



**Junta Ejecutiva del Programa
de las Naciones Unidas para
el Desarrollo y del Fondo de
Población de las Naciones Unidas**

Distr. general
18 de agosto de 2008
Español
Original: inglés

Segundo período ordinario de sesiones de 2008

Nueva York, 8 a 12 de septiembre de 2008

Tema 3 del programa provisional

Evaluación

**Respuesta de la administración a la evaluación del
papel y la contribución del PNUD en las cuestiones
relativas al medio ambiente y la energía***

Índice

	<i>Página</i>
I. Antecedentes y contexto	2
II. Resumen de la respuesta de la administración	2
III. Aclaraciones y otras informaciones	7
IV. De cara al futuro	11
Recomendaciones y respuestas de la administración	12

* La presentación de este informe se ha retrasado debido a la compilación de datos necesaria para proporcionar a la Junta Ejecutiva la información más actualizada.



I. Antecedentes y contexto

1. En el presente informe se resume la respuesta de la administración del PNUD a la evaluación del papel del PNUD en las cuestiones relativas al medio ambiente y la energía. La evaluación fue dispuesta por la Junta Ejecutiva en su período de sesiones anual de 2006, como parte del programa de trabajo de la Oficina de Evaluación. Se llevó a cabo en 2007–2008 por un equipo básico formado por dos consultores externos y dos funcionarios de la Oficina de Evaluación, con el apoyo de otros ocho consultores externos que trabajaron en los países estudiados y un grupo asesor formado por tres personas.

2. La evaluación estuvo centrada en dos cuestiones principales: a) las contribuciones del PNUD a las cuestiones relativas al medio ambiente y la energía en relación con su cometido principal de lucha contra la pobreza; y b) con qué eficacia ha utilizado el PNUD los recursos financieros suministrados con cargo a fuentes regulares (“recursos básicos”) y externas. La evaluación también examinó: c) con qué eficacia ha integrado el PNUD la gestión medioambiental en toda su programación; d) cómo ha distribuido y movilizado recursos para el medio ambiente y la energía; y e) el papel del PNUD dentro del sistema de la Naciones Unidas, en especial respecto de su relación y distribución de responsabilidades con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

3. La Oficina de Evaluación llevó a cabo esta labor de evaluación adoptando un método de estudio de casos. La principal fuente de información utilizada por los evaluadores provino del estudio de ocho países (Burkina Faso, China, el Ecuador, Fiji y Samoa, Kenya, Macedonia y Malawi). Además, se celebraron consultas con centros de servicios regionales del PNUD en Bangkok y Bratislava; la sede del PNUMA, en Nairobi y la oficina regional del PNUMA en Bangkok; y con organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos, y el Instituto de Recursos Mundiales.

4. El 20 de febrero de 2008 se distribuyó un proyecto de informe para su examen interno y formulación de observaciones, y las principales comprobaciones y conclusiones de ese informe se presentaron poco después en una reunión oficiosa de la Junta Ejecutiva. El proyecto de informe dio lugar a unas 80 páginas de observaciones presentadas por el Grupo sobre Energía y Medio Ambiente, oficinas del PNUD en los países y otras dependencias del PNUD. El 22 de mayo de 2008 se publicó una versión revisada del informe.

II. Resumen de la respuesta de la administración

5. La administración del PNUD recibe con agrado la franca evaluación de la labor realizada por el PNUD en la esfera del medio ambiente y la energía para el desarrollo sostenible. Sin dejar de observar los múltiples problemas que se plantean en esta decisiva esfera, tanto dentro del PNUD como en el mundo en general, la administración del PNUD se siente alentada por la conclusión primordial de la evaluación, que apoya firmemente: la de que las cuestiones relativas a la energía y el medio ambiente son fundamentales para la misión del PNUD.

6. El PNUD reconoció este hecho hace más de 20 años, cuando se precisó mejor el principio del desarrollo humano sostenible, y en especial cuando se aproximaba la

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992. Tras haber quedado constituido en esa conferencia como uno de los tres organismos de ejecución del nuevo FMAM, el PNUD ha mantenido siempre, desde entonces, las cuestiones relativas al medio ambiente en un lugar prominente de su agenda. Así quedó ratificado en el plan estratégico para 2008-2011, entre cuyas esferas de actividad programáticas, que son sólo cuatro, figura el “medio ambiente y desarrollo sostenible”.

7. De hecho, el apoyo al medio ambiente y la energía forma parte integrante del mandato y la misión del PNUD. Como principal órgano de las Naciones Unidas dedicado al desarrollo, el mandato del PNUD de promover el desarrollo sostenible sólo puede realizarse apuntado con claridad: a) al uso sostenible y la gestión de los recursos ambientales y naturales; y b) al acceso a la energía y su utilización sostenible, especialmente para la población pobre. Las ventajas comparativas del PNUD en estas esferas son manifiestas: a) el PNUD es la más vasta de las organizaciones de las Naciones Unidas dedicadas al desarrollo que actúan en los países en desarrollo; b) el PNUD está en condiciones de vincular los problemas medioambientales con las cuestiones más generales referentes al desarrollo, como la gobernanza democrática, la lucha contra la pobreza y la atenuación del riesgo de desastres naturales; c) el PNUD es uno de los principales organismos de ejecución del FMAM, un órgano fundamental de ejecución del Protocolo de Montreal y sede del Programa de Pequeñas Donaciones del FMAM; y d) el PNUD tiene en su ámbito el sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas.

