



PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE

2001
Informe Anual de Evaluación

Dependencia de Evaluación y Supervisión

Octubre de 2002

Todas las fotografías provienen del Concurso Fotográfico Internacional sobre el Medio Ambiente organizado por el PNUMA en 1999-2000. Fotografías (Portada): ©Lars Olesen/PNUMA, ©Binsyo Yoshida/PNUMA, ©Zhui Yi/PNUMANEP y ©Truchet/PNUMA.

Índice

<i>Capítulo</i>	<i>Página</i>
I. RESUMEN EJECUTIVO.....	1
II. RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	4
A. Oficinas Regionales.....	4
B. Proyecto de actividad habilitante para la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	9
C. Hojas de datos de autoevaluación.....	11
D. Diseño de proyectos complejos.....	12
E. Creación de capacidad.	13
F. Actividades de seguimiento.....	14
G. Evaluación de la función de evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	15
III. FINALIDAD Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN	17
A. Introducción.....	17
B. Evaluaciones detalladas de proyectos.....	17
C. Hojas de datos de autoevaluación.....	18
D. Evaluación de la función de evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	18
IV. OFICINAS REGIONALES DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE	20
A. Introducción.....	20
B. Contexto regional.....	21
C. Idoneidad y pertinencia.....	22
D. Eficacia y eficiencia.....	27
E. Repercusión.....	36
V. APOYO A LA APLICACIÓN DE CONVENIOS AMBIENTALES	40
A. Idoneidad y pertinencia.	40
B. Eficacia y eficiencia.....	42
C. Repercusión.	45

VI. PROYECTOS REFERENTES A MEJORAR EL CONOCIMIENTO AMBIENTAL A LOS EFECTOS DE LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS Y DE ACTIVIDADES REFERENTES A LAS MISMAS	46
A. Idoneidad y pertinencia.....	47
B. Eficacia y eficiencia.....	51
C. Repercusión.....	55
VII. HOJAS DE DATOS DE AUTOEVALUACIÓN.	60
A. Idoneidad, alcance y modalidad de ejecución..	60
B. Eficacia y eficiencia..	61
C. Función catalizadora.	65
D. Lecciones aprendidas	67
E. Problemas experimentados	70
VIII. EL PAPEL DE LA EVALUACIÓN EN LA GESTIÓN ESTRATÉGICA	73
A. Introducción.	73
B. Aplicación de las recomendaciones de las evaluaciones	73
C. Internalización de lecciones aprendidas y corrección de problemas experimentados	75
D. Capacidad de la Dependencia de Evaluación y Supervisión	76
Anexos	
I. Mandatos para el Informe Anual de Evaluación de 2001	77
II. Lista de evaluaciones correspondientes a 2001	77
III. Lista de hojas de datos de autoevaluación e informes correspondientes a 2001	81
IV. Misión, mandatos y objetivos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	82
V. Plan de aplicación de las recomendaciones del Informe Anual de Evaluación de 2000	90

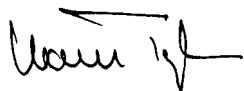
Prólogo

La exitosa conclusión de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y las decisiones y declaraciones emanadas de la misma han puesto de manifiesto la orientación general que la labor del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) es plenamente congruente con la voluntad y las aspiraciones de la comunidad mundial en materia de gestión sostenible del medio ambiente. Esto confirma claramente que a través de la autoevaluación y una estrecha colaboración con los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y otras asociados, nuestra labor ha trazado un rumbo a través del cual podemos confiar en que nuestros esfuerzos susciten un futuro sostenible para las futuras generaciones.

El presente informe confirma la eficacia de nuestras actividades de asistencia a los países en desarrollo y a los países con economías en transición de modo que puedan enfrentar los problemas ambientales que afectan a la realización de sus objetivos encaminados a un futuro sostenible. Las decisiones de nuestro Consejo de Administración, algunas de las cuales se refieren al futuro papel del Foro Ambiental Ministerial Mundial y a iniciativas nacionales de creación de capacidad; a iniciativas enmarcadas en la Declaración del Milenio de la Asamblea General y al llamamiento del Secretario General tendiente a una consideración más detenida de temas relacionados con el agua, la energía, la salud, el agro y la biodiversidad, serán la piedra angular de nuestra futura labor.

Si bien se han logrado sustanciales avances en cuanto a una creciente colaboración interna entre las divisiones de programas del PNUMA, deben redoblar los esfuerzos tendientes a lograr que nuestra estructura funcional funcione del modo más eficaz posible. A este respecto, las recomendaciones tendientes a una colaboración interdivisional más eficaz en cuanto a la preparación de futuros programas de trabajo es un paso en la dirección correcta, y de hecho esa colaboración ya comenzó con la preparación del programa de trabajo de 2004-2005.

A lo largo de los años, la capacidad del PNUMA de ejecutar su programa de trabajo se ha visto afectada por la falta de recursos. Las decisiones de la Cumbre Mundial y las declaraciones de nuestros órganos rectores no se llevarán a la práctica sin el respaldo de adecuados recursos financieros. Este es un desafío para los gobiernos, y nos resulta alentador que algunos de ellos hayan aceptado ese reto.



Klaus Töpfer
Director Ejecutivo

Prefacio

El presente informe es el más reciente de una serie de informes anuales de evaluación preparados como documentos entre períodos de sesiones del Consejo de Administración por la Dependencia de Evaluación y Supervisión a partir de 1985. Este informe, que es congruente con la directriz del Comité de Coordinación de Programas (CPC) de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OIOS), es más analítico que los que lo precedieron; en él se procura establecer si la función de evaluación se cumple eficazmente en el PNUMA. También se ha procurado sugerir mecanismos tendientes a fortalecer el papel de la evaluación en el diseño y la ejecución de los programas.

En el informe de evaluación anterior se hizo considerable hincapié en las actividades del PNUMA referentes a la elaboración de productos de conocimiento ambiental, que es una actividad estratégica clave en nuestros esfuerzos tendientes a suscitar un efecto catalizador en materia de gestión sostenible del medio ambiente. Esta característica, que singularizó al informe de 2000, se ha hecho más pronunciada en el presente informe. De hecho, la creación de capacidad y el desarrollo de productos de conocimiento han sido objeto de intensas actividades en la esfera de la evaluación en los últimos años, y la labor del PNUMA en esta esfera ha acompañado esa tendencia.

En este informe se demuestra claramente que las actividades del PNUMA siguen suscitando un efecto catalizador en materia ambiental en la comunidad internacional. Hemos ampliado nuestra esfera de acción y hemos seguido trabajando eficazmente con nuestros asociados, colaboradores, gobiernos, organizaciones no gubernamentales y el sector privado. En el informe se demuestra, además, que en cumplimiento de nuestro mandato hemos seguido promoviendo la creación de eficaces vínculos externos, enfrentando problemas ambientales importantes y creando consenso en materia de política ambiental en la comunidad internacional a nivel regional y subregional a través de foros y procesos ministeriales.

El desarrollo, la puesta a prueba y el perfeccionamiento de los productos de conocimiento ambiental sirven de base para la elaboración y aplicación de políticas, y las actividades que realizamos en 2001 constituyen importantes aportes al desarrollo y la difusión del conocimiento ambiental.

El Informe Anual de Evaluación de 2001 está estructurado en torno a conjuntos de proyectos. Este método ayuda a discernir lecciones aprendidas así como a identificar dificultades de diseño, institucionales y programáticas específicas de determinados conjuntos de proyectos.



Segbedzi Norgbey
Oficial encargado
Dependencia de Evaluación y Supervisión

Agradecimiento

El Informe Anual de Evaluación de 2001 del PNUMA es el resultado de la labor conjunta de consultores independientes, administradores de programas y de proyectos del PNUMA, otros funcionarios de divisiones del PNUMA y el personal de la Dependencia de Evaluación y Supervisión.

En consecuencia, la Dependencia de Evaluación y Supervisión desea agradecer la labor de los siguientes consultores.

Sr. Frank Attere
Sr. Oumar Fall
Sr. Babu Jallow
Sr. Mahendra Kumar
Sr. Mirzakhon Mansimov
Sr. Jason Mochache
Sr. Emilio Lebre La Rovere
Sr. Teame Tewolde-Berhan

Mucho se valoran los esfuerzos de los administradores y coordinadores de programas y proyectos, que presentaron las hojas de datos de autoevaluación.

La Dependencia de Evaluación y Supervisión agradece a los directores de división y otros funcionarios del PNUMA cuyos comentarios enriquecieron grandemente el presente informe.

