



# Asamblea General Consejo Económico y Social

Distr. general  
24 de junio de 2009  
Español  
Original: inglés

**Asamblea General**  
**Sexagésimo cuarto período de sesiones**  
Tema 133 de la lista preliminar\*  
**Dependencia Común de Inspección**

**Consejo Económico y Social**  
**Período de sesiones sustantivo de 2009**  
Tema 7 del programa provisional\*\*  
**Cuestiones de coordinación de programas  
y otras cuestiones**

## **Informe de la Dependencia Común de Inspección sobre el examen de la gobernanza ambiental dentro del sistema de las Naciones Unidas**

### **Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General, para que las examine, las observaciones formuladas por él y por la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación con respecto al informe de la Dependencia Común de Inspección sobre el examen de la gobernanza ambiental dentro del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2008/3).

#### *Resumen*

El informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Examen de la gobernanza ambiental dentro del sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/2008/3) se centra en las carencias de la gobernanza ambiental internacional que se derivan de la fragmentación institucional y la falta de un enfoque holístico de los problemas ambientales y el desarrollo sostenible. Como se indica en el objetivo del informe, las recomendaciones formuladas tienen la intención de fortalecer la gobernanza de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente por las organizaciones de las Naciones Unidas y el apoyo programático y administrativo que éstas les prestan mediante la identificación de medidas destinadas a promover una mayor coordinación y coherencia y sinergias entre esos acuerdos y el sistema de las Naciones Unidas, aumentándose así la contribución de dicho sistema a la adopción de un criterio más integrado para la gobernanza ambiental a nivel nacional, regional e internacional.

\* A/64/50.

\*\* E/2009/100.



En el presente informe se exponen las opiniones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sobre las recomendaciones formuladas en el informe de la Dependencia Común de Inspección. Las opiniones del sistema se han refundido sobre la base de las aportaciones de las organizaciones que forman parte de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación. Los miembros de la Junta expresan su satisfacción por el exhaustivo informe de la Dependencia Común de Inspección y observan que constituye un examen y análisis independiente de los arreglos para la gobernanza ambiental en todo el sistema de las Naciones Unidas, con conclusiones y recomendaciones que vienen a sumarse al creciente impulso hacia la determinación de modos prácticos de mejorar la gobernanza ambiental internacional. Si bien los miembros de la Junta respaldan muchas de las recomendaciones, también indican algunas inquietudes con respecto a las modalidades propuestas para su ejecución y observan que varias de ellas necesitan ser estudiadas más a fondo.

## **I. Introducción**

1. En el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Examen de la gobernanza ambiental dentro del sistema de las Naciones Unidas” se analiza la necesidad de fortalecer la gobernanza de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente por las organizaciones de las Naciones Unidas y el apoyo programático y administrativo que éstas les prestan. Después de hacer un repaso histórico de las medidas intergubernamentales que se han ido adoptando para integrar los problemas ambientales mundiales en un contexto de desarrollo, en el informe se examina la elaboración de marcos de gobernanza y de gestión de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.

## **II. Observaciones generales**

2. Los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos expresan su satisfacción por el informe exhaustivo de la Dependencia Común de Inspección y reconocen la importante investigación que exigió prepararlo. Comprenden la importancia del objetivo del informe, a saber, promover la coherencia de la gobernanza ambiental internacional mejorando el apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, con la meta última de lograr que se apliquen mejor sobre el terreno. Los miembros de la Junta observan que el informe constituye un examen y análisis independiente de los arreglos para la gobernanza ambiental en todo el sistema de las Naciones Unidas y que sus conclusiones y recomendaciones vienen a sumarse al creciente impulso hacia la determinación modos prácticos de mejorar la gobernanza ambiental internacional.

3. Las organizaciones observan también que el informe y sus recomendaciones se habrían enriquecido mediante un mayor grado de consultas y una más amplia reflexión, entre otras cosas, sobre los posibles caminos a seguir. Por ejemplo, los medios propuestos en el informe para lograr cambios en órganos independientes creados en virtud de tratados como los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente o los organismos especializados talvez necesiten un mayor análisis. Además, en el informe se podía haber tomado más en consideración que otras entidades del sistema de las Naciones Unidas, además del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, también patrocinan instrumentos importantes que tienen una dimensión ambiental, como ocurre con varios organismos especializados. Asimismo, el informe se habría fortalecido si se hubieran tenido más plenamente en cuenta la totalidad de las resoluciones de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social y de la documentación publicadas por dichos órganos, así como la labor de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, entre otros organismos del sistema de las Naciones Unidas en general que también se ocupan del componente ambiental del desarrollo sostenible.