8. Por otra parte, el PNUD debe trabajar en la esfera del medio ambiente, porque los países más pobres son precisamente los que más han sufrido como consecuencia del deterioro medioambiental. El ciclo de pobreza, deterioro del medio ambiente y pobreza aún mayor ha sido desconocido en gran medida por inversionistas, fondos y bancos de desarrollo. El PNUD es más necesario allí donde la capacidad nacional y regional es más pobre. Así ocurre especialmente en materia de acceso a la energía y al agua potable y respecto de la nueva amenaza del cambio climático, que habrá de afectar al desarrollo de los países en los años venideros.

9. En su labor para hacer frente a estos desafíos, el PNUD ha sido en los últimos años un protagonista clave respecto del medio ambiente y el desarrollo sostenible. La evaluación ha puesto de relieve diversos logros al señalar que el PNUD:

a) Ha “contribuido considerablemente a la labor internacional” y actualmente “se cuenta entre las principales organizaciones mundiales que trabajan en ese ámbito” (página xii del texto en inglés);

b) “Ha formado un equipo técnico especializado e idóneo en la sede y en los centros regionales del que la organización puede sentirse orgullosa” (página xii del texto en inglés);

c) “Ha elaborado productos de conocimiento analítico de gran calidad reconocidos por su valor en el diálogo normativo, la promoción y la concienciación” (página xi del texto en inglés);

d) Ha desarrollado y aplicado proyectos ambientales de gran calidad que son “admirables e innovadores como iniciativas aisladas” (página 24 del texto en inglés);

e) Ha ejecutado proyectos del FMAM de manera eficiente y “ha contribuido notablemente a su éxito general” (página 72 del texto en inglés).

10. La administración del PNUD aprecia estas conclusiones y asigna el mérito de los sobresalientes resultados a su personal que trabaja en esta esfera con gran dedicación y profesionalismo.

11. No obstante, el PNUD también tiene presentes las numerosas salvedades que en todo el informe se hacen a las conclusiones. Esas salvedades apuntan a importantes cuestiones que en los próximos años habrán de requerir una atención concentrada de la administración del PNUD. Aunque muchas de las cuestiones planteadas ya han recibido una atención considerable, el PNUD reconoce que es mucho lo que queda por hacer. Se reseñan a continuación los problemas más apremiantes. Es preciso que el PNUD amplíe su base de recursos financieros para la programación ambiental además de la importante base que ya suministra el FMAM (conclusiones 4 y 9).

12. Aunque la evaluación señala reiteradas veces que los proyectos y programas financiados por el FMAM han sido por lo general de la más alta calidad, la administración toma nota de que el empleo preponderante por el PNUD de recursos financieros del FMAM ha dado lugar a algunas consecuencias imprevistas e indeseables. Si bien el PNUD discrepa de la exacta magnitud de esa dependencia según se formula en la evaluación (véase el anexo 2), este problema ha sido reconocido desde hace algún tiempo y el PNUD ha tomado medidas para ampliar su base de financiación. Además del importante nivel de los recursos suministrados en el plano nacional por donantes bilaterales o por los propios países en que se ejecutan los programas, el PNUD ha logrado recientemente algunos éxitos importantes a nivel mundial en la ampliación de su base de recursos. Por ejemplo:

a) El Gobierno de España destina 62,5 millones de dólares por conducto del PNUD al medio ambiente y el cambio climático a través del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio;

b) La Fundación Gates ha comprometido una suma de 19 millones de dólares destinados a promover el acceso a la energía para la población pobre de África Occidental; y

c) El Gobierno del Japón suministra 92,7 millones de dólares por conducto del PNUD en apoyo a la adaptación al cambio climático en África.

Es preciso que el PNUD incorpore consideraciones relativas al medio ambiente en la totalidad de sus programas de desarrollo (conclusiones 6 y 9).

13. El PNUD se ve ante un dilema a este respecto. El PNUD ha asumido un firme compromiso de fomentar la notoriedad y el relieve de los problemas medioambientales al hacer de “el medio ambiente y el desarrollo sostenible” una de sus cuatro principales esferas de actividad, y al establecer el “medio ambiente y energía” como práctica separada. Por otro lado, ese mismo destaque ha hecho posible en algunos casos que la gestión de las cuestiones medioambientales se desarrollara dentro del PNUD con cierto grado de aislamiento respecto de las demás actividades. En los últimos años se han desplegado esfuerzos para zanjar esa separación apuntando con mayor atención a los aspectos medioambientales de la pobreza, la gobernanza, la prevención de las crisis y las cuestiones de género. Puede

verse un ejemplo de esos estímulos recíprocos en el apoyo del PNUD a las siguientes iniciativas:

- a) La Iniciativa sobre Medio Ambiente y Seguridad (<http://www.envsec.org/>);
- b) La Asociación Pobreza-Medio Ambiente (<http://www.povertyenvironment.net/pep/>);
- c) El Pacto Mundial (<http://www.unglobalcompact.org/>);
- d) La Iniciativa sobre Pobreza y Medio Ambiente (<http://www.unpei.org/>);
- e) El Plan de Acción Conjunto sobre Género y Medio Ambiente y Energía;
- f) El Programa sobre Gobernanza y Pobreza: Gobernanza de la Tierra.

