Naciones Unidas E/AC.51/2013/2

Consejo Económico y Social

Distr. general
7 de febrero de 2013
Español
Original: inglés

Comité del Programa y de la Coordinación
53º período de sesiones
Período de sesiones sustantivo, 3 a 28 de junio de 2013
Tema 3 b) del programa provisional*
Cuestiones relativas a los programas: evaluación

Evaluación de los programas del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

"El PNUMA ha obtenido resultados positivos en una amplia variedad de cuestiones ambientales, pero sigue necesitando enfocar mejor su programa de trabajo y fortalecer los procesos internos y las oficinas regionales"

Resumen

En su 51º período de sesiones, el Comité del Programa y de la Coordinación seleccionó al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para realizar una evaluación que examinará en su 53º período de sesiones, que se celebrará en junio de 2013. En su resolución 66/8, la Asamblea General hizo suya esa elección.

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna examinó la pertinencia, la eficiencia, la efectividad y el efecto del PNUMA utilizando métodos cualitativos y cuantitativos, incluido un examen de la documentación, entrevistas, encuestas, grupos de discusión, misiones sobre el terreno, observación directa de reuniones internas y foros intergubernamentales y un metaanálisis de los informes de evaluación del PNUMA.

El PNUMA ha obtenido resultados positivos en una amplia variedad de cuestiones ambientales, pero sigue necesitando enfocar mejor su programa de trabajo y fortalecer los procesos internos y las oficinas regionales. Con productos como la serie de informes Perspectivas del Medio Ambiente Mundial y el informe *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, el

* E/AC.51/2013/1.

13-22747 (S) 040313 040313

Se ruega reciclar

PNUMA ha facilitado el acceso a información científica pertinente en unos plazos oportunos sobre los desafíos ambientales y ha contribuido a cambios políticos y mejoras en el medio ambiente. Ha sido crucial para el desarrollo de estándares y normas ambientales mundiales y ha logrado resultados positivos en el desarrollo de la capacidad de los gobiernos nacionales, aunque la sostenibilidad de los resultados ha sido desigual.

El PNUMA concertó asociaciones con una amplia gama de entidades como elemento clave para ejecutar su programa de trabajo. Las asociaciones fueron cruciales para que el PNUMA pudiera superar las limitaciones que constituyen su tamaño relativamente pequeño, sus recursos limitados y su escasa presencia en los países. En lo referente a fomentar la aplicación coherente de la dimensión ambiental del desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas, el PNUMA ha logrado algunos resultados positivos, en particular mediante la revitalización del Grupo de Gestión Ambiental. Sin embargo, la falta de definición clara y el solapamiento entre las funciones de distintas entidades de las Naciones Unidas han constituido un desafío. Pese a que las oficinas regionales del PNUMA han recibido recursos adicionales y una mayor delegación de autoridad, el PNUMA todavía no ha respondido adecuadamente a los llamamientos de los Estados para que se fortalezcan las oficinas, que no han materializado aún todo su potencial estratégico.

El PNUMA está más orientado a los resultados debido a una inversión importante en procesos de planificación y gestión más robustos. La reforma del PNUMA sigue en marcha, aunque lleva retraso en lo tocante a los procedimientos cruciales para el enfoque de programas, la rendición de cuentas institucional y la asignación de recursos. Una mayor institucionalización del proceso de reforma del PNUMA ha dado lugar a un mayor énfasis en la estrategia de mediano plazo para 2014-2017 y el programa de trabajo para 2014-2015.

Dado el contexto mundial, que sigue amenazado por tendencias negativas y riesgos crecientes, la eficacia del PNUMA tiene una importancia más crítica que nunca. Sus mandatos normativo y operacional deben ejecutarse de forma complementaria, cohesiva y de manera que se refuercen mutuamente —a nivel nacional, regional y mundial— para mejorar la eficacia del Programa. La intersección de las labores operacionales y de normativa ambiental es donde el PNUMA tiene su mayor ventaja comparativa y potencial para realizar una aportación más importante.

La OSSI recomienda que el PNUMA:

a) Corrija en sus asociaciones las deficiencias detectadas en la evaluación en lo relativo a la comunicación con sus asociados y la medición de la eficacia en función de los costos;

b) Prepare una estrategia para mejorar su función de creación de capacidades;

c) Fortalezca más sus oficinas regionales;

d) Establezca criterios claros y transparentes para la asignación de recursos humanos y financieros a actividades de las esferas temáticas prioritarias;

e) Finalice y aplique el proyecto de mandatos de septiembre de 2012 de los coordinadores de subprogramas.

Índice

Página

I. Introducción . . . 5

II. Orientación y metodología . . . 5

III. Antecedentes . . . 6

IV. Resultados de la evaluación . . . 10

A. Mantener en examen la situación del medio ambiente mundial . . . 10

B. Encauzar y promover la cooperación y la acción a nivel internacional . . . 10

C. Prestar asesoramiento normativo y proporcionar información anticipada . . . 14

D. Facilitar la elaboración, aplicación y evolución de las normas y estándares y establecer vínculos coherentes entre los convenios internacionales relativos al medio ambiente . . . 17

E. Fortalecer el apoyo tecnológico y la capacidad en consonancia con las necesidades y prioridades de los países . . . 18

F. Cuestiones intersectoriales: oficinas regionales y sistemas internos . . . 19

V. Conclusión . . . 24

VI. Recomendaciones . . . 26

Anexo

Observaciones recibidas del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente sobre la evaluación de programas del PNUMA, que figuran en un memorando de fecha 18 de enero de 2013 dirigido a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna por el Jefe de Gabinete del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente . . . 28

I. Introducción

1. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) eligió al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para ser evaluado sobre la base de una evaluación de riesgos realizada en 2008. El Comité del Programa y de la Coordinación seleccionó la evaluación para examinarla en su 53º período de sesiones, que tendrá lugar en junio de 2013 (véase A/66/16, párr. 66). La Asamblea General hizo suya la selección en el párrafo 6 de su resolución 66/8.

2. De conformidad con el Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación, el objetivo de la evaluación era determinar en la forma más sistemática y objetiva posible la pertinencia, la eficiencia, la efectividad y el efecto del PNUMA (véase ST/SGB/2000/8, párr. 7.1).

II. Orientación y metodología

3. La evaluación se centró en el desempeño del PNUMA desde 2008, y la principal recopilación de datos concluyó en agosto de 2012, aunque a fin de fortalecer el análisis se tuvieron en cuenta también los años anteriores. No se incluyó la capacidad de supervisión y evaluación del PNUMA, que fue objeto de una inspección de la OSSI en 2011 (IED-12-004).

4. La evaluación empleó los siguientes métodos de recopilación de datos cualitativos y cuantitativos:

a) Examen de la documentación pertinente, incluidos documentos internos y públicos de las Naciones Unidas y documentos externos sobre el PNUMA;

b) Examen de la información de vigilancia y presentación de informes del Sistema Integrado de Seguimiento e Información sobre la Documentación;

c) Encuesta electrónica a todo el personal del cuadro orgánico y categorías superiores del PNUMA. La encuesta (en adelante, la “encuesta del PNUMA”) se realizó entre el 16 de abril y el 1 de junio de 2012. Se envió a 461 miembros del personal, de los cuales 328 respondieron (tasa de respuesta del 71%);

d) Encuesta electrónica a los 58 Estados miembros del Consejo de Administración del PNUMA. La encuesta (en adelante, la “encuesta del Consejo de Administración”) se realizó entre el 16 de mayo y el 6 de agosto de 2012. Respondieron 20 Estados miembros (tasa de respuesta del 33%)[1] ;

e) Once grupos de discusión compuestos por miembros del personal y la administración del PNUMA;

f) Un total de 247 entrevistas semiestructuradas presenciales o telefónicas a personal del PNUMA; Estados miembros; asociados, incluidos organismos de las Naciones Unidas; representantes de las secretarías de acuerdos ambientales

[1] La baja tasa de respuesta limita la capacidad para extraer conclusiones generalizadas sobre los resultados de la encuesta. En el presente informe, los resultados de las encuestas se interpretan junto con datos similares procedentes de otras fuentes. Los resultados de ambas encuestas aquí presentadas se han calculado sin tener en cuenta las respuestas “no opina”.

multilaterales; representantes de organizaciones científicas y del sector privado; y representantes de organizaciones no gubernamentales. Algunas entrevistas se realizaron en el transcurso de misiones en la sede del PNUMA en Nairobi y en las oficinas del Programa de Bangkok, Brasilia, Ginebra, Nueva York, Panamá, París y Washington, D.C.;

g) Observación directa de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, una asamblea pública del PNUMA, un retiro de trabajo para personal directivo superior del PNUMA y una reunión del Comité de Representantes Permanentes ante el PNUMA;

h) Un metaanálisis de una muestra no aleatoria de 30 de los 62 informes finales de evaluación de proyectos finalizados del PNUMA en el período comprendido entre 2008 y 2011[2];

i) Examen de 21 exámenes externos, informes de auditoría y evaluaciones del PNUMA.

Todos los análisis se triangularon con datos procedentes de múltiples fuentes para fortalecer los resultados de la evaluación.

5. Un grupo consultivo externo compuesto por tres expertos reconocidos internacionalmente en el medio ambiente examinó los parámetros de la evaluación, los instrumentos de recopilación de datos y el proyecto de informe.

6. La OSSI consultó con el PNUMA durante la realización de la evaluación y le agradece su colaboración y su asistencia. El anexo del presente informe expone la respuesta del PNUMA al proyecto de informe.