Dependencia de Evaluación y Control

Lista de abreviaturas y siglas

ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
CAMRE	Consejo de Ministros Árabes encargados del medio ambiente
CEDARE	Centro para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la Región Árabe y Europa
DANIDA	Organismo Danés de Desarrollo Internacional
DCPI	División de Comunicación e Información Pública
DEWA	División de Alerta Temprana y Evaluación
DPDL	División de Derecho y Desarrollo de Políticas
DRC	División de Cooperación Regional
DTIE	División de Tecnología, Industria y Economía
CEPE	Comisión Económica para Europa
ENRMD	División de Gestión de Recursos Naturales y Medio Ambiente
ENSO	El Niño/Oscilación Austral
EOU	Dependencia de Evaluación y Control
CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
RFA	Red de formación ambiental para América Latina y el Caribe
CCG	Consejo de Cooperación del Golfo
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GEO	Perspectivas del Medio Ambiente Mundial
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
EIRD	Estrategia Internacional de Reducción de Desastres
UICN	Unión Mundial para la Naturaleza
JPO	Oficial subalterno del cuadro orgánico
MCED	Conferencia Ministerial sobre el medio ambiente y el desarrollo (Asia meridional)
NCAR	Centro Nacional de Investigaciones Atmosféricas
PCMU	Dependencia de Coordinación y Gestión de Programas
PERSGA	Organización regional para la protección del medio ambiente del Mar Rojo y del Golfo de Adén
RNL	Laboratorio Nacional Riso
ORAP	Oficina Regional para Asia y el Pacífico
ORPE	Oficina Regional para Europa
ORPALC	Oficina Regional para América Latina y el Caribe
ROPME	Organización Regional para la Protección del Medio Marino
ORPAO	Oficina Regional para Asia Occidental
SACEP	Programa cooperativo de Asia meridional para el medio ambiente
SCOPE	Comité Científico sobre Problemas del Medio Ambiente
SMG	Grupo Superior de Gestión

SPREP	Programa del Medio Ambiente para la Región del Pacífico Meridional
UCCEE	Centro Colaborador sobre Energía y Medio Ambiente del PNUMA
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
UNU	Universidad de las Naciones Unidas
USCSP	Proyecto de Estudios de Países de los Estados Unidos
WCIRP	Programa mundial de evaluación de los efectos del clima y de estrategias de respuesta sobre el clima
CMVC	Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación
PMA	Programa Mundial de Alimentos
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMM	Organización Meteorológica Mundial
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza

I. RESUMEN EJECUTIVO

1. El Informe Anual de Evaluación de 2001 del PNUMA es una síntesis de once evaluaciones detalladas de proyectos, una evaluación interna de proyecto y 36 hojas de datos de autoevaluación. Consultores independientes realizaron siete de las doce evaluaciones. Las cinco restantes estuvieron a cargo de funcionarios de la Dependencia de Evaluación y Control. En la síntesis de las evaluaciones de 2001 se consideraron los parámetros normalizados del PNUMA: idoneidad y pertinencia, eficacia y eficiencia y repercusión de conjuntos de proyectos. En el marco de los parámetros que anteceden, en este informe se presenta una evaluación de los enfoques y estrategias utilizados, los vínculos externos e internos que se promueven, la integración jerárquica de la misión del PNUMA, así como los objetivos y actividades de sus programas y proyectos. A nivel de proyectos se evalúa también la eficacia de las estructuras de gestión, la puntual finalización de los proyectos, la utilización del presupuesto, la realización de resultados y productos, el impacto, la utilización y la sostenibilidad de los procesos y resultados suscitados por los proyectos del PNUMA.
2. En conjunto, las oficinas y proyectos regionales del PNUMA evaluados en 2001 alcanzaron sus objetivos. Los proyectos han respaldado el cumplimiento de la misión y del mandato del PNUMA y sus entidades asociadas colaboradoras. Han adoptado eficaces estrategias y enfoques, han forjado vínculos fructíferos y han realizado productos y resultados programados que han suscitado un impacto positivo sobre el medio ambiente.
3. Las oficinas regionales han adoptado apropiadas estrategias, han promovido vínculos y mecanismos de colaboración externos eficaces y han permitido hacer frente a importantes temas y problemas ambientales regionales complementando y respaldando así la función catalizadora del PNUMA en materia de gestión del medio ambiente mundial. Las oficinas regionales han probado su eficacia en cuanto a ejecución de los programas mundiales del PNUMA a través de la institucionalización de foros y procesos ministeriales regionales y subregionales tendientes a la creación de consenso ambiental sobre política regional y medidas de colaboración catalizadoras.
4. Las oficinas regionales han dado mayor visibilidad al PNUMA en las regiones, lográndose así una continua mejora de la capacidad catalizadora del PNUMA a los efectos del progreso y la difusión del conocimiento ambiental, la elaboración de políticas ambientales y la realización de actividades ambientales a nivel mundial, regional, subregional y nacional.
5. Se han identificado importantes temas de políticas y de programación que el PNUMA debe atender a los efectos de consolidar y mantener los éxitos logrados por las oficinas regionales en cuanto a eficaz ejecución de actividades de programas mundiales. Si bien el establecimiento de la División de Cooperación Regional ha facilitado, entre otras cosas, una programación coordinada entre las oficinas regionales, es preciso lograr una visión más clara y una orientación de políticas más certera.
6. A fin de dar respaldo a la aplicación de los convenios ambientales, los proyectos de actividades de habilitación que puso en marcha el PNUMA para la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático han cumplido los requisitos de información de las Conferencia de las Partes en la Convención referentes a las comunicaciones nacionales iniciales. Los países pudieron informar sobre volumen de emisiones y evaluar el estado de sus vulnerabilidades frente al cambio climático, así como programar medidas de mitigación y adaptación. En el curso de la ejecución, los proyectos han permitido a los países crear experiencia técnica y competencia básicas en cuestiones referentes al cambio climático. Además han expuesto a los interesados —incluidas las instituciones públicas— a nuevos conocimientos e inquietudes referentes al cambio climático.

7. Es necesario considerar algunos temas de ejecución y de diseño de proyectos para dar sostenibilidad a las actividades y los procesos de habilitación de la Convención sobre el Cambio Climático iniciados. A los efectos de una eficaz integración de las medidas de mitigación en la planificación económica nacional es preciso establecer instituciones nacionales funcionales que se encarguen de temas referentes al cambio climático. El PNUMA, en colaboración con sus asociados, debe tratar de fortalecer la identificación de los países con el proceso a través de enfoques a largo plazo de una asistencia técnica orientada al establecimiento de instituciones apropiadas.
8. El desarrollo, la puesta a prueba y el perfeccionamiento de productos de conocimiento ambiental son la base de la elaboración de políticas y de la aplicación de actividades ambientales a nivel regional y nacional. Es a través de esa macroestrategia que el PNUMA cumple su misión. En 2001 el PNUMA realizó importantes aportes al avance y la difusión del conocimiento ambiental en la esfera del proceso de las Perspectivas del Medio Ambiente Mundial (GEO), con respecto al fenómeno de Niño/Oscilación Austral (ENSO) y en colaboración con el Centro Colaborador sobre Energía y Medio Ambiente del PNUMA.
9. El PNUMA ha realizado importantes avances tendientes a fortalecer las capacidades de los centros de colaboración en la aplicación del proceso GEO. Son aportes importantes los informes regionales y subregionales sobre análisis integrado del medio ambiente en el período transcurrido desde la Conferencia de Estocolmo de 1972, el análisis de la percepción y las perspectivas regionales, los diversos escenarios regionales elaborados y las mejoras logradas en cuanto a catalogación y elaboración de herramientas de evaluación de la información ambiental. Las evaluaciones ambientales y los productos de análisis socioeconómicos influirán positivamente sobre la calidad de los futuros informes de GEO, lo que a su vez contribuirá, previsiblemente, a la elaboración de eficaces medidas de respuesta de políticas internacionales frente a los problemas ambientales mundiales.
10. El PNUMA ha elaborado y aplicado también metodologías de mitigación del cambio climático, tecnologías de energía renovable, marcos e instrumentos de política de energía y técnicas de valoración ambiental que puedan ser utilizados por los responsables de la elaboración de decisiones en los sectores público y privado de los países en desarrollo. La utilización de esos productos de conocimiento ambiental para la elaboración de políticas de energía y la realización de las actividades pertinentes contribuirán a dar sostenibilidad al medio ambiente. El examen de las causas y los efectos de los acontecimientos relacionados con El Niño del período 1997-1998 han contribuido a un mejor conocimiento del fenómeno de ENSO. El PNUMA ha ayudado a establecer y documentar la conexión entre hechos tales como sequías, inundaciones e incendios forestales y la presencia de ENSO. La concienciación y valoración consiguientes, con respecto a los ciclos de ENSO, han llevado a los gobiernos y a las comunidades a elaborar e institucionalizar apropiadas estrategias de preparación tendientes a reducir al mínimo los efectos de futuros fenómenos ENSO. Por lo tanto, esos importantes aportes al conocimiento ambiental reafirman el liderazgo intelectual del PNUMA en relación con el medio ambiente.
11. Se han establecido amplios y eficaces vínculos externos tendientes al progreso del conocimiento ambiental, la elaboración de políticas ambientales, la movilización de recursos financieros y la realización de actividades ambientales a nivel regional, subregional y nacional. Esos vínculos no sólo ayudan a crear un fondo común de experiencia técnica y recursos para alcanzar objetivos ambientales, sino que además crean sinergias con las actividades de políticas y desarrollo de los asociados del PNUMA, tales como gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, comunidades y procesos e instituciones regionales. La ampliación de las actividades de colaboración pone de manifiesto el éxito del enfoque catalizador del PNUMA tendiente al cumplimiento de su misión.

12. La función de evaluación permite al PNUMA cumplir eficientemente los requisitos sustanciales de su competencia, estipulados por la Asamblea General de las Naciones Unidas y por el Consejo de Administración. La evaluación brinda al PNUMA útil información operacional y sobre gestión estratégica para hacerse cargo de futuras políticas y estrategias. Revitalizando la función de evaluación de modo de reforzar su mecanismo de retroinformación, por ejemplo a través de hojas de datos de autoevaluación, se lograría una mejor utilización de las enseñanzas, en materia de evaluación, emanadas de la aplicación de programas ambientales.

II. RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. OFICINAS REGIONALES

13. Las cuatro oficinas regionales evaluadas ejecutaron programas compatibles con la misión y el mandato del PNUMA. Las oficinas regionales adoptaron estrategias apropiadas, promovieron vínculos provechosos y colaboración regional y enfrentaron problemas ambientales regionales pertinentes, complementando y respaldando así el cumplimiento, por parte del PNUMA, de su función catalizadora en cuanto a la gestión del medio ambiente regional y mundial. La estrategia del PNUMA, consistente en trabajar con procesos ministeriales regionales y subregionales, ha dado fruto.
14. No obstante, la evaluación ha revelado problemas de políticas y programáticos que deben corregirse para que las actividades regionales de colaboración del PNUMA en materia de gestión del medio ambiente mundial susciten aún mejores resultados.