14. El PNUD reconoce que queda mucho por hacer, sobre todo en la elaboración y aplicación de salvaguardias sociales y medioambientales para su programación, y para integrar mejor la labor de las dependencias dedicadas al medio ambiente en el plano nacional con la labor que el PNUD cumple en las esferas de la lucha contra la pobreza, la gobernanza democrática y la prevención de las crisis. El primero de esos problemas está siendo abordado actualmente a través de los trabajos en curso destinados a ampliar las “Políticas y procedimientos de programas y operaciones” del PNUD (conocidas también como “Guía del Usuario”). El PNUD necesita fortalecer sus oficinas en los países a fin de que puedan responder con mayor eficacia a las prioridades nacionales y promover una gestión sostenible del medio ambiente en los países en que ejecuta programas (conclusiones 3 y 5).

15. Las mayores ventajas del PNUD se encuentran en sus oficinas en los países, su importante presencia operacional sobre el terreno y sus métodos descentralizados de apoyo a los países para el logro de sus propios objetivos de desarrollo. La administración del PNUD, aunque observa que en la evaluación sólo se examinaron las oficinas en ocho países, los que da una imagen limitada de la capacidad del PNUD, reconoce la necesidad de mejorar permanentemente esa capacidad para que el PNUD siga siendo un asociado valioso en el proceso de desarrollo nacional. El PNUD desarrolla tres esfuerzos con ese fin, apoyando:

a) La Comunidad de prácticas sobre medio ambiente y energía (<http://www.undp.org/energyandenvironment/>). El PNUD estableció en el año 2006 seis “esferas de actividad” básicas de carácter temático. Se alentó al personal a participar en esas comunidades de práctica mundiales para profundizar sus aptitudes y contribuir a las “redes mundiales de conocimientos” del PNUD. Más de 1.400 funcionarios se han incorporado ya en la comunidad de prácticas sobre “medio ambiente y energía”, y la mayoría de ellos —que incluye a más de 300 coordinadores de medio ambiente y energía— actúan en oficinas en los países. En el anexo 3 se presentan ejemplos de intercambio de conocimientos y fomento de la capacidad en toda esta red.

b) Centros de servicios regionales. El apoyo del PNUD a las regiones se ha prestado mediante un fortalecimiento de los centros de servicios regionales, que son fundamentales para prestar apoyo directo a las oficinas en los países, fortalecer la capacidad de éstas y generar productos del conocimiento en cada región. El Grupo sobre Medio Ambiente y Energía (que comprende al FMAM y otras dependencias)

cuenta con más de 70 funcionarios destinados a centros de servicios regionales y otros lugares de destino sobre el terreno.

c) Fomento de la capacidad en las oficinas en los países. El PNUD ha suministrado un volumen considerable de actividades de formación y fomento de la capacidad para funcionarios de las oficinas en los países. Por ejemplo, en 2007 y 2008 apoyó cuatro reuniones regionales de comunidades de práctica; seis reuniones regionales de capacitación sobre el cambio climático a las que asistieron 138 funcionarios superiores; y numerosas misiones correspondientes a la Iniciativa sobre Pobreza y Medio Ambiente.

Es preciso que el PNUD aproveche la función central que le corresponde en el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo para realizar las posibilidades que ofrecen sus ventajas operacionales a nivel de los países y el enfoque orientado a los países respecto del medio ambiente y el desarrollo sostenible (conclusión 7).

16. El PNUD cuenta con tres vías principales para realizar esto. La primera es la función que cumple en el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), en que las consideraciones referentes al medio ambiente deben formar parte de los análisis y programas de los equipos de las Naciones Unidas en los países. En segundo lugar, en su carácter de anfitrión del sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas, el PNUD tiene que asegurar que los coordinadores residentes cuenten con la información y los instrumentos que necesitan para promover la gestión sostenible del medio ambiente como parte del programa general de las Naciones Unidas en favor del desarrollo. En tercer término, es preciso que el PNUD siga fortaleciendo su especial asociación con el PNUMA, haciendo hincapié en las operaciones a nivel de los países junto con la función científica y normativa más general del PNUMA. El PNUD ha realizado progresos en los últimos tiempos en la totalidad de estos tres frentes, pero reconoce la necesidad de hacer mucho más:

a) GNUM. El PNUD colabora con el GNUM en el marco del Grupo de Trabajo sobre Cuestiones de Programación, para: a) mejorar la orientación y el apoyo respecto de la incorporación de la sostenibilidad medioambiental en la programación; y b) la integración del cambio climático en la programación.

b) Coordinadores residentes de las Naciones Unidas. En los últimos ocho meses, y sobre todo en la preparación de la Conferencia de Bali sobre el Cambio Climático de diciembre de 2007, el PNUD organizó una serie de reuniones regionales de consulta con 61 representantes residentes del PNUD o coordinadores residentes de las Naciones Unidas, 37 representantes residentes adjuntos del PNUD y directores de oficinas en los países y otros 40 altos funcionarios con fines de concienciación, orientación y fomento de la capacidad de esos miembros fundamentales de los equipos de las Naciones Unidas en los países.

c) PNUMA. El PNUD está negociando la renovación de su memorando de entendimiento trienal con el PNUMA, incluyendo anexos especiales que contienen acuerdos detallados y disposiciones de trabajo referentes a la Iniciativa sobre Pobreza y Medio Ambiente y cuestiones tales como la adaptación para el cambio climático.

