



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

Distr.
GENERAL

UNEP/GC.18/36
21 de marzo de 1995

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

18° período de sesiones
Nairobi, 15 a 26 de mayo de 1995
Tema 4 c) del programa provisional

**CUESTIONES DE POLÍTICA: COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN
DENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS**

Propuesta de un documento sobre la estrategia futura en la
esfera del medio ambiente, en sustitución del programa de
mediano plazo para el medio ambiente a
nivel de todo el sistema

Informe de la Directora Ejecutiva

Resumen

El presente documento se ha preparado en cumplimiento de la decisión 17/16 del Consejo de Administración, de 21 de mayo de 1993, relativa a la aplicación y examen a mitad de período del programa de mediano plazo para el medio ambiente a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas para el período 1990-1995, en la que se pedía a la Directora Ejecutiva que informase sobre la necesidad de un documento sobre estrategia y planificación a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas en la esfera del medio ambiente. En consulta con las organizaciones pertinentes de las Naciones Unidas, la Directora Ejecutiva ha evaluado la necesidad de un documento sobre estrategia y planificación en la esfera del medio ambiente, a partir, entre otras cosas, de la experiencia adquirida en la aplicación del programa de mediano plazo, los nuevos arreglos institucionales posteriores a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) y la necesidad constante de coordinación ambiental a nivel de todo el sistema y de consultas con los jefes ejecutivos, tal como se describe en una carta con propuestas relativas al desempeño futuro del mandato de coordinación del PNUMA y, concretamente, a la necesidad de un documento semejante. Además, en la primera reunión del Grupo interinstitucional de coordinación en la esfera del medio ambiente (GICM), celebrada los días 31 de octubre y 1° de noviembre de 1994 en Ginebra, se presentaron en un documento de antecedentes (IAEG/1/2) propuestas para un documento sobre estrategia y

planificación, para su examen por las organizaciones asociadas de las Naciones Unidas. A partir de los debates y las conclusiones de la reunión, y de las consideraciones relativas a la función y responsabilidades de trabajo del PNUMA y de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS), en el presente informe se propone la preparación de un documento sobre estrategia, en el que se destaquen los problemas principales en la esfera del medio ambiente, tal como figuran en el programa propuesto del Fondo del PNUMA, que será presentado al Consejo de Administración en 1997.

Medidas cuya adopción se sugiere al Consejo de Administración

El Consejo de Administración tal vez desee:

- a) Tomar nota del informe de la Directora Ejecutiva relativo a la necesidad de un documento sobre estrategia a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas en la esfera del medio ambiente;
- b) Respalidar la evaluación de la Directora Ejecutiva de que existe la necesidad de un documento sobre estrategia, y recomendar que se prepare dicho documento como un mecanismo para que el PNUMA pueda desempeñar su mandato de orientación normativa y coordinación;
- c) Respalidar la recomendación de que el documento sobre estrategia se concentre en los principales problemas ambientales tal como figuran en el programa propuesto para la utilización de los recursos del Fondo para el Medio Ambiente en el bienio 1996-1997 (UNEP/GC.18/9);
- d) Destacar que, en la preparación de la estrategia, se tome plenamente en cuenta la función, responsabilidades y actividades del sistema de administradores de tareas establecido para prestar servicios a la CDS;
- e) Pedir a la Directora Ejecutiva que presente al Consejo de Administración, en su período ordinario de sesiones de 1997, el proyecto de documento sobre la estrategia que se pondría en práctica en 1998, junto con el Plan de mediano plazo de las Naciones Unidas para 1998-2003.

Antecedentes

1. El primer programa de mediano plazo para el medio ambiente a nivel de todo el sistema, en su forma original, estructuró la programación conjunta bilateral, multilateral y temática iniciada por el PNUMA en sus primeros años, y recibió el apoyo del Consejo de Administración en su sexto período de sesiones, en 1978. El informe de 1979 del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) al Consejo de Administración, se concentraba en actividades de programación conjunta temática entre el PNUMA y otros organismos de las Naciones Unidas, y destacaba la disponibilidad del CAC a cooperar plenamente en las actividades del programa de mediano plazo y en el desarrollo de la metodología necesaria durante la etapa experimental, entre 1978 y 1982. En 1979, en su 19° período de sesiones, el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) examinó el sistema de planificación de mediano plazo de las Naciones Unidas y formuló varias recomendaciones al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General, incluida la de que la programación conjunta temática se formulase como un instrumento de

