

**EXAMEN DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL
DENTRO DEL SISTEMA DE LAS
NACIONES UNIDAS**

Preparado por

Tadanori Inomata

Dependencia Común de Inspección

Ginebra 2008



Naciones Unidas

JIU/REP/2008/3

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

**EXAMEN DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL
DENTRO DEL SISTEMA DE LAS
NACIONES UNIDAS**

Preparado por

Tadanori Inomata

Dependencia Común de Inspección



**Naciones Unidas
Ginebra, 2008**

RESUMEN

Examen de la gobernanza ambiental dentro del sistema de las Naciones Unidas JIU/REP/2008/3

Objetivo:

Fortalecer la gobernanza de los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA) por las organizaciones de las Naciones Unidas y el apoyo programático y administrativo que éstas les prestan mediante la identificación de medidas destinadas a promover una mayor coordinación y coherencia y sinergias entre esos acuerdos y el sistema de las Naciones Unidas, aumentándose así la contribución de dicho sistema a la adopción de un criterio más integrado para la gobernanza ambiental a nivel nacional, regional e internacional.

Principales resultados y conclusiones

Las recomendaciones 2, 3, 5 y 9 del presente informe van directamente dirigidas a los órganos legislativos para que adopten las medidas pertinentes.

Marco para la gobernanza ambiental

- El marco actual de la gobernanza ambiental a nivel internacional se ve debilitado por la fragmentación y especialización institucional y por la falta de un criterio holístico en lo que respecta a las cuestiones ambientales y el desarrollo sostenible. La duplicación y la fragmentación de las actividades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas obedecen principalmente a la inexistencia de una clara distinción, en sus programas de trabajo, entre la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, así como a la falta de un marco único para la planificación estratégica.
- Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no han definido con claridad sus responsabilidades en el marco adoptado para la gobernanza, cuyo objeto consiste en integrar la protección del medio ambiente en el desarrollo económico y social e incorporar las consideraciones ambientales en las políticas de desarrollo sostenible. Tampoco han establecido vínculos operacionales entre la programación del desarrollo, por un lado, y los programas destinados a prestar asistencia para asegurar el cumplimiento de las normas y la creación de capacidad normativa con miras a la protección del medio ambiente en los países en desarrollo, por otro. Las entidades encargadas de ejecutar programas operacionales para el desarrollo han aumentado la asistencia relacionada con el medio ambiente, incluida la creación de capacidad normativa en ese campo, sin gran interacción con los AMUMA. En cambio, la mayoría de estos acuerdos no cuentan con suficientes recursos financieros para sus propios programas sobre la prestación de asistencia a los países en desarrollo para asegurar el cumplimiento de las normas y crear capacidad. La gobernanza ambiental se verá reforzada si la Asamblea General establece una clara división del trabajo entre los organismos de desarrollo, el PNUMA y los AMUMA definiendo sus respectivas esferas y clases de actividad normativa y de creación de capacidad operacional para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible (**véase la recomendación 1**).
- En la actualidad no existe un marco único de planificación estratégica para la totalidad del sistema de las Naciones Unidas: el plan de mediano plazo, cuatrienal, de las Naciones Unidas

dejó se servir de orientación normativa del sistema de las Naciones Unidas en virtud de una decisión adoptada por la Asamblea General en 1999; el PNUMA perdió su eficaz instrumento de coordinación de la planificación y programación cuando se abandonó, en 1999, su Programa de mediano plazo para el medio ambiente a nivel de todo el sistema; además, su Estrategia de mediano plazo para 2010-2013 no es un instrumento adoptado a nivel de todo el sistema. Como consecuencia de ello se ha agravado el problema planteado por la duplicación y superposición de programas y recursos. La Asamblea General debería examinar la posibilidad de mejorar el marco estratégico de las Naciones Unidas y la Estrategia de mediano plazo del PNUMA para que sirvan de instrumentos a nivel de todo el sistema y hacer así posible la integración de los objetivos estratégicos de las organizaciones relacionadas con el medio ambiente en un único marco para la gobernanza del desarrollo sostenible y del medio ambiente (véanse las recomendaciones 2 y 3).

- En su mayoría, los AMUMA administrados por el PNUMA y las Naciones Unidas tienen secretarías independientes. Esta práctica es más bien excepcional en el marco de los arreglos institucionales existentes dentro del sistema de las Naciones Unidas para los convenios multilaterales. A este respecto, es de señalar que los organismos especializados administran sus convenios de manera más eficiente dentro de sus programas ordinarios de trabajo. Con el fin de evitar que sigan proliferando las secretarías de los AMUMA, el Secretario General debería presentar a la Asamblea General, por conducto del Consejo de Administración y del Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente, propuestas de modalidades por las que los Estados Miembros pudieran formular mejor y administrar íntegramente los instrumentos multilaterales sobre el medio ambiente sin crear nuevas secretarías independientes (**véase la recomendación 4**).
- A pesar del mandato que se le confirió dentro del "Conjunto de medidas de Cartagena" para que examinara la eficacia de los AMUMA, el PNUMA no ha elaborado modalidades concretas o creado la capacidad requerida para cumplir ese mandato. Sus diversas iniciativas destinadas a crear sinergias y subsanar las incoherencias entre esos acuerdos mediante complicadas disposiciones sobre la organización del trabajo han resultado costosas. La Asamblea General debería prestar apoyo al Consejo de Administración del PNUMA y al Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente en la realización de su examen periódico de la eficacia de la aplicación de todos los AMUMA administrados dentro del sistema de las Naciones Unidas, de acuerdo con el Conjunto de recomendaciones aprobado en Cartagena (**véase la recomendación 5**).

Marco de gestión

- A nivel nacional y regional, aún es preciso integrar las consideraciones ambientales y el cumplimiento de los AMUMA mediante los procesos del sistema ECP/UNDAF en las estrategias de desarrollo para los países en desarrollo. A este respecto, el Secretario General debería presentar a la Asamblea General, para su examen y aprobación, directrices para el establecimiento de plataformas nacionales y, según proceda, regionales sobre las políticas de protección del medio ambiente y de desarrollo sostenible que puedan ayudar a los Estados Miembros a coordinar las políticas entre las partes interesadas pertinentes para la aplicación integrada de los AMUMA en el contexto de los procesos del sistema ECP y del UNDAF (**véase la recomendación 6**).
- Los órganos interinstitucionales no han logrado establecer un mecanismo para el intercambio de información sobre los innumerables proyectos relacionados con el medio ambiente ejecutados por organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones. La gestión basada en los resultados no se ha adoptado todavía a nivel de todo el sistema. El Secretario General,

como Presidente de la Junta de los jefes ejecutivos para la coordinación, debería favorecer la preparación de programas y proyectos conjuntos por esos organismos y organizaciones mediante el establecimiento de un marco común de planificación a nivel de todo el sistema que adopte la gestión basada en los resultados y se apoye en un inventario de iniciativas y actores medioambientales como instrumento para realizar consultas previas sobre la armonización de los programas y la determinación de las prioridades en el uso de los recursos dentro del sistema de las Naciones Unidas (**véase la recomendación 7**).

- La creación de toda una serie de nuevos mecanismos financieros para los AMUMA no ha estimulado al PNUMA a reformar su sistema de financiación. La financiación para cumplir con lo establecido en los AMUMA es a menudo imprevisible e inadecuada. Además, los principios de la financiación plena de los "costos incrementales" para la protección del medio ambiente y de adicionalidad de esa financiación con la asistencia para el desarrollo, incorporados en el Protocolo de Montreal y las convenciones de Río, se han ido debilitando. La Asamblea General, basándose en un estudio efectuado por el Secretario General (**véase la recomendación 8**), debería redefinir el alcance y la finalidad de los costos incrementales en el marco de los actuales mecanismos financieros para los AMUMA, teniendo en cuenta la relación existente entre esos mecanismos y los fondos disponibles para el desarrollo sostenible (**véase la recomendación 9**). Ello debería hacerse con el fin de lograr que esos mecanismos atiendan las necesidades de los países en desarrollo en lo que respecta al cumplimiento y que el Fondo para el Medio Ambiente Mundial sea amplíe a otros AMUMA.
- Los retrasos de las conferencias de las Partes (CP) en los AMUMA en la adopción de medidas administrativas encaminadas a cumplir los compromisos han alcanzado proporciones alarmantes. Este estado de cosas se debe a que no puede obtenerse fácilmente información presupuestaria en el Sistema Integrado de Información de Gestión (SIIG); a que el PNUMA y la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi (ONUN) no prestan apoyo integrado administrativo y para programas a los AMUMA; a que no se ha logrado que los AMUMA con sede en Ginebra se interesen por el Centro de Apoyo Administrativo del PNUMA; y a la distribución y utilización poco equitativa de los gastos de apoyo a programas entre los AMUMA. Además, la distribución geográfica del personal en el sector del medio ambiente es desequilibrada. El Secretario General, sobre la base de la propuesta del PNUMA, en consulta con las secretarías de los AMUMA, debería examinar y definir una clara delegación de atribuciones y la delimitación de las funciones y responsabilidades de las entidades interesadas en el suministro de servicios para la gestión de los recursos administrativos, financieros y humanos a las CP (**véase la recomendación 10**), y revisar y mejorar el equilibrio geográfico en la dotación de personal (**véase la recomendación 11**). Además, el Secretario General debería aumentar la transparencia en la utilización de los recursos destinados a financiar los gastos de apoyo a programas cargando su importe a los AMUMA de acuerdo con los gastos efectivamente realizados. Asimismo, esos recursos deberían mancomunarse en un presupuesto común de apoyo administrativo para los AMUMA (**véase la recomendación 12**).

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
RESUMEN.....		iii
ABREVIATURAS.....		viii
I. INTRODUCCIÓN	1 - 10	1
II. GOBERNANZA AMBIENTAL.....	11 - 66	2
A. Historia.....	11 - 20	2
B. Marco para la gobernanza ambiental dentro del sistema de las Naciones Unidas	21 - 36	5
C. Elaboración de programas basada de evaluaciones científicas	37 - 41	9
D. Gobernanza de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.....	42 - 66	10
III. MARCO DE GESTIÓN.....	67 - 133	16
A. Marco para la gestión de los recursos a nivel nacional y regional	69 - 84	17
B. Marco para la gestión de los recursos a nivel mundial	85 - 99	20
C. Recursos y Financiación	100 - 117	24
D. Servicios administrativos prestados a los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente.....	118 - 133	28
IV. OBSERVACIONES SOBRE LOS FUTUROS ARREGLOS INSTITUCIONALES	134 - 138	33

Anexos

I. Lista de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente	35
II. Recursos financieros para las actividades ambientales multilaterales	38
III. Panorama fragmentado de la gobernanza ambiental.....	40
IV. Distribución geográfica y por sexos del personal del PNUMA, de los AMUMA y del Fondo Multilateral.....	41
V. Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes con respecto a las recomendaciones de la DCI - JIU/REP/2008/3	42

ABREVIATURAS

AMUMA	Acuerdo multilateral sobre el medio ambiente
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CDS	Comisión sobre el Desarrollo Sostenible
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CP	Conferencia de las Partes
ECP	Evaluación común para los países
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMPM	Fondo Multilateral para la aplicación del Protocolo de Montreal
GETE	Grupo de Evaluación Tecnológica y Económica
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
JJE	Junta de los Jefes Ejecutivos
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUG	Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
ONUN	Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna

PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SAICM	Enfoque estratégico para la gestión de los productos químicos a nivel internacional
SIIG	Sistema Integrado de Información de Gestión
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

I. INTRODUCCIÓN

A. Antecedentes

1. Al tomar la decisión de realizar el presente examen, la Dependencia Común de Inspección (DCI) tuvo en cuenta las sugerencias formuladas por las secretarías de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y del PNUMA para el programa de trabajo de 2006 de la Dependencia.

2. En el seguimiento del Documento final de la Cumbre Mundial 2005¹, la Asamblea General emprendió un proceso de consultas oficiosas sobre el marco institucional de las actividades ambientales de las Naciones Unidas. Además, en abril de 2007, el Secretario General presentó, para que lo examinaran la Asamblea General y los órganos intergubernamentales pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, el informe de su Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, de la acción humanitaria y de la protección del medio ambiente, titulado "Unidos en la acción"².

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

B. Objeto del informe

4. A los efectos del presente examen, la gobernanza ambiental internacional consta de los elementos siguientes: a) adopción de decisiones y establecimiento de objetivos para las políticas ambientales internacionales de manera coherente entre los diferentes acuerdos e instituciones ambientales; b) una arquitectura institucional para aplicar y coordinar las políticas y decisiones ambientales; c) gestión y aplicación operacional de las políticas y decisiones; y d) coordinación de la aplicación eficaz de las decisiones de gobernanza ambiental internacional a nivel de nacional³.

5. En el examen de la DCI se analizarán esferas clave de la labor de gobernanza y gestión ambiental dentro del sistema de las Naciones Unidas con atención especial a la prestación de apoyo programático y administrativo a los AMUMA en todo el sistema, en particular servicios de apoyo comunes. En el informe se abordarán los temas siguientes:

- Los principios, las políticas y el marco de la gobernanza ambiental aplicables para lograr sinergias entre los AMUMA y otras organizaciones que realizan actividades relacionadas con el medio ambiente;
- El marco de gestión para la financiación, la gestión de recursos y la coordinación interinstitucional de las actividades ambientales; y

¹ Véase la resolución 60/1 de la Asamblea General, de 16 de septiembre de 2005.

² A/61/583 y A/61/836.

³ De acuerdo con la definición de gobernanza ambiental internacional acordada en la reunión de consulta de los AMUMA, celebrada el 12 de abril de 2001 (para más detalles, véase UNEP/IGM/2/INF/3).

- La incorporación de la protección del medio ambiente, en particular mediante la aplicación de los AMUMA a nivel nacional, especialmente en el contexto de los procesos de la evaluación común para los países (ECP) y del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF).

C. Metodología

6. De acuerdo con las normas y los criterios internos de la DCI y con sus procedimientos de trabajo internos, la metodología seguida en la preparación del presente informe comprende un examen preliminar, cuestionarios, entrevistas y análisis pormenorizados. Se enviaron cuestionarios detallados a todas las organizaciones participantes, así como a las secretarías de diversos AMUMA y a otras organizaciones y entidades (Universidad de las Naciones Unidas, Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, Fondo para el Medio Ambiente Mundial, Organización Mundial del Comercio, Banco Mundial y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola).

7. Sobre la base de las respuestas recibidas, el Inspector realizó entrevistas con funcionarios de las organizaciones participantes. Recabó asimismo la opinión de varias otras organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG), así como de representantes de los Estados Miembros. Se solicitaron observaciones de las organizaciones participantes, que se tuvieron en cuenta en la versión definitiva del informe.

8. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 11 del Estatuto de la DCI, este informe ha recibido forma definitiva tras la celebración de consultas entre los Inspectores de modo que las recomendaciones sean sometidas a la prueba del juicio colectivo de la Dependencia.

9. Con el fin de facilitar el manejo del informe y la aplicación de sus recomendaciones, en el anexo V se reproduce un cuadro en el que se indica si el informe se somete a las organizaciones interesadas para que tomen medidas, con fines de información o para su examen. En el cuadro se señalan las recomendaciones de interés para cada organización, especificando si requieren una decisión de su órgano legislativo o rector o si su jefe ejecutivo puede ponerlas en aplicación.

10. El Inspector desea expresar su agradecimiento a todos cuantos le prestaron ayuda en la preparación del informe y, en particular, a quienes participaron en las entrevistas y con tan buena disposición compartieron sus conocimientos y proporcionaron asesoramiento técnico.

II. GOBERNANZA AMBIENTAL

A. Historia

11. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en 1972 en Estocolmo, constituyó el primer intento por abordar el medio ambiente mundial y su relación con el desarrollo. En ella se aprobó la Declaración de Principios y el Plan de Acción para el Medio Humano. La Asamblea General, en su resolución 2997 (XXVII), de 15 de diciembre de 1972, estableció el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y su Consejo de Administración, integrado por 58 miembros que serían elegidos por la Asamblea. Ésta encomendó al Consejo de Administración la misión de "promover la cooperación internacional en relación con el medio ambiente y recomendar, cuando proceda, las políticas al respecto", así como de "trazar las directrices generales para la dirección y coordinación de los programas relativos al medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas". En la resolución se estableció asimismo el Fondo para el Medio Ambiente con el fin de satisfacer la necesidad de una coordinación eficaz en la aplicación de los programas internacionales relacionados con el medio ambiente no sólo por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sino también por "otras organizaciones internacionales". Se confirieron además al Director Ejecutivo del PNUMA amplias

facultades para coordinar los programas relativos al medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas.

12. En la época de su creación, el PNUMA contaba con un imponente marco de gobernanza a nivel de todo el sistema, secundado por diversos órganos de coordinación⁴ y por un instrumento común de planificación: el Programa de mediano plazo para el medio ambiente a nivel de todo el sistema. Sin embargo, como consecuencia de la evolución posterior registrada en lo que respecta al alcance y a la naturaleza de las cuestiones relativas al medio ambiente, esos mecanismos dejaron de existir.