4. Las organizaciones miembros de la Junta de los jefes ejecutivos creen que si la mención de la falta de mecanismos de coordinación como un factor importante para explicar la no aplicación de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente talvez se deba a que no se han tenido suficientemente en cuenta los avances logrados en los últimos años en la esfera de la ordenación ambiental en el marco del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y por conducto de otros mecanismos y prácticas de coordinación entre organizaciones internacionales,

inclusive las del sistema de las Naciones Unidas, como el Programa Interinstitucional de Gestión Racional de los Productos Químicos. Al mismo tiempo, el informe se habría enriquecido si hubiese analizado más en profundidad la fragmentación inherente al establecimiento y aplicación de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente por parte de los gobiernos, y los problemas de coordinación en los planos intergubernamental y nacional.

5. Al formular sus observaciones sobre el informe, los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos destacan su profundo compromiso con la aplicación de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y ponen de relieve que un requisito previo para fortalecer su aplicación es la necesidad de desarrollar en general la capacidad en la esfera de la sostenibilidad ambiental en el plano nacional. Las organizaciones apuntan la necesidad de que el sistema de las Naciones Unidas inicie un debate sobre cómo sería posible establecer, en relación con el componente ambiental del desarrollo sostenible, una orientación de política a nivel de todo el sistema, una estrategia aplicable a todo el sistema y, en última instancia, un marco de planificación basado en resultados, de manera inclusiva y apta para lograr la identificación y la participación de los gobiernos nacionales, las entidades del sistema de las Naciones Unidas y todos los demás interesados nacionales e internacionales pertinentes.

6. Los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos apuntan que, si bien en el informe de la Dependencia Común de Inspección se presenta una buena reseña histórica de los avances registrados en el entorno de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y los motivos que llevaron a establecer organismos como el Grupo de Gestión Ambiental, tal vez no se refleje suficientemente la dinámica de algunos procesos y debates importantes que se están llevando a cabo, entre otros lugares, en el Consejo de Administración del PNUMA y la Asamblea General de las Naciones Unidas. En particular, los organismos hacen notar en particular que, en su 25° período ordinario de sesiones, el Consejo de Administración del PNUMA estableció un proceso consultivo que presentase un conjunto de opciones para mejorar la gobernanza ambiental a nivel internacional al Consejo de Administración/Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente en su 11° período extraordinario de sesiones, con el fin de hacer aportes a la Asamblea General de las Naciones Unidas (véase la decisión 25/4 del Consejo de Administración). En ese contexto, el informe de la Dependencia Común de Inspección se considera una valiosa contribución a esas iniciativas en marcha, que giran en torno a cómo mejorar la gobernanza ambiental internacional.

### **III. Observaciones concretas sobre las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección**

#### **Recomendación 1**

**El Secretario General debería presentar a la Asamblea General, para que la examine, por conducto del Consejo de Administración/Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente del PNUMA, una visión clara sobre la división del trabajo entre los organismos de desarrollo, el PNUMA y los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, en la que se indiquen sus**

**respectivas esferas y clases de actividades de creación de capacidad normativa y operacional para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.**

7. Si bien los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos apoyan en general la intención de la recomendación, sugieren que, en lugar de tratar de imponer desde arriba una división del trabajo, algo que ya se intentó infructuosamente en el pasado, se proceda de un modo más cooperativo. Ello llevaría a formular recomendaciones a los diversos asociados, como los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y los organismos especializados, sobre la base de los mandatos en vigor, entre ellos los resultados y los mandatos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y las Conferencias de las Partes de organismos como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África. También debería basarse en una sólida evaluación de las ventajas comparativas respectivas de los diversos organismos y de su historial de éxito en el establecimiento de normas o la ejecución de operaciones dentro del marco establecido por los Estados Miembros por conducto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otras prioridades estratégicas convenidas. Además, las organizaciones apuntan que la promoción de una agrupación temática y una coordinación efectivas y eficientes dentro del sistema de las Naciones Unidas (algo que ya ocurre en gran medida en la práctica) podría ser un instrumento más adecuado para lograr la coherencia entre las instituciones que la imposición de una estricta división del trabajo entre los organismos que se encargan del desarrollo, el PNUMA y los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.

## **Recomendación 2**

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

8. Las organizaciones apoyan el concepto de una orientación de política a nivel de todo el sistema para el elemento de protección ambiental del desarrollo sostenible. Sin embargo, siguen siendo escépticas en cuanto a la posibilidad de que (como se recomienda) ello se consiga por conducto del marco estratégico para el plan por programas bienal preparado por la Secretaría de las Naciones Unidas y debatido por la Asamblea General, puesto que no abarca la totalidad del sistema de la Organización. Observan que ya hay una planificación pertinente a nivel de todo el sistema por conducto de los mecanismos de la propia Junta de los jefes ejecutivos y, para cuestiones concretas, del Grupo de Gestión Ambiental.