/...

programación eficaz para el programa de mediano plazo, y que éste se desarrollase a su vez como una herramienta de administración para todas las organizaciones. En el informe del CAC correspondiente a 1986 se tomó nota de que el primer programa de mediano plazo constituía la única actividad a nivel de todo el sistema que había resultado sumamente útil en la planificación y ejecución de las actividades ambientales. Además, había ofrecido nuevas formas de diálogo y cooperación. El CAC observó asimismo que todo el sistema de las Naciones Unidas había colaborado en el desarrollo de una metodología para el programa de mediano plazo. Posteriormente, el Consejo de Administración invitó al CAC a que examinara y siguiera desarrollando esta metodología, por intermedio de los oficiales designados para cuestiones ambientales.

2. El segundo programa de mediano plazo abarca el período 1990-1995, pero en su aplicación ha habido dificultades, entre otras cosas debido a los diferentes mandatos, dirección y ciclos de programación de las diversas organizaciones de las Naciones Unidas, las novedades en el proceso de la CNUMAD que sustituye al programa de mediano plazo, así como problemas de preparación y ejecución. Lo anterior quedó demostrado en el hecho de que el programa de mediano plazo se presentó únicamente a un órgano rector, además del Consejo de Administración del PNUMA, y ello sólo con fines de información. Por tanto, el segundo programa de mediano plazo nunca llegó a ser un documento de programación para el sistema de las Naciones Unidas en la esfera del medio ambiente.

3. El Consejo de Administración, en su 17° período de sesiones, tuvo ante sí un informe sobre la aplicación y examen a mitad de período del segundo programa de mediano plazo para el medio ambiente a nivel de todo el sistema para el período 1990-1995 (UNEP/GC.17/6), de conformidad con la decisión 15/21 del Consejo de Administración. A partir del examen a mitad de período, en el que se tuvieron en cuenta las autoevaluaciones de los organismos de las Naciones Unidas, la Directora Ejecutiva llegó a la conclusión de que, si bien el programa de mediano plazo había sido un instrumento útil que había permitido al PNUMA ejercer su función de coordinación ambiental, por una serie de razones no había cumplido su propósito original, es decir, servir de instrumento para planificar y formular el programa del sistema de las Naciones Unidas relativo al medio ambiente. Por tanto, la Directora Ejecutiva recomendó, entre otras cosas, que el Consejo de Administración aplazara la decisión sobre el futuro del programa de mediano plazo, y decidió evaluar si seguía siendo necesario disponer de un documento sobre estrategia y planificación a nivel de todo el sistema, e informar al respecto al Consejo en su 18° período de sesiones. Si se decidiera que sigue siendo necesario un documento semejante, comenzaría en 1998 para ser compatible con el ciclo de planificación del Plan de mediano plazo de las Naciones Unidas para 1998-2003 y tendría en cuenta la experiencia adquirida en la preparación y aplicación del actual programa de mediano plazo. Al formular estas recomendaciones, la Directora Ejecutiva observó que los arreglos futuros de coordinación a nivel de todo el sistema en la esfera del medio ambiente tendrían una importancia crítica, y que un documento sobre estrategia y planificación tendría que ser compatible con los arreglos institucionales posteriores a la CNUMAD, y complementarlos,

/...

en particular la labor del Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible y de la CDS relativa a su programa de trabajo temático multianual.

4. Se preparó un documento de antecedentes con propuestas del PNUMA relativas a un documento sobre estrategia y planificación en la esfera del medio ambiente, en sustitución del programa de mediano plazo, para su examen por los miembros del GICM. En dicho documento se destacó que, en vista de las atribuciones del PNUMA de orientación normativa y coordinación, reafirmadas en el Programa 21, y de la justificación para el establecimiento del GICM, la Directora Ejecutiva estimaba que un documento sobre estrategia y planificación proporcionaría claridad y orientación a las actividades a nivel de todo el sistema en la esfera del medio ambiente. Más aún, las esferas prioritarias sustantivas en que debería concentrarse el PNUMA, según el capítulo 38.22 del Programa 21, constituirían la base de dicho documento.