13. En los años posteriores a la Conferencia de Estocolmo, el sistema de las Naciones Unidas elaboró principios y políticas fundamentales para hacer frente a una amplia serie de cuestiones internacionales relacionadas con el medio ambiente y proporcionar una base normativa para la gobernanza ambiental dentro tanto del sistema de las Naciones Unidas como de los AMUMA. En 1992, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), también conocida como "Cumbre para la Tierra", se aprobaron el Programa 21 y la Declaración de Río, en los que se planearon medidas preventivas de control basadas en evaluaciones científicas, en responsabilidades comunes pero diferenciadas para la protección del medio mundial, y la asunción por la comunidad internacional de los costos incrementales⁵ de las medidas de control. Muchos de los principios de Río tenían su origen en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, de 1989. La Cumbre para la Tierra brindó asimismo la oportunidad de proceder a la elaboración y firma de tres convenciones mundiales sobre el medio ambiente⁶, tomando como modelo el Protocolo de Montreal y dió impulso a la elaboración de otros instrumentos relativos al medio ambiente.

14. La preocupación cada vez mayor existente en torno al desarrollo sostenible, entre otras, y la proliferación y fragmentación de las iniciativas relacionadas con el medio ambiente debilitaron el mandato conferido al PNUMA para la gobernanza ambiental. La fragmentación institucional y la duplicación de políticas y operaciones de las múltiples iniciativas ambientales surgieron después de la Cumbre para la Tierra en 1992 y 2002. El constante empeoramiento del estado general del medio ambiente mundial y la creciente preocupación en torno al desarrollo sostenible dieron lugar a la creación de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS), de numerosos AMUMA, del Fondo Multilateral para la aplicación del Protocolo de Montreal y del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, así como a la creciente participación de organizaciones internacionales y de donantes bilaterales en el fortalecimiento de las normas e instituciones, la financiación y la creación de capacidad en la esfera del medio ambiente (véase el anexo III).

15. La creciente inquietud suscitada por la degradación constante del medio ambiente dio lugar a que la Asamblea General aprobara la creación de una comisión especial sobre el medio ambiente y el desarrollo en 1983⁷. La comisión debía proponer un nuevo enfoque para la cooperación internacional en la esfera del desarrollo y del medio ambiente, basado en el "desarrollo sostenible", definido como "el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones

⁴ Junta de Coordinación para el Medio Ambiente, reemplazada luego por los funcionarios designados para cuestiones del medio ambiente, el Grupo interinstitucional de coordinación en la esfera del medio ambiente y el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible.

⁵ El aumento del costo total derivado de la aplicación de una medida adicional de protección del medio ambiente.

⁶ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Convención sobre la Diversidad Biológica y Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África.

⁷ Resolución 38/161 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1983.

futuras para satisfacer sus propias necesidades". Su informe (el "Informe Brundtland")⁸ sirvió de catalizador para la Cumbre para la Tierra de 1992.

16. Como parte de su Programa de Reforma⁹, el Secretario General convocó un Equipo de Tareas de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y los asentamientos humanos con el fin de superar los obstáculos con los que se tropezaba para alcanzar un equilibrio sostenible entre el crecimiento económico, la equidad social y la protección del medio ambiente, y de poner fin a la proliferación de iniciativas ambientales y a la fragmentación de esfuerzos. Los resultados más notables de la reforma propuesta por el Equipo de Tareas fueron la aprobación por la Asamblea General del establecimiento del Consejo de Administración/Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente, que se convocaría como período extraordinario de sesiones del Consejo de Administración del PNUMA, para examinar importantes cuestiones de política ambiental, y del Grupo de Gestión Ambiental interinstitucional, que dependería del Consejo de Administración.

17. En 2000 y 2002, el Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente aprobó sucesivamente la Declaración de Malmö y el Conjunto de medidas de Cartagena¹⁰, relativas al fortalecimiento de la gobernanza ambiental, sobre la base de la labor realizada por su grupo intergubernamental de ministros de composición abierta o por sus representantes sobre la gestión de los asuntos ambientales a nivel internacional. En el Conjunto de recomendaciones de Cartagena figuran las relativas al fortalecimiento de la capacidad del PNUMA para mejorar las sinergias entre los AMUMA mediante el examen periódico de la eficacia de esos acuerdos por el Consejo de Administración/Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente, así como para fomentar la coordinación de las políticas ambientales en todo el sistema de las Naciones Unidas sobre la base de la labor realizada por el Grupo de Gestión Ambiental.

18. En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en 2002, se aprobó el Conjunto de medidas de Cartagena. En ella se renovó asimismo el compromiso de la comunidad internacional de promover el desarrollo sostenible mediante la integración de los tres pilares interdependientes del desarrollo sostenible, que se refuerzan mutuamente: desarrollo económico, equidad social y protección del medio ambiente. La Cumbre amplió el alcance de la gobernanza, que pasó a abarcar muchas más cuestiones que las asignadas al PNUMA, haciendo así mucho más compleja para el PNUMA la coordinación de las políticas y decisiones multilaterales.

19. No obstante, en numerosas resoluciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social, sobre todo en la resolución S-19/2 de la Asamblea General, de 28 de junio de 1997, se afirma que una buena gestión de los asuntos públicos consiste en estrategias debidamente construidas para aumentar las perspectivas de crecimiento económico y de empleo y, al mismo tiempo, proteger el medio ambiente. En el Conjunto de medidas de Cartagena se afirma asimismo que el éxito de la gobernanza ambiental presupone la incorporación de la protección del medio ambiente en las políticas económicas y de desarrollo mediante la elaboración de una normativa coherente a nivel de todo el sistema y un marco para la gestión de recursos por conducto del Consejo de Administración/Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente del PNUMA. En la Cumbre para la Tierra se reafirmó que la Asamblea General debería dar una orientación política general a la ejecución del Programa 21 mediante la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible de manera equilibrada, recurriendo a la ayuda del Consejo Económico y Social y de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, confiando a la vez al PNUMA la tarea de llevar a la práctica esa integración sobre el terreno.

⁸ A/42/427, anexo.

⁹ A/51/950.

¹⁰ Decisión SS.VII/1 del Consejo de Administración/Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente del PNUMA, sobre la gobernanza ambiental a nivel internacional.

20. Por lo tanto, existe un consenso conceptual dentro del sistema de las Naciones Unidas en cuanto a la finalidad y el alcance de la gobernanza ambiental y a la relación existente entre el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente, así como en lo que respecta a lo que es preciso hacer a nivel institucional para ponerlos en práctica.

B. Marco para la gobernanza ambiental dentro del sistema de las Naciones Unidas

21. Como se ha indicado antes, en los documentos finales de la Cumbre para la Tierra, en la Declaración de Río, en el Programa 21¹¹ y en el Conjunto de medidas de Cartagena se formularon principios y políticas fundamentales para abordar una amplia serie de cuestiones ambientales internacionales y proporcionar una base normativa para la gobernanza ambiental tanto dentro del sistema de las Naciones Unidas como en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente. Se debe responder a dos preguntas fundamentales.

1. ¿Cómo puede promoverse el desarrollo sostenible con el marco de gobernanza ambiental definido en las Cumbres de Río y Johannesburgo?

22. El PNUMA, los AMUMA y las organizaciones de desarrollo siguen adoptando la estructura definida por las Cumbres de Río y Johannesburgo para la gobernanza ambiental, que consiste en la elaboración de evaluaciones y políticas y en la ejecución de proyectos a nivel nacional. El Inspector señala, tras un análisis sistémico¹² realizado por una firma de consultoría para el PNUMA, que la estructura de gobernanza consta de una cadena de fases: a) evaluación de la situación ambiental; b) elaboración de políticas a nivel internacional; c) formulación de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente; d) aplicación de las políticas; e) evaluación de las políticas; f) medidas coercitivas; y g) desarrollo sostenible. Tradicionalmente, el PNUMA ha prestado especial atención a la función normativa de participación en las tres primeras fases. Las fases d) a f) son objeto de los AMUMA, mientras que en la fase relativa al desarrollo sostenible participan organizaciones de desarrollo como el PNUMA y el Banco Mundial.

23. De hecho, sin embargo, la gobernanza ambiental así definida no se lleva a cabo a nivel normativo ni a nivel operacional, dada la borrosa distinción entre desarrollo sostenible y protección del medio ambiente. Durante las entrevistas, el Inspector observó que a sus interlocutores les resultaba difícil distinguir el desarrollo sostenible de la protección ambiental y coordinarlos en sus programas de trabajo. Esa dificultad obedece a varios hechos.

24. En primer lugar, la elaboración de un marco para la gobernanza ambiental por foros de coordinación tales como el PNUMA/Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente, la CDS, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General revestía poco interés para organizaciones con responsabilidades específicas y sectoriales en relación con el medio ambiente. Por ejemplo, lo que principalmente interesa a las Partes en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente es la observancia de las medidas de control ambiental, más que la adopción de un enfoque holístico para la gobernanza ambiental.

¹¹ El Programa 21 define los programas de acción en cuatro secciones: a) Dimensiones sociales y económicas; b) Conservación y gestión de los recursos para el desarrollo; c) Fortalecimiento del papel de los grupos principales; y d) Medios de ejecución.

¹² Dalberg, Operationalizing the Bali Plan, PNUMA, versión final, 28 de marzo de 2006, pág. 6.

25. En segundo lugar, las personas entrevistadas en las organizaciones de desarrollo creen que dada su misión esencial de promover el crecimiento y reducir la pobreza, puede invertirse el proceso de degradación del medio ambiente que es una consecuencia de la pobreza erradicando esta última. Si bien esas personas se proponen llevar a cabo sus actividades ajustándose a la normativa ambiental, el Inspector apenas vio indicios de que estuvieran realizando esfuerzos conscientes para integrar el cumplimiento de los AMUMA en sus actividades operacionales¹³. Por ejemplo, la mayoría de las actividades ambientales de los coordinadores del PNUD para el medio ambiente en las oficinas en los países están relacionadas con la ejecución del programa de trabajo del FMAM y la aplicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero no con la aplicación de los AMUMA.

26. En tercer lugar, cuando las organizaciones internacionales de desarrollo intensifican la asistencia que prestan a los países en desarrollo para atender sus necesidades de desarrollo sostenible en el marco de los AMUMA, suelen aumentar la asistencia relacionada con el medio ambiente para fines de creación de capacidad normativa coordinándola apenas con los programas de asistencia de los AMUMA destinados a asegurar el cumplimiento de los tratados. En cambio, la mayoría de los AMUMA no han podido conseguir una financiación adecuada, no sólo para sus propios programas de asistencia destinados a asegurar el cumplimiento de las normas y crear capacidad normativa sino también para la asistencia económica y social conexa mediante la financiación conjunta por entidades que no han suscrito esos acuerdos.

27. Por último, la labor del PNUMA y de los AMUMA destinada a incorporar consideraciones ambientales en el desarrollo sostenible a nivel operacional no se ha realizado en el contexto de los procesos de la ECP/UNDAF (para más detalles, véase en el capítulo III.A *infra*). Su competencia y su capacidad para llevar a cabo actividades operacionales en esta esfera son limitadas¹⁴.

28. La asistencia relativa a la creación de capacidad prestada por el Fondo Multilateral para la aplicación del Protocolo de Montreal (FMPM) es un ejemplo excepcional pero tangible de un modelo de mecanismo financiero destinado a financiar íntegramente los costos incrementales resultantes de las actividades normativas distinto del que financia el desarrollo a la vez que se integran satisfactoriamente las actividades ambientales en el marco más amplio del desarrollo sostenible.

29. De 2000 a 2006, el gasto realizado por los organismos de desarrollo para actividades operacionales creció mucho más que el gasto del PNUMA y de los AMUMA para actividades normativas con fines de protección ambiental (véase el recuadro *infra*). Además, esa asistencia relacionada con el medio ambiente es imprevisible y depende de la voluntad de donantes que tienen diversos objetivos y prioridades de desarrollo. A menos que se establezca una mejor vinculación entre las actividades normativas y las de naturaleza operacional en la esfera del medio ambiente, seguirá habiendo duplicación de trabajo.

¹³ La labor de erradicación de la pobreza realizada por el Banco Mundial, la Iniciativa sobre la pobreza y el medio ambiente y la Iniciativa conjunta sobre el cambio climático, así como la Alianza entre el PNUD y el PNUMA relativa a los productos químicos, son algunos ejemplos de ello.

¹⁴ Véase el párrafo 79.

**Gasto en actividades ambientales de carácter normativo y operacional
dentro del sistema de las Naciones Unidas**

(En millones de dólares de los EE.UU.)

	1993	2000	2006
I. Actividades normativas			
Actividades de protección ambiental financiadas por fondos del PNUMA	89,8	139,7 (6,5%)	132,5 (0,9%)**
Gasto total para AMUMA administrados por las Naciones Unidas/PNUMA***	6,8	45,0 (31,0%)	78,3 (9,7%)
II. Actividades operacionales			
Actividades operacionales para el desarrollo no realizadas por el PNUMA dedicadas al medio ambiente*	149,4	176,7 (2,4%)	332,7 (10,6%)
Actividades operacionales para el desarrollo realizadas por el sistema de las Naciones Unidas	5.153,3	6.494 (3,4%)	16.368,4 (16,7%)

Fuente: Para las actividades operacionales, A/61/77-E/2006/59 y A/63/71-E/2008/46; para las actividades normativas: en 1993 y 2000, los informes financieros y los estados financieros comprobados en los informes de la Junta de Auditores (por ejemplo, A/49/5/Add.6 a A/63/5/Add.6) y A/61/203, sobre la Convención Marco sobre el Cambio Climático; y en 2006, los informes sobre la ejecución del presupuesto de las organizaciones de que se trate.

* Realizadas por el PNUD, el UNICEF y organismos especializados.

** El porcentaje entre paréntesis indica el crecimiento anual con respecto al período precedente.

*** Actividades básicas.

30. El actual marco de la gobernanza ambiental internacional se ve debilitado al no existir un criterio holístico para las cuestiones ambientales y una clara vinculación operacional entre la asistencia para el desarrollo, por un lado, y la destinada a garantizar el cumplimiento y crear capacidad con fines de protección ambiental en los países en desarrollo, por otro. La falta de distinción y coordinación entre desarrollo sostenible y protección ambiental en los programas de trabajo de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ha sido una fuente importante de duplicación y fragmentación de sus actividades, problemas que los Estados Miembros deberán tratar de resolver. Consciente de la necesidad de dicha distinción y coordinación y de la mencionada vinculación operacional, el Secretario General debería prestar asistencia a los Estados Miembros para que definan la división del trabajo entre los organismos de desarrollo, el PNUMA y los AMUMA determinando sus respectivas esferas y clases de actividad de creación de capacidades normativa y operacional con miras a la protección del medio ambiente y al desarrollo sostenible. Es de preveer que la aplicación de las recomendaciones 1 a 3 *infra* aumente la eficacia general de la gobernanza ambiental dentro del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 1

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

2. ¿Cómo pueden integrarse los objetivos estratégicos de la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible en un marco orientado a la obtención de resultados a nivel de todo el sistema para administrar los programas y recursos?

31. Los obstáculos con que tropieza ese marco son de tres clases.

32. En primer lugar, no existe un único marco estratégico para todo el sistema de las Naciones Unidas: en 1998, la Asamblea General decidió que el plan de mediano plazo, cuatrienal, de las Naciones Unidas ya no fuera la orientación de política del sistema de las Naciones Unidas¹⁵, mientras que el documento que lo reemplazó -el marco estratégico para los períodos 2008-2009¹⁶ y 2010-2011¹⁷- no es un instrumento a nivel de todo el sistema. Por consiguiente, el Programa de mediano plazo para el medio ambiente a nivel de todo el sistema, que formaba parte integrante del plan de mediano plazo, dejó de aplicarse a nivel de todo el sistema. La actual estrategia de mediano plazo del PNUMA para 2010-2013¹⁸, que es su propio instrumento de evaluación, tampoco es un instrumento aplicado a nivel de todo el sistema.

33. En segundo lugar, como se ha puesto de manifiesto en el análisis de la ejecución de los programas de las Naciones Unidas en el bienio 2004-2005¹⁹, se llevaron a cabo actividades análogas dentro de las secciones del presupuesto para el desarrollo sostenible y para el medio ambiente, con la consigna de integrar el medio ambiente en el desarrollo sostenible o de incluir la dimensión ambiental del desarrollo sostenible en el proceso de desarrollo. Ambas secciones abarcan determinadas cuestiones ambientales sectoriales esbozadas en el Programa 21 como son la protección de los océanos y mares, los recursos de agua dulce, la ordenación de las tierras, los bosques, la biodiversidad, los productos químicos, los desechos peligrosos, la contaminación de la atmósfera y el aprovechamiento sostenible de los recursos energéticos y de otra índole.

34. En tercer lugar, en diversas ocasiones, determinadas entidades del sistema de las Naciones Unidas formularon, cada una por su lado, sus necesidades de recursos, en particular en sectores relacionados con el medio ambiente, sin justificarlas dentro de una planificación estratégica a nivel de todo el sistema. Por ejemplo, de acuerdo con la estimación revisada del presupuesto ordinario para el bienio 2008-2009, el Secretario General pidió puestos adicionales para reforzar la coordinación y la capacidad de evaluación

¹⁵ Véanse las resoluciones 53/207, de 18 de diciembre de 1998, y A/53/133 de las Naciones Unidas.