Es preciso que el PNUD siga desarrollando mejores sistemas de gestión basados en los resultados para una mejor vigilancia de los progresos y para adaptar mejor los

recursos a las necesidades y las prioridades estratégicas de los países (conclusiones 2 y 8).

17. Varios de los problemas que se destacan en la evaluación no son exclusivos de la labor del PNUD en materia de medio ambiente y energía, sino que representan problemas más sistemáticos que se le plantean. Frente a ellos, el PNUD puso en marcha en febrero de 2008 una plataforma mejorada de gestión basada en los resultados que: a) comprende instrumentos para la gestión en función de los resultados en apoyo de las prioridades nacionales en materia de desarrollo; b) facilita al PNUD información sobre resultados con fines de responsabilidad, aprendizaje en materia de organización y procedimientos de decisión; y c) ofrece una base sólida para comunicar los resultados alcanzados por el PNUD al público. También se han hecho progresos durante el año 2008 en otras mejoras:

- i) La revisión del capítulo sobre gestión de resultados de la Guía del Usuario para establecer normas institucionales más precisas que fijen resultados realistas, escoger indicadores y fiscalizar los progresos;
- ii) La elaboración de directrices para supervisar e informar sobre el marco de resultados de desarrollo del plan estratégico a nivel nacional, regional e institucional; y
- iii) Organizar talleres regionales y apoyo especial para mejorar la gestión en función de los resultados, centrados en la evaluación y mejora de la capacidad nacional y del PNUD para la planificación, supervisión e información mediante el aprendizaje personal y en línea.

18. A pesar de lo anterior, la administración del PNUD tiene clara conciencia de los problemas que se le plantean para la determinación de los resultados. Por una parte, el PNUD no es más que uno de los múltiples asociados para el desarrollo a nivel de los países, lo que hace difícil medir sus contribuciones específicas al progreso general del desarrollo. Por otro lado, en vista de su objetivo declarado de apoyar las prioridades nacionales en materia de desarrollo y teniendo en cuenta la diversidad de las prioridades que se le plantean al actuar en un vasto conjunto de países, el PNUD se encuentra con el considerable problema de cómo agregar y consolidar una síntesis de sus propios resultados. No obstante, la administración del PNUD está empeñada en atender tanto las necesidades de los países en que se ejecutan programas como las de los países donantes.

19. Los cuadros de resumen que comienzan en la página 12 presentan medidas concretas que habrán de adoptar las diversas dependencias del PNUD en cada una de estas esferas en los próximos meses y años, atendiendo punto por punto las recomendaciones concretas hechas por el equipo de evaluación.

III. Aclaraciones y otras informaciones

20. Antes de responder a las recomendaciones concretas hechas por la evaluación, la administración del PNUD desea destacar algunas cuestiones planteadas en el informe de evaluación que, según estima la administración, podrían entenderse con otro criterio o interpretarse de manera diferente.

21. La evaluación está basada en su mayor parte en estudios de casos que se llevaron a cabo en sólo ocho de los más de 130 países en que se ejecutan programas.

Sin controvertir necesariamente las conclusiones alcanzadas en esos ocho países, el PNUD estima que existe en la evaluación una tendencia excesiva a generalizar y aplicar las conclusiones a la totalidad del PNUD. Por ejemplo, se afirma en la evaluación que “los equipos dedicados al medio ambiente y la energía de las oficinas en los países no parecen ser sólidos y sólo en raras ocasiones participan en un discurso de alto nivel sobre políticas con los gobiernos y otros donantes acerca de temas relativos al medio ambiente y la energía fuera de los ámbitos de interés específico para el FMAM” (página xiii del texto en inglés). Sin dejar de reconocer la necesidad de fortalecer las oficinas en los países, el PNUD podría señalar numerosos casos en que sus funcionarios, sus consultores y sus proyectos han planteado a gobiernos y donantes, en los niveles más altos, una amplia variedad de cuestiones relativas al medio ambiente.

22. La evaluación parece adjudicar injustamente a la esfera del medio ambiente y la energía problemas que se aplican al conjunto del PNUD. Por ejemplo, una de las críticas consiste en que “los programas del PNUD en materia de medio ambiente y energía han dependido fundamentalmente de la financiación externa” (página 72 del texto en inglés). Esto es verdad respecto de todos los programas del PNUD. En el marco de financiación multianual 2004–2007, sólo un 15% de los desembolsos para programas provino de recursos ordinarios (2.140 millones de dólares en un total de 14.290 millones). El porcentaje en lo referente al medio ambiente y la energía fue del 13% (160 millones de dólares en un total de 1.260 millones). Los detalles se encuentran en el anexo 4. Sin perjuicio de esto, el PNUD es consciente de la necesidad de asignar más recursos básicos al medio ambiente y la energía con una mayor diversificación que supere la excesiva dependencia de los recursos del FMAM.