1. RESPALDO DE POLÍTICAS A LAS OFICINAS REGIONALES

a) Conclusiones

15. Las oficinas regionales facilitan la ejecución de programas mundiales en nombre de las divisiones sustantivas del PNUMA. En consecuencia, las actividades de las oficinas regionales deben ser orientadas por los muy amplios objetivos del programa de trabajo del PNUMA.
16. No obstante, en la práctica las oficinas regionales no reciben mayores orientaciones en cuanto a concepción estratégica y políticas en ámbitos de programas como los del agua, la biodiversidad y la desertificación. Además, el respaldo que ofrecen las divisiones sustantivas es inadecuado. A falta de un apropiado número de funcionarios especializados en medio ambiente, las oficinas regionales carecen de la capacidad necesaria para atender solicitudes de los gobiernos, lo que dificulta la iniciación de nuevas actividades y la subsiguiente expansión de los programas ambientales en las regiones.
17. Es esencial institucionalizar un mecanismo funcional de formulación y ejecución de programas regionales basado en un marco de política estratégica en que se tengan en cuenta realidades, preocupaciones y realidades regionales y la visión estratégica del PNUMA, para establecer eficaces programas mundiales integrados del PNUMA.

b) Recomendaciones

18. Es necesario que el PNUMA elabore políticas y directrices de políticas en todos los ámbitos programáticos. Ese marco de políticas ayudaría a las oficinas regionales a atender las necesidades y solicitudes de las regiones y ayudar a la División de Derecho y Desarrollo de Políticas (DPDL) en la elaboración de estrategias específicas de regiones. La DPDL debería brindar orientación para la elaboración de esas políticas y directrices de políticas trabajando en estrecha relación con otras divisiones de programas sustantivas.
19. Este marco estratégico del PNUMA ayudaría a crear sinergias entre divisiones, en la Sede y en las oficinas regionales del PNUMA, y facilitaría la elaboración de un programa de trabajo mundial integrado con aportes de las oficinas regionales.

20. Es preciso reforzar el actual proceso de elaboración de políticas. Debe respaldarse el cumplimiento de su función por parte de los mecanismos centrales de elaboración de políticas del PNUMA, así como la atención de las cuestiones de políticas comprendidas en su mandato y las que se manejan a nivel de divisiones y sectores; para ello debe establecerse un mecanismo formal de retroinformación anclado en un proceso de elaboración de políticas a nivel del PNUMA. Un marco de políticas del PNUMA basado en un mecanismo formal de retroinformación garantizaría políticas y programas de las divisiones compatibles con la política institucional y que la respalden, brindando al mismo tiempo la flexibilidad necesaria para que los sectores elaboren y ejecuten eficientemente sus programas y actividades.

2. INTEGRACIÓN DE ACTIVIDADES Y PROGRAMAS REGIONALES DE LAS DIVISIONES SUSTANTIVAS

a) Conclusiones

21. La falta de respaldo, inclusive financiero, de las divisiones pertinentes de la Sede del PNUMA reduce las posibilidades de realización de las actividades de programas en las regiones, lo que obedece en parte a falta de firmes interconexiones entre los programas y actividades de las oficinas regionales a nivel de divisiones. En el proceso bienal de programación del PNUMA las interconexiones de programas de divisiones y regiones no han sido institucionalizadas sistemáticamente.
22. En el marco de la actividad de programación correspondiente a 2002-2003 se realizó un esfuerzo conciente para identificar interconexiones de programas, incluidos los de las oficinas regionales. No obstante, la información que proporcionan los planes de trabajo de las divisiones cuyos costos se han determinado no es suficientemente específica como para facilitar la planificación y la responsabilización.
23. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio que aparecen en el informe del Secretario General (A/56/326 - Anexo, págs. 55-58) destinado a aplicar la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas plantean un gran desafío a los Estados miembros y al sistema de las Naciones Unidas, incluido el PNUMA. El PNUMA, como autoridad de las Naciones Unidas en materia de medio ambiente, debe cumplir una función catalizadora en relación con el Objetivo de Desarrollo del Milenio de “lograr el desarrollo sostenible”. A este respecto las oficinas regionales, en colaboración con los procesos regionales intergubernamentales, cumplirán un papel decisivo.

b) Recomendaciones

24. La labor bienal de programación del PNUMA orientada por la Dependencia de Coordinación y Gestión de Programas (PCMU) debe conducir a la creación de un mecanismo más eficaz para considerar e incluir prioridades regionales y subregionales en los programas de trabajo de las divisiones del PNUMA. A través del mecanismo de programación debe lograrse que las actividades de los programas propuestos para las regiones se reflejen adecuadamente en el programa de trabajo del organismo.
25. Los directores regionales deberían formar parte del Grupo Superior de Gestión del PNUMA, quizás a través de videoconferencias. Ello demostraría a los Estados miembros que los directores regionales toman parte en un proceso de adopción de decisiones de alto nivel, con lo cual las oficinas regionales podrían influir en mayor medida en los procesos regionales basados en la colaboración. Ese mecanismo les brindaría asimismo la posibilidad de realizar aportes regionales al proceso de programación. Además los directores regionales podrían llevar una singular perspectiva a las deliberaciones del Grupo Superior de Gestión y promover en ellas debates de mayor calidad.
26. En la labor bienal de programación del PNUMA para 2004-2005 deberían tenerse en cuenta los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas que se enuncian en el informe del

Secretario General (A/56/326). Las oficinas regionales deberían participar en la evaluación del estado actual del medio ambiente en sus respectivas regiones y en la elaboración de apropiados planes de acción regionales tendientes a alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible del medio ambiente identificados en el informe del Secretario General.

27. El proceso de programación del PNUMA aporta también “equipos de programas” especiales, constituidos en torno a cuestiones temáticas o sectoriales, para identificar las necesarias interconexiones entre programas y actividades de divisiones.
28. Ese proceso integrado de programación ayudaría:
 - a) A las divisiones del PNUMA, a programar recursos que permitan respaldar actividades en las regiones, incluidos los de financiamiento, apoyo y otros mecanismos de respaldo. Los compromisos especificados como interrelaciones en sus respectivos planes de trabajo con determinación de costos harían responsables a las divisiones del suministro del apoyo que se establezca.
 - b) A los funcionarios regionales, a preparar planes de actividades más realistas. El personal de las oficinas regionales podría así centrar en mayor medida sus esfuerzos en actividades sustantivas.
 - c) A incorporar programas regionales en la labor bienal de programación del PNUMA con el conocimiento y el respaldo de foros ministeriales regionales. Esto reforzaría el papel de facilitamiento de las oficinas regionales en la determinación de objetivos ambientales en sus respectivas regiones.
 - d) A lograr que el programa de trabajo y el presupuesto del PNUMA sean más pertinentes e integrados y vinculados con el marco de política estratégica del PNUMA.

3. CAPACIDAD DE LAS OFICINAS Y PROGRAMAS REGIONALES

a) Conclusiones

29. Muchas de las oficinas regionales evaluaron la falta de personal profesional básico adecuado para los ámbitos de programas, como los de Derecho ambiental, biodiversidad y evaluación ambiental. La falta de adecuado apoyo, financiamiento y orientación de políticas de parte de las divisiones sustantivas del PNUMA ha suscitado evidentes restricciones en materia de ejecución y ampliación de programas.
30. El personal de las oficinas regionales no tiene contacto con el sistema global del PNUMA ni con sus métodos de trabajo. Debe ser capacitado en obtención de fondos y elaboración y gestión de proyectos.
31. La mayor parte de las oficinas regionales evaluadas no se ocupan en forma pareja de las diversas subregiones al dar respuesta a sus respectivos problemas y prioridades ambientales. Las oficinas regionales deben hacer frente a este problema de modo de ampliar las actividades de colaboración a nivel de toda la región, crear oportunidades de establecimiento de sinergias y programas regionales integrados y evitar la sensación de que las subregiones no atendidas estén siendo marginadas.
32. Con respecto al alcance de los programas regionales, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ORPALC) realiza una amplia gama de actividades, en tanto que en las otras oficinas regionales evaluadas hay considerables insuficiencias, pese a que la biodiversidad, el derecho ambiental y los sistemas de alerta temprana y evaluación han sido confirmados como prioridades en las regiones por sus respectivos foros intergubernamentales. La Oficina Regional para África

(ORAO), por ejemplo, no actúa en las esferas del derecho ambiental, la evaluación y la biodiversidad; lo mismo sucede, en los ámbitos del agua potable y la diversidad, en la Oficina Regional para Asia y el Pacífico (ORAP). Esta situación está cambiando poco a poco a medida que la ORAP comienza a trabajar en programas de conservación de la naturaleza y biodiversidad de entidades subregionales, como la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), el Programa cooperativo de Asia Meridional para el medio ambiente (SACEP) y el Programa del Medio Ambiente para la Región del Pacífico Meridional (SPREP), y a realizar aportes a esas entidades. La principal razón aducida para explicar esa insuficiencia en ciertos ámbitos de programas mundiales consiste en falta de financiamiento y de personal profesional. Por otra parte, las oficinas centrales del PNUMA abarcan demasiado y no están en condiciones de proporcionar respaldo, lo que impide que las oficinas regionales puedan ser proactivas en esas esferas o atender adecuadamente solicitudes de asistencia formuladas por países.