III. Antecedentes

Historia y mandato

7. La Asamblea General estableció el PNUMA en 1972 en su resolución 2997 (XXVII) para promover la cooperación internacional en relación con el medio ambiente y recomendar, cuando procediese, políticas al respecto, y trazar las directrices generales para la dirección y coordinación de los programas relativos al medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas. El mandato del PNUMA ha evolucionado con las decisiones posteriores del Consejo de Administración:

a) La Declaración de Nairobi sobre el papel y el mandato del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, adoptada por el Consejo de Administración en su decisión 19/1, declaró que el PNUMA era el principal órgano de las Naciones Unidas en la esfera del medio ambiente y la principal autoridad ambiental mundial que establezca las actividades en pro del medio ambiente, promueva la aplicación coherente de los aspectos ambientales del desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas y actúe como defensor autorizado del medio ambiente a nivel mundial;

[2] La muestra se seleccionó en función de: a) equilibrio entre evaluaciones de proyectos financiados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y proyectos no financiados por ese Fondo; b) fecha de finalización del proyecto; c) representación geográfica; d) equilibrio entre proyectos monopaís y proyectos multipaís; y e) representación de subprogramas del PNUMA.

b) En su decisión SS.VII/1, sobre gobernanza ambiental a nivel internacional, y su apéndice, conocidos como el "Conjunto de medidas de Cartagena", el Consejo de Administración pidió que se fortaleciesen las funciones, facultades y situación financiera del PNUMA; fortalecer la base científica del PNUMA; mejorar la coordinación y la coherencia entre acuerdos ambientales y multilaterales; y estrechar la coordinación y la cooperación en todo el sistema de las Naciones Unidas, entre otros a través del Grupo de Gestión Ambiental;

c) En el Plan Estratégico de Bali para el apoyo tecnológico y la creación de capacidad, aprobado por el Consejo de Administración en la sección I de su decisión 23/1, se solicitó al PNUMA que mejorase la prestación de servicios en relación con el apoyo tecnológico y la creación de capacidad y fortaleciese la cooperación entre el PNUMA, las secretarías de los acuerdos multilaterales relativos al medio ambiente y los demás organismos que participan en la creación de capacidad en relación con el medio ambiente.

8. En 2012, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible invitó a la Asamblea General a que aprobase una resolución que fortaleciese al PNUMA estableciendo la composición universal del Consejo de Administración, mejorando su capacidad para cumplir su mandato de coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas y dándole capacidad para liderar iniciativas dirigidas a formular estrategias ambientales que abarcasen todo el sistema de las Naciones Unidas.

9. De conformidad con su estrategia de mediano plazo para 2010-2013 (PNUMA/GCSS.X/8) que fue aprobada por el Consejo de Administración en su decisión SS.X/3, el PNUMA ha interpretado que su mandato abarca cinco esferas generales interrelacionadas:

a) Mantener en examen la situación del medio ambiente mundial;

b) Encauzar y promover la cooperación y la acción a nivel internacional;

c) Prestar asesoramiento normativo y proporcionar información anticipada, basada en datos científicos sólidos y evaluaciones fiables;

d) Facilitar la elaboración, aplicación y evolución de las normas y estándares y establecer vínculos coherentes entre los convenios internacionales relativos al medio ambiente;

e) Fortalecer el apoyo tecnológico y la capacidad en consonancia con las necesidades y prioridades de los países.

Gobernanza y estructura

10. El PNUMA es gobernado por la Asamblea General por conducto del Consejo de Administración. Un órgano subsidiario, el Comité de Representantes Permanentes, controla y facilita la aplicación de las decisiones del Consejo.

11. El PNUMA se compone de seis divisiones, una oficina ejecutiva, seis oficinas regionales, siete oficinas de enlace y de país y cinco grupos consultivos científicos. También presta servicios de secretaría a ocho acuerdos ambientales multilaterales[3].

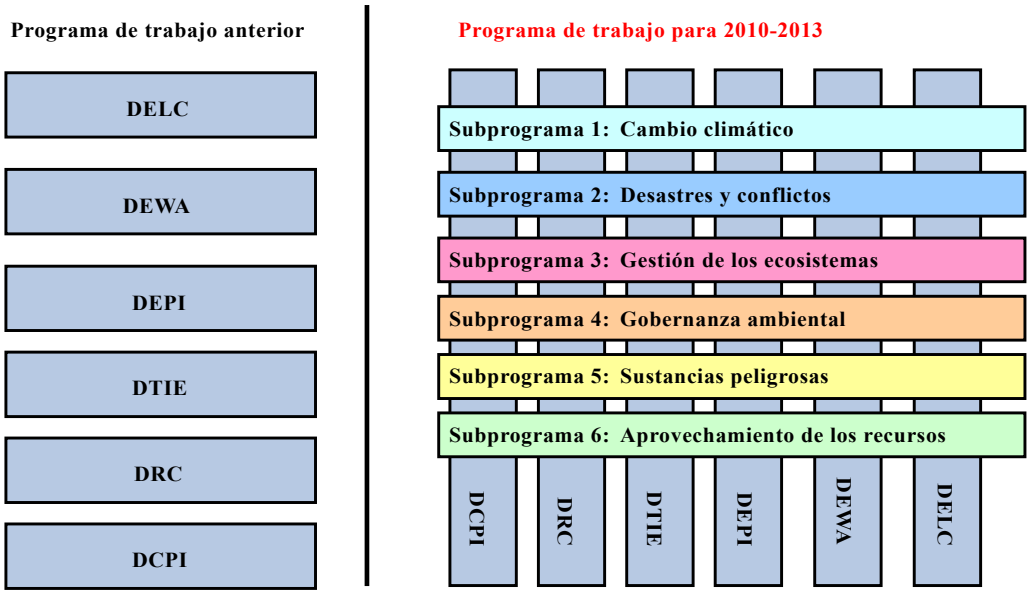
[3] El Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono y el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono; la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres; el Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento

Al 31 de diciembre de 2011, el PNUMA (sin incluir los acuerdos ambientales multilaterales y las convenciones que administra) tenía una plantilla de 834 personas, 48 de ellas pagadas con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, 454 con cargo al Fondo para el Medio Ambiente, 155 con cargo a fondos fiduciarios que apoyan directamente el programa de trabajo del PNUMA, 53 con cargo a contribuciones de contraparte, 75 con cargo al Fondo Fiduciario del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y 49 con cargo a la Cuenta especial de apoyo a fondos fiduciarios.

Reforma organizativa y administrativa

12. Durante los años 2006 y 2007, el PNUMA se sometió a cambios organizativos para centrarse más en sus resultados y trabajar unido en la acción. Cabe destacar que en la estrategia de mediano plazo para 2010-2013 se reemplazan las tareas específicas para cada división, organizadas con criterios funcionales, con subprogramas intersectoriales en seis esferas temáticas prioritarias que deberán ejecutarse siguiendo una estructura matricial (véase el gráfico I).

Gráfico I
Estructura matricial del PNUMA



Fuente: adaptado a partir de la evaluación operacional del programa de trabajo del PNUMA para 2010-2011 realizada por la Oficina de Evaluación del PNUMA en 2011.

Abreviaciones: DELC, División de Derecho Ambiental y Convenios sobre el Medio Ambiente; DEWA, División de Evaluación y Alerta Temprana; DEPI, División de Aplicación de Políticas Ambientales; DTIE, División de Tecnología, Industria y Economía; DRC, División de Cooperación Regional; DCPI, División de Comunicaciones e Información Pública.

---

de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional; el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes; el Convenio sobre la Diversidad Biológica; el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación; la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres; y el Fondo multilateral para la aplicación del Protocolo de Montreal.

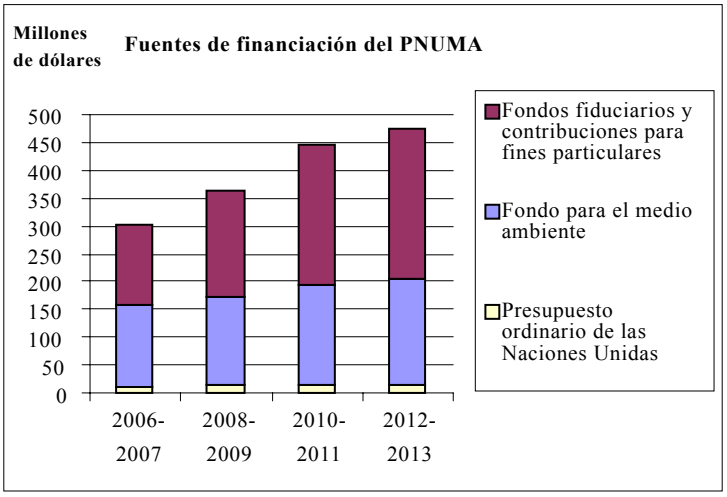
13. La nueva estructura y la estrategia de mediano plazo se diseñaron para aprovechar la experiencia sectorial especializada de las distintas divisiones, eliminar la duplicación y el enfoque fragmentario a la programación y presupuestación, introducir un nuevo enfoque a la programación basada en los resultados y aumentar la coherencia con la labor del PNUMA financiada por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Todas las divisiones del PNUMA trabajan en los seis subprogramas, y algunas de ellas asumen el liderazgo en uno o varios de ellos. En su estrategia de mediano plazo para 2014-2017, el PNUMA planea introducir un séptimo subprograma sobre el medio ambiente, que en la actualidad se está examinando.

14. La política de presencia estratégica adoptada en 2009, tal y como se estableció en la estrategia de mediano plazo para 2010-2013, deriva recursos del PNUMA hacia actividades que atienden a necesidades de los países y las regiones. Se prepararon directivas estratégicas para fortalecer la presencia del PNUMA en las regiones y asociaciones para una mayor ejecución de los programas sobre el terreno.

Presupuesto

15. Los recursos totales proyectados para el PNUMA en el período 2012-2013 ascienden a 474 millones de dólares, lo que representa un aumento del 57% en un espacio de tres bienios, tal y como ilustra el gráfico II. Este incremento ha sido impulsado en gran parte por la expansión de los fondos fiduciarios y las contribuciones destinadas a fines específicos (que han crecido un 88%). El Fondo para el Medio Ambiente ha crecido en un 32%, y el presupuesto ordinario en un 8%.

Gráfico II
Fuentes de financiación del PNUMA, 2006-2013



Fuentes: UNEP/GC/24/9, UNEP/GC/25/12 y UNEP/GC/26/13.

16. Además, como organismo de realización del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, en el ejercicio fiscal 2011 el PNUMA recibió 289 millones de dólares y

ejecutó 85 proyectos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial[4], más del doble que los 125 millones de dólares que recibió en el período 2008-2009 (véase A/65/5/Add.6).