## **Recomendación 3**

**La Asamblea General debería asimismo tomar la decisión de autorizar al Consejo de Administración del PNUMA/Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente a que adopte la Estrategia de mediano plazo del PNUMA**

**como instrumento aplicable a todo el sistema y que forme parte integrante del marco estratégico de las Naciones Unidas.**

9. Las organizaciones están de acuerdo en que es acertado contar con una estrategia común aplicable a todo el sistema, pero apuntan que es necesario que en su preparación tengan una participación más amplia e inclusiva todas las organizaciones pertinentes (véanse también las observaciones sobre la recomendación 2).

#### **Recomendación 4**

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

10. En líneas generales, los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos están de acuerdo con la intención de la recomendación, en cuanto se aplique a futuros acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, por lo que se refiere a formular y administrar las modalidades estándar pertinentes que se estipulen. Sin embargo, en la recomendación no se tiene en cuenta que puede haber imperiosas razones sustantivas para crear secretarías independientes para cada tratado. Si se tuvieran en cuenta esas razones, sería posible pensar en cambios en el funcionamiento de los actuales acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente. En los casos en los que las responsabilidades sustantivas y las esferas de trabajo son bastante parecidas, la gestión conjunta de diversos acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y el incremento de las sinergias entre sus prescripciones sobre presentación de informes y sus actividades de fomento de la capacidad podrían mejorar las posibilidades de asegurar su aplicación en el plano nacional, incluso por conducto del sistema de evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, sobre la base de las prioridades de cada país. Probablemente sería provechoso que las modalidades al respecto fuesen preparadas por el Grupo de Gestión Ambiental, en el que también están representados los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, o por mecanismos de coordinación más especializados, como el Grupo de enlace de los convenios relacionados con la biodiversidad o el Grupo de Enlace Mixto de las Convenciones de Río.

#### **Recomendación 5**

**La Asamblea General debería prestar al Consejo de Administración del PNUMA/Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente apoyo adecuado activando su propio examen periódico de los informes de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente con el fin de reforzar la capacidad del Consejo de Administración/Foro Ministerial Mundial para cumplir su mandato de examinar y evaluar, con carácter periódico, la aplicación de todos los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente administrados dentro del sistema de las Naciones Unidas, con miras a asegurar la coordinación**

**y coherencia entre ellos de acuerdo con la decisión SS.VII/1 y mantener informada a la Asamblea acerca de los progresos realizados.**

11. Las organizaciones están de acuerdo con la recomendación y apuntan que la cuestión tal vez entre ya dentro de la esfera de competencia del PNUMA, sobre la base de los mandatos en vigor. La validez de esa labor también se vería influida por la decisión definitiva que se adopte sobre la apertura del Consejo de Administración del PNUMA a todos los países del mundo, dado el fundamento en que se sustenta la recomendación.

## **Recomendación 6**

**El Secretario General —sobre la base de una propuesta del Director Ejecutivo del PNUMA y de consultas con las secretarías de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente— debería presentar a la Asamblea General, para su examen y aprobación, directrices para el establecimiento de plataformas nacionales y, según proceda, regionales sobre políticas de protección ambiental y desarrollo sostenible capaces de integrar la aplicación de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente en los procesos de la evaluación común para los países y del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.**

12. Los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos están de acuerdo con la necesidad de establecer plataformas regionales o nacionales capaces de facilitar la integración de políticas sobre la protección ambiental y el desarrollo sostenible (incluso la aplicación de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente) en los procesos de la evaluación común para los países y del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, sobre la base de las prioridades nacionales dentro de un marco de desarrollo sostenible. Sugieren, sin embargo, que esas plataformas se establezcan dentro de la iniciativa “Una ONU” y el sistema de Coordinadores Residentes por conducto de un proceso que asegure la identificación y la participación necesarias de partes fundamentales del sistema de las Naciones Unidas. La secretaría del PNUMA está colaborando con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas en la integración de la sostenibilidad ambiental, que es uno de los cinco principios básicos de los procesos comunes de programación por países de las Naciones Unidas, en los procesos relacionados con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entre ellos la labor de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente. Cabe señalar a la atención que en la actualidad no hay créditos presupuestarios para esas plataformas y se propone que, sobre la base de las aportaciones del Grupo de Gestión Ambiental y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el diseño definitivo y la decisión sobre la financiación necesaria para mantener las plataformas se dejen a los organismos competentes. Las organizaciones también señalan a la atención la importancia de que antes de que se creen esas plataformas nacionales y regionales, se proceda a inventariar y analizar las plataformas de protección ambiental regionales y nacionales existentes. En los casos en que estén funcionando bien, sería mejor tomar como base las plataformas ya existentes, en lugar de crear otras nuevas.