¹⁶ A/61/6.

¹⁷ A/63/6.

¹⁸ UNEP/GCSS.X/8.

¹⁹ A/61/64.

de diversos departamentos y comisiones regionales en las esferas del cambio climático y del desarrollo sostenible, pero no facilitó detalles sobre los mecanismos existentes para la coordinación con el resto de entidades del sistema que ejecutaban mandatos conexos²⁰.

35. El mejoramiento del marco estratégico de las Naciones Unidas para objetivos a largo plazo y de la Estrategia de mediano plazo del PNUMA para que sirvan de instrumentos a nivel de todo el sistema haría posible la integración de los objetivos estratégicos de las organizaciones relacionadas con el medio ambiente en un único marco para la gobernanza del desarrollo sostenible y del medio ambiente. Con ese fin, debería estudiarse la posibilidad de incluir en la primera parte del marco estratégico de las Naciones Unidas, es decir, la relativa al esbozo de un plan que refleje los objetivos a más largo plazo de la Organización, una orientación de política a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas para la protección ambiental y el desarrollo sostenible a partir del bienio 2012-2013. De adoptarse esa decisión, la Asamblea General debería pedir al Secretario General que le presente un proyecto de orientación aplicable en todo sistema, previa consulta interinstitucional, por conducto de la Junta de los Jefes Ejecutivos (JJE).

36. Al mismo tiempo, basándose en la experiencia adquirida con el Programa de mediano plazo para el medio ambiente a nivel de todo el sistema, la Asamblea General debería habilitar al Consejo de Administración/Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente del PNUMA a que adopte la Estrategia de mediano plazo del PNUMA como medio para planificar las actividades ambientales del sistema de las Naciones Unidas como parte integrante de su marco estratégico.

Recomendación 2

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

Recomendación 3

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

C. Elaboración de programas basada en evaluaciones científicas

Función de las evaluaciones independientes

37. Los AMUMA, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las ONG y otras partes interesadas se ocupan de una amplia serie de cuestiones habituales o nuevas por conducto de sus órganos científicos y técnicos. Se espera de esos órganos, cuyas evaluaciones constituyen la base para la preparación de los programas de acción en la esfera del medio ambiente, que reflejen una opinión

²⁰ A/62/7/Add.40, informe de la CCAAP, y A/62/708.

independiente y representativa de las comunidades epistémicas, las instituciones especializadas y las ONG en el mundo entero.

38. El Protocolo de Montreal puede servir de ejemplo a ese respecto. Sus grupos de expertos colaboran con instituciones de investigación en todo el mundo. Sus evaluaciones comunes son en general imparciales y constituyen una buena base para las negociaciones celebradas entre las Partes. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del Protocolo, las Partes podrán, sólo sobre la base de recomendaciones formuladas por grupos apropiados de expertos, prever la posibilidad de reajustar y modificar las medidas de control de las sustancias que agotan la capa de ozono; la reunión de las Partes contratantes ha adoptado la misma práctica al abordar nuevas cuestiones y tomar decisiones sobre la reposición del FMPM basándose en las orientaciones formuladas por sus expertos.

39. A diferencia de los grupos de expertos del Protocolo de Montreal y de otros órganos independientes tradicionales de naturaleza científica y técnica, los órganos científicos establecidos en el marco de otros AMUMA suelen recurrir a expertos designados por los gobiernos o por las CP. Algunos de esos expertos son empleados como consultores de las secretarías y, por consiguiente, no son del todo independientes. Las conclusiones de los órganos científicos establecidos en el marco de otros AMUMA rara vez constituyen la única base para las decisiones de las Partes.

Conflicto de intereses y selección de expertos

40. Los órganos científicos y técnicos establecidos en el marco de los AMUMA están integrados en general por expertos designados por los gobiernos y el costo de su participación en las reuniones corre a cargo principalmente de sus respectivos empleadores y gobiernos o de fondos especiales de contribuciones voluntarias. El Inspector estima que, además de los criterios generales de selección basados en la representación regional equitativa y la posesión de las competencias pertinentes, deberían adoptarse otros criterios para asegurar la obtención de opiniones representativas de las comunidades epistémicas del mundo, su independencia e imparcialidad, y la ausencia de conflictos de intereses. A este respecto, el Inspector tuvo conocimiento de buenas prácticas tales como la prestación de juramento y la revelación de datos personales, para tratar de evitar conflictos de intereses en varios AMUMA, entre ellos el Protocolo de Montreal, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio de Rotterdam (decisión RC-1/7), el Convenio de Estocolmo (decisión SC-1/8) y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) (véase la Conferencia de las Partes, su documento 8.4 (Rev.)).

41. En vista de la diversidad de las prácticas adoptadas por los AMUMA, el Inspector estima que el Secretario General, con la ayuda del Director Ejecutivo del PNUMA, debería examinar la posibilidad de armonizar las prácticas de esos acuerdos formulando directrices para evitar conflictos de intereses en el caso de los expertos que participan en grupos y comités de carácter técnico y científico en la esfera del medio ambiente.

D. Gobernanza de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente

Proliferación de secretarías de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente

42. El primer tratado multilateral relacionado con el medio ambiente se remonta al año 1868 (Convención sobre la navegación del Rin, revisada). Sin embargo, la inmensa mayoría de los AMUMA se han aprobado desde la Conferencia de Estocolmo de 1972. Según el PNUMA, hay en la actualidad más de 500 tratados internacionales y otros acuerdos relacionados con el medio ambiente, de los que un 70% son de ámbito regional. En la actualidad existen 45 AMUMA de ámbito geográfico mundial firmados por 72 países por lo menos (véase la lista en el anexo I).

43. Diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas administran acuerdos AMUMA y otras convenciones relacionadas con el medio ambiente. Su apoyo va desde la facilitación de la labor de creación de normas, promoción y transferencia de conocimientos, a actividades más operacionales, todo ello con el fin de ayudar a las Partes a cumplir sus obligaciones relativas a la presentación de informes y facilitar la aplicación en el país respectivo. Los AMUMA pueden clasificarse en tres grandes categorías.

44. El primer tipo comprende los acuerdos relativos al medio ambiente aprobados bajo los auspicios de organizaciones pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas. Las funciones de secretaría de esos acuerdos son examinadas por esas organizaciones, que administran las convenciones como parte integrante de sus respectivos programas de trabajo.

45. La OMI administra 50 convenios y protocolos multilaterales sobre la seguridad marítima y el medio marino. La OIT se ocupa de 11 convenios relacionados con el medio ambiente en el ámbito de la salud y la seguridad de los trabajadores, de los 187 convenios que establecen normas laborales internacionales. De modo análogo, el OIEA proporciona servicios de secretaría a las Partes en cinco convenciones sobre seguridad nuclear. La Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) facilita los servicios de secretaría de su División de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación Territorial, con una plantilla de sólo 20 profesionales, a 5 convenciones y 12 protocolos de ámbito regional relativos al medio ambiente. La FAO mantiene lazos semejantes con varios acuerdos y convenciones en el campo de la alimentación y la agricultura. El Centro del Patrimonio Mundial, que desempeña la función de secretaría de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, forma parte integrante de la UNESCO, con lo cual no es necesario concluir acuerdos de administración fiduciaria con la CP. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982, dispone de servicios de secretaría en la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de las Naciones Unidas en Nueva York.

46. Los recursos disponibles para este tipo de convenciones provienen de las organizaciones que las administran y son más módicos que los de las secretarías independientes. En esta clase de AMUMA, cuando se crea un nuevo acuerdo no aumenta automáticamente la dotación de recursos.

47. El segundo tipo de AMUMA comprende los acuerdos aprobados por las conferencias de plenipotenciarios y los comités de negociación convocados bajo los auspicios del PNUMA y otros órganos, por ejemplo la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en el caso de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). Muchos de esos acuerdos han elegido el PNUMA como organización que los acoge y se encarga de facilitarles servicios de secretaría. El PNUMA ejerce esta función por conducto de siete secretarías para nueve convenciones y protocolos mundiales y ocho secretarías para ocho convenciones regionales.

48. La tercera clase de AMUMA comprende los acuerdos cuyas secretarías tienen una vinculación institucional con las Naciones Unidas, pero sin estar plenamente integradas en el programa de trabajo y la estructura de gestión de la Organización. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y, en cierta medida, el Convenio sobre la Diversidad Biológica pertenecen a esta categoría. La CP tiene acuerdos de administración fiduciaria con las Naciones Unidas en los que se reconoce el estatuto jurídico independiente de esos AMUMA y la autonomía de sus secretarías para aplicar el programa de trabajo, el presupuesto y las políticas establecidos por la CP.

49. Las Naciones Unidas han sido el entorno principal donde se han elaborado esos AMUMA. Se están preparando aún nuevos acuerdos bajo los auspicios del PNUMA, que suele propiciar el establecimiento de funciones de secretaría separadas. Como ejemplos recientes cabe mencionar el Convenio Marco sobre la Protección y el Desarrollo Sostenible de los Cárpatos, de 2003, cuya secretaría

se aloja provisionalmente en las oficinas del PNUMA en Viena, y el Convenio marco para la protección del medio marino del Mar Caspio.

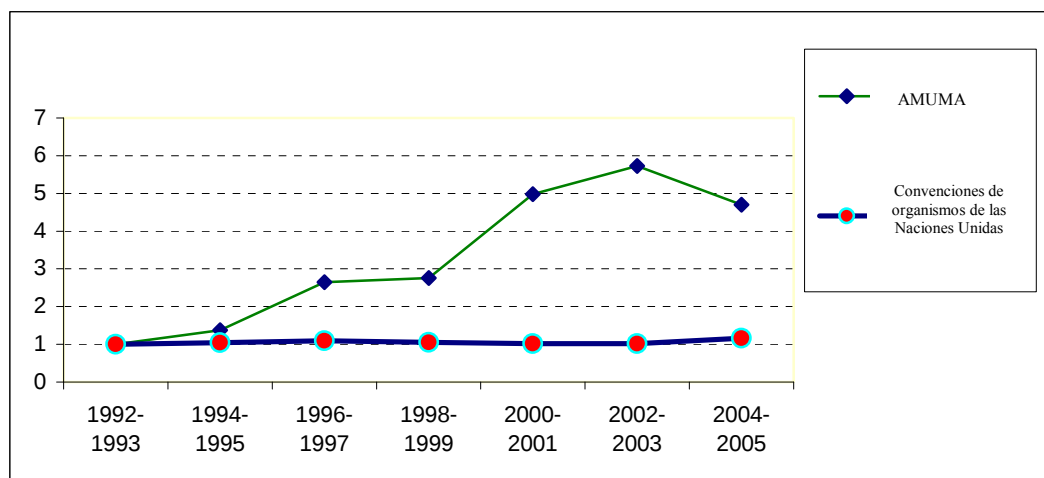
50. La separación de poderes entre la CP y la organización de acogida ha dado lugar frecuentemente a tensiones en el caso de cuestiones tales como la asignación de recursos para apoyo a los programas y las disposiciones relativas al personal, en particular la designación de los jefes ejecutivos. Además, las nuevas convenciones aprobadas dentro de esta categoría requieren la consignación de fondos para un núcleo de personal integrado por un director ejecutivo y al menos tres funcionarios para administración y finanzas.

51. Como puede verse en el gráfico *infra*, las consecuencias financieras del establecimiento de secretarías independientes para los AMUMA (las categorías segunda y tercera señaladas con la sigla "AMUMA") son considerables. Los índices están basados en los costos unitarios por AMUMA y convención, y se han obtenido dividiendo el total del presupuesto ordinario/básico de los AMUMA y convenciones mundiales (el tercer tipo señalado como "convenciones de organismos de las Naciones Unidas") que se hallan bajo la custodia de determinados organismos de las Naciones Unidas²¹ por los respectivos números de AMUMA y convenciones en vigor en cada bienio desde 1992-1993 hasta 2004-2005²². Durante el período examinado, el costo unitario de los AMUMA aumentó por un factor de 4,7 en comparación con 1,2 en el caso de las convenciones que se hallan bajo la custodia de organismos de las Naciones Unidas.

Figura 1

Evolución indexada del costo por convención

(Bienio 1992-1993=1)



Fuente: DCI, compilación financiera.

²¹ OIT, FAO, OMI, OIEA y UNESCO.

²² El número total de convenios pasó de 239 en 1992-1993 a 269 en 2004-2005, mientras que el número de acuerdos AMUMA de ámbito mundial de los dos primeros tipos pasó de 6 a 12 (9 acuerdos y 3 protocolos administrados por las Naciones Unidas y su programa para el medio ambiente).

52. El PNUMA no tiene atribuciones para administrar o aplicar acuerdos AMUMA formulados bajo sus auspicios, a menos que así esté acordado expresamente con la CP. Además, no puede administrar plenamente acuerdos AMUMA cuyo número de Partes contratantes supere con mucho el número, que es limitado, de miembros de su Consejo de Administración/Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente.

53. Lograr que todos los países del mundo pertenezcan al Consejo de Administración/Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente²³ sería de gran trascendencia, ya que ello daría mayor legitimidad y autoridad al PNUMA al hacer posible la aprobación y administración de los AMUMA dentro de su estructura permanente. Otra solución consistiría en que la Asamblea General aprobara los AMUMA basados en las actividades del PNUMA y encomendara a éste el mandato de administrarlos y asegurar su aplicación.

54. El sistema mencionado *supra* será más eficiente y económico que el actual dispositivo por el que se rigen los AMUMA, ya que se necesitarán reuniones plenarias de un solo órgano y un número menor de órganos subsidiarios y servicios de secretaría. Además, se logrará un criterio más coherente en lo que respecta al régimen financiero, administrativo y de personal, así como al reglamento interno.

55. En opinión del Inspector, las Naciones Unidas deberían realizar un examen minucioso de la necesidad de establecer una secretaría independiente cada vez que los Estados Miembros decidan crear un nuevo AMUMA. Para facilitar la tarea de la Asamblea General al respecto, el Secretario General debería, con ayuda del Director Ejecutivo del PNUMA, estudiar el proceso de aprobación y la administración de los AMUMA a la vista de la experiencia adquirida por las organizaciones que facilitan a las convenciones sobre el medio ambiente servicios de secretaría integrados en su estructura. Y, sobre esa base, debería presentar propuestas a la Asamblea General -por conducto del Consejo de Administración/Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente del PNUMA- sobre las modalidades que permitan a los Estados Miembros para formular y administrar más satisfactoriamente los AMUMA sin necesidad de crear una secretaría independiente para cada convención.

Es de prever que la aplicación de la recomendación 4 reproducida *infra* mejore la eficacia de los AMUMA y permita lograr economías y un aprovechamiento más racional de los recursos.

Recomendación 4

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

Aplicación coordinada e integrada de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente

56. El logro de una aplicación coordinada e integrada de los AMUMA ha sido uno de los principales desafíos planteados al PNUMA en la labor de coordinación asignada en su mandato original. Antes de la aprobación del Conjunto de medidas de Cartagena en 2002, el Grupo de Gestión Ambiental interinstitucional y el Grupo Intergubernamental de composición abierta de Ministros o sus representantes sobre la gobernanza ambiental a nivel internacional, que fueron convocados por el PNUMA, identificaron

²³ Nota del Director Ejecutivo (UNEP/GCSS.VIII/INF/6).

una serie de esferas clave en las que los organismos de las Naciones Unidas podrían aumentar las sinergias entre los AMUMA²⁴.

Sinergias entre las conferencias de las Partes

57. Como lo demuestra la experiencia adquirida por unos pocos AMUMA, son limitadas las posibilidades que tienen las distintas convenciones para aumentar las sinergias a falta de un mecanismo ordinario para subsanar las incoherencias existentes a nivel administrativo y programático y resolver las contradicciones sustantivas entre diversas convenciones sobre el medio ambiente.

58. En 2006, de acuerdo con las propuestas formuladas por la secretaría del PNUMA, las respectivas Partes contratantes trataron de agrupar los tres convenios relativos a los productos químicos²⁵ como medio para lograr la fusión *de facto* de los servicios de secretaría y ahorrar gastos. De marzo de 2007 a marzo de 2008 convocaron en tres ocasiones un Grupo de Trabajo conjunto especial tripartito sobre el aumento de la cooperación y la coordinación de 45 países que acordó formular una recomendación para su aprobación por las tres CP²⁶. Ha sido un ejercicio oneroso²⁷. La recomendación aún tiene que ser aprobada por cada una de las respectivas CP, que han de reunirse de junio de 2008 a mayo de 2009, y su aplicación efectiva sólo se producirá después de una reunión extraordinaria simultánea de esa CP en 2010.