IV. Resultados de la evaluación

A. Mantener en examen la situación del medio ambiente mundial

El PNUMA ha facilitado el acceso a información científica pertinente y oportuna sobre importantes desafíos y oportunidades ambientales

17. El PNUMA ha sido eficaz en el cumplimiento de su mandato de mantener en estudio la situación del medio ambiente en el mundo y velar por que los gobiernos atiendan los problemas ambientales emergentes. La ciencia ha desempeñado un papel crucial en el cumplimiento de este mandato. Durante los dos bienios anteriores, el PNUMA adoptó una estrategia científica y estableció el cargo de Científico Jefe para reforzar su interfaz entre ciencia y política[5]. Esta fortaleció la credibilidad de sus numerosas evaluaciones científicas, su vigilancia y sus productos de alerta anticipada, que contribuyó a hacer más rigurosos y catalíticos. Reforzó su colaboración con grupos de expertos científicos, incluidos el Grupo Internacional de Gestión Sostenible de los Recursos y los procesos que dieron lugar al establecimiento de la Plataforma Intergubernamental sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas. Todas las personas que respondieron a la encuesta del Consejo de Administración juzgaron que el PNUMA era efectivo para mantener en estudio la situación del medio ambiente en el mundo.

18. Los usuarios de evaluaciones realizadas por el PNUMA las valoraron muy positivamente en cuanto a su utilidad, pertinencia y puntualidad. En particular, ciertos interesados importantes consideraron que los informes de la serie Perspectivas del Medio Ambiente Mundial, que ofrecen información científica sobre el estado del medio ambiente, tenían una elevada calidad técnica, eran únicos en el ámbito ambiental y constituían una aportación del Programa que sería duradera. El PNUMA ha utilizado de manera eficaz los métodos de evaluación en colaboración para generar sus Perspectivas del Medio Ambiente Mundial; el más reciente de ellos reunió a más de 600 expertos de todo el mundo.

19. Los informes Perspectivas del Medio Ambiente Mundial han influido directamente en la formulación de políticas gubernamentales, como lo revelan las encuestas realizadas por el PNUMA en 2006 entre los receptores del tercero y el cuarto de esos informes[6]. En las evaluaciones anteriores se informó de que algunos gobiernos habían adoptado la metodología de evaluación de Perspectivas del Medio Ambiente Mundial y su método de presentación de la información para sus

---

[4] El examen de vigilancia anual del PNUMA de proyectos apoyados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y ejecutados por el PNUMA (2011).

[5] Según la estrategia científica del PNUMA para el período 2011-2013, la interfaz entre ciencia y política comprende la identificación de cuestiones científicas que revistan importancia política, la utilización de métodos científicos para asesorar en la acometida de desafíos políticos, la evaluación y comunicación de conocimientos científicos a responsables de formular políticas y la convocatoria de reuniones con científicos.

[6] PNUMA, División de Evaluación y Alerta Temprana, informe de evaluación (2006).

estrategias ambientales nacionales[7]. Con el quinto informe de la serie, el PNUMA aumentó de nuevo la utilidad del informe al producir y distribuir publicaciones especializadas y dirigidas a un público específico para apoyar el establecimiento de prioridades y formulación de políticas ambientales[8]. El quinto informe desempeñó una función crucial al proporcionar a los responsables de formular políticas información sobre los problemas incipientes, tales como los plásticos, el carbono azul y los desechos electrónicos.

B. Encauzar y promover la cooperación y la acción a nivel internacional

El PNUMA ha conseguido promover y catalizar actuaciones internacionales en relación con la economía verde

20. El PNUMA ha logrado promover la economía verde en la escena mundial como un ejemplo primordial de su labor de catalización y promoción de la acción internacional. Aunque el concepto no fue ideado por el PNUMA, este lideró la Iniciativa en favor de una economía verde como proyecto piloto. Su informe emblemático *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication* incorporó investigaciones científicas sobre las consecuencias de la inversión ecológica en sectores que abarcan desde las energías renovables hasta la agricultura sostenible, con una orientación estratégica sobre políticas para catalizar inversiones bajas en carbono y eficaces desde el punto de vista energético. La producción y distribución del informe incluyeron debates de expertos, debates intergubernamentales y servicios de asesoría, que contribuyeron a hacer más visible el enfoque de la economía verde en el discurso político mundial. Más de un tercio de los encuestados por el Consejo de Administración (38%) señalaron que la labor del PNUMA relativa a la economía verde fue el más importante de sus logros registrados entre 2008 y 2011; este fue el éxito del PNUMA más citado en la encuesta. Con el apoyo del PNUMA, más de 30 organismos emitieron una declaración conjunta sobre la economía verde durante la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo, que se celebró en junio de 2009. En 2010, a través de su decisión SS.XI/9 el Consejo de Administración adoptó la Declaración de Nusa Dua, en la que destacó el enfoque de la economía verde como una forma de avanzar hacia el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Este enfoque se consolidó también como tema de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en junio de 2012, y figuró como uno de los temas fundamentales del documento final. Además, un 87% de los encuestados por el Consejo de Administración valoraron al PNUMA como eficaz en la promoción de acción internacional en la esfera ambiental.

---

[7] PNUMA, *Global Environment Outlook: User Profile and Impact Study* (Nairobi, 2004).

[8] Estas incluyen las publicaciones para gobiernos locales, jóvenes y empresas, además de un resumen sobre cuestiones de política y una publicación sobre el seguimiento del entorno cambiante.

El progreso del PNUMA en la promoción de la aplicación coherente de la dimensión ambiental del desarrollo sostenible dentro del sistema de las Naciones Unidas se ha visto cuestionado por la falta de claridad y el solapamiento de las funciones de distintas entidades de las Naciones Unidas

21. El PNUMA ha obtenido algunos resultados positivos en el cumplimiento de su mandato de promover la aplicación coherente de la dimensión ambiental del desarrollo sostenible dentro del sistema de las Naciones Unidas. Cabe destacar especialmente que el Grupo de Gestión Ambiental —el principal órgano de coordinación sobre medio ambiente que abarca todo el sistema de las Naciones Unidas, que está presidido por el PNUMA— se ha revitalizado durante los últimos años, como lo demuestra el creciente número y el mayor nivel de los participantes en sus reuniones. Los interesados apreciaron resultados del Grupo como su informe *Working Towards a Balanced and Inclusive Green Economy: A United Nations System-wide Perspective*, fruto de la colaboración entre organismos de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y otros órganos intergubernamentales, y la iniciativa "Greening the Blue", un enfoque dirigido a conseguir que las Naciones Unidas tenga una huella de carbono más neutra.

22. Además, el PNUMA desempeña un papel primordial en una serie de mecanismos interinstitucionales y ha realizado contribuciones útiles a la consecución de sus objetivos. El PNUMA es:

a) Colíder, junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, del grupo sobre energías renovables de ONU-Energía;

b) Coordinador adjunto de ONU-Océanos;

c) Miembro destacado de ONU-Agua;

d) Copresidente, junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre sostenibilidad ambiental, cambio climático y Río+20.

23. El PNUMA ha intensificado su colaboración con los equipos de las Naciones Unidas en los países y los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Desde 2007 se han finalizado 57 Marcos con la participación activa del PNUMA. En el período 2010-2011, el PNUMA coordinó más de 48 sesiones de formación para abordar la falta de capacidad de los equipos de las Naciones Unidas en los países para integrar adecuadamente el medio ambiente en su labor (entre los 139 equipos de las Naciones Unidas en países de todo el mundo). El PNUMA también empleó por primera vez con carácter experimental resúmenes ambientales nacionales[9] en más de 27 países, lo que le permitió integrar con mayor eficacia las cuestiones del medio ambiente en el sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países.

24. A pesar de estos progresos, el PNUMA no ha podido cumplir plenamente su mandato de lograr mayor coherencia y colaboración entre organismos. En lo que respecta a la cooperación con los equipos de las Naciones Unidas en los países,

[9] Un resumen ambiental nacional apoya la incorporación del medio ambiente en las evaluaciones comunes del país de las Naciones Unidas o el análisis del país y los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

dados los plazos prolongados y el uso intensivo de recursos del proceso del Marco, la condición de no residente del PNUMA dificulta que el Programa mantenga niveles mínimos de participación y apoye la coherencia y la colaboración de las Naciones Unidas sobre el terreno. Además, existe una falta general de comprensión común de las funciones y responsabilidades de las Naciones Unidas en relación con el medio ambiente. El porcentaje de los funcionarios del PNUMA encuestados que estuvo en desacuerdo con la afirmación de que existía una comprensión compartida entre el Programa y las entidades de las Naciones Unidas sobre cuál debería ser la función del PNUMA fue considerablemente mayor al de los que estuvieron de acuerdo (47% frente a 29%, con un 24% de respuestas neutras).

25. De manera similar, los interesados y Estados miembros del PNUMA entrevistados y encuestados ofrecieron ejemplos de duplicación de atribuciones entre el Programa y otras entidades del sistema de las Naciones Unidas. En relación con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, ambas organizaciones consideran que poseen el mandato de desempeñar una función en lo que respecta a la ciencia y el medio ambiente. En relación con el PNUD, a pesar de que existe un memorando de entendimiento, existen percepciones distintas con respecto a la función del PNUMA en el nivel de los países. Cabe destacar que, para responder a esta cuestión, el PNUMA está desarrollando lentamente una política de presencia estratégica para determinar el tamaño, el alcance, la ubicación y la duración de sus intervenciones en los países. La explicación del modo en que habrá de ejecutarse este mandato, tal y como se especifica en el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, aportará mayor claridad sobre esta cuestión.

Las asociaciones han sido fundamentales para que el PNUMA supere sus limitaciones institucionales y han desempeñado una función crucial en el cumplimiento de su programa de trabajo

26. Las actividades de asociación del PNUMA se han intensificado[10]. Como ilustra el cuadro 1, el número medio mensual de asociados y el presupuesto medio mensual para las asociaciones han crecido desde 2008, aunque el presupuesto medio por asociado nuevo ha descendido en un 19%. Dado que los costos de establecimiento de acuerdos de asociación son básicamente constantes, esto sugiere que las asociaciones del PNUMA son ahora menos eficaces en función de los costos que durante el período 2008-2010. Las asociaciones de menor presupuesto con más entidades pueden aportar unos beneficios que compensen el incremento relativo de los costos de tramitación. El PNUMA tal vez desee seguir estudiando esta tendencia.

[10] Según la política de asociación y los procedimientos del PNUMA, que se publicaron en 2001, “dentro de las Naciones Unidas, las asociaciones se definen comúnmente como relaciones de colaboración voluntarias entre diversas partes [...] en las que todos los participantes acuerdan cooperar para lograr un fin común o emprender una tarea concreta, y para compartir riesgos, responsabilidades, recursos y beneficios”. El término “asociación” hace referencia a “toda alianza, colaboración o asociación entre el PNUMA y asociados externos para lograr objetivos y metas comunes”.