5. Se prevé aprovechar la capacidad técnica e intelectual de las organizaciones de las Naciones Unidas interesadas en la preparación del documento sobre estrategia y planificación, con objeto de llegar a una comprensión a nivel de todo el sistema de la evolución y el objetivo estratégico de las esferas programáticas a mediano plazo, que coincidiría con el mandato de orientación normativa del Consejo de Administración del PNUMA. También cabe prever que los parámetros del documento se definan de manera que incluya otras esferas, además de las que se han asignado al PNUMA en el capítulo 38.22 del Programa 21. Con ello se ampliaría el alcance de la estrategia a los productos químicos tóxicos, los desechos peligrosos, la desertificación, la diversidad biológica y, en asociación con el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, los desechos sólidos y los asentamientos humanos, respecto de los cuales el PNUMA ha sido designado administrador de tareas para la CDS en el sistema de las Naciones Unidas. También podrían establecerse criterios para abarcar esferas programáticas adicionales en relación con el programa de trabajo del PNUMA para el bienio 1996-1997.

6. Asimismo, en la propuesta del PNUMA se hacía hincapié en que la experiencia del programa de mediano plazo demostraba que una programación pormenorizada y lenta sería ineficaz, e incluso contraproducente. Un documento sobre estrategia debería verse como una orientación normativa convenida y un marco de referencia para las actividades individuales o la programación conjunta, aprovechando los mejores conocimientos especializados disponibles en el sistema. Debería ofrecer un cuadro claro de las aptitudes pertinentes disponibles en el sistema y una indicación precisa, para la comunidad internacional, del impulso colectivo de las actividades ambientales a nivel de todo el sistema.

7. En la propuesta del PNUMA se señaló que un documento sobre estrategia y planificación también tendría consecuencias para el Fondo para el Medio Ambiente, el cual debe financiar enteramente o en parte los costos de las nuevas iniciativas ambientales emprendidas en el sistema de las Naciones Unidas, mismas que debe examinar el Consejo de Administración con miras a adoptar las decisiones que convenga sobre su financiación sostenida.

/...

8. En cuanto a los calendarios y el ciclo de programación, en la propuesta del PNUMA se señalaba que el Consejo de Administración hacía suya la recomendación de la Directora Ejecutiva de que, si se decidiera la preparación de un documento sobre estrategia, éste debería abarcar el período 1998-2003, para ser compatible con el ciclo de planificación del Plan de mediano plazo de las Naciones Unidas. Otra ventaja de esto sería que coincidiría con el examen de la aplicación del Programa 21 y el funcionamiento de la CDS por la Asamblea General en 1997. El proceso de preparación del documento también tendría consecuencias para la elaboración del programa de trabajo del PNUMA para el bienio 1998-1999, que tendría que estar en concordancia con la orientación principal del documento.

Opiniones a nivel de todo el sistema sobre la necesidad de un documento sobre estrategia y planificación en la esfera del medio ambiente, formuladas en la primera reunión del GICM

9. El debate en la reunión del GICM reveló un consenso respecto de la utilidad de un documento sobre estrategia, pero no sobre planificación, que ayudara a garantizar el carácter complementario de las actividades en el sistema de las Naciones Unidas. Asimismo, se convino en que no debería ser un documento semejante al programa de mediano plazo. Se observó que, aun si el documento fuera compatible con el Plan de mediano plazo de las Naciones Unidas, no concordaría con muchos de los ciclos de programación de las organizaciones de las Naciones Unidas. Empero, si el documento se basara en objetivos estratégicos comunes, y no en planes que no pueden prever las novedades en la esfera del medio ambiente, la flexibilidad compensaría por la falta de sincronización. Algunos miembros del GICM estimaron que sería difícil explicar a sus órganos rectores, con distintos mandatos y prioridades, la eficacia de un documento sobre planificación. Al mismo tiempo, reconocieron que sería útil demostrar a los órganos rectores que sus estrategias ambientales se ajustan a un método a nivel de todo el sistema, lo cual ayudaría a justificar las propuestas en la esfera del medio ambiente como opiniones colectivas del sistema y como instrumentos de gestión ordinaria.