59. Otro ejemplo de intento por subsanar las discrepancias existentes entre los distintos AMUMA es el relativo al agotamiento de la capa de ozono y al cambio climático, que son objeto del Protocolo de Montreal y de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kyoto. En esos dos regímenes se previeron medidas contradictorias: el empleo de algunos gases de efecto invernadero, como son los hidrofluorocarbonos (HFC), que están sometidos al régimen del Protocolo de Kyoto, ha solido admitirse de acuerdo con el Protocolo de Montreal como alternativa a las sustancias que agotan la capa de ozono. La utilización de hidroclorofluorocarbonos (HCFC) como los HCFC 22, que tienen un elevado potencial de calentamiento atmosférico, se permite con algunas restricciones en virtud del Protocolo de Montreal pero no está sometida a ninguna restricción en el Protocolo de Kyoto.

60. En 2007, las Partes en el Protocolo llegaron a un acuerdo²⁸ para adelantar la fecha de terminación de la eliminación por etapas de los HCFC, conocidos por su elevado potencial de calentamiento atmosférico. Para que coincidiera con la reunión que celebrarían las Partes en el Protocolo de Montreal en su 20º aniversario, evitándose así la duplicación de su producción. El éxito logrado en esa reunión es emblemático de la capacidad de una conferencia o reunión de las Partes para idear un concepto que concilie las diferencias y permita hallar complementariedades con otros AMUMA. No obstante, es de

²⁴ Entre ellas figuran las siguientes: evaluaciones científicas y técnicas; aplicación, cumplimiento y coerción; promoción y divulgación; integración de la protección ambiental en el desarrollo sostenible; arreglos financieros y administrativos; creación de capacidad y asistencia técnica, supervisión y presentación de informes; reuniones conjuntas; programación conjunta; y gestión de la información.

²⁵ El Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes y el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional.

²⁶ UNEP/CHW.9/14.

²⁷ Según un cálculo aproximado, el costo de una reunión de tres días del Grupo de Trabajo en Helsinki asciende a 112.500 dólares de los EE.UU. sólo para cubrir los gastos de viaje y las dietas.

²⁸ Decisión XIX/6 de la Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal, UNEP/OzL.Pro.19/7.

señalar que no se ha dispuesto de un mecanismo ordinario para resolver contradicciones sustantivas entre las medidas de control, a pesar de una solución propuesta a los Estados Miembros por los órganos especializados de esos regímenes desde 1997 de acuerdo con el principio ambientalmente responsable que concilia las políticas de los dos convenios²⁹.

Iniciativas del PNUMA

61. El PNUMA ha desempeñado un papel determinante en el desarrollo de cauces entre las diversas secretarías por conducto de su División de Legislación y Convenios sobre Medio Ambiente. Entre sus iniciativas cabe mencionar la organización de diez reuniones de coordinación de las secretarías de los AMUMA. En la última reunión, en 2004, se aprobó un acuerdo global sobre la necesidad de mejorar la coordinación entre las secretarías de los AMUMA y facilitarles mayor apoyo. Se convino, entre otras cosas, que el PNUMA debería: a) desempeñar un papel más importante en la prestación del apoyo político a los AMUMA preparando una base de datos para la investigación sobre lagunas y cuestiones emergentes; b) examinar posibles conflictos entre AMUMA y destacar los vínculos existentes entre los programas de diversas reuniones internacionales; c) seguir de cerca las decisiones de las Partes contratantes sobre el fortalecimiento de la creación de capacidad³⁰.

62. Esas recomendaciones, aun siendo excelentes, no se llevaron a la práctica, principalmente porque no fueron secundadas por decisiones intergubernamentales adecuadas.

63. A nivel intergubernamental, se ha asignado al PNUMA la responsabilidad principal de mejorar la coordinación y coherencia entre los AMUMA³¹ y de preparar legislación ambiental internacional³² mediante el Programa de Montevideo III. Sin embargo, el éxito alcanzado por las iniciativas adoptadas en estas esferas sólo ha sido parcial. En lo que respecta a los procedimientos destinados a asegurar el cumplimiento, el Consejo limitó su competencia a la preparación de directrices de carácter consultivo y no vinculante, mientras que el apoyo concedido con fines de asesoramiento técnico, científico y jurídico y para crear capacidad sólo lo fue a nivel administrativo interinstitucional y únicamente previa solicitud.

64. El Conjunto de medidas de Cartagena podría ser una solución, ya que en él se pidió "un examen periódico de la eficacia" de los AMUMA, declarándose que se podría aumentar la coordinación si el Consejo de Administración/Foro Ministerial Mundial sobre Medio Ambiente examinase los progresos realizados por las conferencias de las Partes en los AMUMA, con la debida atención a sus mandatos respectivos, desarrollando sinergias en las esferas en que surgiesen elementos comunes. Sin embargo, habida cuenta del número limitado de miembros del Consejo de Administración/Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente, su competencia para realizar exámenes periódicos de las sinergias y vínculos existentes entre los AMUMA sigue siendo bastante limitada. Además, en el Conjunto de medidas de Cartagena se condicionaban la coordinación y el apoyo del PNUMA a la solicitud previa de las CP.

²⁹ Equipo de tareas sobre los HFC y los PFC del Grupo de Evaluación Tecnológica y Económica, "The implications to the Montreal Protocol of the inclusion of HFCs and PFSc in the Kyoto Protocol", PNUMA, octubre de 1999. Informe especial del IPCC/Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático titulado "La protección de la capa de ozono y el sistema climático mundial: cuestiones relacionadas con los hidrofluorocarbonos y los perfluorocarbonos", noviembre de 2005.

³⁰ UNEP/GC.23/3/Add.4.

³¹ Decisión SS.VII/1 del Consejo de Administración /Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente del PNUMA, relativa a la gobernanza ambiental a nivel internacional, 2002.

³² Programa 21 de la Conferencia de Río, cap. 38.

65. En vista de la función general que desempeña para velar por la aplicación del Programa 21, la Asamblea General recibe periódicamente y examina informes de los Convenios de Río sobre las actividades de éstos. Podría aprovechar esa ocasión para propiciar complementariedades entre los AMUMA y estimular el proceso de examen a cargo del PNUMA/Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente de la eficacia de los AMUMA, reforzando así la capacidad del PNUMA para aplicar el Conjunto de medidas de Cartagena.

Observaciones

66. El sistema de gobernanza ambiental a nivel internacional se caracteriza por una gran variedad de complejas actividades sinérgicas, en particular el agrupamiento para evitar la fragmentación, las iniciativas para subsanar deficiencias en la cobertura de los diversos temas, la coordinación administrativa, y los costosos procesos intergubernamentales ad hoc destinados a conciliar las contradicciones entre diferentes tratados y organizaciones con responsabilidades medioambientales. A este respecto, el Inspector estima que la Asamblea General debería reforzar el mandato concedido al PNUMA en relación con el Conjunto de medidas de Cartagena para que lleve a cabo un examen horizontal y periódico de la eficacia de los AMUMA, realice consultas con las secretarías de estos acuerdos y sirva de mecanismo ordinario para subsanar las incoherencias existentes entre ellos³³ y promover sinergias cuando surjan cuestiones comunes.

Es de prever que la aplicación de la recomendación 5 *infra* aumente la eficacia del mandato del PNUMA y la coherencia en la aplicación de los AMUMA.

Recomendación 5

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

III. MARCO DE GESTIÓN

67. Como se ha señalado en el capítulo II *supra*, el sistema de gobernanza ambiental a nivel internacional sigue adoleciendo de coherencia y coordinación insuficientes a causa de la falta de: a) un mecanismo común para resolver las contradicciones existentes entre los AMUMA, b) un documento de planificación a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas sobre la asistencia ambiental y c) un marco para la prestación de servicios comunes de apoyo administrativo, financiero y técnico destinados a favorecer las sinergias entre los organismos de las Naciones Unidas y los AMUMA. Esos factores tienen una repercusión negativa no sólo en la gobernanza ambiental, sino también en la gestión de los recursos tanto en la Sede como sobre el terreno.

³³ Decisión SS.VII/1 del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial, en particular el inciso h) iii) del párrafo 11, y los párrafos 28 y 30.

68. La evaluación de la necesidad de políticas y de la disponibilidad de recursos a nivel de país asegura por lo general una buena gestión de los recursos para aplicar de manera sinérgica los AMUMA. Sobre el terreno, un proceso de evaluación desde la base asegurará asimismo una sana gestión de los recursos a nivel mundial. Sin embargo, ese proceso no tendrá lugar de no existir un marco coherente para la gestión de los recursos basado en la existencia de servicios comunes para la prestación de apoyo por las organizaciones de las Naciones Unidas.

A. Marco para la gestión de los recursos a nivel nacional y regional

Dificultades para la formulación de plataformas ambientales nacionales

69. Por ejemplo, el caso del vertido de desechos tóxicos por un navío extranjero frente a las costas de Côte d'Ivoire en agosto de 2006 es un ejemplo de la necesidad de que las Partes contratantes en desarrollo cobren una mayor conciencia de la importancia de cumplir los AMUMA relativos a los riesgos transfronterizos para el medio ambiente. Sin embargo, el grado de pertinencia y contribución de los AMUMA en lo que respecta al desarrollo sostenible aún está por demostrar en los países en desarrollo.

70. Para la aplicación satisfactoria de los AMUMA es preciso crear plataformas o mecanismos asumidos por los países para asegurar la coordinación y colaboración entre las Partes interesadas en los procesos de evaluación, alerta temprana y toma de decisiones, así como el cumplimiento de los convenios.

71. En la mayoría de los países en desarrollo, los coordinadores para los AMUMA se concentran principalmente en unos pocos departamentos gubernamentales, mientras que en otros países se hayan diseminados por numerosos ministerios competentes y administraciones provinciales con poca autoridad central para coordinar las políticas y establecer enlaces con los AMUMA y las organizaciones internacionales. El Inspector observó el caso ejemplar de la Junta Nacional para el Medio Ambiente de Tailandia. Ese órgano, que comprende diversos ministerios, administraciones provinciales, grupos de reflexión comunes a los sectores público y privado y ONG, sirve de foro para promover el consenso nacional sobre las cuestiones medioambientales y sobre las necesidades del país de conformidad con los AMUMA.

72. El PNUMA y el PNUD han empezado a facilitar asistencia a los países en desarrollo para preparar sus respectivos informes nacionales sobre la aplicación de los AMUMA; establecer comités temáticos y asegurar la coordinación; y compartir las mejores prácticas entre los órganos que utilizan recursos del FMAM, como son la Autoevaluación de la capacidad nacional, la Iniciativa de diálogo nacional y el Programa de apoyo en los países. No obstante, esos programas deben tomar aún la iniciativa de facilitar el establecimiento de comités o plataformas nacionales de coordinación para la aplicación de los AMUMA. Además, la lista de coordinadores del PNUMA en los países no se ha actualizado ni utilizado para establecer enlaces entre los diferentes coordinadores nacionales para los AMUMA.

Dificultades para integrar las plataformas ambientales en los procesos de la ECP y el MANUD

73. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y los AMUMA han tropezado con serias dificultades para aplicar el criterio basado en "Una ONU" en la esfera del medio ambiente mediante los procesos de la ECP y del MANUD.

74. En primer lugar, esos procesos no abordan las cuestiones relativas al cumplimiento de los AMUMA. En palabras de un alto funcionario del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUMD), son procesos en los que todavía no se abordan cuestiones por cuanto que, en su mayoría, se basan en la fusión por los organismos de ejecución y a reserva de la disponibilidad de fondos para fines de desarrollo, de iniciativas separadas impulsadas por los donantes.

75. En segundo lugar, según se desprende de las respuestas al cuestionario de la DCI, casi todas las secretarías independientes de los AMUMA y el FMPM, incluidos sus organismos de ejecución, apenas consideraron de interés los procesos de la ECP y del MANUD para la ejecución de sus programas y proyectos nacionales destinados a asegurar el cumplimiento, aunque se servían de las instalaciones logísticas de las oficinas de los coordinadores residentes de las Naciones Unidas/representantes residentes del PNUD.

76. En tercer lugar, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo tiene que fijar modalidades para atender las preocupaciones de las organizaciones que no cuentan con representantes residentes, como son los AMUMA, el PNUMA, la OMI, la OMM y el OIEA. Varios coordinadores residentes en Asia dieron a entender que ciertas entidades sin representantes residentes podrían haber asistido a las reuniones en las que los equipos de las Naciones Unidas en los países y sus grupos temáticos adoptaron decisiones importantes si se les hubiera avisado con suficiente antelación.

77. Por último, tanto los coordinadores nacionales para los AMUMA como los designados para establecer enlaces con los programas del PNUMA destinados a lograr agrupamientos (por ejemplo, la iniciativa de Aduanas verdes y el Enfoque estratégico para la gestión de los productos químicos a nivel internacional (SAICM)) rara vez han participado en los trabajos de los equipos de las Naciones Unidas en los países y sus grupos temáticos. En cuanto a los representantes de los centros regionales del Convenio de Basilea en Beijing y El Cairo, tampoco ellos han sido invitados.

78. Con todo, el Inspector señala que la Guía revisada para los equipos de países de las Naciones Unidas, de 2007, sobre la manera de preparar una ECP y un MANUD está destinada a subsanar esas deficiencias. Espera que esa guía ayude a los equipos de países de las Naciones Unidas a elaborar buenas prácticas e incorporar en sus programas de trabajo la sostenibilidad ambiental y el cumplimiento de los AMUMA. A este respecto, ha observado asimismo el gran interés por el "Programa único de las Naciones Unidas" demostrado por las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica³⁴.

Memorando de entendimiento entre el PNUMA y el PNUD

79. En 2004, el PNUMA y el PNUD suscribieron un memorando de entendimiento³⁵ en el que se establecía su marco general de cooperación para el fomento de capacidad en la esfera del medio ambiente. Entre otras cosas, el memorando de entendimiento encomendaba al PNUD un mandato pleno para realizar y coordinar actividades operacionales en todos los niveles, sobre todo en el ámbito del desarrollo sostenible y la incorporación del medio ambiente en ese desarrollo. Pero el memorando de entendimiento permite al PNUMA y a los AMUMA la realización de actividades operacionales sólo cuando les sean encomendados proyectos, programas y recursos específicos por sus mecanismos financieros multilaterales.

80. Si bien está claro que cada Estado debe cumplir los AMUMA a nivel nacional, el memorando de entendimiento apenas hace referencia a los mandatos del PNUMA y de los AMUMA para llevar a cabo actividades operacionales destinadas a ayudar al Estado a nivel de país. Las limitaciones de recursos y una interpretación simplista del memorando de entendimiento por los oficiales sobre el terreno son las principales razones por las que el PNUMA no ha establecido suficientes coordinadores ambientales en las oficinas del PNUD en los países.

³⁴ UNEP/CBD/COP/9/4, pág. 22.

³⁵ UNEP-GC.23/INF/13.

81. El Inspector tomó nota con interés de las "Directrices para integrar las estrategias de reducción de los efectos de los desastres en la ECP y el MANUD"³⁶ y de los "Principios rectores de las plataformas nacionales para la reducción de los desastres"³⁷, entre las posibles prácticas óptimas que pueden adoptarse.

82. El Inspector estima que, como parte de los procesos de la ECP y del MANUD y en consulta con los organismos y AMUMA pertinentes, el Secretario General debería, con ayuda del PNUMA y del PNUD, elaborar directrices para establecer plataformas nacionales y regionales y mecanismos de coordinación con el fin de agilizar el cumplimiento de los AMUMA por los Estados Miembros a fin de asegurar la aplicación de políticas de protección ambiental y de desarrollo sostenible y hacer que se revise en consecuencia el memorando de entendimiento entre el PNUMA y el PNUD.

Cooperación y coordinación a nivel regional

83. Los órganos regionales pueden desempeñar asimismo un papel importante en el sistema de gobernanza ambiental. Dada su posición estratégica, las comisiones regionales de las Naciones Unidas han servido desde 1992 de manera satisfactoria de plataformas para el logro de consensos regionales con miras a la Cumbre para la Tierra. Esas comisiones promueven además la elaboración de normas y convenios en la esfera del medio ambiente y facilitan asistencia mediante servicios regionales de asesoramiento, talleres para la creación de capacidad y proyectos. Como se reconoció en la Cumbre para la Tierra, los enfoques regionales para la elaboración y aplicación de los convenios podrían ser más eficaces en determinadas esferas, sobre todo en lo que respecta a las cuestiones transfronterizas, según se desprende de los convenios de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas y sus protocolos conexos.

84. El Inspector estima que el ECOSOC debería servir de plataforma para la coordinación entre las comisiones regionales y el PNUMA de forma que los Estados Miembros puedan beneficiarse más de los foros y conocimientos especializados de las comisiones, en vez de depender exclusivamente de los servicios y el apoyo del PNUMA.

La aplicación de la recomendación 6 *infra* aumentaría la eficiencia de la coordinación de las actividades de creación de capacidad en esta esfera.

Recomendación 6

El Secretario General -sobre la base de una propuesta del Director Ejecutivo del PNUMA y de consultas con las secretarías de los AMUMA- debería presentar a la Asamblea General, para su examen y aprobación, directrices para el establecimiento de plataformas nacionales y, según proceda, regionales sobre políticas de protección ambiental y desarrollo sostenible capaces de integrar la aplicación de los AMUMA en los procesos de la FCP y del MANUD.