Cuadro 1
Asociaciones nuevas del PNUMA desde 2008 hasta 2012

	2008-2010	*Octubre de 2011 a marzo de 2012*
Número medio mensual de asociados nuevos	21	70
Presupuesto medio mensual de proyectos de asociados nuevos	Más de 1,8 millones de dólares	4,8 millones de dólares
Presupuesto medio mensual por asociado nuevo	86.667 dólares	69.885 dólares

Fuente: Datos de auditoría de la OSSI.

27. Dados su tamaño relativamente pequeño, sus recursos limitados y su escasa presencia en los países, las asociaciones han sido fundamentales para mejorar la eficacia del PNUMA. En la valoración del PNUMA llevada a cabo en 2011 por la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales, el 69% de los interesados calificó como adecuada o mejor la medida en el que el PNUMA consultaba a los grupos interesados. De forma similar, más de la mitad de los funcionarios del PNUMA encuestados (un 54%) estuvo de acuerdo en que el Programa conseguía maximizar su alcance y la efectividad de sus programas a través de acuerdos de asociación (el 26% estuvo en desacuerdo, y el 20% se mantuvo neutral).

28. Mediante la asociación con otras entidades de las Naciones Unidas que cuentan con presencia sobre el terreno, el PNUMA logró acceder a oficinas en los países y a conocimientos técnicos especializados. Los asociados basados en los países han otorgado al PNUMA acceso a redes y conocimientos locales con los que, de otra forma, no habría entrado en contacto. Al mismo tiempo, el PNUMA ha aportado sus conocimientos ambientales especializados, su acceso a los gobiernos y sus redes mundiales de base científica a sus asociados. Específicamente, las organizaciones no gubernamentales apreciaron el apoyo financiero del PNUMA; la prestación de acceso gratuito a información ambiental; la aportación de instrumentos destinados a fines como las evaluaciones de impacto ambiental; la orientación acerca de cuestiones ambientales; las oportunidades para la cooperación Sur-Sur; y el apoyo a las campañas de concienciación y educación.

29. El PNUMA ha establecido un número creciente de asociaciones con otras entidades de las Naciones Unidas. Entre ellas destaca la Iniciativa del PNUMA y el PNUD sobre la pobreza y el medio ambiente, que no solo es un proyecto experimental “Una ONU” sino que ha sido señalado por los interesados como una iniciativa que demuestra que los organismos de las Naciones Unidas pueden mantener una colaboración positiva para mejorar las capacidades nacionales para integrar el medio ambiente en los planes de desarrollo[11]. Otros ejemplos notables son la evaluación de evaluaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la

[11] Véanse el informe presentado al Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega por Steve Bass e Yves Renard, publicado en 2009, y el Examen de la asistencia multilateral realizado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, publicado en 2011.

Educación, la Ciencia y la Cultura y la Comisión Oceanográfica Intergubernamental, que constituye un fundamento para crear un proceso periódico mundial de evaluación y presentación de informes sobre el medio marino.

30. No obstante, los asociados entrevistados señalaron desafíos y riesgos en el actual modelo de asociación del PNUMA. Los asociados observaron que los plazos de los proyectos son a menudo breves, lo que genera incertidumbre, en especial para los asociados de menor tamaño. Las organizaciones no gubernamentales hicieron referencia a que los procesos de asociación del PNUMA pueden ser engorrosos, la comunicación bidireccional debe ser más regular y mejor y hacen falta sistemas de desembolso más rápidos. Los asociados también mencionaron la necesidad de que el PNUMA reconociera la aportación de sus asociados en las publicaciones y demás materiales. Si bien el PNUMA recoge la opinión de sus asociados en el contexto de las evaluaciones finales de proyectos, la OSSI señala que estas solo se realizan para proyectos que superen los 500.000 dólares y que las respuestas parecen centrarse en cuestiones específicas de cada proyecto y no en asuntos aplicables a la asociación en general. Además, el PNUMA no hace un seguimiento sistemático de la eficacia de las asociaciones en función de los costos.

31. En octubre de 2011, el PNUMA promulgó su política revisada de asociación y procedimientos para garantizar un enfoque coherente que abarcase a todo el Programa para concertar asociaciones. La política incluye procedimientos de diligencia debida para analizar las capacidades de los asociados, las ventajas comparativas y la eficacia en función de los costos en relación con asociados con y sin ánimo de lucro.

C. Prestar asesoramiento normativo y proporcionar información anticipada

La labor del PNUMA en sus seis esferas de subprogramas temáticos ha contribuido a lograr cambios normativos y mejoras ambientales

32. El PNUMA ha guiado eficazmente la formulación de las políticas ambientales a nivel regional y nacional y ha contribuido a obtener resultados ambientales favorables. Los representantes de los gobiernos y de las instituciones de investigación y la sociedad civil que fueron entrevistados informaron de que la orientación del PNUMA fue fundamental para formular la política ambiental nacional. Además, el 88% de los encuestados por el Consejo de Administración del PNUMA calificaron el desempeño del PNUMA de eficaz en la prestación de asesoramiento normativo en cuestiones ambientales sobre la base de evaluaciones científicas sólidas. En el cuadro 2 se presentan algunos ejemplos ilustrativos de cómo los informes y proyectos del PNUMA han influido en las políticas nacionales y regionales. Las principales partes interesadas del PNUMA informaron, en entrevistas y encuestas, de que el PNUMA había contribuido a esos resultados mediante su asesoramiento y orientación.

Cuadro 2
Contribuciones ilustrativas del PNUMA a la formulación de políticas y resultados ambientales

Esfera temática	*Proyecto/ informe ilustrativo*	*Resultado de política*	*Resultado ambiental*
Cambio climático	Proyecto sobre un marco estratégico para la armonización de las normas en materia de eficiencia energética aplicables a los aparatos eléctricos en los Estados miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental	Diez Estados miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental firmaron un marco estratégico para reducir las emisiones de los artefactos de aire acondicionado	Una reducción anual estimada de 3.401 millones de toneladas de emisiones de gases de efecto invernadero
Desastres y conflictos	Informe sobre la evaluación ambiental de Ogonilandia, 2011	Proyecto de restauración para la lucha contra la contaminación por hidrocarburos y la limpieza ambiental del Delta del Níger[a]	Un total de 100.000 litros de agua potable accesibles a la comunidad de Nsisioken Ogale[b] Estimación de las mejoras sanitarias y oportunidades de empleo para la comunidad Ogoni
Gestión de los ecosistemas	Informe sobre la economía de los ecosistemas y la biodiversidad, 2010	Estudios de los ecosistemas y la biodiversidad realizados por el Brasil, la India, Alemania y la Comisión Europea para fundamentar los procesos nacionales	Demasiado pronto para determinar los resultados
Gobernanza ambiental	La Iniciativa sobre la pobreza y el medio ambiente (con el PNUD) está en marcha	Diecisiete países incluyeron la sostenibilidad ambiental en sus políticas nacionales de desarrollo	Los presupuestos nacionales para la pobreza, el medio ambiente y la gestión de residuos aumentaron seis veces en el Uruguay y Uganda de 2010 a 2014
Sustancias nocivas y desechos peligrosos	Proyecto regional sobre el DDT para Centroamérica y México, 2003-2011	Alternativas al DDT adoptadas en Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá	Un total de 200 toneladas de DDT y otros contaminantes orgánicos persistentes desechadas de forma segura en México y Centroamérica
Aprovechamiento eficaz de los recursos y consumo y producción sostenibles	Proyecto sobre el nuevo pacto verde mundial	Un total del 3 % del PIB destinado al transporte con bajas emisiones y la energía eólica y solar en China y la República de Corea	Un total de 454.700 millones de dólares destinados a proyectos verdes por el Grupo de los 20 desde 2008[c]

Fuente: Informes anuales del PNUMA publicados en 2010 y 2011 (salvo que se indique otra cosa).

[a] PNUMA, “UNEP welcomes Nigerian Government’s green light for Ogoniland oil clean-up”, 1 de agosto de 2012. Puede consultarse en www.unep.org/newscentre/default.aspx?DocumentID=2692&ArticleID=9241.

[b] Boletín informativo sobre el PNUMA en Ogoniland, septiembre de 2011.

[c] Edward Barbier, “How is the Global Green New Deal going?”, *Nature*, vol. 464, núm. 7.290 (8 de abril de 2010), págs. 832 y 833.

33. Algunas iniciativas del PNUMA, como la Alianza en favor de vehículos y combustibles menos contaminantes y el programa OzonAction, que apoyan el Protocolo de Montreal, han tenido repercusiones directas en la mejora de la situación del medio ambiente y la salud humana, como se muestra en el cuadro 3. Si bien no cabe atribuir directamente esas repercusiones al PNUMA, su papel ha sido significativo. Por ejemplo, se ha dicho que "la reducción gradual no se habría logrado de ninguna manera en el mismo plazo sin el [PNUMA]"[12] y que "el centro de coordinación del PNUMA desempeñó una función fundamental de coordinación central, incluida la gestión del modesto presupuesto de la campaña y sirviendo de "intermediario imparcial", participando al mismo tiempo como uno de los asociados"[13].

Cuadro 3
Medidas del impacto mundial

Iniciativa	*Repercusión*
Alianza en favor de vehículos y combustibles menos contaminantes	– Más de 100 países eliminaron gradualmente el plomo del combustible – Se evitaron más de 1,2 millones de muertes prematuras por año – Beneficio económico estimado de 2,45 billones de dólares al año, o sea, de aproximadamente el 4 % del PIB
Programa OzonAction (mediante el Protocolo de Montreal)	– El consumo mundial de sustancias que agotan la capa de ozono se redujo en un 98% entre 1986 y 2010 – Unos 22 millones de casos menos de cataratas en personas nacidas entre 1985 y 2100 en los Estados Unidos de América – Unos 6,3 millones menos de muertes por cáncer de piel en 2050 en los Estados Unidos

Fuente: Todd y Todd, "Outcome and influence"; Peter L. Tsai y Thomas H. Hatfield, "Global benefits from the phaseout of leaded fuel", *Journal of Environmental Health*, vol. 74, núm. 5 (diciembre de 2011); PNUMA, "World remains on unsustainable track despite hundreds of internationally agreed goals and objectives", 6 de junio de 2012, puede consultarse en www.unep.org/newscentre/default.aspx?DocumentID=2688&ArticleID=9158.