23. Algunas de las conclusiones que se extraen son ajenas al alcance de la evaluación. Por ejemplo, los evaluadores llegan a la conclusión de que “durante los dos últimos decenios ha habido pocos indicios evidentes de auténticas mejoras en la capacidad gubernamental de ordenar el medio ambiente” (página 72 del texto en inglés). Esta generalización indiscriminada va claramente más allá del alcance de la evaluación, que extrajo lo esencial de su información de sólo ocho estudios de casos relativos a países determinados. No quiere decir esto que la tarea de desarrollo de la capacidad nacional se haya completado, ni mucho menos: en realidad, constituye la razón de ser misma del PNUD. Pero en la esfera del medio ambiente y la energía el PNUD estima que una descalificación global de los progresos alcanzados en los últimos 20 años no es ni útil ni justa. Las cuestiones medioambientales tienen hoy en los programas nacionales una prioridad tan alta como acaso nunca antes hayan tenido. A pesar de ello, el PNUD reconoce que estas cuestiones muchas veces sufren el peso aplastante de otros objetivos prioritarios referentes al rápido crecimiento económico o a problemas abrumadores de pobreza (o de inestabilidad política). El informe contiene algunas incoherencias y simplificaciones excesivas.

24. Por ejemplo, en la evaluación se critica al PNUD porque “se hayan sustituido cuestiones ambientales nacionales de gran prioridad (como la salud medioambiental, el suministro de agua y el saneamiento, y la gestión de la energía) por prioridades del [FMAM]” (página viii del texto en inglés). Esto es verdad hasta cierto punto, pero la conclusión encubre una realidad más compleja. También desconoce lo que se indica en otro lugar del informe: “el mandato principal en materia de abastecimiento de agua y saneamiento y de barrios de tugurios urbanos corresponde al UNICEF y a ONU Hábitat, respectivamente” (página 10 del texto en inglés). Podría haberse

añadido en el informe que el mandato respecto de la salud medioambiental corresponde principalmente a la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y a la Organización Mundial de la Salud y que la gestión y el desarrollo de la energía se vinculan por lo general con importantes proyectos de infraestructura que corresponden principalmente a la competencia de los bancos de desarrollo.

25. Esto no significa que el PNUD no tenga interés o no tenga capacidad interna respecto de tales materias. Lejos de ello: el PNUD se desempeña activamente en todas ellas. Por ejemplo, en lo que respecta al cambio climático, el objetivo principal del PNUD es promover el desarrollo sostenible de la energía e impulsar actividades que generen múltiples beneficios de desarrollo. Esos beneficios toman la forma de una reducción de la factura energética de los países importadores de petróleo; una mayor seguridad energética; mejor acceso de la población pobre a la energía; y reducción de los perjuicios causados a la salud medioambiental local. En todas estas esfera intersectoriales, la labor del PNUD debe: a) realizarse en estrecha colaboración con otras organizaciones de las Naciones Unidas o bancos de desarrollo competentes; b) abordarse con la perspectiva del desarrollo de la capacidad; y c) ajustarse a los objetivos prioritarios establecidos en el plan estratégico, en especial para apoyar la incorporación de los problemas medioambientales en las estrategias nacionales de desarrollo. En otras palabras, el papel del PNUD es más intersectorial que sectorial.

26. Por último, acerca de este punto los evaluadores omiten reconocer: a) que las “prioridades del FMAM” son objetivos medioambientales prioritarios dispuestos en el plano intergubernamental que están vinculados directamente con el desarrollo sostenible; y b) que el FMAM ha desplazado sus esfuerzos para orientarlos a una programación que vincula los beneficios mundiales más directamente con el logro de objetivos prioritarios nacionales y locales de desarrollo sostenible. El PNUD, como organismo de ejecución del FMAM, estaba ejecutando —y ejecutando eficazmente— la política de financiación de actividades medioambientales acordada por la comunidad internacional. Puede haber alguna diferencia entre las prioridades medioambientales del FMAM y las “otras”; pero no tan extraordinaria como sugiere la evaluación. La evaluación tiende a extenderse acerca de problemas ampliamente reconocidos y que ya han sido resueltos o se están resolviendo.