³⁶ Reproducidas en Draft Guidance Note, Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres y PNUD, 23 de marzo de 2006.

³⁷ Documento de trabajo de la Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, 17 de octubre de 2005 (disponible en www.unisdr.org/eng/country-inform/ci-guiding-princip.htm).

B. Marco para la gestión de los recursos a nivel mundial

Coordinación administrativa interinstitucional

Marco de la JJA

85. De 1993 a 2001, el Comité Administrativo de Coordinación (CAC) y la JJA tuvieron de un foro central, a saber, el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible, para determinar las principales cuestiones de política relativas al seguimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) y asesorar sobre los medios y formas de abordar esas cuestiones con el fin de asegurar una cooperación y coordinación eficaz a nivel de todo el sistema en la aplicación del Programa 21.

86. En 2001, la JJA abandonó un planteamiento holístico, disolvió el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible y tomó disposiciones para establecer y reforzar arreglos de colaboración interinstitucional en las esferas clave del agua dulce, del saneamiento, de la energía, de los océanos y zonas costeras y de las pautas de consumo y producción. La JJA identificó 27 iniciativas de colaboración adoptadas por las organizaciones de las Naciones Unidas para alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio consistente en "garantizar la sostenibilidad del medio ambiente"³⁸ y constituyó los siguientes grupos sectoriales: Grupo del Agua, ONU-Océanos, Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, Proceso de Marrakech y ONU-Energía³⁹.

Marcos del PNUMA y del Grupo de Gestión Ambiental

87. El PNUMA no tiene ninguna base de datos que ofrezca una visión global de todos los programas, proyectos, gastos y memorandos de entendimiento relacionados con el medio ambiente, y de las cartas de compromiso intercambiadas con otros organismos y órganos de las Naciones Unidas con respecto al apoyo prestado a los AMUMA. Sin embargo, se informó al Inspector de que en septiembre de 2007 el PNUMA tenía una lista modelo de 49 proyectos y programas conjuntos en las esferas de la evaluación de las repercusiones del clima mundial, la biodiversidad, la protección de los mares regionales, la contaminación marina, el control de los productos químicos y los desechos, las aduanas y el comercio ilegal, la armonización de los requisitos de presentación de informes sobre los AMUMA, las iniciativas en el campo de la salud y el medio ambiente, la educación para el desarrollo sostenible y la labor de promoción.

88. La compilación de esa lista de proyectos y programas conjuntos debería considerarse en el contexto del papel directivo asumido por el PNUMA y del legado de sus programas de mediano plazo para el medio ambiente a nivel de todo el sistema (SWMTEP)⁴⁰, que abarcaban todas las actividades relacionadas con el medio ambiente de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas⁴¹. Según el CAC, los programas SWMTEP resultaron ser un instrumento útil para la compilación de actividades y la labor de coordinación en la esfera del medio ambiente⁴². El CAC consideró que ese instrumento debería

³⁸ Véase el informe de la JJA a la Cumbre para la Tierra de 2005 titulado "One United Nations-catalyst for progress and change".

³⁹ Véase <http://www.unwater.org/flashindex.htm>; http://www.un.org/esa/sustdev/inter_agency_2_un_oceans.htm; www.unisdr.org/unisdr/; <http://esa.un.org/marrakechprocess>; y <http://esa.un.org/un-energy/index.htm>.

⁴⁰ SWMTEP-I de 1984 a 1989 y SWMTEP-II de 1990 a 1995.

⁴¹ Véase, por ejemplo, el SWMTEP para 1990-1995 en UNEP/GCSS.1/7/Add.1, aprobado por el Consejo de Administración en la decisión SS.1/3, de 18 de marzo de 1988.

⁴² UNEP/GC.17/6, párr. 14.

desarrollarse para que se convirtiera en un documento a nivel de todo el sistema en el que figurasen objetivos comunes estratégicos⁴³.

89. La reforma de 1996 de la Secretaría de las Naciones Unidas trató de desarrollar esos objetivos, pero sin conseguirlo, al no haber un método holístico inherente al enfoque relativo a la gestión de cuestiones⁴⁴ promovido por el Grupo de Gestión Ambiental.

90. Incluso en lo que respecta a determinados asuntos de administración interna como son la adquisición sostenible de bienes y servicios, el ahorro de energía y la eliminación de desechos por las secretarías, el Grupo de Gestión Ambiental no ha logrado convencer a sus organismos miembros para que adopten políticas pertinentes a nivel de todo el sistema que cuenten con el respaldo del Comité de Alto Nivel sobre Gestión. Por ejemplo, todos los organismos de las Naciones Unidas, salvo la Universidad de las Naciones Unidas (UNU) y el OIEA, todavía no han adoptado la norma ISO 14001 de gestión ambiental de la Organización Internacional de Normalización⁴⁵.

91. En el estudio realizado en 2004 por su Grupo de Gestión Ambiental, la Dependencia de Evaluación y Supervisión del PNUMA informaba de que los donantes habían prometido fondos para 60.000 proyectos de las Naciones Unidas relacionados con el medio ambiente y recomendaba establecer un sistema de intercambio de información sobre los programas de trabajo de los organismos ambientales respectivos. Lamentablemente y a pesar de los repetidos llamamientos del Consejo de Administración, el Director Ejecutivo del PNUMA, en su función de coordinador para el CAC/JJE y presidente del Grupo de Gestión Ambiental, no ha ideado ningún instrumento estratégico a nivel de todo el sistema que permita determinar las funciones, responsabilidades y actividades de los organismos de las Naciones Unidas con actividades en la esfera del medio ambiente y de los AMUMA⁴⁶.

Mecanismos para el agrupamiento de acuerdos AMUMA

92. Desde que empezaron a concertarse acuerdos AMUMA, la mayoría de las conferencias de las Partes han pedido a sus secretarías que desarrollen sistemas de información, incluido un centro para el intercambio de datos sobre los conocimientos especializados, las posibilidades y los fondos disponibles para las Partes y para las organizaciones internacionales pertinentes, con miras a la aplicación de los convenios, en vez de recursos independientes. El Inspector observó la existencia de una buena práctica entre varios AMUMA participantes en actividades de asistencia normativa y técnica, consistente en hacer uso de los recursos disponibles en común, sobre la base de los costos, para promover el proceso de aplicación⁴⁷.

93. La mayoría de las iniciativas adoptadas en estos sectores lo fueron a nivel temático y de agrupamiento sobre la base de memorandos de entendimiento y dieron lugar a marcos de cooperación en

⁴³ UNEP/GC.18/36, párr. 9.

⁴⁴ A/51/950, párrs. 248 a 250.

⁴⁵ Aplicable a todas clases de organizaciones para proteger el medio ambiente, prevenir la contaminación y mejorar sus prácticas ambientales generales. La nueva norma ISO 14001 se publicó oficialmente el 15 de noviembre de 2004. Anula y sustituye la anterior norma ISO 14001 de 1996.

⁴⁶ Véanse las decisiones 19/9 de 1997 y 20/13 de 1999 del Consejo de Administración.

⁴⁷ Véanse el caso de la Convención CITES en el párrafo 112 *infra*, la decisión Conf. 14.2, relativa a la Convención CITES, las decisiones SC-2/9 a 11 y SC-3/17 relativas al Convenio de Estocolmo y la decisión RC-14 relativa al Convenio de Rotterdam.

lo que respecta a la biodiversidad, las sustancias químicas⁴⁸, la iniciativa de Aduanas verdes y ONU-Océanos.

94. Entre las iniciativas adoptadas a nivel de agrupamiento, es de señalar el establecimiento, en 2001, del Grupo de Enlace Mixto de las Convenciones de Río⁴⁹ a modo de foro oficioso para intercambiar información y estudiar las oportunidades existentes para actividades sinérgicas y para fines de coordinación. El Grupo acordó dar prioridad a las cuestiones relativas a la adaptación, la creación de capacidad y la transferencia de tecnología; preparó un programa de trabajo conjunto a nivel tanto nacional como internacional; y organizó reuniones conjuntas de órganos científicos. El Grupo de enlace de los convenios relacionados con la biodiversidad⁵⁰, establecido por el Secretario Ejecutivo del Convenio sobre la Diversidad Biológica en respuesta a una solicitud formulada por la Conferencia de las Partes en dicho Convenio⁵¹, ha preparado asimismo un documento sobre las opciones existentes para aumentar la cooperación entre los cinco convenios relacionados con la biodiversidad.

Buenas prácticas: CITES, Convenio sobre la Biodiversidad Biológica y Convención sobre la conservación de las especies migratorias y de animales silvestres

95. La CITES elaboró una visión estratégica en la que se esbozaban varios objetivos prioritarios que se consideraban decisivos para lograr la meta de la Convención consistente en "intensificar la cooperación y concertar alianzas estratégicas con los interesados en el plano internacional". La CITES adoptó un programa de trabajo, con indicación de su costo, para 2009-2011 con el fin de realizar proyectos y programas de trabajo en colaboración con otras organizaciones mediante el memorando de entendimiento suscrito con la autorización de la Conferencia de las Partes. La Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres estableció asimismo mecanismos de colaboración con otras organizaciones por conducto de su Equipo de Tareas sobre la gripe aviar y las aves silvestres, que estableció de manera satisfactoria estrategias de respuesta y alerta temprana y refutó las informaciones infundadas difundidas en los medios de comunicación sobre el papel de las aves migratorias como vectores del virus H5N1.

Marco de planificación a nivel de todo el sistema y gestión basada en los resultados

96. De acuerdo con lo que antecede, hay tres series de mecanismos administrativos de coordinación que siguen estando integrados en un único marco de programación para todo el sistema.

97. A este respecto, es de señalar que no existe un marco global para la gestión según los resultados con una determinación de objetivos basada en la lectura concienzuda de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, las Perspectivas del Medio Ambiente Mundial del PNUMA y otras evaluaciones sobre el medio ambiente y los ecosistemas: vinculando los recursos movilizados a las mejoras y repercusiones ambientales debidamente medidas y evaluadas. Varias organizaciones de las Naciones Unidas con responsabilidades ambientales, como son el PNUMA, el PNUD y el Fondo para el Medio Ambiente

⁴⁸ Por ejemplo, en la Conferencia Internacional sobre gestión de los productos químicos se aprobó en 2006 el Enfoque Estratégico para la Gestión de Productos Químicos a Nivel Internacional (SAICM), administrado por la secretaría del Enfoque Estratégico del PNUMA en Ginebra.

⁴⁹ Convenio sobre la Diversidad Biológica, Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

⁵⁰ Miembros iniciales en 2004: CITES, Ramsar, Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres y Convención para la protección del Patrimonio Mundial. En 2006 se unió a esos miembros el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura.

⁵¹ Decisión VII/26, de 20 de febrero de 2004.

Mundial, han tomado disposiciones con miras a la gestión basada en los resultados⁵², a diferencia de los AMUMA que reciben asistencia de las Naciones Unidas y el PNUMA.

98. El Inspector estima que la adopción de un enfoque estratégico basado en los resultados y a nivel de todo el sistema para la planificación y gestión podría poner remedio a la fragmentación del sistema de gestión ambiental dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas. A este respecto, el Inspector recuerda la aprobación por la Asamblea General del marco de referencia para la gestión basada en los resultados propuesto por la DCI⁵³ y el reconocimiento de su importancia en el contexto de la revisión trienal de las actividades operacionales para el desarrollo⁵⁴.

99. Dadas las buenas prácticas mencionadas *supra* y sobre la base de la experiencia adquirida con el Programa de mediano plazo para el medio ambiente a nivel de todo el sistema, el Inspector está convencido de que es necesario que los jefes ejecutivos establezcan y vayan mejorando un marco de planificación común a nivel de todo el sistema para la gestión y coordinación de las actividades medioambientales, aprovechando el marco de gestión basado en los resultados, y de que ese marco es viable. El Inspector estima asimismo que los jefes ejecutivos deberían preparar un documento de planificación administrativa indicativo fundado en una base de datos consultable en línea a nivel de todo el sistema, consistente en un inventario de todos los programas, proyectos y perfiles de las organizaciones con actividades en la esfera del medio ambiente. Ello sería el punto de partida para realizar consultas acerca de la planificación conjunta y la ejecución de los proyectos. Será útil que el Secretario General mantenga informados al Consejo de Administración y al Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente del PNUMA y a la Asamblea General acerca de la puesta en práctica de esas medidas según proceda.

La aplicación de la recomendación 7 *infra* aumentaría la eficacia general de la gobernanza ambiental dentro del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 7

El Secretario General -como Presidente de la Junta de los Jefes Ejecutivos debería alentar a los jefes ejecutivos de las organizaciones y los acuerdos AMUMA a que:

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

⁵² Progress report on the development of the results-based management framework, GEF/C.30/4, 2006.

⁵³ Véase la resolución 60/257 de la Asamblea General y las recomendaciones del Comité del Programa y de la Coordinación en su informe sobre su 45º período de sesiones (A/60/16), párr. 248.

⁵⁴ Resolución 62/208 de la Asamblea General.

C. Recursos y financiación

100. No existen estimaciones concretas de los recursos financieros globales disponibles para los diversos componentes del sistema de gobernanza ambiental. Según estimaciones aproximadas, los recursos anuales totales disponibles para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ascendieron en 2006 a 1.650 millones de dólares de los EE.UU. Esta suma comprende 301,0 millones de dólares para la aplicación de los AMUMA de ámbito mundial administrados por las Naciones Unidas y el PNUMA, y 136,5 millones de dólares para el PNUMA. En el anexo II se ofrece una visión más detallada de los fondos destinados a actividades relacionadas con el medio ambiente.

101. De acuerdo con los datos estadísticos reunidos por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) relativos a los 22 Estados miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) y a otros donantes, en 2005, del total de 111.200 millones de dólares de los EE.UU. de asistencia oficial bilateral para el desarrollo (AOD), se comprometieron 1.850 millones de dólares para la protección del medio ambiente general⁵⁵. Se supone que aproximadamente la tercera parte de la AOD de los países miembros del CAD se gasta en actividades relacionadas con el medio ambiente en apoyo del desarrollo sostenible en esferas tales como el abastecimiento de agua y el saneamiento.

Cuestión de la financiación de los costos incrementales

102. El Programa 21 y la Declaración de Río aprobados en la Cumbre para la Tierra de 1992 determinaron las responsabilidades comunes pero diferenciadas de todos los países en la esfera de la protección del medio ambiente mundial. En ese contexto, la Cumbre para la Tierra convino en la necesidad de que la comunidad internacional proporcionara recursos financieros nuevos y adicionales para que los Estados partes en desarrollo y los Estados partes con economías en transición pudieran hacer frente a la totalidad de los costos incrementales acordados⁵⁶ para la aplicación de medidas de control ambiental en cumplimiento de sus obligaciones en el marco de diversos AMUMA.

103. En el capítulo 33 del Programa 21 se identificaron diversos mecanismos de financiación basados en los conceptos de costos incrementales para el desarrollo sostenible, como son los bancos y fondos multilaterales de desarrollo, incluido el Fondo para el FMAM. Se señalaba la importancia de examinar y vigilar la idoneidad de esa financiación y esos mecanismos. Ese mandato se encomendó a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible pero aún está por cumplir⁵⁷. El Secretario General tiene la obligación de prestar asistencia a esa Comisión en dicha tarea⁵⁸.

104. El Consejo de Administración del PNUMA debería cumplir asimismo su función inicial de coordinar las actividades ambientales dentro del sistema de las Naciones Unidas por conducto de su Fondo para el Medio Ambiente.

Financiación del PNUMA

105. Con el fin de subsanar la falta de un mecanismo de financiación para los programas medioambientales, la Asamblea General estableció en 1982 el Fondo para el Medio Ambiente con el fin de financiar total o parcialmente el costo de las nuevas actividades ambientales internacionales dentro y

⁵⁵ Véase www.oecd.org/dac/stats/idsonline.

⁵⁶ El aumento de los costos totales resultantes de la aplicación de una medida adicional de protección ambiental.

⁵⁷ Resolución 47/191, párr. 3 e), de la Asamblea General.

⁵⁸ *Ibíd.*, párr. 15, y Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, párr. 152.

fuera del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, a causa de la intensificación de los multiformes problemas ambientales, de la falta de consenso entre los Estados sobre el papel financiero del PNUMA y de la inadecuación de las contribuciones, el Fondo dejó de ser la principal fuente de financiación para la realización de las iniciativas internacionales.

106. El establecimiento de otros mecanismos de financiación para programas medioambientales presuponía una clara división de las responsabilidades entre esos mecanismos y el Fondo para el Medio Ambiente. Desafortunadamente, sin embargo, el Consejo de Administración del PNUMA no ha propuesto orientaciones al respecto y el Fondo para el Medio Ambiente no tiene una política de financiación anticipadora, pues sólo actúa previa solicitud de los organismos, las ONG y los AMUMA⁵⁹.

Recursos y mecanismos financieros para los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente

107. En términos generales, en los arreglos financieros de los AMUMA figuran dos tipos de recursos: a) fondos fiduciarios para fines generales y fondos fiduciarios especiales; y b) mecanismos financieros para ayudar a las Partes a cumplir con las medidas de control en virtud de los convenios.