Nota: La OSSI no realizó una verificación independiente de los datos presentados por el PNUMA.

[12] David Todd y Hazel Todd, "Outcome and influence evaluation of the UNEP Partnership for Clean Fuels and Vehicles" (Oficina de Evaluación del PNUMA, 2010), párr. 11, citado en Organismo de Protección del Medio Ambiente de los Estados Unidos de América, "Partnership for Clean Fuels and Vehicles: evaluation of the design and implementation of the lead campaign" (diciembre de 2011), muestra 2.

[13] Organismo de Protección del Medio Ambiente de los Estados Unidos de América, "Partnership", pág. 50.

D. Facilitar la elaboración, aplicación y evolución de las normas y estándares y establecer vínculos coherentes entre los convenios internacionales relativos al medio ambiente

El PNUMA ha sido fundamental para la elaboración de normas y estándares ambientales, aunque la coordinación con los acuerdos ambientales multilaterales podría fortalecerse

34. Utilizando sus ventajas para convocar, negociar y catalizar la acción internacional, el PNUMA ha allanado el camino para el establecimiento de marcos y acuerdos internacionales y ha ayudado a facilitar el establecimiento de normas ambientales en los planos mundial, regional y nacional. Así lo demuestra el hecho de que el 75% de los encuestados por el Consejo de Administración del PNUMA hayan considerado que el PNUMA es eficaz para facilitar la elaboración, la aplicación y la evolución de normas y estándares ambientales. Entre los ejemplos recientes figuran la facilitación del proceso mundial de diálogo y negociación que condujo al establecimiento del Grupo Intergubernamental sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas y el apoyo prestado a las negociaciones que condujeron a la adopción, en 2010, del Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Uno de los éxitos del PNUMA más elogiados por las partes interesadas y los Estados miembros ha sido la facilitación de la negociación de un nuevo tratado sobre la eliminación del mercurio, cuya aprobación se prevé para finales de 2013. El PNUMA también ha respondido a las prioridades establecidas por los Estados miembros, aumentando la sinergia y la coherencia en la adopción de decisiones sobre los convenios relativos a los productos químicos y desechos (convenios de Basilea, Rótterdam y Estocolmo) agrupándolos en una secretaría. También se puso en marcha el portal de información de las Naciones Unidas sobre los acuerdos ambientales multilaterales (InforMEA), sitio web que reúne 13 convenios y 18 acuerdos para el intercambio de información.

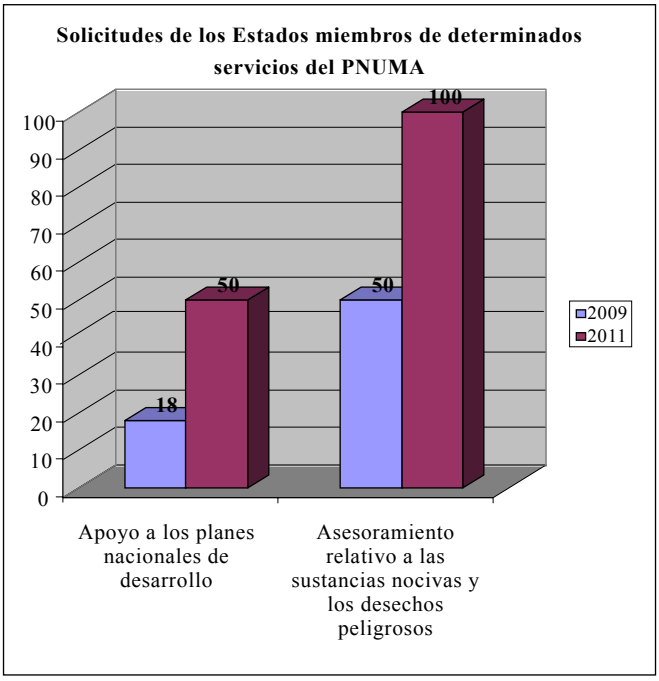
35. El apoyo del PNUMA a los gobiernos para que cumplan sus compromisos contraídos en virtud de diversos acuerdos ambientales multilaterales ha sido una tarea más difícil. Aunque el PNUMA estableció centros de coordinación regionales en 2010 para apoyar la aplicación de los grupos de convenios y consultó los acuerdos ambientales multilaterales en la elaboración de la estrategia de mediano plazo para 2014-2017, varios funcionarios entrevistados informaron de que existía una demanda no atendida de prestación de un apoyo más sustantivo de parte del PNUMA a los convenios. Los Estados miembros observaron que el PNUMA debía esforzarse más por fortalecer su relación con determinados acuerdos ambientales multilaterales, en particular los relativos a la biodiversidad. Los miembros de las secretarías de los acuerdos ambientales multilaterales entrevistados pidieron más ayuda para recaudar fondos, asistencia para acceder a los Estados miembros, y apoyo en materia de fomento de la capacidad e infraestructura. En 2008, la Dependencia Común de Inspección destacó la falta de una clara división del trabajo entre el PNUMA y los acuerdos ambientales multilaterales (véase JIU/REP/2008/3). Tras examinar dicho informe y sus recomendaciones, la OSSI determinó que no era necesario seguir evaluando la cuestión y que había que esperar un tiempo para que las recomendaciones, que aún se estaban poniendo en práctica, se aplicasen plenamente, antes de considerar la posibilidad de seguir examinando la cuestión.

E. Fortalecer el apoyo tecnológico y la capacidad en consonancia con las necesidades y prioridades de los países

El PNUMA ha prestado valiosos servicios de fomento de la capacidad pero no ha abordado la planificación y la gestión de esos servicios de forma adecuadamente estratégica

36. Si bien el PNUMA, desde su creación, ha llevado a cabo actividades de fomento de la capacidad, el Plan Estratégico de Bali de 2005 representó un claro avance en la evolución de su mandato al introducir el fomento de la capacidad y el apoyo tecnológico como parte integral de la labor en todas las esferas prioritarias. La demanda de este tipo de apoyo ha aumentado. En el gráfico III se presentan algunos ejemplos que ilustran este aumento. El PNUMA no cuenta con una base de datos central que registre sistemáticamente el número de solicitudes de asistencia relacionadas con el Plan u otro tipo de servicios de asesoramiento y apoyo solicitados por los asociados y los Estados miembros. Por lo tanto, el PNUMA no tiene manera de determinar la magnitud ni el tipo de demanda de estos servicios, lo que hace difícil la planificación estratégica de las actividades y la adopción de decisiones basada en datos empíricos sobre los recursos en el cumplimiento de ese mandato.

Gráfico III
Solicitudes de determinados servicios del PNUMA



Fuente: Informe anual del PNUMA de 2011.

37. Un metaanálisis de los informes de evaluación de proyectos del PNUMA realizado por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) reveló que todos tenían el componente de fomento de capacidad en su diseño y ejecución. Además,

los Estados miembros entrevistados informaron de que querían recibir más apoyo tecnológico y destacaron las oportunidades no aprovechadas por el PNUMA para fomentar la capacidad de los países en desarrollo para mejorar el suministro y la gestión de datos nacionales, de conformidad con la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo[14].

38. Sin embargo, la metaevaluación de la OSSI indicaba que las pruebas en cuanto a la sostenibilidad de la capacidad creada a nivel de los países eran contradictorias. Destacó concretamente casos en que los factores externos, en particular la falta de implicación nacional y de un entorno político desfavorable, impedían el logro de una capacidad sostenible a largo plazo. De conformidad con las entrevistas realizadas por la administración del PNUMA, los proyectos basados en relaciones de larga data con el gobierno nacional han sido más sostenibles que los proyectos aislados y ambiciosos emprendidos con plazos cortos con consultores externos[15]. Solo el 36% de los participantes en la encuesta del Consejo de Administración consideraban que el PNUMA era eficaz en la prestación de apoyo tecnológico y de fomento de la capacidad de acuerdo con las necesidades nacionales (el 14% consideraba que era ineficaz y el 50% eran neutrales).

F. Cuestiones intersectoriales: oficinas regionales y sistemas internos

Pese a los recientes esfuerzos realizados para reforzar las oficinas regionales, el PNUMA todavía no ha respondido adecuadamente a los llamamientos de los Estados miembros para que se fortalezcan estas oficinas

39. El PNUMA ha adoptado varias medidas para reforzar sus oficinas regionales. En primer lugar, en el contexto del aumento general de los recursos del PNUMA del 67% desde 2006, las oficinas regionales también han crecido, como se muestra en el cuadro 4.

Cuadro 4
Aumento de los recursos de las oficinas regionales del PNUMA

	2006-2007	*2010-2011*	*Aumento porcentual*
Personal	197	259	31
Recursos no relacionados con los puestos (en millones de dólares de los Estados Unidos)	48	77	62

Fuente: UNEP/GCSS.XII/Add.1.

[14] En el Principio 10 de la Declaración de Río se establece que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. También se señala que los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos.

[15] Oficina de Evaluación del PNUMA, *Informe de síntesis de evaluación, 2010-2011* (Nairobi, diciembre de 2011).

40. Además, en el marco de rendición de cuentas de 2010 se definen claramente las responsabilidades de las oficinas regionales y el Director Ejecutivo firmó acuerdos de delegación de autoridad separados con cada director de las oficinas regionales para simplificar las responsabilidades relativas a la gestión de los recursos financieros, humanos y físicos[16]. Esos cambios dieron a las oficinas regionales más poder discrecional y flexibilidad programática. Otra tendencia prometedora que se desprende de la reforma continua de las oficinas regionales consistió en una labor de organización para aprovechar mejor los conocimientos regionales a fin de contribuir al posicionamiento global y la prestación de servicios del PNUMA. Las estrategias regionales preparadas por las oficinas regionales se han convertido en un mecanismo clave a través del cual se han trasmitido conocimientos regionales para fundamentar las estrategias de la sede[17]. La División de Cooperación Regional ha venido reuniendo las aportaciones de las oficinas regionales de forma más sistemática y utilizando estos conocimientos para mantener informados al personal directivo del PNUMA sobre los acontecimientos políticos y ambientales en las regiones. Las oficinas regionales también han participado más activamente en la planificación y ejecución del programa de trabajo del PNUMA.