33. El hecho de que no se realicen actividades ambientales en forma pareja en las distintas subregiones obedece en parte a la falta de capacidad de las oficinas regionales. Otra de las causas es la falta de coordinación y colaboración entre las mismas y otras oficinas del PNUMA en las regiones. Además, la planificación de programas a nivel regional no es suficientemente rigurosa. En algunas regiones existe una clara tendencia a realizar año a año actividades programáticas similares en unas pocas subregiones. Las actividades programáticas regionales tienden a no abarcar problemas ambientales nuevos o emergentes.

b) Recomendaciones

34. Las oficinas regionales deberían contar con personal básico suficiente para la ejecución de programas mundiales. El PNUMA debería evaluar periódicamente las necesidades de personal de las oficinas regionales para hacer frente a las necesidades ambientales de regiones determinadas. Si no cuentan con especialistas en programas mundiales básicos, las oficinas regionales no tendrán capacidad suficiente para ayudar a los procesos ministeriales a elaborar planes estratégicos para programas mundiales del PNUMA. Como suelen carecer de apropiado respaldo en las oficinas centrales, es esencial que estén adecuadamente dotadas de personal.
35. Debe intensificarse la labor de capacitación de personal de las oficinas regionales en las esferas de elaboración y gestión de proyectos. Además, la introducción de un sistema de rotación de personal podría familiarizar al personal de las oficinas regionales con el sistema del PNUMA y con la labor de la administración en las oficinas centrales, lo que a largo plazo podría mejorar la comunicación entre las oficinas regionales, la oficina de enlace de la DRC en las oficinas centrales y otras divisiones. Debería examinarse la idea de un intercambio de personal con otros organismos de las Naciones Unidas, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). A largo plazo, esos sistemas de intercambio podrían contribuir a crear sinergias en materia de desarrollo sostenible. Se recomienda considerar un posible intercambio de personal como parte de un programa de capacitación y desarrollo de personal para los funcionarios del PNUMA especializados en asuntos ambientales.
36. La planificación de programas a nivel de las oficinas regionales debería tender a una cobertura general de las actividades ambientales y a la adopción de un enfoque subregional equilibrado. Las oficinas regionales deberían aplicar o reforzar las siguientes medidas, a fin de alcanzar sus objetivos:
 - a) Comenzar a aplicar un enfoque de varios pilares que comprenda actividades de creación de conciencia, publicaciones, capacitación y respaldo a redes subregionales y conferencias en las subregiones afectadas;
 - b) Promover asociaciones y actividades de colaboración encaminadas hacia objetivos con centros de acción regionales, programas para mares regionales y otras oficinas externas del PNUMA en las regiones respectivas;

- c) Realizar un examen exhaustivo del alcance de los programas y del enfoque subregional. Esta labor debería incluir también los respectivos foros ministeriales regionales y subregionales, y en su contexto se debería pasar revista a los programas de acción regionales del pasado, identificar cuestiones emergentes y elaborar políticas informadas y nuevos planes de acción. Una labor de programación regional de este género garantizaría la obtención de aportes eficaces en el proceso de programación bienal del PNUMA y una adecuada sincronización con el mismo.

4. MOVILIZACIÓN DE RECURSOS

a) Conclusiones

- 37. La continua dificultad que ha enfrentado el PNUMA ha consistido en lograr un financiamiento adecuado, estable y previsible para cumplir su mandato y su misión.
- 38. El PNUMA adoptó una nueva estrategia de movilización de recursos en el 21º período de sesiones del Consejo de Administración, en que se perfeccionaron sus directrices o actividades de captación de fondos para poder atender más eficazmente el problema del financiamiento. Sería prematuro evaluar el impacto de esta estrategia, pero ella ofrece las posibilidades de ampliar la base de donantes del PNUMA.
- 39. Los problemas que afectan a la movilización de recursos en las regiones consisten en falta de experiencia técnica en las oficinas regionales en materia de captación de fondos y falta de conocimiento común sobre las funciones respectivas de las oficinas regionales y el PNUMA a los efectos de la aplicación de la estrategia de movilización de recursos del PNUMA.
- 40. Debe procurarse que las oficinas regionales colaboren en la captación de fondos para el Fondo para el Medio Ambiente.

b) Recomendaciones

- 41. Los gestores del PNUMA deben adoptar las medidas necesarias para internalizar y aplicar la estrategia de movilización de recursos, haciendo hincapié en un mecanismo de retroinformación que haga posible examinar periódicamente su pertinencia en las diversas regiones y divisiones. Reconciliando el objetivo de la estrategia de lograr una mayor complementación de actividades con la autonomía que procuran obtener las oficinas regionales se evitaría la percepción de los donantes de que el PNUMA no prioriza o coordina su labor de captación de fondos.
- 42. El PNUMA y las oficinas regionales no aprovechan suficientemente las oportunidades de ampliar las actividades obteniendo acceso a los mecanismos de financiamiento disponibles a nivel mundial, ampliar la base de donantes y utilizar sus recursos en forma eficaz. Las oficinas regionales deberían recibir capacitación que las ayude a obtener acceso a financiamiento del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). También debería prestarse atención a las actividades de colaboración con el sector privado. En muchos casos el suministro de un financiamiento inicial del PNUMA de pequeñas proporciones ha suscitado contribuciones de otros copartícipes para el desarrollo, y del sector privado. No sólo debería aprovecharse el potencial político y técnico de las oficinas regionales y su relación con los gobiernos de sus regiones, sino que los proyectos del PNUMA/FMAM deberían ejecutarse a través de las oficinas regionales.

5. COORDINACIÓN DEL FLUJO DE INFORMACIÓN

a) Conclusiones

43. Las oficinas regionales consideran que la oficina de la DRC, en la Sede, tiene la función esencial de vincular la labor de las regiones con la de otras divisiones de la Sede del PNUMA facilitando el diálogo y la circulación de la información y dando a conocer preocupaciones de interés regional al Grupo Superior de Gestión del PNUMA.
44. La DRC facilita la labor de las oficinas regionales atendiendo solicitudes cotidianas. No obstante, podría realizarse una labor adicional tendiente a agilizar el proceso de las solicitudes de información que la DRC debe obtener de las oficinas regionales.

b) Recomendaciones

45. Se recomienda que la DRC y las oficinas regionales revisen el actual sistema de circulación de información a los efectos de adoptar de común acuerdo un sistema que simplifique y agilice el flujo de información, especialmente en relación con las solicitudes ad hoc remitidas a las regiones.
46. Con respecto a las solicitudes de informes que actualmente se remiten en diferentes formatos, la DRC iniciaría procedimientos tendientes a reducir el papeleo creando un sistema de “etapa única” para el flujo de información. Se recomienda elaborar un sistema de control electrónico a los efectos de la generación de informes, en las oficinas centrales del PNUMA, para evitar que cada región elabore informes en formatos diferentes. Esto facilitaría un proceso de suministro de información más ágil, eficiente y dotado de mayor eficacia de costos a la Sede del PNUMA. La Dependencia de Coordinación y Gestión de Programas (PCMU), encargada del seguimiento de la ejecución de los programas, orientaría la elaboración de ese sistema de control.

B. PROYECTO DE ACTIVIDAD HABILITANTE PARA LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

47. Los proyectos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático han permitido a los países cumplir sus compromisos con la Convención, contribuyendo así a una mejor ordenación del medio ambiente mundial. Los países estuvieron en condiciones de informar sobre el volumen de las emisiones, evaluar el estado de sus vulnerabilidades frente al cambio climático y dar a conocer las medidas de mitigación y adaptación que se proponen adoptar. Además han logrado comprender mejor, desde el punto de vista científico, el potencial impacto del cambio climático sobre sus economías nacionales.
48. Será necesario atender algunos problemas de ejecución a los efectos de dar sostenibilidad a los resultados logrados a través de esos proyectos de actividades habilitantes, cuestión a la que se hace referencia a continuación.

1. PROBLEMAS DE EJECUCIÓN

a) Conclusiones

49. La mayor parte de los países participantes carecen de experiencia, incluida la experiencia técnica que se requiere, o las estructuras institucionales apropiadas.
50. En el caso de los proyectos evaluados, aunque el contexto del entorno habilitante difirió de un país a otro, la falta de disponibilidad de expertos nacionales y la falta de experiencia previa en el manejo de problemas vinculados con el cambio climático fueron las dificultades comunes, que afectaron a la calidad de los productos, la puntual finalización de las actividades y la sostenibilidad de las actividades de proyectos.

51. Los siguientes fueron los principales problemas observados: dificultad en la aplicación de modelos analíticos, mala calidad de los datos, falta de estabilidad en la composición del equipo nacional de estudio y falta de tiempo suficiente para ejecutar actividades de los proyectos.
52. El marco cronológico para la inclusión de los productos de los proyectos de actividades de capacitación sobre el cambio climático en los planes nacionales de desarrollo no fue realista, por lo cual los países no realizaron este componente.

b) Recomendaciones

53. El PNUMA, en colaboración con el FMAM y con los organismos ejecutores, debería ocuparse de los siguientes problemas básicos para la formulación de proyectos de actividades de capacitación referentes al cambio climático:
 - a) Proporcionar apropiada capacitación vinculada con actividades clave de los proyectos antes de que los mismos comiencen a ejecutarse, como componente de la fase preparatoria previa a la ejecución;
 - b) Reducir el número de sectores que han de estudiarse en cada proyecto, de modo de disponer de más recursos y más tiempo para la realización de estudios detallados y obtener mejores resultados;
 - c) Considerar en la etapa de formulación de proyectos las condiciones específicas del país, como la disponibilidad de experiencia técnica apropiada, el entorno de políticas o el compromiso político que cabe esperar en forma realista a los efectos de una eficaz ejecución;
 - d) La incorporación de proyectos de actividades de capacitación sobre el cambio climático en los procesos nacionales de planificación del desarrollo debe considerarse como un objetivo a largo plazo que puede alcanzarse elaborando y ejecutando estrategias y proyectos que respalden:
 - i) Actividades de concienciación pública y creación de capacidad en proyectos de actividades capacitantes orientadas a los encargados de la elaboración de decisiones y políticas; y
 - ii) Creación de marcos institucionales que den continuidad a las actividades referentes al cambio climático, como recopilación de datos, realización de estudios y seguimiento.