108. Los fondos fiduciarios para fines generales se utilizan para hacer frente a los gastos de los convenios, que abarcan los gastos ordinarios de las secretarías, en particular la dotación de personal, los gastos administrativos y generales, la preparación y traducción de documentos y la asistencia del personal a las reuniones de las conferencias de las Partes y de sus órganos subsidiarios⁶⁰. Las contribuciones de las Partes contratantes son por lo general obligatorias o se pagan de acuerdo con una escala indicativa⁶¹ basada en la escala de cuotas de las Naciones Unidas para el prorrateo de los gastos de la Organización. Sin embargo, el fundamento jurídico para esas contribuciones es precario, ya que se han considerado voluntarias de acuerdo con el Reglamento Financiero de las Naciones Unidas y los boletines de instrucciones administrativas conexos del Secretario General⁶².

109. Con los fondos fiduciarios especiales se sufragan los gastos extrapresupuestarios para asistencia técnica y la participación de los países en desarrollo y países con economías en transición en las reuniones de los convenios. Sin embargo, las contribuciones a esos fondos son siempre insuficientes. Salvo en el caso de la secretaría del Ozono⁶³, diversas secretarías de acuerdos AMUMA indicaron que las contribuciones solían ser insuficientes para financiar los gastos de participación de las Partes en las reuniones, a pesar de que su asistencia era una condición indispensable para el proceso normativo de aplicación de los tratados.

110. El FMPM es el ejemplo principal de un mecanismo financiero ambiental multilateral destinado a un fin especial cuyo éxito obedece en gran medida a la transferencia constante de recursos a los países en desarrollo encaminada a ayudarlos a cumplir con las medidas de control del Protocolo. El FMPM se reconstituye con cargo a las contribuciones de países no incluidos en el artículo 5 (países desarrollados), determinadas cada tres años en la reunión de las Partes de acuerdo con la escala de cuotas de las Naciones

⁵⁹ Véanse los párrafos 3 y 5 de las Directrices generales para la ejecución de proyectos del Fondo en la sección IV del documento "Revised Legislative and Financial Texts regarding the UNEP and the Environment Fund".

⁶⁰ Sólo el Protocolo de Montreal y la Convención de Viena destinan fondos para la finalidad específica de costear los gastos de participación de los representantes de las Partes.

⁶¹ Véanse, por ejemplo, los procedimientos financieros para la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en la decisión 15/CP.1.

⁶² ST/SGB/188 y ST/AI/284 a 286.

⁶³ Véase <http://ozone.unep.org/>.

Unidas. La financiación y la utilización de los recursos se basan en el principio de la "adicionalidad" y en un concepto rigurosamente definido de costos incrementales⁶⁴.

111. Mediante una financiación máxima de los costos incrementales, la financiación con cargo al FMPM es la mejor práctica para garantizar el logro de objetivos normativos claros y cuantitativamente mensurables. Su comité ejecutivo estableció un marco estratégico de planificación y gestión para financiar variados proyectos de sensibilización, creación de capacidad y fortalecimiento institucional, así como actividades de inversión encaminadas a la eliminación gradual obligatoria de las sustancias que agotan la capa de ozono.

Fondo para el Medio Ambiente Mundial

112. Se ha convenido que el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) debería proporcionar recursos financieros adicionales para hacer frente al incremento total de los gastos acordados que han realizado los países en desarrollo en actividades pertinentes de acuerdo con el Programa 21 (cap. 33.14) y, en particular los que se definen de conformidad con los criterios de elegibilidad decididos por los respectivos AMUMA. El FMAM, conjuntamente administrado por el Banco Mundial, el PNUD y el PNUMA, es el dispositivo con fines múltiples más importante destinado a proporcionar recursos para la aplicación de los AMUMA. El FMAM ha proporcionado ayuda a petición de las conferencias de las Partes al Convenio sobre la Diversidad Biológica, a la Convención Marco sobre el Cambio Climático, a la Convención de Lucha contra la Desertificación y al Convenio de Estocolmo. La CITES nunca se ha beneficiado del FMAM, ni siquiera indirectamente acudiendo a la "ventanilla" del Convenio sobre la Diversidad Biológica. De acuerdo con el instrumento por el que se establece y con su estatuto jurídico en el marco de los AMUMA, el FMAM debe funcionar según las orientaciones de las conferencias de las Partes y responder ante éstas, que son las que deciden las políticas, las prioridades de los programas y los criterios de elegibilidad para los fines de los AMUMA, incluida la reposición de sus fondos.

113. Sin embargo, el FMAM goza de autonomía jurídica y práctica con respecto a los convenios a los que presta servicios. Su Consejo desempeña un papel considerable en la determinación del nivel de reposición y en las decisiones relativas a los proyectos y políticas. Por ejemplo, el nuevo marco para asignar subvenciones a los países receptores, a saber, el Marco de asignación de recursos aprobado por el Consejo en 2005 sin guiarse por las orientaciones dadas por las conferencias de las Partes, fue criticado por el Centro para el Derecho Internacional del Medio Ambiente⁶⁵, por no haberse ajustado al memorando de entendimiento, instrumento del FMAM que contiene las orientaciones de las conferencias de las Partes.

114. La secretaría del FMAM informó al Inspector de la opinión preliminar de los servicios jurídicos del Banco Mundial según la cual, si bien el FMAM no exigía ni prohibía un sistema de asignación basado en el desempeño, en el caso de un conflicto provocado por la adopción del sistema de asignación, la sanción debería guardar relación con la capacidad constante del Fondo para servir de mecanismo financiero y con la capacidad de las respectivas conferencias de las Partes para pedir que se reconsidere la posición del FMAM en lo que respecta a la aplicación de los AMUMA correspondientes.

115. La secretaría del FMAM ha tenido dificultades a la hora de interpretar y aplicar el concepto de "costos incrementales"⁶⁶ a nivel operacional. La nueva Guía operacional para la determinación de los

⁶⁴ Véase la lista indicativa de categorías de costos incrementales en el Manual del Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, séptima edición, 2006.

⁶⁵ Legal analysis of the GEF Resource Allocation Framework, Glenn M. Wiser, mayo de 2007.

⁶⁶ Véase la nota de pie de página 5 *supra*.

costos incrementales en los proyectos del FMAM⁶⁷, aprobada por el Consejo del FMAM en 2007, no define los costos incrementales necesarios para la aplicación de los AMUMA. La secretaría del FMAM elaboró un concepto alternativo: costos de las medidas encaminadas a lograr los beneficios ambientales mundiales convenidos⁶⁸. Ello representa una desviación con respecto al concepto establecido de recursos adicionales destinados a hacer frente al incremento de los gastos ocasionados por la aplicación de las normas ambientales y desdibuja la distinción entre la financiación para asegurar unos medios de subsistencia sostenibles y la asistencia normativa ambiental.

116. No obstante, el Inspector reconoce que, durante las negociaciones para la reposición del fondo fiduciario del FMAM, las conferencias de las Partes rara vez presentan información específica y una evaluación precisa de los fondos adicionales necesarios para hacer frente a los costos incrementales convenidos para la aplicación de los convenios.

117. El Inspector considera que es preciso adoptar las medidas siguientes:

- Primera medida. El Secretario General, de acuerdo con su mandato de prestar asistencia a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en la vigilancia de los recursos y mecanismos financieros existentes para la aplicación del Programa 21, debería proceder, en consulta con el PNUMA, los AMUMA y las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, a un examen de la idoneidad y eficacia de la financiación de las actividades ambientales mediante los mecanismos internacionales de financiación existentes. Ese examen debería centrarse en el concepto de suministro de recursos financieros nuevos y adicionales y en el alcance y finalidad de los "costos incrementales" resultantes de la prestación de asistencia a las Partes contratantes, en particular los países en desarrollo, para aplicar los AMUMA, en relación con otros tipos de financiación para el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente. El resultado de ese examen debería comunicarse a la Asamblea General por conducto de los órganos intergubernamentales pertinentes;
- Segunda medida. Tras recibir el precitado informe del Secretario General y las opiniones de los órganos intergubernamentales interesados, la Asamblea General debería redefinir el concepto de financiación de los costos incrementales aplicable a los mecanismos financieros existentes con el fin de: a) que puedan proporcionar más satisfactoriamente los recursos adicionales destinados a ayudar a las Partes contratantes en desarrollo y a las Partes con economías en transición a cumplir con los AMUMA, y b) facilitar la financiación del costo ocasionado por la ampliación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial a otros AMUMA.

Es de prever que la aplicación de las recomendaciones 8 y 9 *infra* mejore la eficacia y la rendición de cuentas en la financiación internacional para los AMUMA.

Recomendación 8

El Secretario General debería proceder, en consulta con los AMUMA y las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, a un examen de la idoneidad y eficacia de la financiación de las actividades ambientales centrándose en el concepto de los costos incrementales y presentar un informe al respecto a la Asamblea General por conducto de los órganos intergubernamentales pertinentes.

⁶⁷ GEF/C.31/12.

⁶⁸ GEF/ME/C.30/3.

Recomendación 9

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

D. Servicios administrativos prestados a los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente

Servicios administrativos y financieros

118. En lo que respecta a los servicios administrativos para los AMUMA administrados por el PNUMA⁶⁹, es de señalar que, en 1996, el Director Ejecutivo del PNUMA, si bien seguía asumiendo su función de Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi (ONUN), transfirió la responsabilidad de la prestación de servicios administrativos del PNUMA a la ONUN pero conservó la responsabilidad final del PNUMA de asegurar la prestación de servicios en virtud de los acuerdos suscritos por éste con diversos AMUMA. En 2006, el Secretario General transfirió del Director Ejecutivo del PNUMA al Director Ejecutivo de ONU-Hábitat las funciones del Director General de la ONUN. No obstante, al no haber relaciones jurídicas o institucionales entre la ONUN y los AMUMA, el Director Ejecutivo de ONU-Hábitat no tiene facultades para dar instrucciones a la ONUN en lo que respecta a la prestación de servicios para los AMUMA.

119. A causa de la dispersión geográfica de los AMUMA, el PNUMA tiene que servirse de diferentes y complejos cauces (por ejemplo, la ONUN, su centro administrativo con sede en Ginebra, la División de Tecnología, Industria y Economía, y la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra), para facilitar servicios de apoyo administrativo a las secretarías de los AMUMA. Varias secretarías administradas por el PNUMA informaron al Inspector de que, en el caso de proyectos que necesitaban servicios múltiples, tenían que pasar por un engorroso proceso de consultas y autorizaciones de diversos centros de servicios antes de poder adoptar las medidas administrativas correspondientes. Además, la precitada decisión adoptada por el Secretario General en 2006, exacerbó los problemas con que tropezaban diversas secretarías situadas lejos de Nairobi, en particular la familia de secretarías de los AMUMA relacionados con la Convención sobre la conservación de las especies migratorias, secretarías ubicadas en Bonn. Así, la falta de una clara delegación operacional de atribuciones ha sido a menudo la causa de los retrasos habidos en la adopción de medidas administrativas y de la inadecuación del apoyo prestado a las conferencias de las Partes.

120. La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (ONUG), por su parte, ha suscrito memorandos de entendimiento con todas las secretarías de los AMUMA (la Convención Marco sobre el Cambio Climático y la Convención de Lucha contra la Desertificación, así como el PNUMA y los AMUMA administrados por el PNUMA), en los que se especifican el nivel y el tipo de los servicios por prestar. Sin embargo, los acuerdos sobre el nivel de servicios deberían ser suficientemente claros para satisfacer no sólo las necesidades corrientes sino también las que puedan surgir. Por ejemplo, la ONUG no ha sido capaz de aplicar la decisión 23 de la séptima Conferencia de las Partes en la Convención de Lucha contra la Desertificación para adoptar el euro como moneda para su presupuesto y su contabilidad a partir de 2008, medida destinada a proteger la secretaría de dicha Convención contra la erosión de sus ingresos

⁶⁹ Por ejemplo, el Convenio de Basilea, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología, la CITES, la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, la Convención de Viena, el Protocolo de Montreal y los Convenios de Estocolmo y Rotterdam.

en dólares. La aplicación de esa decisión trajo consigo importantes consecuencias financieras a causa de la limitada capacidad del Sistema Integrado de Información de Gestión (SIIG) en Ginebra. Pero no se facilitó a la Conferencia de las Partes una declaración sobre las consecuencias de esa decisión para el presupuesto por programas de conformidad con las reglas de procedimiento y el reglamento financiero. La Secretaría de las Naciones Unidas informó al Inspector de que no era su responsabilidad facilitar a la Conferencia de las Partes una declaración sobre esas consecuencias y de que no se acostumbraba a prestar asistencia a las secretarías de los AMUMA, a través de las Oficinas de las Naciones Unidas en Ginebra y en Nairobi, para la presentación de una declaración sobre esas consecuencias a las conferencias y a las reuniones de las Partes.

121. Las cuentas de los AMUMA administrados por el PNUMA son certificadas por el Director Ejecutivo del PNUMA, que tiene una amplia delegación de poderes del Secretario General en la gestión del Fondo para el Medio Ambiente y de los fondos fiduciarios de los AMUMA que se hallan bajo la custodia del PNUMA. Por otro lado, la mayoría de las secretarías administradas por el PNUMA indicaron que no tenían acceso en línea a información en tiempo real sobre sus cuentas relativas a los fondos fiduciarios y tenían que recurrir por ello a sus libros de forma manual. A este respecto, el PNUMA y la ONUN acordaron instalar el Sistema Integrado de Información de Gestión en las secretarías de los AMUMA para facilitar el acceso a la información financiera, pero aún no lo han hecho. Se informó asimismo al Inspector de que la División de Derecho Ambiental y Convenios sobre el Medio Ambiente no tenía acceso a sus cuentas de fondos fiduciarios y no podía cumplir a tiempo su obligación de facilitar a los AMUMA apoyo administrativo y asegurar el enlace entre sus secretarías y la ONUN.

122. Habida cuenta de lo que antecede, es manifiesto que el PNUMA, la ONUN y la ONUG necesitan ponerse claramente de acuerdo sobre sus responsabilidades respectivas en lo que respecta a la prestación de servicios administrativos a las secretarías de los AMUMA.

Centro de Servicios Administrativos

123. En 2004, el Director Ejecutivo del PNUMA decidió establecer un nuevo Centro de Servicios Administrativos para Europa en Ginebra que prestaría servicios administrativos a las oficinas de la secretaría del PNUMA en Europa, incluidas las secretarías de los AMUMA administrados por el PNUMA. Sin embargo, esa decisión se adoptó sin consultar previamente a las secretarías para determinar sus necesidades. El Convenio de Basilea y la CITES rehusaron los servicios del Centro de Servicios Administrativos y siguieron utilizando los ofrecidos por la ONUG y la ONUN y por los equipos administrativos internos con cargo a sus fondos fiduciarios.

124. En 2005, la ONUG y el Grupo Ejecutivo de Gestión reconsideraron la decisión de crear el Centro de Servicios Administrativos. Aseguraron que confiar a dos oficinas diferentes (la ONUG y la ONUN) situadas lejos de la Sede de Nueva York la prestación de servicios administrativos a entidades de las Naciones Unidas ubicadas en un lugar -Ginebra- iba en contra de los esfuerzos del Secretario General encaminados a la adopción del concepto de "una ONU" en cada lugar de destino. Preocupaba asimismo el costo que originaría el establecimiento de una nueva estructura en apoyo de un número relativamente pequeño de funcionarios del PNUMA -aproximadamente 150 en Ginebra, incluidos los de las secretarías de los AMUMA administrados por el PNUMA- además de la ONUG, que ya proporcionaba apoyo a muchas entidades diferentes.

125. A pesar de las reservas mencionadas *supra*, el Director Ejecutivo del PNUMA procedió a establecer el Centro de Servicios Administrativos, que presta actualmente servicios a las oficinas del PNUMA en Ginebra, a las secretarías provisionales del Convenio de Estocolmo y a la parte del PNUMA del Convenio de Rotterdam y que cuesta entre 400.000 y 500.000 dólares de los EE.UU. al año.

126. El representante de la ONUN informó al Inspector de que el Centro de Servicios Administrativos no proporcionaba servicios administrativos básicos (contabilidad, nómina de sueldos, pagos, tesorería, etc.), sino que más bien realizaba tareas administrativas en las esferas financiera, de personal y general parecidas a las de una oficina ejecutiva. Según la ONUN, el objetivo fundamental consistía en que el PNUMA y la ONUN hicieran uso de los recursos de apoyo a programas mancomunados en las cuentas de los AMUMA con el fin de facilitar a sus secretarías servicios de apoyo comunes⁷⁰.

Gestión de los recursos humanos

127. Al 31 de diciembre de 2006, la distribución geográfica del personal de las Naciones Unidas en el sector del medio ambiente favorecía en gran medida al Grupo de los Estados de Europa occidental y otros Estados, salvo en lo que respecta a la secretaría del Ozono. La proporción de mujeres en la mayoría de los AMUMA y de las entidades que se ocupaban del medio ambiente era superior al 50% (véase el anexo IV). Dicho lo cual, el puesto de jefe ejecutivo sólo lo ocupaban tres mujeres (Convenio de Basilea, FMPP y FMAM).