## **Recomendación 7**

**El Secretario General —como Presidente de la Junta de los jefes ejecutivos— debería alentar a los jefes ejecutivos de las organizaciones y los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente a que:**

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

13. Los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos apoyan la recomendación, que ya están aplicando dentro del marco de la Junta y el Grupo de Gestión Ambiental; este último incluye como miembros a los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente. Las organizaciones tienen la intención de recurrir más, según corresponda, al asesoramiento especializado y las directrices del Grupo de Gestión Ambiental y el PNUMA, entre otras cosas, para la planificación de sus adquisiciones u otras actividades, con el objetivo de limitar sus repercusiones sobre el medio ambiente. La elaboración de un marco de planificación conjunto basado en los resultados exigiría que por conducto de un proceso intergubernamental se conviniera y adoptara una orientación normativa y una estrategia, lo cual, a su vez, exigiría que se acordara una clara división del trabajo antes de elaborar el marco común (véase la recomendación 1), así como un análisis de los incentivos y las modalidades de cooperación (véanse también las observaciones sobre las recomendaciones 2 y 3).

## **Recomendación 8**

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

## **Recomendación 9**

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

14. Los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos manifestaron su inquietud respecto a la recomendación y apuntan que el concepto de los costos incrementales se aplica a la financiación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, pero no a la demás financiación destinada al medio ambiente que proporcionan el sistema de las



Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales o los donantes bilaterales. Las organizaciones señalan que un problema más fundamental es que, en el gasto destinado al medio ambiente, no siempre se siguen las prioridades establecidas por los órganos rectores pertinentes (entre ellos, los de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente) y sugieren que, en lugar de ello, la Asamblea General considere la posibilidad de establecer un sistema de supervisión financiera en la esfera del medio ambiente similar al establecido en la esfera humanitaria, teniendo en cuenta la posible función que podría desempeñar al respecto el Grupo de Gestión Ambiental.

### **Recomendación 10**

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

- a) **Promover o reconsiderar la delegación de atribuciones, la división de funciones y responsabilidades entre las entidades que proporcionan servicios administrativos, financieros y de gestión de los recursos humanos a las conferencias de las Partes; y**
- b) **Establecer un acuerdo en el que se definan claramente el nivel y la clase de los servicios que deben de prestar las oficinas de las Naciones Unidas en Nairobi y en Ginebra a las secretarías de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.**

15. Los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos apoyan la recomendación y apuntan que ya se está trabajando en relación con los acuerdos sobre el nivel de los servicios que se proponen.

### **Recomendación 11**

**El Secretario General, asistido por el Director Ejecutivo del PNUMA y en consulta con las secretarías de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, debería proceder a un examen de las prácticas del PNUMA y de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi relativas a la contratación de personal para las secretarías de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y proponer medidas encaminadas a mejorar la situación en materia de dotación de personal y la distribución geográfica del personal.**

16. Los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos apoyan la recomendación en el entendimiento de que, al igual que en el caso de la Recomendación 10, se aplica a los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente administrados por el PNUMA, y apuntan que ya se está trabajando al respecto.

### **Recomendación 12**

**El Secretario General debería:**

- a) **Aumentar la transparencia en la utilización de los recursos para gastos de apoyo a programas sobre la base de los gastos efectivos y en**

**la prestación de servicios a los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente administrados por las Naciones Unidas y el PNUMA y, con ese fin, velar por que los gastos de apoyo a programas cargados por esos servicios se presupuesten y se apliquen de acuerdo con los gastos efectivamente realizados;**

- b) Dar instrucciones al Contralor de las Naciones Unidas para que realice consultas con las entidades de las Naciones Unidas que proporcionan servicios administrativos a las Conferencias de las Partes y, sobre la base de esas consultas, presentar a la Asamblea General para su aprobación propuestas destinadas a establecer un presupuesto común para los servicios de apoyo administrativo proporcionados a los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente e informar a las Conferencias de las Partes acerca de las consecuencias administrativas y presupuestarias resultantes de ese arreglo.**

17. Las organizaciones apoyan el apartado a) de la recomendación y apuntan que la secretaría del PNUMA está efectuando un estudio interno sobre los gastos de apoyo a programas. Con respecto al apartado b), los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos sugieren que, habida cuenta de la autonomía de las políticas, la autoridad funcional y los arreglos financieros de las Conferencias de las Partes de cada acuerdo multilateral sobre el medio ambiente, tal vez fueran las propias Conferencias de las Partes quienes debiesen poner en marcha un examen de la viabilidad de establecer un presupuesto común para los servicios de apoyo administrativo proporcionados a los acuerdos. Ese examen podría girar en torno a la estructura de gestión y los criterios para acceder a un presupuesto común, y estudiar también si con él se lograrán ahorros. Sólo después de ese examen sería posible proporcionar una recomendación bien informada a la Asamblea General para que la aprobase (véase igualmente la observación pertinente sobre la recomendación 4).