27. La evaluación contiene observaciones sobre los problemas relacionados con la integración en los centros regionales de la labor en materia de medio ambiente relacionada con el FMAM y la que es ajena a éste, señalando que “si bien se trata de iniciativas prometedoras, el tiempo hablará de su éxito y de la posibilidad de reproducirlas en otras regiones” (página ix del texto en inglés). En realidad, la labor en materia de medio ambiente realizada en Bratislava ha estado integrada desde 2005 y es un éxito sin reservas. Bangkok y Panamá están siguiendo su ejemplo. En el tercer trimestre de 2007, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe convino con la Dirección de Políticas de Desarrollo en compartir la financiación del puesto de un director de gestión regional a quien se encomendó la dirección de la gestión integrada del medio ambiente y la energía en la región. La gestión integrada mancomuna los recursos financieros del programa regional de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe con los recursos humanos y financieros de la Oficina de Políticas de Desarrollo, incluyendo a asesores técnicos y de política regionales financiados por el marco de cooperación mundial y el FMAM. En la Oficina Regional para Asia y el Pacífico, la sincronización de todas las actividades

relativas al medio ambiente y el desarrollo sostenible se procura poniendo a su servicio la labor de las dependencias internas fundamentales, en particular la Dirección de Políticas de Desarrollo, el Grupo sobre Medio Ambiente y Energía, el FMAM, la Oficina Regional para Asia y el Pacífico y las oficinas en los países. En el anexo 5 se presenta más información al respecto.

28. Un ejemplo similar se refiere a la adaptación entre el FMAM y el Grupo sobre Medio Ambiente y Energía en la sede: “De todas maneras, sigue habiendo dificultades para aumentar la integración o convergencia de los equipos del Fondo con el resto del Grupo sobre Energía y Medio Ambiente” (página xiii del texto en inglés). En realidad, la plena adaptación operacional completa entre el Grupo sobre Energía y Medio Ambiente y el FMAM entró en aplicación el 1º de julio de 2008.

29. Un tercer ejemplo es la relación existente entre el PNUD y el PNUMA: “Un examen de la cooperación a largo plazo indica que, en algunos casos, sigue siendo difícil de superar la competitividad por los recursos, las incompatibilidades entre la cultura y los sistemas de cada organización, la falta de claridad sobre los papeles respectivos sobre el terreno y la persistente desconfianza entre el personal” (página xiv del texto en inglés). Esto es una considerable exageración. El PNUD y el PNUMA están tramitando la renovación de su memorando de entendimiento, en vigor desde hace mucho tiempo, con acuerdos de trabajo detallados en esferas como la pobreza y el medio ambiente, y el cambio climático. La evaluación sigue conteniendo diversos errores fácticos o interpretaciones injustificadas.

30. Un ejemplo importante es la afirmación de que el plan estratégico del PNUD para 2008–2011 “no tiene en cuenta ni resuelve los problemas principales que se derivan del alto grado de dependencia de los recursos del FMAM” (página xiv del texto en inglés). Por el contrario, la segunda de las áreas principales de resultados en lo relativo al medio ambiente y el desarrollo sostenible consiste en movilizar financiación destinada al medio ambiente para los países en desarrollo al margen del FMAM. En el anexo 6 figura un examen de la sección pertinente del plan estratégico.

31. Otro ejemplo importante es la aseveración de que “no tenía mucho sentido que los recursos del Fondo respondieran a una priorización de las necesidades y oportunidades generales en materia de medio ambiente y energía a nivel nacional” (página 66 del texto en inglés). En realidad, el FMAM no puede financiar proyectos ni programas que estén fuera de los objetivos prioritarios nacionales declarados en materia de desarrollo, ni hacerlo sin una solicitud específica de asistencia de los países en que se ejecutan los programas. Si bien es cierto que el Fondo Mundial para el Medio Ambiente estaba, y está, destinado a atender problemas mundiales relativos al medio ambiente, el PNUD ha obtenido más de dos dólares de cofinanciación por cada dólar proveniente del FMAM (aunque muchos de esos recursos no pasan por la contabilidad del PNUD). Esto alcanzó a 5.560 millones de dólares de cofinanciación movilizada por el PNUD para iniciativas referentes al medio ambiente en el período de 1991–2008. Esa cofinanciación, por definición, tiene por objeto lograr beneficios nacionales, mientras que los recursos del FMAM cubren gastos de beneficios mundiales. El anexo 7 contiene más información a este respecto.

32. Un último ejemplo es la afirmación tajante que se hace en la evaluación de que “no hay prácticamente ningún indicio de que los planes y las estrategias mundiales del PNUD hayan influido de manera significativa en la asignación de recursos

financieros o en la selección de prioridades y actividades programáticas para los programas descentralizados de los países” (página ix del texto en inglés). Esta aseveración no sólo excede del alcance y la competencia de la evaluación, sino que el PNUD ha desplegado importantes esfuerzos para precisar los objetivos de sus actividades, como se analiza en el anexo 8.

IV. De cara al futuro

33. No obstante estas varias aclaraciones, el PNUD aprecia la franca evaluación de los numerosos problemas y hasta insuficiencias de su labor en materia de medio ambiente y energía que se destacan en el informe. El PNUD está empeñado en hacer frente a esas dificultades. En el anexo 1 se indican las medidas concretas, los responsables respectivos y los plazos.