2. PARTICIPACIÓN DE LOS INTERESADOS

a) Conclusiones

54. La participación de los interesados es la piedra angular de una exitosa aplicación de proyectos de actividades de capacitación sobre el cambio climático, pero dado el carácter técnico de los proyectos evaluados fue muy bajo el nivel de participación de las mujeres, los responsables de la elaboración de políticas y representantes de las organizaciones de base. La mayor parte de los participantes eran tecnócratas, académicos y expertos de instituciones de investigación.
55. Al parecer, ese desequilibrio obedeció a que la identificación y cuantificación de datos sectoriales no fue acompañada por la identificación del más amplio impacto del cambio climático y la sostenibilidad de los procesos socioeconómicos. Cabe esperar que las Partes en la Convención sobre el Cambio Climático hagan hincapié en este aspecto en las subsiguientes comunicaciones

nacionales, lo que requeriría la participación de diversos grupos de interesados de todos los niveles de la sociedad. Este enfoque facilitaría la recopilación de un mayor volumen de datos pertinentes, desde las organizaciones de base hasta el nivel de las políticas.

b) Recomendación

56. En el futuro, las directrices operacionales del FMAM deberían garantizar que la planificación de la formulación y la ejecución se realicen con participación de una gama más amplia de interesados, especialmente mujeres, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de comunidades de base en todo el ciclo de los proyectos y en todos los niveles, incluido el de adopción de decisiones.

C. HOJAS DE DATOS DE AUTOEVALUACIÓN

1. PRESENTACIÓN DE HOJAS DE DATOS DE AUTOEVALUACIÓN

a) Conclusiones

57. Para mejorar el nivel de cumplimiento y aclarar cuestiones relacionadas con la información, el 14 de abril de 2002 el Director Ejecutivo Adjunto remitió una circular a los administradores de programas, jefes, oficiales de programas, oficiales de gestión de fondos, directores regionales y oficinas externas. En ella se hace hincapié en la necesidad de que el PNUMA cumpla los requisitos del Consejo de Administración y facilite la preparación de los informes anuales de evaluación del PNUMA.
58. Conforme a las recomendaciones del Informe Anual de Evaluación del PNUMA de 1999, la Dependencia de Evaluación y Control (EOU) proporcionó a cada división una lista de todos los proyectos activos generados a partir de la Base de Datos de Informes de Proyectos antes del final de 2001. La EOU seguirá realizando esa labor para cada año que se evalúe.
59. Pese a los esfuerzos realizados para incrementar el coeficiente de respuesta referente la presentación de hojas de datos de autoevaluación, el nivel de cumplimiento de las divisiones sigue siendo muy bajo. Las hojas de datos de autoevaluación presentadas correspondieron a menos del 20% de los proyectos activos.
60. Siendo tan limitado el nivel de cumplimiento, parecería que se ha privado a los gestores del PNUMA de la oportunidad de recoger las lecciones de su experiencia pasada y presente a los efectos de mejorar el diseño y la aplicación de futuros programas y proyectos.

b) Recomendaciones

61. Cada división debe insertar la preparación en su programa de trabajo de hojas de datos de autoevaluación en su programa de trabajo, como parte de los productos y objetivos de este último. Los directores de divisiones deben hacer responsables a sus oficiales de programas de la producción de hojas de datos de autoevaluación.
62. Es necesario que el Grupo Superior de Gestión adopte una decisión sobre este tema en el año 2002.
63. Se recomienda que el Grupo de Aprobación de Proyectos (PAG) rechace la revisión de los proyectos con respecto a los cuales no se hayan presentado los informes y hojas de datos de autoevaluación anuales necesarios.

2. CONTENIDO DE LAS HOJAS DE DATOS DE AUTOEVALUACIÓN

a) Conclusiones

- 64. Una parte considerable de la información proporcionada en las hojas de datos de autoevaluación no es compatible con la explicación detallada que aparece en el formato normalizado contenido en el Anexo 13.28, del Manual para la Formulación, Aprobación y Supervisión de Proyectos del PNUMA.
- 65. Algunas hojas de datos de autoevaluación contienen información incompleta, lo que hace que los informes sean menos ilustrativos y por lo tanto menos valiosos para el análisis.

b) Recomendación

- 66. Es necesario atender la necesidad expresada por los gestores de información estratégica referente al desempeño de los proyectos del PNUMA a los efectos de una futura revisión informada de las políticas mediante hojas de datos de autoevaluación.
- 67. Se recomienda que la EOU prepare un resumen de sus conclusiones sobre vacíos y otros defectos de las hojas de datos de autoevaluación, y:
 - a) Remita aclaraciones adicionales referentes al formato de las hojas de datos de autoevaluación del Anexo 13.28 del arriba mencionado Manual del PNUMA a todos los administradores de programas y proyectos, y
 - b) Presente el resumen a los efectos de su análisis por los oficiales de programas en subsiguientes seminarios de diseño y gestión de proyectos organizados por la Dependencia de Coordinación y Gestión de Proyectos (PCMU).

D. DISEÑO DE PROYECTOS COMPLEJOS

a) Conclusiones

- 68. La ejecución de los proyectos complejos requiere un enfoque multidisciplinario, con participación de múltiples asociados en materia de ejecución y colaboración distribuidos a escala global en muchas regiones y subregiones, estructuras de ejecución en múltiples niveles y amplia diversidad de interesados, así como muchas actividades y productos interconectados paralelos y en secuencia. Son ejemplos de proyectos complejos los referentes a actividades de habilitación, al fenómeno ENSO y a la Nueva estrategia participatoria mundial de observación y evaluación (fase 1) del PNUMA.
- 69. Esos proyectos complejos se han visto afectados por falta de planificación precisa del diseño de los proyectos. Algunas de las dificultades con que se tropezó durante la ejecución de esos proyectos consistieron en demora en la transferencia de fondos, falta de capacidad adecuada y competencia sustantiva de algunos copartícipes en la ejecución, falta de control y coordinación periódicos y falta de equipos de gestión de proyectos adecuadamente ubicados. Esos factores no influyeron significativamente sobre el resultado global de los proyectos, pero contribuyeron a provocar demoras en materia de finalización de proyectos, al extremo de que algunos de los productos no fueron entregados.
- 70. Esos proyectos complejos requieren procesos de diseño y formulación de proyectos más rigurosos a los efectos de una puntual finalización y del logro de productos y repercusiones de productos de calidad. Se requiere una planificación precisa en materia de formulación, gestión, aplicación, control y evaluación de proyectos.

b) Recomendaciones

71. En los informes anuales de evaluación del PNUMA se menciona repetidamente la presencia de discrepancias de diseño. En el año 2001 la PCMU organizó una serie de seminarios de capacitación sobre diseño de proyectos. Se trata de una iniciativa acertada, pero en los futuros seminarios de capacitación de la EOU deberían tenerse en cuenta las discrepancias de diseño identificadas y las recomendaciones pertinentes formuladas en las evaluaciones de la EOU, relativas a marcos cronológicos faltos de realismo, falta de preparativos anteriores a las fases y mecanismos de coordinación insuficientes o imperfectos.
72. En el caso de los proyectos complejos, las recomendaciones tendientes a una planificación precisa de la formulación, gestión y seguimiento y evaluación de los proyectos son las siguientes:
 - a) El PNUMA debería establecer, con carácter obligatorio, una fase intensiva de planificación de la ejecución antes del comienzo de la ejecución de esos proyectos complejos. Esa fase debería orientarse a reducir al mínimo la incertidumbre identificando y previniendo, cuando sea pertinente, potenciales problemas institucionales. Esa labor debería abarcar cuestiones tales como armonización de los procedimientos internos de aprobación presupuestaria de las entidades participantes en cuanto guarden relación con la ejecución de los proyectos, determinación de las capacidades administrativas y sustantivas de las actividades de colaboración y ejecución para cumplir plazos y alcanzar niveles de calidad de los productos; establecimiento de mecanismos adecuadamente conocidos y adoptados de común acuerdo en materia de avance y control, y logro de compromiso político al más alto nivel. Esa fase de planificación de la ejecución —a cuyas actividades se dedicaría un período bien definido— debería culminar con un seminario con la presencia de todas las partes interesadas;
 - b) Debería establecerse un equipo sólido y estable de coordinación de proyectos bastante antes del comienzo de la ejecución de los mismos. La división competente de las oficinas centrales del PNUMA debería considerar detenidamente la posibilidad de establecer una unidad de coordinación de proyectos interna si por restricciones presupuestarias no fuera posible asignar servicios de apoyo. En ese contexto, la labor de coordinación de proyectos se vería favorecida por la prestación de servicios de apoyo administrativo y un fácil acceso a los responsables de la adopción de decisiones.
73. Los proyectos complejos con múltiples actividades paralelas y en secuencia requerirían herramientas de planificación eficaces para estimar los marcos cronológicos y controles periódicos dispensados a través de la estricta utilización de la Matriz de Marco Lógico del PNUMA (Sección 3, págs. 4 a 6, del Manual para la Formulación, Aprobación y Supervisión de Proyectos del PNUMA). En algunos casos el período de realización de las actividades rebasa el marco cronológico estipulado en los documentos del proyecto.

E. CREACIÓN DE CAPACIDAD

a) Conclusiones

74. Una de las principales estrategias del PNUMA consiste en crear capacidad, a través de lo cual se ayuda a los gobiernos, a las instituciones colaboradoras y a las comunidades a conocer los problemas ambientales y participar en la gestión del medio ambiente. La creación de capacidad da mayor sostenibilidad a los procesos iniciados por el PNUMA permitiendo a los interesados asumir la responsabilidad de esas actividades ambientales y continuar realizándolas. Se trata de una labor estratégica continua que debe realizar el PNUMA en cumplimiento de su misión y su mandato.