10. Entre las sugerencias formuladas sobre la elaboración del documento, figuraba la de examinar los elementos estratégicos del programa de trabajo bienal del PNUMA, con objeto de determinar los aspectos comunes que podrían servir de base para un documento estratégico. Se sugirió que, para empezar, el PNUMA podría reunir las estrategias elaboradas y aprobadas por distintos organismos en respuesta a la CNUMAD, y otros materiales pertinentes, y extraer de ellos las tendencias en la esfera del medio ambiente, sintetizar y analizar las vinculaciones, las lagunas y los objetivos compatibles, y determinar su carácter complementario como base de futuros documentos. Sin embargo, los miembros advirtieron que los documentos recopilados serían muy distintos entre sí y observaron que tendría que usarse en forma sistemática el término "estrategia". Se pidió que, en el contexto del debate, se pusiese a disposición del PNUMA toda la documentación pertinente.

11. Se observó que convendría dar al Consejo de Administración una indicación de la necesidad conceptual del documento y que el proyecto de estrategia tendría que estar listo para 1998. Al mismo tiempo, se sugirió que el documento estratégico fuera breve, que tratara de las consecuencias

/...

normativas y de financiación de las estrategias y que abordara, en caso necesario, la utilización estratégica del Fondo para el Medio Ambiente y las medidas necesarias para pasar de la estrategia a la programación. Se señaló que las estrategias formuladas a nivel mundial no siempre llegan al nivel nacional, y que sería necesario realizar mayores esfuerzos para aplicar las estrategias mundiales en el plano nacional, cuando proceda. Asimismo, se sugirió que el documento podría favorecer la adopción de medidas para integrar las posibles relaciones estratégicas en la esfera del medio ambiente con conferencias y convenciones de las Naciones Unidas.

Recomendaciones

12. A la luz de las opiniones manifestadas a nivel de todo el sistema, el Consejo de Administración tal vez decida que el programa de mediano plazo sea sustituido por un documento sobre estrategia a nivel de todo el sistema, como marco de referencia para la labor y programación futuras del sistema en la esfera del medio ambiente.

13. Al considerar la posibilidad de adoptar esta decisión, el Consejo de Administración podría tener en cuenta que los mandatos del Consejo y de la Directora Ejecutiva en materia de orientación normativa y coordinación de las actividades ambientales del sistema de las Naciones Unidas parecen superponerse parcialmente con los mandatos y con la evolución de la práctica de la CDS y del Comité Interinstitucional, respectivamente, de brindar orientación normativa y, mediante el sistema de administradores de tareas, coordinar las actividades del sistema en la esfera del desarrollo sostenible.

14. Además, el Consejo de Administración tal vez desee tener presente que, en parte como consecuencia de lo anterior, la Directora Ejecutiva propone la aprobación de un programa del Fondo que esté orientado hacia cuestiones concretas, concentrado en los principales problemas en la esfera del medio ambiente, y que tenga en cuenta las tareas prioritarias asignadas al PNUMA por el Programa 21. En lugar de apoyar financieramente actividades de otras partes del sistema de las Naciones Unidas, los recursos del Fondo del PNUMA se utilizarán para ejecutar el programa propuesto de actividades del PNUMA y buscar asociados a esos efectos. Al desempeñar sus funciones de coordinación, examen y evaluación de la eficacia de las actividades del sistema de las Naciones Unidas en la esfera del medio ambiente, la Directora Ejecutiva se centrará en la función del PNUMA como administrador de tareas para la aplicación del Programa 21, a fin de evitar la duplicación de esfuerzos.

15. La promoción y coordinación de una estrategia a largo plazo en la esfera del medio ambiente debe verse y llevarse a cabo teniendo presentes los cambios en la función y las responsabilidades del PNUMA y su relación con la CDS. De lo anterior se desprende que la estrategia se concentraría con carácter prioritario en los problemas principales que se señalan en el programa propuesto del Fondo del PNUMA, y se prepararía teniendo plenamente en cuenta la función, responsabilidades y actividades de los administradores de tareas, con miras a evitar la duplicación de esfuerzos y hacer que la estrategia sea compatible con parte de las propuestas, a partir del examen y evaluación del Programa 21, que se presentará a la conferencia de examen en 1997.

/...

16. El documento sobre estrategia deberá presentarse al Consejo de Administración en su período ordinario de sesiones en 1997, y comenzará a partir de 1998, para ser compatible con el Plan de Mediano Plazo de las Naciones Unidas para 1998-2003.