Anexo

Recomendaciones y respuestas de la administración

Recomendación 1 de la evaluación. *El PNUD debería demostrar mejor que procura cumplir su mandato claramente definido en las esferas del medio ambiente y la energía, en lugar de satisfacer las prioridades concretas de un reducido número de donantes o fondos importantes.*

Respuesta de la administración

El PNUD lo ha hecho, por lo menos en el plano mundial. El mandato del PNUD con respecto al medio ambiente y la energía es: a) promover la gestión sostenible de los recursos ambientales dentro del contexto más general del desarrollo humano sostenible; y b) promover la vinculación entre la gestión sostenible del medio ambiente y la lucha contra la pobreza, la gobernanza democrática y la prevención de las crisis. Durante el anterior ciclo de programación multianual, el PNUD formuló los lineamientos de sus servicios medioambientales exactamente en conformidad con las esferas programáticas del FMAM y el Protocolo de Montreal: conservación de la diversidad biológica, gestión sostenible de la tierra, protección internacional del agua, gestión de las sustancias químicas, etc. En el plan estratégico para 2008–2011, en cambio, el PNUD ha definido sus objetivos en materia medioambiental en conformidad con su mandato y sus prioridades estratégicas de nivel superior y no en términos de campos técnicos definidos estrechamente. Esos objetivos estratégicos incluyen la ayuda a los países para: a) integrar las consideraciones medioambientales en los procesos nacionales de planificación del desarrollo; b) movilizar la financiación destinada a las cuestiones relativas al medio ambiente de fuentes distintas de los fondos mundiales firmemente establecidos; c) la adaptación al cambio climático; y d) fortalecer la gestión local de los recursos destinados al medio ambiente. El PNUD necesita afinar su estrategia respecto de cada una de estas cuatro principales esferas de resultados. Se ha elaborado y aprobado una estrategia amplia de apoyo a la adaptación al cambio climático.

Principales medidas	Plazo	Dependencias responsables	Seguimiento	
			Situación	Observaciones
1.1 Establecer, como parte del proceso de planificación estratégica, prioridades estratégicas en materia de medio ambiente y energía que correspondan a la misión y la capacidad del PNUD	Enero de 2007 a julio de 2008	Dirección de Políticas de Desarrollo/Grupo sobre Energía y Medio Ambiente y Grupo de Apoyo a las Operaciones	En curso	Esta labor se inició durante el desarrollo del plan estratégico para 2008-2011
1.2 Afinar las prioridades estratégicas en materia de medio ambiente y energía en las principales esferas de resultados conforme a un campo de actividad propio del PNUD que sea realista, así como a las necesidades de los países más pobres; determinar las lagunas existentes en los recursos; y exponerla a los donantes.	Enero de 2007 a diciembre de 2008	Dirección de Políticas de Desarrollo/Grupo sobre Energía y Medio Ambiente	En curso	Se ha elaborado una estrategia respecto del cambio climático y ha sido aprobada como primera etapa

1.3 Preparar informes periódicos sobre las fuentes y la distribución de los recursos financieros y humanos según los objetivos, las prioridades y los programas aprobados.	Anualmente desde diciembre de 2008 hasta diciembre de 2011	Dirección de Políticas de Desarrollo/Grupo sobre Energía y Medio Ambiente		
Recomendación 2 de la evaluación. <i>El PNUD debería asumir un papel dinámico para responder a las prioridades nacionales.</i>				
Respuesta de la administración				
Teniendo establecidas las prioridades estratégicas indicadas, el PNUD necesita ahora poner en práctica estos compromisos mediante una programación a nivel de los países con la elaboración y aprobación del próximo ciclo de evaluaciones comunes para los países, los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y los documentos de programas para los países, en especial los países menos adelantados (PMA) y los pequeños Estados insulares en desarrollo. El PNUD debe promover y buscar oportunidades para que los problemas relativos al medio ambiente y la energía se incorporen en los planes y programas nacionales de desarrollo, y fomentar la capacidad de trabajo a su respecto a nivel de los países.				
Principales medidas	Plazo	Dependencias responsables	Seguimiento	
			Situación	Observaciones
2.1 Como parte del proceso de preparación de las evaluaciones comunes para los países, el MANUD y los documentos de programas para los países, formular prioridades estratégicas en materia de medio ambiente y energía respondiendo a objetivos nacionales de desarrollo sostenible, sobre todo en los PMA y los pequeños Estados insulares en desarrollo, con inclusión de los objetivos prioritarios para los que no puede obtenerse financiación del FMAM.	Julio de 2008 a diciembre de 2009	Oficinas regionales y en los países		
2.2 Promoción y búsqueda de oportunidades para que los problemas relativos al medio ambiente y la energía se incorporen en los planes y programas nacionales de desarrollo.	Enero de 2008 a diciembre de 2011	Oficinas en los países, con apoyo de la Dirección de Políticas de Desarrollo/Grupo sobre Energía y Medio Ambiente, centros de servicios regionales y oficinas regionales	En curso	Parte de esta labor se cumple con apoyo de la iniciativa conjunta PNUMA/PNUD sobre la pobreza y el medio ambiente