128. La contratación y la gestión del personal en las secretarías administradas por el PNUMA deben ajustarse a la norma de una prudente administración del efectivo, de modo análogo a lo que sucede con los proyectos financiados con cargo a recursos extrapresupuestarios en los que el personal no puede acogerse a los habituales arreglos sobre movilidad y traslado. Esa limitación afecta en particular a la movilidad del personal de las secretarías de la Convención Marco sobre el Cambio Climático y de la Convención de Lucha contra la Desertificación. En el caso de los convenios administrados por el PNUMA, la contratación corre a cargo del PNUMA y subsiguientemente de la ONUN. Las secretarías de los AMUMA administrados por el PNUMA, incluidos los Convenios de Basilea y Estocolmo y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, informaron al Inspector de que el PNUMA y la ONUN tardaban en examinar, o terminaban incluso rechazando, las solicitudes presentadas por candidatos cuidadosamente seleccionados para puestos debidamente clasificados. Eso sucedía en particular con los puestos de los escalones inferiores, que son los del cuadro de servicios generales y los del cuadro de oficiales subalternos.

Es de prever que la aplicación de la recomendación 10 *infra* mejore la eficiencia y la rendición de cuentas en lo que respecta a los servicios administrativos facilitados a los AMUMA. La recomendación 11, de aplicarse, facilitaría los controles y el cumplimiento de las disposiciones relativas a la distribución geográfica del personal.

Recomendación 10

El Secretario General, sobre la base de una propuesta del Director Ejecutivo del PNUMA y en consulta con las secretarías de los AMUMA administrados por el PNUMA, debería:

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

⁷⁰ OIOS Consultancy Report for UNEP on UNEP's provision of administrative services to the UNEP-Administered Conventions, agosto de 2003.

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

Recomendación 11

El Secretario General, asistido por el Director Ejecutivo del PNUMA y en consulta con las secretarías de los AMUMA, debería proceder a un examen de las prácticas del PNUMA y de la ONUN relativas a la contratación de personal para las secretarías de los AMUMA y proponer medidas encaminadas a mejorar la situación en materia de dotación de personal y la distribución geográfica del personal.

Reforma de los gastos de apoyo a programas

129. Los servicios de apoyo para los AMUMA se financian mediante los arreglos relativos a los gastos de apoyo a programas, en virtud de los cuales se carga a los AMUMA un porcentaje uniforme de sus presupuestos. El PNUMA y las Naciones Unidas perciben el 13%⁷¹, que corresponde al porcentaje aprobado por la Asamblea General⁷² sobre la base de las observaciones de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) y concurrentemente con la fórmula de reembolso incorporada en la decisión 80/44, de 27 de junio de 1980, del Consejo de Administración del PNUMA⁷³. De acuerdo con esa decisión, el Secretario General dio a conocer una serie de directrices e instrucciones internas con respecto a la creación, utilización y gestión de fondos fiduciarios, incluidos los arreglos relativos a los gastos de apoyo a programas⁷⁴.

130. El Inspector observó que esos arreglos planteaban varios problemas:

- a) Varias conferencias de las Partes habían creado una reserva operacional dentro de sus fondos fiduciarios generales para asegurar la continuidad de las operaciones en caso de producirse un déficit temporal de caja. Sin embargo, con el fin de cumplir las normas y reglamentos de las Naciones Unidas, la mayoría de esos fondos tienen que mantener otros recursos como capital de explotación, entre ellos una reserva operacional equivalente al 15% de los gastos anuales previsibles para cubrir los déficits y hacer frente a los gastos definitivos, incluida la liquidación de obligaciones; y una reserva operacional igual al 20% de los gastos anuales previsibles de apoyo a programas con el fin de costear los gastos imprevistos y liquidar obligaciones legales en los casos de terminación brusca de actividades financiadas con cargo a los recursos extrapresupuestarios⁷⁵.

⁷¹ Ha habido excepciones al cargo del 13% para gastos de apoyo a programas: al Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal se le ha cargado el 13% solamente en el caso de los gastos de personal, pero no en el de los gastos anuales de la secretaría.

⁷² Resolución 35/217, de 17 de diciembre de 1980, de la Asamblea General (párr. V.2).

⁷³ En su informe (A/35/544, párr. 15), la CCAAP formuló varias observaciones al llegar a sus conclusiones.

⁷⁴ ST/AI/286.

⁷⁵ ST/AI/284, anexo, párr. III.A.1, y ST/AI/286, anexo, párr. II.E.

- b) Las secretarías administradas por el PNUMA se quejan a menudo de que el mecanismo de los gastos de apoyo a programas carece de transparencia y no refleja adecuadamente los servicios efectivamente proporcionados. De acuerdo con las instrucciones del Secretario General⁷⁶, los recursos para el apoyo a programas deberían utilizarse en los sectores en donde exista una relación demostrable entre las actividades de apoyo de que se trate y las actividades que hayan generado los ingresos para el apoyo a programas. A pesar de este criterio, el PNUMA y la ONUN siguen imponiendo *un solo* porcentaje predeterminado a las secretarías de los AMUMA, dejándoles así pocos recursos para apoyar programas sustantivos y actividades de proyectos.
- c) Los grandes AMUMA estiman que lo que se les carga con respecto a los gastos de apoyo a programas apenas permite hacer un uso óptimo de los recursos, mientras que los AMUMA más pequeños sostienen que hay poca transparencia en la asignación de los gastos de apoyo a programas para fines de gestión de proyectos y programas y para la administración central. Además, del análisis de los gastos se desprende que los AMUMA más grandes tienden a registrar los saldos no utilizados en sus cuentas relativas a los gastos de apoyo a programas. Por ejemplo, la Convención Marco sobre el Cambio Climático compilaba sus cuentas relativas a los gastos de apoyo a programas sobre la base del 13% de su presupuesto anual, pero seguía acumulando en esas cuentas cuantiosos superávits que oscilaban entre 500.000 y 1.500.000 dólares de los EE.UU. a lo largo de tres bienios⁷⁷. La política actual consistente en transferir más capacidad de apoyo administrativo de Ginebra a Bonn es coherente con el concepto de la utilización plena del cargo del 13%. Esta política, si bien hace posible que la Convención sobre el Cambio Climático recupere de las Naciones Unidas un máximo de los gastos de apoyo a programas, deberá evaluarse aun para determinar si con ella se atiende de manera óptima la necesidad de capacidad administrativa de esa Convención.

131. Se informó al Inspector de que la Secretaría de las Naciones Unidas, en colaboración con las entidades que proporcionaban servicios administrativos a las conferencias de las Partes, estaba realizando un examen de los gastos de apoyo a programas y de los criterios para poder utilizar el presupuesto común con miras a lograr economías.

132. El Inspector toma nota asimismo con interés de la labor realizada por el PNUD y otros miembros del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado y de los organismos especializados del GNUM para armonizar las políticas de recuperación de gastos encaminadas a reducir los porcentajes que se les cargan para gastos de apoyo a programas tanto directos como indirectos⁷⁸.

133. El Inspector estima que, sobre la base del examen mencionado *supra* y teniendo en cuenta la labor realizada por el GNUM, el Contralor de las Naciones Unidas debería proponer la integración de los recursos destinados a costear el apoyo a programas de los AMUMA administrados por el PNUMA y las Naciones Unidas en una cuenta común administrada por el Secretario General. El Inspector considera que, con ese fin, sobre la base de los gastos anuales totales previsibles para apoyo a programas de todos los AMUMA que reciben apoyo de las secretarías de las Naciones Unidas y el PNUMA, el Contralor debería preparar un presupuesto de servicios de apoyo administrativo que se presentaría a la Asamblea General para su examen y aprobación previa recomendación de la CCAAP, teniendo en cuenta las observaciones que pudiera formular el Consejo de Administración del PNUMA. Una vez aprobado, el

⁷⁶ ST/AI/286, párr. III.B.

⁷⁷ FCCC/SBI/2004/12/Add.2, FCCC/SBI/2006/14/Add.2 y FCCC/SBI/2007/INF.1.

⁷⁸ Proyecto de informe final, UNDG-HLCM Consultations on Cost Recovery on 4 April 2008; véase www.undg.org/docs/8893/UNDG-HLCM-consultations-CostRecovery-Final-DraftReport-23-April.doc.

presupuesto debería prorratearse entre los AMUMA de acuerdo con los gastos de sus programas. Según esa fórmula, los porcentajes percibidos para gastos de apoyo se basarán en los gastos efectivos más bien que en una tasa uniforme, siguiendo el ejemplo de la cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz, que ha demostrado su eficacia durante los veinte últimos años. El Contralor o su representante deberá informar a cada Conferencia de las Partes acerca de las consecuencias administrativas y presupuestarias resultantes de ese cambio. Ello debería hacerse lo más pronto posible durante el examen relativo al presupuesto anual de los AMUMA.

Es de prever que la aplicación de esa recomendación mejore la rendición de cuentas de la Secretaría de las Naciones Unidas y del PNUMA a las conferencias de las Partes al proporcionárseles servicios de apoyo eficaces en función de su costo.

Recomendación 12

El Secretario General debería:

- a) Aumentar la transparencia en la utilización de los recursos para gastos de apoyo a programas sobre la base de los gastos efectivos y en la prestación de servicios a los AMUMA administrados por las Naciones Unidas y el PNUMA y, con ese fin, velar por que los gastos de apoyo a programas cargados por esos servicios se presupuesten y se apliquen de acuerdo con los gastos efectivamente realizados;**
- b) Dar instrucciones al Contralor de las Naciones Unidas para que realice consultas con las entidades de las Naciones Unidas que proporcionan servicios administrativos a las conferencias de las Partes y, sobre la base de esas consultas, presentar a la Asamblea General para su aprobación propuestas destinadas a establecer un presupuesto común para los servicios de apoyo administrativo proporcionados a los AMUMA e informar a las conferencias de las Partes acerca de las consecuencias administrativas y presupuestarias resultantes de ese arreglo.**

IV. OBSERVACIONES SOBRE LOS FUTUROS ARREGLOS INSTITUCIONALES

134. No se dispone dentro del sistema de las Naciones Unidas de una autoridad suprema para la gobernanza ambiental a nivel mundial. El PNUMA no ha llegado a ejercer eficazmente su mandato inicial de coordinar todas las iniciativas emprendidas en el sistema de las Naciones Unidas en la esfera del medio ambiente. Las respuestas a los desafíos medioambientales se han limitado a sectores específicos y adoptados de manera especializada y fragmentada, a pesar de algunas mejoras logradas mediante la formación de agrupamientos. A nivel institucional, el poder de convocatoria del PNUMA ha sido eclipsado por el de otras instituciones que se ocupan de grandes problemas ambientales como el cambio climático.

135. En los últimos años se han propuesto diferentes opciones para la reforma de la gobernanza ambiental a nivel mundial. Entre ellas figuran las siguientes: a) dar al PNUMA atribuciones reales dotándole de capacidad normativa y analítica y de un amplio mandato para examinar los progresos realizados hacia el mejoramiento de la situación del medio ambiente mundial; b) crear una Organización Mundial para el Medio Ambiente; y c) fortalecer el actual marco institucional.

136. Las recomendaciones formuladas en este informe tienen por objeto principal mejorar el actual sistema de gobernanza sobre la base del legado y de las buenas prácticas acumuladas dentro del sistema de las Naciones Unidas desde 1972, especialmente el importante acervo de principios y políticas sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible resultante de las sucesivas conferencias mundiales, en particular los principios de la responsabilidad ambiental y de precaución, la financiación de los costos incrementales y las responsabilidades comunes pero diferenciadas que incumben a los Estados en la protección del ecosistema mundial. En el informe se identifican diversas prácticas y normas satisfactorias en el funcionamiento de los AMUMA, la coordinación interinstitucional y los agrupamientos, y se indican nuevas posibilidades existentes para mejorar la coordinación a nivel nacional entre organismos en el marco de los procesos de la ECP y del MANUD.

137. Sin embargo, esas recomendaciones no son una panacea para lograr una buena gobernanza dentro de un sistema donde la adopción de decisiones depende en gran medida de redes complejas y descentralizadas de autoridades y administraciones (véase el anexo III). Habida cuenta de la erosión sufrida por los Principios de Río y de la falta de un mandato jurídico para la gobernanza ambiental, el PNUMA no podrá convertirse en la autoridad principal encargada de proponer la agenda ambiental mundial y promover dentro del sistema de las Naciones Unidas la aplicación coherente de la dimensión medioambiental del desarrollo sostenible.

138. Es indispensable que las organizaciones con responsabilidades ambientales tengan un mecanismo eficaz para examinar y acordar la adopción de un enfoque global con miras a responder de manera más fructífera y económica a los importantes desafíos que puedan presentarse. En toda labor futura de reorganización institucional de la gobernanza ambiental a nivel mundial será preciso aprovechar la reforma del PNUMA, las buenas prácticas existentes y las enseñanzas adquiridas con determinados regímenes ambientales internacionales satisfactorios como, por ejemplo, el del Protocolo de Montreal. Esa labor debería ir encaminada a promover e imponer la aplicación de:

- Unos principios comunes jurídicamente vinculantes como los del derecho de los tratados, con el fin de conciliar las diferencias y contradicciones de fondo existentes entre los AMUMA;
- Un marco estratégico de planificación a nivel de todo el sistema para la gestión y coordinación de las actividades ambientales, y
- Una serie de directrices comunes para la prestación y la utilización de servicios de apoyo administrativo, financiero y técnico a fin de mejorar las sinergias existentes entre los organismos del sistema de las Naciones Unidas y los AMUMA, así como entre estos acuerdos.

Anexo I

LISTA DE LOS ACUERDOS MULTILATERALES SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

(de ámbito geográfico mundial y firmados por 72 Partes como mínimo)

Nº	Tema	Secretaría	Firmados por (hasta diciembre de 2004)	Fecha de aprobación
	Atmósfera			
1	Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono	PNUMA	187	1985
2	Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono	PNUMA	186	1987
3	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	Naciones Unidas	188	1992
4	Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	Naciones Unidas	84	1997
	Relacionados con la diversidad			
5	Convención de Ramsar relativa a los humedales de Importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas	UICN	138	1971
6	Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES)	PNUMA	164	1973
7	Convención sobre las especies migratorias	PNUMA	85	1979
8	Convenio sobre la Diversidad Biológica	PNUMA	189	1992
9	Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica	PNUMA	132	2000
10	Convenio sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural	UNESCO	177	1972
	Productos químicos y desechos peligrosos			
11	Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación	PNUMA	162	1989
12	Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción, aprobada en París	Organización para la Prohibición de las Armas Químicas	174	1993
13	Convenio de Rotterdam sobre procedimientos de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos	PNUMA	99	1998
14	Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes	PNUMA	165	2001
	Tierra			
15	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África	Naciones Unidas	191	1994
	Nuclear			
16	Tratado por el que se prohíben los ensayos con armas nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua	OTPCEN*	130	1963
17	Tratado sobre prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo	OTPCEN*	108	1971
18	Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares	OIEA	107	1986

Nº	Tema	Secretaría	Firmados por (hasta diciembre de 2004)	Fecha de aprobación
19	Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica	OIEA	106	1986
20	Convención sobre seguridad nuclear	OIEA	72	1994
	Medio ambiente marino			
21	Convenio internacional relativo a la intervención en alta mar en casos de accidentes que causen una contaminación por hidrocarburos	OMI	85	1969
	Protocolo relativo a la intervención (contaminación por sustancias distintas de los hidrocarburos)	OMI	94	1973
22	Protocolo (que reemplaza al Convenio de 1971) del Convenio sobre un fondo internacional de indemnización por la contaminación de hidrocarburos	OMI	86	1992
	Enmienda del Protocolo (límites de la indemnización)		86	2000
23	Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias	OMI	81	1972
	Enmiendas a los anexos (incineración en el mar)		80	1978
	Enmienda a los anexos (lista de sustancias)		79	1980
24	Convenio para prevenir la contaminación por los buques, 1973, modificado por los protocolos de 1978 y 1997 (MARPOL)	OMI	127**	1973/1978/ 1997
	Anexo I, modificado			1978
	Anexo II, modificado			1978
	Anexo III, modificado		110	1978
	Anexo IV, modificado		95	1978
	Anexo V, modificado		115	1978
	[Anexo VI, modificado]		[12]	1997
25	Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos	OMI	78	1990
	Derecho del mar			
26	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar	Naciones Unidas	174	1982
27	Acuerdo relativo a la aplicación de la parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar	Autoridad Internacional de los Fondos Marinos y Naciones Unidas	128	1994
28	Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención sobre el Derecho del Mar relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios	Naciones Unidas	72	1995
	Convenios de la OIT sobre los riesgos ocupacionales****			
	Número y nombre del convenio		Ratificado por	
29	62 - Convenio sobre las prescripciones de seguridad (edificación), 1937		21	
30	115 - Convenio sobre la protección contra las radiaciones, 1960		48	
31	136 - Convenio sobre el benceno, 1971		38	
32	139 - Convenio sobre el cáncer profesional, 1974		37	
33	148 - Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación de aire, ruido, y vibraciones), 1977		45	

Nº	Tema	Secretaría	Firmados por (hasta diciembre de 2004)	Fecha de aprobación
34	155 - Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981; Protocolo de 2002 del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981		52	
35	161 - Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985		27	
36	162 - Convenio sobre el asbesto, 1986		32	
37	167 - Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988		23	
38	170 - Convenio sobre los productos químicos, 1990		17	
39	174 - Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993		13	
40	176 - Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995		23	
41	184 - Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001		10	
42	187 - Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y la salud en el trabajo, 2006		6	
43	188 - Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007		0	
	Temas varios			
44	Convención sobre la circulación vial	Naciones Unidas	93	1949
45	Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales	Oficina de Asuntos Espaciales de las Naciones Unidas***	107	1971

Fuente: OCDE, Compendio de datos de 2004 sobre el medio ambiente, a menos que se indique lo contrario.