75. Las actividades de creación de capacidad del PNUMA están insertas en los proyectos o se incluyen en un componente bien definido de los mismos. Los participantes en los proyectos son capacitados a través del método de “aprender haciendo”, como sucede en los casos de proyectos referentes al cambio climático. También se utilizan ampliamente como medio de capacitación los seminarios y becas técnicos.
76. Preocupa la posibilidad de que por falta de apropiadas estructuras institucionales la capacidad creada a través de la ejecución de proyectos del PNUMA no sea sostenible, de modo que los nacionales capacitados puedan seguir trabajando y desarrollar aún más su experiencia técnica. En muchos casos, esto impide retener capacidad a nivel de países para su futura utilización en actividades ambientales.
77. Una las principales causas de ese problema es que el diseño de las actividades de creación de capacidad se limita, en gran medida, al logro de objetivos de proyectos a corto plazo, como capacitación de equipos nacionales de estudio en actividades de habilitación tendientes a producir comunicaciones nacionales iniciales, en lugar de ayudar a los países a lograr capacidad sostenible, inclusive en relación con cuestiones institucionales y tecnológicas.

b) Recomendaciones

78. El PNUMA, en cooperación con entidades colaboradoras y asociados, debería considerar la posibilidad de diseñar un enfoque más estratégico y a más largo plazo en materia de creación de capacidad. El elemento fundamental de ese enfoque estratégico debería ser la prestación de asistencia técnica de seguimiento a países o regiones a los efectos de establecer instituciones funcionales a nivel nacional y regional. El enfoque de largo plazo en materia de creación de capacidad debería estar anclado en la creación de instituciones dentro de las cuales puedan atenderse las necesidades de capacitación.
79. Se recomienda asimismo que el PNUMA traslade paulatinamente su atención hacia la elaboración de una estrategia de creación de capacidad sostenible que incluya la creación de capacidad en instituciones nacionales y regionales: instituciones públicas, centros de excelencia de investigación y capacitación y universidades. El PNUMA ya ha logrado éxito considerable en algunas de esas esferas. Es necesario que pase revista a su experiencia y elabore enfoques estratégicos de creación de capacidad basados en cuestiones temáticas y compatibles con estrategias regionales a más largo plazo.
80. En el año 2003, el PNUMA debería poner en marcha un estudio general sobre las actividades de creación de capacidad realizadas en la última década, abarcando subprogramas, divisiones, sectores, funciones y regiones, a fin de evaluar su eficacia y así elaborar una estrategia de creación de capacidad sostenible. La preparación de actividades de creación de capacidad en materia de catálogo de libros en el PNUMA sería un punto de partida importante para la preparación de un estudio de ese género.

F. ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO

a) Conclusiones

81. El PNUMA formula y diseña proyectos tendientes a alcanzar determinados objetivos específicos a corto plazo dentro de un marco cronológico. También comprende que sólo a través de actividades sostenidas es posible alcanzar objetivos ambientales a largo plazo vinculados con un país, ecosistema, región o subregión.

82. Aunque sería imposible exagerar la importancia de las actividades de seguimiento, es frecuente que los beneficiarios de la mayoría de los proyectos no las identifiquen y comprendan claramente. La mayoría de las actividades de seguimiento registradas en los informes de los proyectos se refieren a actividades administrativas, más que sustantivas, de los proyectos. En todos los casos en que corresponde realizar estas últimas, no se presentan en forma general.

b) Recomendaciones

83. Se recomienda disponer que en todos los proyectos del PNUMA se efectúen actividades de seguimiento como las preceptuadas en el Manual para la Formulación, Aprobación y Supervisión Proyectos del PNUMA (pág.11.3 y Anexo 13.45) en relación con la finalización de un proyecto.
84. Esas actividades sustantivas de seguimiento deberían tenerse en cuenta en la subsiguiente labor de planificación y programación de las divisiones de que se trate.
85. Las actividades de seguimiento deberían respaldar la estrategia del PNUMA de reproducción en mayor escala de actividades que hayan suscitado, probadamente, repercusiones sobre el medio ambiente mundial, en lugar de limitarse a un conjunto de actividades no coordinadas.

G. EVALUACIÓN DE LA FUNCIÓN DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE

1. NECESIDAD DE MEJORAR LA CAPACIDAD DE LA DEPENDENCIA DE EVALUACIÓN Y CONTROL

a) Conclusiones

86. El presente informe demuestra que la función de evaluación que cumple el PNUMA beneficia al Programa en cuanto coadyuva a la observancia del principio de la responsabilización sustantiva. La labor de evaluación ofrece útil información sobre gestión operacional y estratégica, que ayuda a los gestores del PNUMA a lograr mejoras en materia de programas, políticas, diseño y ejecución.

b) Recomendación

87. Frente a los crecientes problemas ambientales existentes, sería beneficioso para el PNUMA mejorar y reforzar la EOU para que pueda realizar un aporte más eficaz a los esfuerzos realizados por el PNUMA para hacer frente a esas continuas dificultades. Fortalecer la EOU no sólo daría mayor eficacia, en materia de evaluación, al actual mecanismo de retroinformación, sino que además reforzaría la propia función de evaluación, que podría centrarse en mayor medida en la realización de actividades proactivas y estratégicas. Entre otras, podrían realizarse las siguientes actividades:
- a) Facilitar la aplicación del marco de gestión del conocimiento del PNUMA en relación con la consolidación, extracción y difusión de productos de evaluación; a saber: lecciones aprendidas, buenas prácticas, nuevos productos de conocimiento ambiental y perfeccionamiento de los productos ambientales existentes;
 - b) Realizar diversos estudios y análisis sobre instrumentos, metodologías y prácticas de gestión vinculadas con diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos, a los efectos de eliminar las fallas identificadas a través de la evaluación;
 - c) Realizar más estudios estratégicos y gerenciales, tendientes a reforzar las políticas, los procesos de elaboración de políticas, la programación y las prácticas de gestión del

PNUMA identificados por los administradores superiores del PNUMA y recomendadas mediante evaluaciones.

2. PLANIFICACIÓN ANUAL DE LA EVALUACIÓN

a) Conclusiones

88. El Plan Anual de Evaluación del PNUMA se basa en los criterios de evaluación establecidos por resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y decisiones del Consejo de Administración. El plan de trabajo anual de evaluación comprende evaluaciones preceptivas, evaluaciones detalladas de proyectos y evaluaciones internas. En el proceso de preparación de un plan de trabajo anual de evaluación participan la Dependencia de Evaluación y Control, las diversas divisiones y el Grupo Superior de Gestión.
89. La EOU mantiene una base de datos de programas de evaluación para todos los proyectos del PNUMA, que fundamentalmente contiene información extraída de documentos de proyectos aprobados por el Grupo de Aprobación de Proyectos. Al comienzo de cada año la EOU elabora una lista de los proyectos que han de ser objeto de una evaluación detallada o interna en ese año. La EOU remite la lista a los directores de divisiones, solicitándoles que indiquen el momento en que podrían realizarse las evaluaciones de sus respectivos proyectos. Luego prepara el borrador de un plan de trabajo anual de evaluación que incluye el material de retroinformación que ha recibido de las divisiones. Ese borrador es analizado y acordado luego por el Grupo Superior de Gestión. La EOU adopta el borrador del plan aprobado por el Grupo Superior de Gestión como directriz del Director Ejecutivo para la realización de evaluaciones.
90. Al compilar el borrador del plan anual de evaluación, la EOU tiene en cuenta la distribución de proyectos a escala geográfica y de divisiones y otros factores estatutarios. La decisión de establecer qué porcentaje corresponde a determinado tipo de proyecto ejecutado en diferentes regiones en el total de evaluaciones detalladas de proyectos correspondiente al año no parece reflejarse en la elaboración del plan de trabajo anual de evaluación.

b) Recomendación

91. Se recomienda que a los efectos de planificar las evaluaciones anuales, la EOU, en consulta con el Grupo Superior de Gestión, seleccione un tercio del total de evaluaciones detalladas de proyectos de modo de centrar la atención en tipos especiales de proyectos: respaldo para convenios sobre el clima, el programa de acción de mares regionales, proyectos hidrográficos, biodiversidad, etc. El tipo de proyectos elegidos a los efectos de la evaluación en determinado año no debe infringir los requisitos estatutarios y debe responder a la necesidad expresa de los gestores de información estratégica sobre el desempeño de esos proyectos, a los efectos de contribuir a un futuro examen de políticas. Además los proyectos deben elegirse de modo de disipar preocupaciones percibidas como tales o reales, dadas a conocer en la esfera interna o externa.

III. FINALIDAD Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

A. INTRODUCCIÓN

92. El PNUMA cumple los requisitos sobre responsabilidad de programas estipulados por la Asamblea General de las Naciones Unidas y por el Consejo de Administración realizando evaluaciones de subprogramas y proyectos. La evaluación es, además, una herramienta de gestión. Las actividades de evaluación y sus resultados ofrecen al PNUMA información sobre gestión operacional y estratégica. Como herramienta de gestión, la evaluación determina en qué medida las actividades del PNUMA alcanzan los resultados, contribuyen al cumplimiento de la misión del organismo y dan respaldo a este último. Esa información ayuda al PNUMA a planificar sus futuras actividades.
93. El presente Informe Anual de Evaluación es una síntesis de once evaluaciones detalladas de proyectos, una evaluación interna y 36 hojas de datos de autoevaluación. El análisis se basa en los términos de referencia que se adjuntan como Anexo 1. La síntesis está estructurada conforme a los parámetros de evaluación normalizados del PNUMA: idoneidad y pertinencia, eficacia y eficiencia y repercusión. En el marco de los parámetros que anteceden, el informe ha evaluado los enfoques y estrategias aplicados; los vínculos externos e internos fomentados; la integración jerárquica de la misión del PNUMA y los objetivos y actividades de subprogramas, divisiones y proyectos; la eficacia de las estructuras de gestión; la puntualidad en la finalización de los proyectos; la utilización del presupuesto; el aprovechamiento práctico de los resultados y los productos; la repercusión, aplicación y sostenibilidad de los procesos iniciados por los proyectos, y los resultados obtenidos.

