56/Rev. 9 - Apoyo y Prestación de Servicios a las Redes de Información sobre el Medio Ambiente y los Recursos Naturales (ENRIN) - Creación de Capacidad para la Evaluación Ambiental, la Presentación de Informes y el Manejo de Bases de Datos Georeferenciadas en América Latina y el Caribe - EFI.
30. FP/5201-92-03/Rev. 6 - Preparación de Informes de Síntesis sobre Conocimientos Científicos y Técnicos en materia de Contaminación de las Aguas Subterráneas - EFI.
31. FP/0202-94-11/Rev. 4 - Preparación de Directrices para la Ordenación Ambientalmente Racional de las Cuencas Hidrográficas de Asia con objeto de Conservar los Beneficios de los Humedales - EFI.
32. FP/9101-87-92 - Promoción de la Ordenación Ambientalmente Racional de los Lagos - EFI.
33. FP/1100-99-10 - Aplicación de Directrices de Planificación para la Ordenación Integrada de las Zonas Costeras y la Cuenca Fluvial a la Cuenca del Río Cetina y las Zonas Costeras Asociadas - Fase I: Preparación de un Esquema Ambiental y Socioeconómico - EFI.
34. FP/1100-99-11 - Aumento de la Capacidad para Hacer Frente a Factores Ambientales que Contribuyen a los Efectos de las Inundaciones del Río Yangtze - EFI.
35. FP/1200-98-01/Rev. 1 - Cuidado de los Recursos Biológicos - EFI.
36. ME/CA/CP/1100-98-02 - Presupuesto Operacional para la Dependencia de Coordinación del Plan de Acción del Mediterráneo y la Secretaría del Convenio de Barcelona y sus Protocolos - EFI.

37. CR/FP/0401-94-16/Rev. 4 - Planificación Integrada y Desarrollo Institucional para la Ordenación de los Recursos Marinos y Costeros - EFI
38. CR/FP/JA/0401-94-18/Rev. 4 - Coordinación Global y Gastos Comunes del Programa Ambiental del Caribe.
39. CR/CP/1100-96-34/Rev. 1 - Fortalecimiento de la Capacidad para la Ordenación de los Recursos Ambientales Marinos y Costeros en la Región del Gran Caribe - EFI.
40. GF/CR/1100-99-04/Rev. 1 - Reducción de la Escorrentía de Plaguicidas al Caribe - EFI.
41. JC/FP/3220-96-07/Rev. 5 - Boletín de Información del CITA (Anexo 11-1 del Proyecto CITA) - EFI.
42. FP/1200-98-06/Rev. 3 - Difusión de Información y Capacitación para la Transferencia de Tecnología en Materia de Recursos Genéticos de Animales Domésticos - EFI.
43. FP/1200-98-08/Rev. 2 - Asociación para la Creación de Capacidad para la Ejecución de Programas Nacionales Sostenibles de Recursos Fitogenéticos - EFI.
44. FP/1200-98-14/Rev. 1 - Apoyo al MIRCEN de El Cairo para Fortalecer el Servicio de Recogida de Cultivos Microbianos y para la Capacitación de Personal y la Investigación en Biotecnología Ambiental Aplicada - EFI.
45. FP/1200-98-07/Rev. 1 - Apoyo al Curso Práctico de Capacitación en Biofertilizantes Microbianos y Biotecnología y Biología Molecular de las Plantas - EFI.
46. FP/1200-99-05 - Conservación de la Diversidad Biológica Integrada de Base Comunitaria - EFI.
47. CT/1200-99-08 - Prestación de Servicios Técnicos de Supervisión del Comercio a la CITES - EFI.
48. ME/1100-98-06 - Apoyo al Centro de Actividad Regional para la Teledetección Ambiental del PAM - EFI.
49. ME/MX/1100-98-05 - Plan de Acción del Mediterráneo: Centro de Respuesta ante Emergencias por Contaminación Marina Regional para el Mar Mediterráneo - EFI.
50. ME/CP/1100-98-04 - Apoyo al Centro de Actividad Regional para Zonas Especialmente Protegidas - EFI.
51. ME/XM/1100-98-10 - Apoyo al Centro de Actividad Regional para el Programa de Acciones Prioritarias - EFI.
52. GF/1200-98-73 - Apoyo a la Preparación de un Marco Nacional de Seguridad de la Biotecnología - EFI.
53. ME/XM/1100-98-07 - Apoyo al Centro de Actividad Regional para el Plan Azul - EFI.
54. CP/5220-97-02 - Investigación y Capacitación para Medir y Supervisar la Salud de los Ecosistemas en Ecosistemas de Gran Magnitud - EFI
56. GF/1200-98-71 - Apoyo a la Preparación de un Marco Nacional de Seguridad de la Biotecnología, Bolivia - EFI.
57. GF/1200-98-72 - Apoyo a la Preparación de un Marco Nacional de Seguridad de la Biotecnología, Bulgaria - EFI.
58. GF/1200-98-73 - Apoyo a la Preparación de un Marco Nacional de Seguridad de la Biotecnología, Camerún - EFI.