* Comisión preparatoria de la Organización del Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares.

** Protocolo del Convenio MARPOL de 1978.

*** Oficina de Asuntos Espaciales de las Naciones Unidas.

**** ILOLEX de la OIT, <http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm>, al 9 de octubre de 2008.

Anexo II

RECURSOS FINANCIEROS PARA LAS ACTIVIDADES AMBIENTALES MULTILATERALES

(En dólares de los EE.UU.)

Organizaciones	2000		2001		2005		2006	
	Presupuesto básico	Presupuesto no básico	Presupuesto básico	Presupuesto no básico	Presupuesto básico	Presupuesto no básico	Presupuesto básico	Presupuesto no básico
I. Acuerdos AMUMA: Con asistencia de las Naciones Unidas/PNUMA (1 a 11 <i>infra</i>)								
Subtotal	48.546.742	18.164.915	47.954.058	19.985.015	67.342.042	44.222.220	79.963.312	48.122.339
1. Convenios de la CEPE								
Tres convenios #		112.700		222.100		956.200		584.800
Convención de Aarhus	242.000	93.800	320.700	204.000	826.200	307.500	726.900	246.300
Convención sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia	242.900	2.085.500	247.700	2.528.000	355.300	3.006.900	337.400	2.251.600
2. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y Acuerdo sobre las poblaciones de peces	2.866.200	0	2.866.200	0	3.575.275	293.500	3.575.275	293.500
3. Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático ^a	12.643.000	6.522.770,50	12.643.000	6.522.770,50	19.790.572,50	12.892.397,50	23.520.411	13.007.952
4. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación ^b	6.262.000	2.908.570	6.262.000	2.908.570	7.969.500	4.040.387,50	8.352.500	6.235.276
Subtotal de 1 a 4/Naciones Unidas	22.256.100	9.544.041	22.018.900	12.181.441	32.516.848	21.189.385,00	36.175.086	22.619.428
5. Convenio de Viena y Protocolo de Montreal (cifras para 2006 basadas en documentos de Conferencia de las Partes 19)	4.050.269		4.099.385		5.467.075		5.517.857	285.140
6. Convenio sobre la diversidad biológica y Protocolo sobre seguridad de la biotecnología	8.998.600	5.376.400	8.594.000	4.559.100	10.497.800	5.820.353	10.918.500	5.326.057
7. CITES (cifras para 2005-2006 basadas en documentos de la Conferencia de las Partes)	4.735.849,50	1.093.485	4.735.849,50	1.093.485	4.480.000	1.188.322	4.658.307	3.052.021
8. Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres	1.958.572,50	94.389	1.958.572,50	94.389	2.271.787	195.611	2.271.787	195.611
9. Convención de Basilea (cifras para 2006 basadas en la decisión SC-1-4 de la Conferencia de las Partes)	4.201.854	2.056.600	4.201.854	2.056.600	4.345.415	15.082.704,50	4.345.415	15.082.704,50
10. Convenio de Rotterdam	2.345.497	0	2.345.497	0	3.688.632,50	745.844	3.710.224	932.579
11. Convenio de Estocolmo					4.074.485		5.366.136	1.561.378
Subtotal de 5 a 11	26.290.642	8.620.874	25.935.158	7.803.574,00	34.825.195	23.032.835	36.788.226	25.502.912
II. Otros grandes AMUMA								
12. Patrimonio Mundial Cultural y Natural	7.737.300	2.784.450	7.737.300	2.784.450	7.988.419,50	16.660.135	7.988.419,50	16.660.135

Organizaciones	2000		2001		2005		2006	
	Presupuesto básico	Presupuesto no básico	Presupuesto básico	Presupuesto no básico	Presupuesto básico	Presupuesto no básico	Presupuesto básico	Presupuesto no básico
13. Tratado internacional sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura/FAO							448.500	
14. Convención de Ramsar ^c	3.045		3.106		3.885.941		4.090.861	
Subtotal de 12 a 14	7.740.345	2.784.450	7.740.406	2.784.450	11.874.360,50	16.660.135	12.527.781	16.660.135
Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal	158.566.667		158.566.667		191.000.000		179.866.667	
III. Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas								
1. Programa sobre el medio ambiente de la CEPE ##	2.982.000	2.469.700	2.946.900	3.306.800	3.765.700	4.664.200	4.221.100	4.285.500
2. CESPAP ^d	2.540.000	1.100.000	2.540.000	1.100.000	2.625.000	1.445.000	2.709.500	1.816.700
3. CESPAP ^d	1.753.100	12.100	1.753.100	12.100	2.949.100	175.400	2.922.050	167.450
4. PNUMA	4.350.000	90.850.000	4.350.000	90.850.000	5.250.000	116.750.000	5.988.550	130.509.850
5. PNUD	44.000.000	207.000.000	43.000.000	200.000.000	45.000.000	282.000.000	50.000.000	326.000.000
6. UNICEF ^e								94.169.000
7. FMAM*	600.000.000		600.000.000		600.000.000		600.000.000	
8. UNITAR**		4.200.000		4.200.000		11.000.000		11.000.000
9. OOPS**		30.000.000						35.000.000
10. UNU** estimación		7.479.000		7.479.000		10.796.000		10.796.000
11. OMT**	200.000		200.000		200.000			
12. Salud y medio ambiente de la OMS**							45.000.000	
Partidas pro memoria								
UNOPS** mediante el FMAM	64.601.310,50		64.601.310,50		89.135.532,50			
PNUD, FNUAP, UNICEF, PMA y organismos especializados***	176.700.000			423.500.000 (2004)	381.500.000		323.700.000	

Fuente: A menos que se indique lo contrario *infra*, la compilación está basada en las respuestas al cuestionario de la DCI.

* GEF/C.29/3-GEF/A.3/6. Compromisos de los donantes: 3.000 millones (2002-2006) y 3.130 millones (2007-2010) a FMAM-3.

** No se especifica.

*** Actividades operacionales relacionadas con el medio ambiente, tomado del documento "Datos estadísticos detallados sobre las actividades operacionales para el desarrollo en 2004", informe del Secretario General (A/61/77-E/2006/59), cuadro B-5, y A/61/77-E/2006/59.

CEPE, Convenio sobre el agua, Convenio sobre los accidentes industriales y Convenios sobre la evaluación del impacto ambiental.

Las cifras para 2006 proceden del documento A/62/6(Secr. 19).

^a Para 2006, véase FCCC/SBI/2007/19.

^b Para 2006, véase ICCD/COP(8)/2/Add.5.

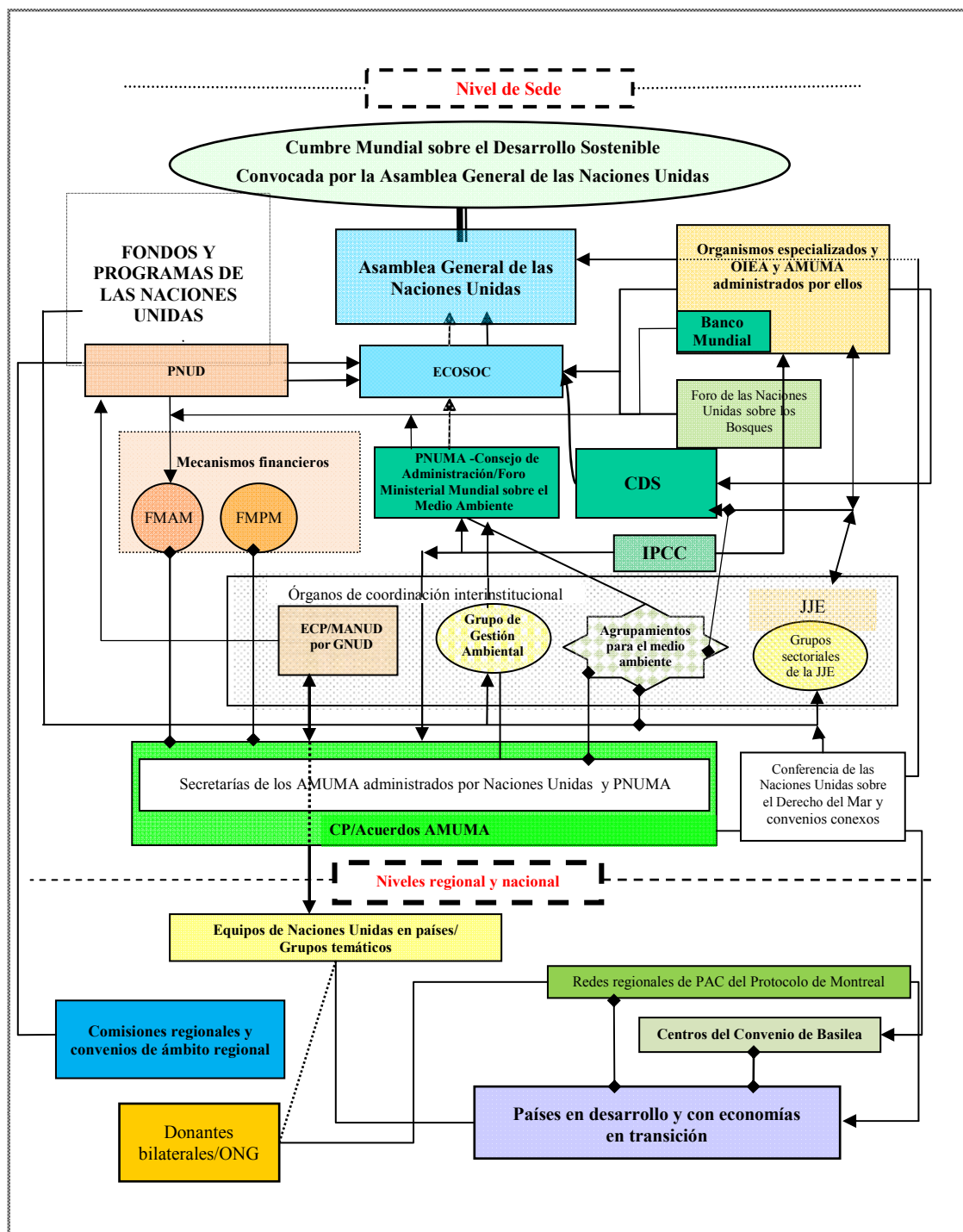
^c http://www.ramsar.org/res/key_res_vii.28e.htm;
http://www.ramsar.org/res/key_res_vii_27_e.pdf;
http://www.ramsar.org/res/key_res_ix_12_e.pdf.

^d A/62/6(Sect.18) y (Sect.19) para 2006.

^e A/63/71-E/2008/46, cuadro B-5.

Anexo III

PANORAMA FRAGMENTADO DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL



Claves:

↔ o → Canales de información para gestión u operaciones.

— Relaciones/consultas en cooperación.

... Relaciones ad hoc.

PAC Programas de asistencia del PNUMA para asegurar el cumplimiento.

Anexo IV

**DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA Y POR SEXOS DEL PERSONAL DEL PNUMA, DE LOS AMUMA
Y DEL FONDO MULTILATERAL**

Funcionarios nombrados al 31 de diciembre de 2006

Organización	Categoría	Mujer	Hombre	África	Asia y el Pacífico	América Latina y el Caribe	Europa oriental	Europa occidental y otros Estados	Total
Convenio de Basilea	P y superior	5	7	1	3	2	0	5	11
	Cuadro de servicios generales	7	2	2	3	1	0	4	10
	Total	12	9	3	6	3	0	9	21
	Porcentaje del total	57,14	42,85	14,28	28,57	14,28	0	42,85	100
Convenio sobre la Diversidad Biológica	P y superior	8	26	9	5	2	0	18	34
	Cuadro de servicios generales	24	4	0	0	0	0	28	28
	Total	32	30	9	5	2	0	46	62
	Porcentaje del total	51,61	48,39	14,52	8,06	3,23	0	74,19	100
Convención sobre las especies migratorias	P y superior	3	9	2	0	1	1	8	12
	Cuadro de servicios generales	13	5	1	4	0	0	13	18
	Total	16	14	3	4	1	1	21	30
	Porcentaje del total	53	47	10	13	3	3	70	100
Secretaría del Fondo Multilateral	P	5	5	1	2	1	0	6	10
	Cuadro de servicios generales	9	3	1				11	12
	Total	14	8	2	2	1	0	17	22
	Porcentaje del total	63,63	36,36	9,09	9,09	4,54	0	77,27	100
Protocolo de Montreal	P y superior	4	4	2	2	2	0	2	8
	Cuadro de servicios generales	6	2	8	0	0	0	0	8
	Total	10	6	10	2	2	0	2	16
	Porcentaje del total	62,5	37,5	62,5	12,5	12,5	0	12,5	100
Convenio de Rotterdam	P y superior	4	3	0	1	1	0	5	7
	Cuadro de servicios generales	4	0	0	1	1	0	2	4
	Total	8	3	0	2	2	0	7	11
	Porcentaje del total	72,72	27,27	0	18,18	18,18	0	63,63	100
CITES	P y superior	4	11	0	2	3	1	9	15
	Cuadro de servicios generales	8	2	0	1	2	0	7	10
	Total	12	13	0	3	5	1	16	25
	Porcentaje del total	48	52	0	12	20	4	64	100
Convención de Lucha contra la Desertificación	P y superior	10	22	11	3	3	2	13	32
	Cuadro de servicios generales	14	5	6	1	2	1	9	19
	Total	24	27	17	4	5	3	22	51
	Porcentaje del total	47,06	52,94	33,33	7,84	9,8	5,88	43,14	100
PNUMA*	P y superior	203	319	110	99	54	16	243	522
	Cuadro de servicios generales	322	85	191	50	24	11	131	407
	Total	525	404	301	149	78	27	374	929
	Porcentaje del total	56,51	43,48	32,40	16,03	8,39	7,21	40,25	100
Convención Marco sobre el Cambio Climático	P y superior	29	73	10	25	11	12	44	102
	Cuadro de servicios generales	67	18	6	8	5	2	64	85
	Total	96	91	16	33	16	14	108	187
	Porcentaje del total	51,3	48,6	8,5	17,6	8,5	7,5	57,7	100

Fuente: Respuestas al cuestionario de la DCI.

* PNUMA: El cuadro orgánico comprende las categorías L1 a L5.

Anexo V

**SINOPSIS DE LAS MEDIDAS QUE HAN DE ADOPTAR LAS ORGANIZACIONES PARTICIPANTES
CON RESPECTO A LAS RECOMENDACIONES DE LA DCI - JIU/REP/2008/3**

		Naciones Unidas y sus fondos y programas													Organismos especializados y OIEA													
		Efecto buscado	Naciones Unidas*	UNCTAD	ONUDD	PNUMA	ONU-Hábitat	ACNUR	OOPS	PNUD	FNUAP	UNICEF	PMA		AMUMA	OTROS	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT
Informe	Adopción de medidas		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Información y examen												x	x														
Recomendación 1		e	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 2		e	L			L																						
Recomendación 3		e	L			L																						
Recomendación 4		f				E																						
Recomendación 5		e	L			E																						
Recomendación 6		c	E			E				E				E														
Recomendación 7		e	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 8		a	E			E								E	E													
Recomendación 9		a	L			L								E	E													
Recomendación 10		a	E			E	E							E														
Recomendación 11		d	E			E	E							E														
Recomendación 12		f	E			E	E							E														

Legenda: L Recomendación para la adopción de una decisión por el órgano legislativo.

E Recomendación para la adopción de medidas por el jefe ejecutivo.

□ Recomendación con fines de información o examen que tal vez no requiera la adopción de medidas por esta organización.

Efecto buscado: a: mejora de la rendición de cuentas; b: difusión de las mejores prácticas; c: aumento de la coordinación y la cooperación; d: mejora de los mecanismos de control y cumplimiento; e: aumento de la eficacia; f: logro de ahorros financieros significativos; h: aumento de la eficiencia; o: otros.

* Abarca todas las entidades indicadas en ST/SGB/2002/11 salvo la UNCTAD, la ONUDD, el PNUMA, ONU-Hábitat, el ACNUR y el OOPS. AMUMA abarca las secretarías de los convenios sobre el medio ambiente y el Fondo Multilateral. A los efectos del examen, "otros" abarca el UNITAR, la UNU y el FMAM.