2.3 Desarrollar aún más, a nivel de los países, la capacidad en materia de medio ambiente y energía, en particular promoviendo redes dinámicas de “comunidades de práctica” y de conocimientos.	Julio de 2008 a diciembre de 2011	Dirección de Políticas de Desarrollo y oficinas regionales/centros de servicios regionales	En curso	El sitio “EE-Net” tiene ahora 1.400 suscriptores. La Dirección de Políticas de Desarrollo está aplicando un sistema de gestión de conocimientos perfeccionado, denominado “Teamworks”.
2.4 Llevar a cabo periódicamente un inventario de las existencias en materia de medio ambiente y energía a nivel de los países.	Anualmente desde marzo de 2008 hasta marzo de 2011	Dirección de Políticas de Desarrollo/Grupo sobre Energía y Medio Ambiente/centros de servicios regionales		
Recomendación 3 de la evaluación. <i>El PNUD debería determinar y aplicar incentivos y acuerdos institucionales para promover la incorporación de las cuestiones relativas al medio ambiente en todas las esferas de actividad más importantes.</i>				
Respuesta de la administración				
Es preciso que el PNUD preste mayor atención a la incorporación de las cuestiones relativas al medio ambiente y la energía en sus actividades principales (lucha contra la pobreza, gobernanza democrática, y prevención de crisis y recuperación tras ellas). Esto exige un empeño en todos los niveles de la organización y no sólo en la actividad relativa al medio ambiente y la energía. El PNUD también debería acelerar la transición de la adaptación al cambio climático como una cuestión medioambiental a un concepto incorporado en la preocupación por el desarrollo en el que participe toda la organización. Debería considerarse la adaptación al cambio climático como la prioridad más representativa del PNUD en general.				
Principales medidas	Plazo	Dependencias responsables	Seguimiento	
			Situación	Observaciones
3.1 Agregado de directrices sobre salvaguardias sociales y medioambientales a la guía de “Políticas y procedimientos de programas y operaciones”.	Abril de 2008 a diciembre de 2008	Dirección de Políticas de Desarrollo/Grupo sobre Energía y Medio Ambiente	En curso	
3.2 Seguir desarrollando la estrategia aprobada en relación con el cambio climático en todas las actividades, oficinas regionales y oficinas en los países.	Octubre de 2007 a diciembre de 2009	Dirección de Políticas de Desarrollo/Grupo sobre Energía y Medio Ambiente	En curso	El proyecto de estrategia respecto del cambio climático fue presentado a los coordinadores residentes y representantes residentes entre octubre de 2007 y febrero de 2008.

3.3 Fortalecimiento de la colaboración con las actividades relativas a la pobreza en la ejecución de la Iniciativa sobre Pobreza y Medio Ambiente.	Julio de 2008 a julio de 2010	Dirección de Políticas de Desarrollo/Grupo sobre Energía y Medio Ambiente/Grupo sobre la Pobreza y oficinas en los países		
3.4 Fortalecer la colaboración con las actividades referentes a la gobernanza en materias relacionadas con la gestión de los recursos ambientales, como la tenencia de la tierra, la propiedad de los recursos naturales y la gestión de los recursos hídricos.	Julio de 2008 a diciembre de 2011	Dirección de Políticas de Desarrollo/Grupo sobre Energía y Medio Ambiente, Grupo sobre la Gobernanza Democrática y oficinas en los países		
3.5 Fortalecer la colaboración con las actividades en materia de prevención de crisis y recuperación tras ellas en materias relacionadas con el deterioro medioambiental y la inestabilidad política.	Julio de 2008 a diciembre de 2011	Dirección de Políticas de Desarrollo/Grupo sobre Energía y Medio Ambiente, Grupo sobre la Gobernanza Democrática y oficinas en los países.		

Recomendación 4 de la evaluación. *El PNUD debería determinar las opciones para reforzar las capacidades relativas al medio ambiente y la energía de sus oficinas en los países.*

Respuesta de la administración

Como las oficinas en los países son la vanguardia del PNUD para su actividad en los países en que se ejecutan sus programas, es fundamental que el personal de esas oficinas —desde el Representante Residente hasta los asistentes de programas— dedique el máximo nivel de profesionalismo, competencia y empeño, no sólo a la misión básica del PNUD de lucha contra la pobreza, sino también a los factores que afectan profundamente a los niveles de pobreza, como la calidad del medio ambiente. Por lo tanto, el PNUD debe realizar más y más inversiones en la capacidad de esos funcionarios, en particular mediante la formación, las redes de conocimientos y los productos del conocimiento.

Principales medidas	Plazo	Dependencias responsables	Seguimiento	
			Situación	Observaciones
4.1 Intensificar los esfuerzos encaminados a que los representantes residentes y los directores nacionales centren su atención en el medio ambiente y la energía como elemento fundamental del desarrollo sostenible y desarrollen su capacidad personal en esas materias.	Julio de 2008 a julio de 2010	Dirección de Políticas de Desarrollo/Grupo sobre Energía y Medio Ambiente y oficinas regionales		

4.2 Creación de nuevos puestos, reclasificación de puestos actuales en una categoría superior e incremento del personal disponible en los centros regionales.	Julio de 2008 a junio de 2009	Dirección de Políticas de Desarrollo y oficinas regionales	En curso	Se está contratando a directores de gestión en cada centro de servicios regionales, en algunos casos en la categoría L6.
4.3 Estudiar mejoras de las perspectivas de carrera de los especialistas técnicos destinados a centros regionales y oficinas en los países.	Septiembre a diciembre de 2008	Oficina de Recursos Humanos		