41. Pese a los progresos descritos, las oficinas regionales todavía no han alcanzado su pleno potencial. Es significativo que la colaboración entre las oficinas regionales y la sede no haya sido óptima y que no se haya logrado integrar una perspectiva regional en la labor del PNUMA ni transferir conocimientos de forma periódica del terreno a la sede. Esto se ha señalado como el desafío principal para la ejecución de proyectos[18]. Las divisiones de la sede han llevado a cabo actividades a nivel de los países sin la participación de las oficinas regionales. Una débil colaboración ha sido en parte resultado de la falta de un entendimiento común con respecto a los programas de trabajo y las actividades regionales y mundiales del PNUMA.

42. Por otra parte, la eficacia de las oficinas regionales sigue viéndose obstaculizada por varios factores institucionales. En primer lugar, 40 nuevos funcionarios de las oficinas regionales (60%) eran funcionarios de las divisiones destacados a las oficinas regionales. A pesar de que deben rendir cuentas a los directores regionales, ha habido confusión respecto de las funciones, los papeles y la gestión presupuestaria, ya que permanecen en las plantillas de la división de la sede. Debido a la distribución poco clara del trabajo entre el personal de las oficinas regionales y el personal de la división fuera de la sede, los programas de trabajo regionales se han compartimentado, lo que hace difícil que las oficinas regionales funcionen como unidades coherentes. Además, no existían criterios sobre cuándo utilizar la programación mundial, regional o nacional, y no había acuerdo sobre las cuestiones que se beneficiarían más de un enfoque regional. El PNUMA informa que en la estrategia de mediano plazo para 2014-2017 se aclara cuáles partes del programa de trabajo se ejecutarán a nivel regional, a nivel mundial o con una combinación de ambos enfoques. También proporciona el nombre de la división responsable de un producto determinado y de las que están contribuyendo a la

---

[16] De conformidad con el marco de rendición de cuentas de los programas, la delegación de autoridad del Director Ejecutivo del PNUMA en los directores regionales y la encuesta realizada por la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales.

[17] Nota del Director Ejecutivo sobre los arreglos de gestión para la ejecución del programa de trabajo de 2010-2011.

[18] Evaluación formativa del programa de trabajo del PNUMA de 2010-2011 realizada por la Oficina de Evaluación del PNUMA en 2011.

aplicación, una división del trabajo que se elaboró con las divisiones y las oficinas regionales. Los documentos del proyecto también eran poco claros con respecto a las funciones de la sede y de las oficinas regionales y la articulación de las líneas jerárquicas[19]. Aunque las oficinas regionales han participado sistemáticamente en el comité de revisión de proyectos del PNUMA desde 2012, los funcionarios de las oficinas regionales informaron de que a menudo se les consultó demasiado tarde y no lo suficiente en el proceso de aprobación del proyecto. En las entrevistas con el personal y los interesados también se mencionaba con frecuencia la necesidad de una coordinación más estrecha entre las divisiones de la sede para la aplicación a nivel regional.

43. La razón primordial para fortalecer las oficinas regionales ha sido lograr un mayor acercamiento y armonización de las normas y el trabajo científico del PNUMA con las prioridades nacionales. Por otra parte, el fortalecimiento de las oficinas regionales es fundamental para que el PNUMA siga siendo pertinente y eficaz, como ha reiterado la Asamblea General en su resolución 65/162, aprobada en 2010, en la que pidió un mayor apoyo para fortalecer las capacidades de todas las oficinas regionales del PNUMA, y por el Consejo de Administración, que ha adoptado más de nueve decisiones a este respecto desde 1997. Algunas de las oficinas regionales están estratégicamente localizadas en zonas geográficas que se caracterizan por una alta densidad de organizaciones ambientales. Por ello, les resulta más económico coordinar y catalizar la acción ambiental que si dirigieran las actividades únicamente desde la sede. Como una organización con pocas oficinas en los países y recursos limitados, el fortalecimiento de las oficinas regionales del PNUMA puede:

a) Aumentar la visibilidad;

b) Mejorar la ejecución eficaz en función de los costos de los programas;

c) Orientar los esfuerzos de recaudación de fondos hacia determinados donantes;

d) Fortalecer las actividades de divulgación en materia de asociaciones;

e) Fortalecer la capacidad técnica a nivel regional;

f) Lograr economías de escala.

Si bien la planificación de programas del PNUMA está ahora más orientada a los resultados, los procesos críticos destinados a apoyar la ejecución de los programas han quedado a la zaga

44. El PNUMA ha avanzado en el desarrollo de procesos de planificación y gestión de programas más sólidos para convertirse en una entidad completamente centrada en los resultados. Concretamente, el PNUMA ha:

a) Puesto en marcha el sistema de gestión de la información sobre programas a fin de vincular los productos de programas y la información sobre los resultados y el presupuesto en un solo proceso de presentación de informes;

[19] Evaluación formativa y metaanálisis de la OSSI de los informes sobre la evaluación de los proyectos del PNUMA.

b) Mejorado la independencia de su Oficina de Evaluación y ha vinculado mejor los resultados de la evaluación con la planificación de programas (de conformidad con la estrategia de mediano plazo para 2014-2017);

c) Establecido la Oficina de Operaciones y Servicios Corporativos que, a través de la Sección de Control de Calidad, supervisa la calidad de la aplicación de programas, consolidando al mismo tiempo las actividades en materia de finanzas, recursos humanos, tecnología de la información y movilización de recursos dentro de un solo marco;

d) Hecho más hincapié en el enfoque orientado a los resultados en su marco de resultados estratégicos para la estrategia de mediano plazo para 2014-2017.

45. Además, al encargar informes internos, tales como la evaluación formativa de la Oficina de Evaluación, el informe del grupo de tareas sobre la gestión y aplicación de programas de fecha 5 de septiembre de 2011 y el examen de las necesidades y capacidades de las oficinas regionales (UNEP/GCSS.XII/9/Add.1), queda demostrado que los actuales dirigentes del PNUMA valoran el estudio y la reflexión continuos en sus procesos de gestión de los cambios.

46. Sin embargo, en lo que respecta a la medición de sus propios resultados, en la estrategia de mediano plazo para 2010-2013, según la evaluación formativa, las relaciones causales entre los productos y los logros previstos eran en gran medida hipotéticas y la mayoría de los logros previstos eran demasiados ambiciosos para que pudieran atribuirse directamente a las intervenciones del PNUMA. Los resultados de la evaluación formativa se tuvieron en cuenta en la elaboración de la estrategia de mediano plazo para 2014-2017. Los objetivos del subprograma se formularon de manera más específica y los logros previstos se vincularon de forma más directa a los productos del PNUMA.

47. No obstante, la reforma del PNUMA continúa y varios de sus procesos fundamentales exigen atención. En particular, no se han institucionalizado adecuadamente los criterios del enfoque programático, la rendición de cuentas institucional y la asignación de recursos para apoyar la plena aplicación del enfoque basado en los resultados del PNUMA.

48. El PNUMA no ha respondido cabalmente a la solicitud del Consejo de Administración, que figura en sus decisiones 24/9 y 25/13, de establecer mejor las prioridades y racionalizar sus operaciones. Si bien la estrategia de mediano plazo para 2010-2013, con sus seis esferas temáticas prioritarias, constituyó un importante avance en la tarea de centrar el programa de trabajo, el PNUMA sigue emprendiendo unos pocos proyectos pequeños y con frecuencia desconectados, con elevados costos logísticos, además de llevar a cabo actividades relativas al legado que no están directamente relacionadas con los seis temas. A fines de 2011, 35 de los 150 proyectos activos (23%) no habían sido objeto de seguimiento en el contexto de las seis esferas prioritarias; el objetivo de la organización consistía en que entre el 80% y el 90% de los proyectos pasaran a ser objeto de seguimiento en ese contexto para 2012 (véase UNEP/CPR/118/3). Los Estados miembros entrevistados convinieron en que la labor del PNUMA era indispensable y de alta calidad, que las ambiciones del PNUMA a menudo no guardaban proporción con sus recursos humanos y financieros y que, para ser más eficaz, el PNUMA debía centrarse en hacer menos pero hacerlo mejor. Los funcionarios y los interesados también reconocieron que, si bien la demanda de intervenciones del PNUMA estaba

aumentando, se corría el riesgo de disminuir su impacto por tratar de abarcar demasiado; también señalaron la necesidad de centrarse más en el programa de trabajo. La mayor institucionalización del proceso de reforma del PNUMA ha redundado en una mayor atención a la estrategia de mediano plazo para 2014-2017 y el programa de trabajo de 2014-2015.

49. Pese a la considerable mejora de la coordinación y la comunicación en todo el PNUMA desde la introducción de la estrategia de mediano plazo, la rendición de cuentas sigue siendo poco clara. De conformidad con la evaluación formativa, en 2010-2011 los proyectos siguieron diseñándose en las divisiones y rara vez se determinaban en los documentos de proyectos o de planificación de más alto nivel las oportunidades para lograr una mayor eficacia. Además, los vínculos entre las divisiones y las actividades del PNUMA a menudo eran débiles y la función y la contribución a los proyectos de organización de otras dependencias distintas de la división principal seguían siendo poco claros. Teniendo en cuenta las actas de las reuniones del comité de examen de proyectos celebradas de enero a agosto de 2012, en las que el comité examinó seis proyectos, esta situación continúa. En solo tres de los seis proyectos participaba más de una división y, en los otros dos proyectos, el Comité determinó otras divisiones u oficinas regionales del PNUMA que podían participar. Asimismo, el 39% de los funcionarios del PNUMA encuestados estaba en desacuerdo y el 36% estaba de acuerdo con que el enfoque de ejecución de los programas sobre la base de una matriz adoptado por el PNUMA había incrementado la rendición de cuentas respecto de la ejecución de los programas y la utilización de los recursos (el 25% restante se mantuvo neutral). En el programa de trabajo de 2014-2015, se ha establecido una clara jerarquía para la rendición de cuentas dentro del marco de resultados del PNUMA.