B. EVALUACIONES DETALLADAS DE PROYECTOS

94. La estructura de apoyo está organizada a través de conjuntos de proyectos. Este enfoque hace posible un análisis de las lecciones aprendidas, las prácticas y el diseño, las restricciones institucionales o programáticas específicas de determinados conjuntos de proyectos, y da lugar a recomendaciones de evaluación mejor centradas, pertinentes y prácticas.
95. El resumen de los análisis de las evaluaciones detalladas e internas de los proyectos se presenta en los Capítulos IV, V y VI. En el Capítulo IV se presenta el resumen de las conclusiones de las evaluaciones de las actividades de cuatro oficinas regionales. El Capítulo V guarda relación con los cuatro proyectos de actividades de habilitación correspondientes a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y el Capítulo VI se refiere a los cuatro proyectos centrados en el avance del conocimiento ambiental.
96. Cada capítulo se refiere a la determinación de tendencias y modalidades a través de la evaluación de su idoneidad y pertinencia, eficacia y eficiencia, y de la repercusión de los proyectos. En el análisis se plantean cuestiones clave de interés del PNUMA sobre la base de su alcance y su importancia estratégica. Esos problemas y temas pueden guardar relación, inter alia, con el diseño y la aplicación de los proyectos y, desde el punto de vista funcional, con creación de capacidad, concienciación, desarrollo, perfeccionamiento y difusión de productos de conocimiento ambiental y creación de consenso en materia de política ambiental.
97. En el informe se destacan también los resultados logrados y las lecciones aprendidas, para poder darlas a conocer dentro del sistema del PNUMA. En el Capítulo II se presenta un resumen de conclusiones y recomendaciones referentes al conjunto de proyectos y su aplicabilidad a

nivel de todo el sistema. Se adjunta, en el Anexo II, la lista de once evaluaciones detalladas de proyectos y una evaluación interna analizados en este informe.

C. HOJAS DE DATOS DE AUTOEVALUACIÓN

98. Conforme a la política del PNUMA deben elaborarse hojas de datos de autoevaluación para todos los proyectos en proceso de ejecución al final de cada año. Esos documentos se preparan en un formato normalizado que proporciona información esencial para el control del avance en la ejecución de los proyectos.
99. La información proporcionada por las hojas de datos de autoevaluación comprende:
 - a) Satisfacción de necesidades y logro de resultados, en comparación con el enunciado del documento del proyecto;
 - b) Productos especificados en el documento del proyecto;
 - c) Cumplimiento de actividades;
 - d) Utilización de financiamiento en relación con los productos del proyecto;
 - e) Modificaciones presupuestarias;
 - f) Puntual entrega de los productos.
100. Además, las hojas de datos de autoevaluación son diseñadas de modo de brindar información sobre problemas, causas y consecuencias de las desviaciones presupuestarias, iniciación y finalización tardías de proyectos y calidad no totalmente satisfactoria de los productos. Esto hace que las hojas de datos de autoevaluación sean eficaces instrumentos para mejorar la gestión de los programas del PNUMA a nivel operacional y estratégico.
101. La información proporcionada por las hojas de datos de autoevaluación se compila y analiza en el Capítulo VII. El informe que aparece en ese capítulo brinda un resumen del análisis de las 36 hojas de datos de autoevaluación recibidas de las divisiones del PNUMA al 31 de marzo de 2002. Tal como se analiza en detalle en ese capítulo, el resumen de las conclusiones de 36 de los 205 proyectos activos elegibles (17%) no debería considerarse representativo del desempeño de todos los proyectos activos del PNUMA en 2001.

D. EVALUACIÓN DE LA FUNCIÓN DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE

102. El Informe Anual de Evaluación de 2001 concluye con el Capítulo VIII, en que se trata de determinar en qué medida el PNUMA está utilizando eficazmente la evaluación como herramienta de gestión estratégica. El valor agregado de la evaluación para el PNUMA se mide como la medida en que los productos de las evaluaciones, las conclusiones, las lecciones aprendidas, los productos de conocimiento ambiental y las recomendaciones formuladas son utilizados o sirven de base para la adopción de medidas en todos los niveles de gestión del PNUMA, en tanto resulte pertinente. A este respecto, la evaluación también procura determinar la eficacia del mecanismo de evaluación existente a los efectos de reforzar la capacidad del PNUMA como entidad docente.

103. En este capítulo se evalúa también el papel y la capacidad de la EOU como importante factor catalizador para la identificación, compilación, extracción y difusión de conocimientos adquiridos y lecciones aprendidas a través del cumplimiento del mandato y de la misión del PNUMA. En esa medida, en el capítulo de que se trata se determina la eficacia de la EOU como instrumento tendiente a influir sobre el sistema del PNUMA a los efectos de la utilización de informes anuales de evaluación tendientes a informar futuras políticas, estrategias, programas y proyectos por vías estratégicas.

IV. OFICINAS REGIONALES DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE

A. INTRODUCCIÓN

104. Las decisiones adoptadas en el 18º, 19º y 20º períodos de sesiones del Consejo de Administración del PNUMA y los programas de trabajo conexos (1996-1997, 1998-1999 y 2000-2001) no han modificado sustancialmente las funciones fundamentales de la División de Cooperación Regional. El objetivo global consiste en reforzar la capacidad de respuesta de los gobiernos de cada región y la cooperación entre ellos en cada región de modo de hacer frente en forma estratégica y eficaz a las cuestiones ambientales y hacer que los programas mundiales del PNUMA atiendan satisfactoriamente las necesidades y prioridades regionales.
105. Se procuran alcanzar los objetivos regionales del PNUMA a través de la División de Cooperación Regional, que tiene una oficina de coordinación en las oficinas centrales, en Nairobi, y a través de las oficinas regionales, mediante la aplicación de las siguientes estrategias:
- a) Promover el diálogo y la colaboración intergubernamentales para la elaboración de políticas ambientales a través de procesos regionales y subregionales;
 - b) Promover la cooperación regional y subregional para la elaboración y aplicación conjuntas de programas ambientales;
 - c) Estimular el intercambio de información ambiental entre gobiernos y organizaciones a través de la formación de redes;
 - d) Realizar actividades de concienciación sobre cuestiones ambientales y sobre respuestas y actividades del PNUMA;
 - e) Procurar que los gobiernos y los organismos regionales aporten fondos adicionales a programas del PNUMA en coordinación con la Dependencia de Movilización de Recursos del PNUMA.
106. La oficina de coordinación, con sede en Nairobi, se encarga de promover la integración de políticas regionales, la coordinación de la planificación de los programas y la prestación de servicios a las oficinas regionales, en la medida en que sea necesario, para reforzar la entrega de productos regionales. La oficina de enlace de la DRC, en la Sede, se encarga, en especial, de hacer efectiva la integración de políticas y programas entre el PNUMA y las regiones, facilitar el flujo de información entre la Sede del PNUMA y las regiones, y atender, en la medida en que sea necesario, las necesidades logísticas y de respaldo de las regiones.
107. En 2001, se llevó a cabo la evaluación de cuatro de las seis oficinas regionales del PNUMA: la Oficina Regional para Asia y el Pacífico (ORAP), la Oficina Regional para Europa (ORE), la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ORPALC) y la Oficina Regional para Asia Occidental (ORAO). Los programas divisionales correspondientes a la Oficina Regional para América del Norte (ORAN) y la Oficina Regional para África (ORA) fueron evaluados en 1999, y no figuran en el presente informe.

B. CONTEXTO REGIONAL

108. Las oficinas regionales operan en un contexto regional; cada una con atributos propios en cuanto a entorno habilitante, problemas ambientales específicos de regiones, capacidad de recursos, nivel de concienciación pública y oportunidades de realización de actividades basadas en la colaboración.

1. LA OFICINA REGIONAL PARA ASIA Y EL PACÍFICO (ORAP)

109. La región de la ORAP abarca 52 países y es la mayor y más heterogénea desde el punto de vista geográfico, demográfico, de sistemas económicos y de culturas. Muchos países de esta región experimentan problemas de contaminación, disminución o degradación de recursos naturales, acelerado crecimiento económico y problemas sanitarios y nutricionales.
110. La ORAP ha venido realizando su propio y exitoso proceso de recuperación. Las actividades de la ORAP alcanzaron su punto más bajo en 1997, en que su dotación de personal llegó a un nivel inaceptablemente bajo, en parte porque en el bienio 1996-1997 el financiamiento proporcionado por el PNUMA fue inadecuado. El problema de la dotación de personal a largo plazo no ha sido resuelto. La oficina regional está ahora en condiciones de mejorar la ejecución de programas regionales. Desde 1999, la ORAP, revigorizada, ha puesto en marcha nuevas iniciativas, que están reenfocando el programa regional de modo de hacerlo más estratégico, basado en asociaciones de esfuerzos y orientados por resultados.

2. LA OFICINA REGIONAL PARA EUROPA (ORPE)

111. La ORPE abarca 54 países, que experimentan diversos problemas ambientales. Esos países comprenden las economías industrializadas de Europa occidental y central y países de Europa oriental con economías en transición. Los problemas ambientales son muchos y la capacidad de reacción de la región ha sido considerable.
112. La ORPE está en condiciones de realizar actividades más regionales debido a la disponibilidad de un mayor volumen de recursos para el medio ambiente en la región. Ésta tiene un conjunto de técnicos calificados, y los gobiernos están haciendo frente eficazmente a los problemas ambientales. La oficina regional tiene también la fortuna de contar con personal experimentado que presta servicios desde hace largo tiempo. Por otra parte, los gobiernos de la región proporcionan al PNUMA oficiales subalternos del cuadro orgánico y funcionarios en comisión.