59. GF/1200-98-76 - Apoyo a la Preparación de un Marco Nacional de Seguridad de la Biotecnología, Egipto - EFI.
60. GF/1200-98-77 - Apoyo a la Preparación de un Marco Nacional de Seguridad de la Biotecnología, Kenya - EFI.
61. GF/1200-98-78 - Apoyo a la Preparación de un Marco Nacional de Seguridad de la Biotecnología, Hungría - EFI.
62. GF/1200-98-82 - Apoyo a la Preparación de un Marco Nacional de Seguridad de la Biotecnología, Namibia - EFI.
63. GF/1200-98-84 - Apoyo a la Preparación de un Marco Nacional de Seguridad de la Biotecnología, Polonia - EFI.
64. GF/1200-98-87 - Apoyo a la Preparación de un Marco Nacional de Seguridad de la Biotecnología, Uganda - EFI.
65. GF/1200-98-89 - Apoyo a la Preparación de un Marco Nacional de Seguridad de la Biotecnología, IRRO/MSDN - EFI.
66. FP/1200-97-11 - Vigilancia de la Diversidad Genética mediante Estudios de Erosión Genética y Etnobotánica para Estrategias Eficaces de Conservación de los Recursos Genéticos de los Cultivos - EFI.
67. FP/6105-81-04 - Viaje de Estudios sobre Zonas Protegidas y Fauna y Flora Silvestres en la URSS - EFI.
68. FP/6105-82-01 - Boletín Regional/Trimestral sobre Fauna y Flora Silvestres, Parques Nacionales y Conservación y Ordenación de las Zonas Silvestres de África (Nature Et Faune) - EFI.
69. FP/6105-83-01 - Directorio de Humedales Africanos de Importancia Internacional - EFI.
70. FP/ST/6105-85-02 - Becas para Ordenación de la Fauna y Flora Silvestres - EFI.
71. FP/6105-78-01 - Asistencia a la República Popular de Mongolia para el Establecimiento del Parque Nacional del Gran Gobi, Mongolia - EFI.
72. FP/6105-81-03 - Conferencia Internacional sobre Reservas de la Biosfera, Minsk - EFI.
73. FP/ME/5102-76-06 - Plan de Acción del Mediterráneo: Centro Regional de Lucha contra los Vertidos de Petróleo en el Mediterráneo - MED XIII - EFI.
74. CP/5100-97-86 - Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 2: participación del Instituto Nacional de Salud Pública y Medio Ambiente de los Países Bajos (RIVM) - Informe Final.
75. GF/1300-97-04 - Ordenación de la Vegetación Indígena para la Rehabilitación de Pastizales Degradados en las Zonas Áridas de África - Botswana, Kenya, Mali - Informe Final para los proyectos internos.
76. GF/1300-99-01 - Ordenación de la Vegetación Indígena para la Rehabilitación de Pastizales Degradados en las Zonas Áridas de África - Informe Final para los proyectos internos
77. FP/5100-96-16 - Perspectivas del Medio Ambiente Mundial: Examen de GEO-1 por el Centro para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la Región Árabe y Europa (CEDARE) - EFI.

78. FP/CP/5100-97-80 - Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 2: participación del Centro para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la Región Árabe y Europa (CEDARE) - EFI.
79. FP/CP/5100-97-81 - Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 2: participación del Instituto Asiático de Tecnología (IAT) - Informe Final.