50. La introducción de las seis esferas intersectoriales prioritarias ha dado lugar a una red compleja de divisiones principales y de gestión con funciones y responsabilidades que siguen evolucionando. Si bien los coordinadores de los subprogramas están encargados efectivamente de la coordinación, el hecho de que no tengan facultades presupuestarias y que dependan jerárquicamente de los directores de la división principal limita su capacidad para influir de forma efectiva en la armonización de los programas dentro de las esferas temáticas. Sin embargo, teniendo la capacidad para trabajar en las distintas divisiones todavía disponen de información más detallada sobre los proyectos aplicados por la división a la que pertenecen, y no así sobre los de las distintas divisiones. A menudo son marginados en los procesos de adopción de decisiones importantes: tienen una categoría inferior a la de los jefes de división, no pueden presentar directamente propuestas programáticas al Director Ejecutivo y algunos asumen funciones de coordinador a tiempo parcial. En septiembre de 2012 se formularon nuevos mandatos para esos coordinadores en un intento de aclarar sus funciones, pero todavía no se han aplicado plenamente.

51. Por otra parte, mientras que la planificación de programas se realiza en función de las esferas temáticas y en todas las divisiones, la puesta en marcha y ejecución de los programas siguen estando dirigidas por las divisiones. Desde 2008, a fin de ayudar a armonizar el conjunto de actividades del PNUMA con el programa de trabajo, el grupo encargado de la aprobación de los programas, que se encarga de validar el enfoque general y el enfoque conceptual del conjunto de conceptos de los proyectos, y el comité de examen de proyectos, que examina los proyectos a un nivel más técnico y recomienda su aprobación al Director Ejecutivo Adjunto, se han

simplificado. Se ha creado una oficina de operaciones para mejorar la armonización de la planificación estratégica, el examen de programas y proyectos, las finanzas, la tecnología de información y las comunicaciones y los recursos humanos. La eficacia de la Oficina para supervisar una coordinación más integral de las prioridades, el personal y los fondos se hará más evidente en el próximo ciclo de programación. Queda por aclarar de qué manera estos organismos ejercerán autoridad con respecto a los jefes de división que dirigen los subprogramas temáticos. Varios funcionarios informaron de que, con la nueva estructura, el proceso de aprobación de proyectos se había vuelto cada vez más difícil y complejo.

52. En la evaluación también se señaló el problema, que había sido determinado anteriormente por la OSSI y por la Red multilateral de evaluación del desempeño de la Organización, relativo a la falta de criterios transparentes para la asignación de fondos en todas las actividades[20]. Este problema ha creado una apreciable tensión entre las dependencias y filiales del Programa. El equipo de tareas del PNUMA determinó que a algunas divisiones se les habían asignado recursos del Fondo para el Medio Ambiente con arreglo a subprogramas a los que estas no podían aportar ningún producto, mientras que no se habían asignado recursos del Fondo a otras divisiones de las que se esperaban resultados. El PNUMA informa de que se han tomado medidas para mejorar su proceso de asignación de recursos. Esto supone que se realice una revisión de los proyectos en los que existen deficiencias de financiación y que los coordinadores de los subprogramas establezcan las prioridades en función de criterios previamente definidos. El equipo de tareas determinó que muchos funcionarios financiados con cargo al Fondo para fines generales trabajaban en proyectos que no estaban alineados con la asignación de recursos en el programa de trabajo. El PNUMA no evalúa sistemáticamente la eficacia en función de los costos de las actividades, a pesar de que el concepto está muy difundido. Mientras que los funcionarios citan ejemplos de actividades eficaces en función de los costos comparándolas, por ejemplo, con las de otras organizaciones internacionales y, en general, con el propósito de aprovechar creativamente los fondos limitados, por ejemplo, participando en asociaciones, también dan ejemplos de lo que ellos ven como oportunidades para utilizar los recursos de manera más eficaz. Si bien la Sección de Movilización de Recursos tiene como objetivo aumentar el carácter estratégico de la recaudación de fondos a nivel institucional, presentando a los donantes un conjunto más coherente de las necesidades del PNUMA, dicha Sección no tiene el mandato ni la capacidad para coordinar la recaudación estratégica de fondos en otros niveles de la organización. El PNUMA tiene una política federada de movilización de recursos que hace responsables a los encargados de gestionar los proyectos de la recaudación de fondos para sus actividades[21].

V. Conclusión

53. En los últimos cuatro años, el PNUMA ha obtenido resultados muy satisfactorios. Como lo demuestra el aumento del 52% de las contribuciones voluntarias desde 2008 y el apoyo que recibió para reforzar la gobernanza en la

[20] Véase el informe de auditoría de la OSSI (AA2009/220/01) y el informe de la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales.

[21] Esto no significa que los recursos se asignan automáticamente a los proyectos.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, los Estados miembros aprecian claramente al PNUMA en su calidad de órgano principal de las Naciones Unidas en el ámbito del medio ambiente. A pesar de su tamaño relativamente pequeño, el PNUMA ha aprovechado bien su experiencia y sus alianzas estratégicas para encabezar esfuerzos medioambientales importantes, como la Iniciativa en favor de una economía verde, la protección de la biodiversidad y la gestión de los productos químicos. Además, mediante numerosas iniciativas de menor escala, ha prestado un valioso asesoramiento en materia de políticas y asistencia para el fomento de la capacidad a los gobiernos del Sur.

54. Teniendo en cuenta la situación actual del medio ambiente mundial, que sigue amenazada por tendencias negativas, la eficacia del PNUMA es más importante que nunca. El marco de gobernanza ambiental internacional se caracteriza actualmente por la fragmentación institucional y por la falta de un enfoque integral de las cuestiones ambientales, aunque los Estados miembros están trabajando para reducir las crecientes deficiencias en el cumplimiento de los compromisos y obligaciones ambientales derivadas de los acuerdos ambientales multilaterales. Aprovechando sus ventajas y sinergias internas, el PNUMA podría hacer más para apoyar la formulación de políticas nacionales, fomentar la capacidad para la aplicación de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente e impulsar cambios a gran escala a nivel mundial.

55. La reforma interna ha puesto al PNUMA en un buen camino para convertirse en una organización basada en los resultados que propicie una mayor colaboración en la aplicación de su programa de trabajo. Sin embargo, el PNUMA tiene que definir aún mejor su papel para asegurarse de que está estratégicamente situada para aprovechar su ventaja comparativa en un ámbito ambiental en el que tiene mucha competencia. El PNUMA tiene la posibilidad de seguir trabajando con los interesados clave para concentrarse en ámbitos en los que puede aportar más.

56. Los mandatos normativos y operacionales del PNUMA deberían cumplirse de manera complementaria, solidaria y coherente —a nivel nacional, regional y mundial— para mejorar la eficacia del Programa. Es en esta intersección única de la labor normativa y operacional que el PNUMA podría hacer su mayor contribución.

57. Los resultados de la evaluación muestran que el PNUMA ha sido eficaz y ha tenido un efecto positivo en el ámbito del medio ambiente mediante sus informes principales, facilitando el acceso oportuno a información con base científica sobre el medio ambiente, sus contribuciones a la promulgación de los cambios en las políticas nacionales y su papel fundamental en la formulación de normas y estándares mundiales sobre el medio ambiente. El PNUMA ha sido un promotor eficaz que ha conseguido situar el medio ambiente en el centro del debate mundial y un fuerte catalizador de la acción internacional. Sin embargo, es posible lograr aún mejores resultados, mediante mejoras programáticas y estructurales y la mejora de la eficacia. El personal directivo superior del PNUMA debería continuar en el actual camino positivo de la reforma.

VI. Recomendaciones

58. La OSSI ha formulado las cinco recomendaciones importantes que figuran a continuación.

Recomendación 1 [Resultado de la evaluación B]

59. **El PNUMA debería abordar las deficiencias en materia de asociación determinadas en la evaluación, teniendo en cuenta los progresos realizados en la política de asociación.** Concretamente, debería:

a) Recabar información periódica y sistemática de todos los asociados con los que trabaja en proyectos individuales utilizando un mecanismo normalizado para recabar información. El PNUMA debería analizar las respuestas para extraer enseñanzas con respecto a las fortalezas y debilidades de sus procedimientos de asociación a fin de fortalecerlos;

b) Poner en marcha un mecanismo para el seguimiento de la eficacia en función de los costos de la asociación.

Recomendación 2 [Resultado de la evaluación E]

60. **El PNUMA debería elaborar una estrategia para mejorar su función de fomento de la capacidad.** Concretamente, debería:

a) Elaborar una base de datos para hacer un seguimiento del número y tipo de solicitudes de asistencia que recibe de los Estados miembros y otras partes interesadas;

b) Utilizando los datos de la base de datos, formular un plan estratégico para la presupuestación y programación de los servicios de fomento de la capacidad sobre la base de una adopción de decisiones con base empírica.

Recomendación 3 [Resultado de la evaluación F]

61. **El PNUMA debería seguir fortaleciendo sus oficinas regionales**. Concretamente, debería:

a) Ofrecer periódicamente a los directores de las oficinas regionales la oportunidad de reunirse con el equipo directivo superior;

b) Promover una mayor participación de las oficinas regionales en el proceso de formulación de proyectos;

c) Reforzar la cooperación entre la División de Cooperación Regional, las oficinas regionales y las divisiones;

d) Aclarar cabalmente las responsabilidades y funciones de las oficinas regionales y hacer los ajustes correspondientes en los recursos financieros y humanos;

e) Mejorar la cooperación entre divisiones a fin de que la ejecución a nivel regional preste apoyo a las oficinas regionales.

Recomendación 4 [Resultado de la evaluación F]

62. **El PNUMA debería establecer criterios claros y transparentes para la asignación de recursos (humanos y financieros) a las actividades en las esferas temáticas prioritarias.**

Recomendación 5 [Resultado de la evaluación F]

63. **El PNUMA debería ultimar y ejecutar el proyecto de mandato de septiembre de 2012 para los coordinadores de los subprogramas y, después de un año, examinar los resultados de la ejecución de dicho mandato y hacer los ajustes que sean necesarios.**

(*Firmado*) Carman L. **Lapointe**
Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna
30 de enero de 2013

Anexo

Observaciones recibidas del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente sobre la evaluación de programas del PNUMA, que figuran en un memorando de fecha 18 de enero de 2013 dirigido a la Oficina de Servicios de Supervisión por el Jefe de Gabinete del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Quisiera dar las gracias por el informe revisado sobre la evaluación de programas del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en el que se examinan la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y las repercusiones del PNUMA. El informe es completo y detallado, pero hay algunos puntos que podrían interpretarse erróneamente y que el PNUMA desearía plantear en las observaciones que se presentan a continuación para su consideración.

1. En el resumen se afirma que la reforma del PNUMA está en marcha, y que los procesos críticos relacionados con el enfoque de programas, la rendición de cuentas institucional y la asignación de recursos están quedando a la zaga (en el párr. 47 se formula una observación similar). Esta afirmación no es correcta. El PNUMA colaboró con su Comité de Representantes Permanentes y con otras partes interesadas durante el último bienio para examinar el mejor modo de fortalecer su enfoque de programas y la rendición de cuentas institucional. La estrategia de mediano plazo para 2014-2017 y el programa de trabajo de 2014-2015, que se han presentado al Consejo de Administración para su período de sesiones de febrero de 2013, se han formulado concentrando más la atención en los aspectos centrales de los programas. Estos documentos de planificación estratégica de la organización incluyen una clara cadena de resultados que va desde el producto hasta los logros previstos a los que el PNUMA puede atribuir sus resultados. El plan consiste en que todo el trabajo del PNUMA —cualquiera que sea la fuente de financiación— logre los resultados previstos en la estrategia de mediano plazo y el programa de trabajo, sin que quede ningún proyecto fuera de este marco de resultados. Por lo tanto, si bien podría ser cierto que el último programa de trabajo no estuviera centrado al máximo en temas concretos, la institucionalización del proceso de reforma del PNUMA ha reforzado en gran medida el enfoque programático.

2. También se ha reforzado la rendición de cuentas mediante el establecimiento de una clara jerarquía de rendición de cuentas dentro del marco de resultados de la organización. A cada producto en el programa de trabajo de 2014-2015 le corresponde una división responsable. La rendición de cuentas por el liderazgo general, la dirección y la supervisión del subprograma recae sobre el director de una división principal. En el informe sobre la ejecución de los programas, en el que se muestra si el PNUMA está progresando hacia la elaboración de los productos y los logros previstos en el programa de trabajo y la estrategia de mediano plazo, se mide cada uno de los niveles de rendición de cuentas. La rendición de cuentas en la

[a] La Oficina de Servicios de Supervisión Interna presenta el texto completo de las observaciones recibidas del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente acerca del proyecto de informe final sobre la evaluación de los programas del PNUMA. Esta práctica se ha instituido de conformidad con la resolución 64/263, siguiendo la recomendación de Comité Asesor de Auditoría Independiente.

obtención de resultados se mide semestralmente y el equipo directivo superior del PNUMA la examina cuando se acuerdan las medidas de gestión. Sírvase observar también que el PNUMA ya ha tomado medidas para mejorar su proceso de asignación de recursos. El proceso implica un examen de los proyectos en los que existe un déficit de financiación, así como el establecimiento de prioridades por los coordinadores de los subprogramas en el marco de cada subprograma basando el establecimiento de prioridades en criterios que incluyen las prioridades de los donantes para la financiación, el valor añadido al programa de trabajo, el estado de ejecución de los proyectos y las posibles repercusiones, entre otras prioridades de carácter más temático. Las recomendaciones se envían a la Oficina de Operaciones. Después de examinar los proyectos presentados, se transmiten las recomendaciones de los coordinadores de los subprogramas y el examen de la calidad de los proyectos presentados realizado por la Oficina a la Oficina del Director Ejecutivo.

3. En el párrafo 30 se establece que los funcionarios y los asociados entrevistados señalaron desafíos y riesgos en el actual modelo de asociación del PNUMA; que, según los funcionarios, no existían en los análisis sistemáticos de las capacidades y las ventajas comparativas de los asociados; que el PNUMA no hacía un seguimiento sistemático de la eficacia de las asociaciones en función de los costos; y que otros señalaban la necesidad de establecer un marco claro para orientar la manera en que el PNUMA ha de interactuar con diferentes grupos de asociados, en particular el sector privado. Cabe observar que el PNUMA renovó su política de asociación a finales de 2011 y que la nueva política se ha venido aplicando en 2012. La política incluye procedimientos de diligencia debida para el análisis de las capacidades de los asociados, las ventajas comparativas y la eficacia en función de los costos en relación con los asociados con y sin ánimo de lucro. Si bien lo que se afirma en el informe era cierto anteriormente, las cuestiones ya se han resuelto con la aplicación de la política renovada en 2012.

4. En la conclusión que figura en la sección F (anteriormente párr. 39) se afirma que pese a los recientes esfuerzos realizados para reforzar las oficinas regionales, el PNUMA todavía no ha respondido adecuadamente a los llamamientos de los Estados miembros para que se fortalezcan esas oficinas. Esa conclusión está en contradicción con lo que sigue en el texto, que muestra un aumento del 30% en la dotación de personal y un aumento del 60% en la financiación de las actividades de las oficinas regionales. A continuación se señala también que se emitieron delegaciones de autoridad a los directores regionales, otorgándoles más facultades discrecionales. En el documento se reconoce el papel más importante que están desempeñando las oficinas regionales en la elaboración y ejecución del programa de trabajo. En los párrafos 40 y 41 no se tiene en cuenta que el PNUMA determina cuándo se ha de ejecutar una actividad a nivel mundial, regional o nacional mediante los llamados marcos programáticos (es decir, documentos de planificación) que el entonces grupo de aprobación de programas del PNUMA determinó que era el mejor ámbito de aplicación. Desde entonces, la nueva estrategia de mediano plazo para 2014-2017 se ha fortalecido gracias a que se han aclarado cuáles partes del programa de trabajo serán ejecutadas a nivel regional, a nivel mundial o con una combinación de ambos criterios. También proporciona el nombre de la división responsable de un producto determinado en el programa de trabajo y de aquellos que están contribuyendo a la ejecución, una división del trabajo que se elaboró con las divisiones y oficinas regionales. Además, obsérvese, en relación con el párrafo 42, que las oficinas regionales han participado

sistemáticamente desde 2012 en los comités de evaluación de proyectos del PNUMA.

5. En el párrafo 50 se establece que la introducción de las seis esferas intersectoriales prioritarias ha dado lugar a una compleja red de divisiones principales y de gestión cuyas funciones y responsabilidades todavía se están aclarando. Sírvase observar que las aclaraciones ya se han realizado y que el PNUMA cuenta ahora solo con los siguientes niveles de rendición de cuentas: aquellos en que son responsables las divisiones y oficinas regionales que gestionan proyectos (divisiones de gestión), que suelen ser también responsables de proporcionar un producto en el programa de trabajo, y aquellos responsables de la dirección de los subprogramas (directores de las divisiones principales).

6. En el párrafo 50 se establece que no existen pruebas que demuestran de que la contribución de los (coordinadores de subprogramas) haya dado lugar a cambios en las decisiones de programación y recaudación de fondos; y que los coordinadores de los subprogramas también son marginados en los procesos de adopción de decisiones importantes: tienen una categoría inferior a las de los jefes de división y no pueden presentar directamente propuestas programáticas al Director Ejecutivo. Esto es incorrecto. Debido a los marcos programáticos elaborados bajo la coordinación del coordinador de subprogramas, los proyectos que no estaban vinculados a los resultados en el programa de trabajo no se incluyeron, lo que afectó a las decisiones de recaudación de fondos. Además, obsérvese que, en 2012, la Oficina de Operaciones introdujo nuevos procedimientos que exigen que los coordinadores desempeñen una función central en el establecimiento de prioridades en los proyectos en sus respectivos subprogramas para la financiación de fuentes institucionales (por ejemplo, el programa temático para el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales, incluida la energía y la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Estas recomendaciones se presentan al Director Ejecutivo para que adopte una decisión final.

Observaciones del PNUMA sobre recomendaciones concretas

Recomendación 1 [Resultado de evaluación B]

El PNUMA debería abordar las deficiencias en materia de asociación determinadas en la evaluación, teniendo en cuenta los progresos realizados en cuanto a la política de asociación.

El PNUMA está de acuerdo con esta recomendación, que es compatible con los anteriores resultados de la auditoría de la OSSI, y ha comenzado a aplicarla. La División de Inspección y Evaluación tal vez desee tomar en consideración el informe y las conclusiones de la segunda ronda de auditoría de la OSSI sobre esta cuestión, publicado después del actual informe de evaluación, en el que el desempeño del PNUMA en materia de gestión de asociaciones, después de las medidas institucionales adoptadas recientemente por la secretaría del PNUMA, fue considerado plenamente satisfactorio.

Recomendación 2 [Resultado de evaluación E]

El PNUMA debería elaborar una estrategia para mejorar su función de fomento de la capacidad.

El PNUMA está de acuerdo con esta recomendación y propone aplicarla en el contexto de la estrategia de mediano plazo para 2014-2017, dependiendo de la disponibilidad de fondos asociados con la estrategia.

Recomendación 3 [Resultado de evaluación F]

El PNUMA debería seguir fortaleciendo sus oficinas regionales.

El PNUMA está de acuerdo con esta recomendación, que es compatible con la resolución 67/213, y señala que los recursos necesarios se han solicitado en el contexto de las asignaciones del presupuesto ordinario para 2014/15 correspondientes al PNUMA, con sujeción al examen y la aprobación de la Quinta Comisión.

Recomendación 4 [Resultado de evaluación F]

El PNUMA debería establecer criterios claros y transparentes para la asignación de recursos (humanos y financieros) a las actividades en las esferas temáticas prioritarias.

El PNUMA está de acuerdo con esta recomendación y la está aplicando en el contexto de la planificación de recursos para el programa de trabajo de 2014-2015, que se basa en gran medida en la presupuestación basada en los productos. Sin embargo, el PNUMA observa que, mientras que los criterios son necesarios y están establecidos, cualquier actividad de asignación de recursos en las Naciones Unidas contiene un elemento de establecimiento de prioridades “de arriba hacia abajo”, principalmente por los Estados miembros, así como, en cierta medida, por el Director Ejecutivo.

Recomendación 5 [Resultado de evaluación F]

El PNUMA debería ultimar y aplicar el proyecto de mandatos de los coordinadores de subprogramas, formulado en septiembre de 2012, y al cabo de un año, examinar los resultados de la aplicación de esos mandatos y hacer los ajustes que sean necesarios.

El PNUMA está de acuerdo con esta recomendación, que se tiene previsto examinar en una reunión de personal directivo superior que se celebrará próximamente.