3. LA OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ORPALC)

113. La ORPALC abarca 33 países de la región de América Latina y el Caribe. La región enfrenta graves problemas ambientales vinculados con la pobreza, una agricultura no sostenible, desarrollo industrial y turismo, urbanización no planificada, crecimiento demográfico y alta densidad de población. No menos del 75% de la población vive en grandes ciudades. Los bosques naturales cubren el 47% de la extensión terrestre total de la región, el 95% de los cuales está cubierto por bosques tropicales. Se estima que entre 1990 y 1995 el 3% del total de la riqueza forestal se perdió, lo que repercutió negativamente sobre el clima mundial. La variación del clima en la región se ha manifestado en la recurrencia del fenómeno de El Niño, huracanes e inundaciones.
114. La conciencia pública sobre los problemas ambientales de la región ha aumentado significativamente desde los años noventa, debido a los problemas causados por la mayor contaminación y la congestión urbana, peligros para la supervivencia de los recursos naturales renovables, restricciones ambientales en el mercado mundial y la participación en convenios y acuerdos ambientales internacionales.

115. La subregión del Caribe se caracteriza por su singular biodiversidad, la fragilidad de sus ecosistemas y su vulnerabilidad a peligros naturales. El más grave de los problemas ambientales del Caribe, tal como lo pone de manifiesto el proceso Perspectivas del Medio Ambiente Mundial del PNUMA, comprende la creciente vulnerabilidad provocada por el impacto regional del cambio climático mundial, el aumento del nivel del mar y el incremento de la frecuencia e intensidad de los desastres naturales provocados por huracanes, inundaciones y sequías. Otros problemas primordiales son los de la gestión sostenible de los recursos marinos y costeros, la creciente escasez de recursos de agua potable y la gestión de desechos provenientes de la urbanización y el turismo.

4. LA OFICINA REGIONAL PARA ASIA OCCIDENTAL (ORPAO)

116. La ORPAO abarca 12 países. Se considera que los problemas ambientales más urgentes con los que se ve confrontado el mundo árabe son la severa escasez de agua, el deterioro de la calidad del agua, un consumo no sostenible de recursos naturales, la creciente urbanización y sus consiguientes problemas y el deterioro de los recursos marinos, costeros y de humedales. El problema de la industria y de una producción menos contaminante también es importante en esta región debido a la presencia de una gran industria petrolífera, con peligro de convertirse en una importante fuente de contaminación en caso de filtraciones y derrames, y en virtud de la combustión de combustibles fósiles.

C. IDONEIDAD Y PERTINENCIA

117. La idoneidad y la pertinencia son dos de los criterios clave que utiliza el PNUMA para evaluar las políticas, los programas de las divisiones y los proyectos. Conforme a sus Directrices sobre indicadores para la evaluación (sobre los que aparecen detalles en el Manual del PNUMA para la Formulación, Aprobación y Supervisión de Proyectos – Anexo 13.29), la idoneidad y la pertenencia se utilizan para establecer si los objetivos, enfoques, estrategias y prioridades de los programas y proyectos ambientales contribuyen a los respectivos programas y en definitiva al cumplimiento de la misión y el mandato del PNUMA.
118. De las evaluaciones ha surgido la conclusión de que las cuatro oficinas regionales han realizado programas compatibles con la misión y el mandato del PNUMA. En general las oficinas regionales han adoptado estrategias apropiadas, han promovido vínculos provechosos y la colaboración regional, y han enfrentado problemas ambientales regionales pertinentes que complementaron y respaldaron el cumplimiento, por parte del PNUMA, de su función catalizadora en cuanto a gestión del medio ambiente regional y mundial.

1. PROMOCIÓN DEL DIÁLOGO INTERGUBERNAMENTAL Y DE LA COOPERACIÓN REGIONAL

119. Conforme a la decisión adoptada en el 19º y el 20º períodos de sesiones del Consejo de Administración, las oficinas regionales han promovido, respaldado y trabajado con marcos regionales y subregionales basados en la colaboración a fin de influir sobre la política ambiental y su aplicación en las regiones. La estrategia consistente en trabajar con procesos ministeriales regionales y subregionales ha dado resultados satisfactorios.
120. La ORPAP ha llevado a cabo exitosas actividades de colaboración en cuanto a preparación de planes de acción y acuerdos de cooperación ambiental regionales y subregionales. Ha colaborado con la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), la Conferencia Ministerial sobre el medio ambiente y el desarrollo (Asia) (MCED), el Programa Cooperativo de Asia Meridional para el medio ambiente (SACEP), Programa del Medio Ambiente para la Región del Pacífico Meridional (SPREP), la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESAP) y la División de Gestión del Medio Ambiente y Recursos Naturales (ENRMD).

121. La ASEAN, que comprende diez países miembros de Asia meridional, es un importante organismo regional en cuanto a influencia política y actividades ambientales. La ORPAP ha colaborado con ella en varias cuestiones ambientales, colaboración que dio lugar al Plan de Acción sobre Educación Ambiental 2001-2005 de la ASEAN y el Acuerdo de la ASEAN sobre Contaminación Transfronteriza Peligrosa. La ORPAP ayuda también al grupo de trabajo de la ASEAN sobre acuerdos ambientales multilaterales.
122. La ORE ha venido participando activamente en la promoción de procesos ambientales intergubernamentales en Europa con diversos asociados. Los principales procesos son los siguientes:
- a) El proceso ministerial “Medio Ambiente para Europa”, en colaboración con la Comisión Económica para Europa (CEPE);
 - b) El proceso ministerial “Medio Ambiente y Salud”, en colaboración con la Oficina de Europa de la Organización Mundial de la Salud (OMS);
 - c) La Conferencia Ministerial para la Protección de los Bosques de Europa (MCPFE) atendida por la Dependencia de Enlace de la ORPE en Viena;
 - d) El proceso ministerial/de alto nivel sobre Transporte y Medio Ambiente, en colaboración con la CEPE.
123. La ORPALC actúa como Secretaría del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Se trata de un importante foro político intergubernamental tendiente a lograr consenso sobre políticas ambientales y un eficaz mecanismo de atención de los problemas prioritarios identificados en la región, en forma compatible con la misión y el mandato del PNUMA y con los objetivos ambientales internacionales. La novena reunión del Foro de Ministros, realizada en La Habana en 1995, fue un punto de inflexión decisivo para definir prioridades ambientales regionales, que ulteriormente dio lugar a la adopción del Plan de Acción Regional 1998-2002, por parte del Foro de Ministros. Al mismo tiempo se ha dado una creciente utilización, consistente en el establecimiento de ministerios de medio ambiente a nivel de países. Este proceso de alcance regional ha hecho que los problemas ambientales ocupen un lugar bien definido entre los objetivos de políticas y también ha llevado a una mayor conciencia pública sobre estos temas. Además de actuar como Secretaría del Foro, su reconocido papel orientador en la esfera de las actividades de evaluación ambiental en la región a través del proceso GEO hace de la ORPALC la fuente clave de un acceso más expedito a datos e información sobre el medio ambiente, a los efectos de la adopción de decisiones.
124. A nivel de la subregión del Caribe, la ORPALC ha actuado como agente catalizador de procesos de colaboración con organismos regionales, como la Secretaría de la Comunidad del Caribe, instituciones especializadas (por ejemplo la Universidad de las Indias Occidentales) y la sociedad civil (por ejemplo la Asociación para la Conservación del Caribe). La ORPALC actúa como catalizadora de actividades de colaboración tendientes a promover el logro de prioridades de desarrollo sostenible de los Estados del Caribe, tal como han sido elaborados en el Plan de Acción de Barbados para el Desarrollo Sostenible de Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, las decisiones del Foro de Ministros y el Foro Ambiental Ministerial Mundial.
125. Una mayor coordinación, a nivel de planificación y operacional, entre la ORPALC y el Programa de Mares Regionales, habría reforzado las actividades de cooperación de la ORPALC en la subregión del Caribe. Se han hecho repetidos intentos para atender esa necesidad, y DRC podría considerar la posibilidad de buscar mecanismos a través de los cuales la ORPALC y la Dependencia de Mares Regionales puedan integrarse mutuamente en forma más estrecha. Hacer hincapié en los programas de divisiones a expensas de los objetivos globales del PNUMA representa un escollo para la colaboración entre las unidades de programas del PNUMA en la

región. Los países del Caribe creen que la actual estructura de ORPALC es inadecuada para servir eficaz y eficientemente a los Estados insulares del Caribe.

126. La ORPAO trabaja con varios foros ministeriales en la región, como el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), el Consejo de Ministros Árabes encargados del medio ambiente (CAMRE), en que participan 22 países árabes; la Organización regional para la protección del medio ambiente del Mar Rojo y del Golfo de Adén (PERSGA) y la Oficina Regional para Protección del Medio Marino (ROPME). Aunque muchas actividades de la ORPAO emanan de decisiones adoptadas por esas entidades, la ORPAO no abarca directamente a todos esos organismos.
127. Conforme al mandato del PNUMA, la ORPAO ha adoptado programas de asociación y colaboración con organismos intergubernamentales y regionales a los efectos de la ejecución del programa mundial del PNUMA. La ORPAO ha respaldado 18 actividades en colaboración con el Consejo de Ministros Árabes encargados del medio ambiente (CAMRE) en ámbitos tales como desertificación, agua, sensores remotos, evaluaciones de repercusiones ambientales y contaminación industrial. En mayo de 1999 se suscribió un importante acuerdo entre el CAMRE, la PERSGA, la ROPME y el PNUMA, tendiente a establecer un mecanismo eficiente, integrado y transparente de planificación y aplicación de programas ambientales e intercambio de información. CAMRE, PERSGA y ROPME y ORPAO coordinan sus actividades y colaboran mutuamente en la elaboración y realización de actividades. Esas cuatro instituciones identifican programas y actividades vinculados con el entorno costero de la región sobre la base del Acuerdo de 1999. En lo que respecta la ORPAO, este acuerdo establece el marco de sus actividades en la región.
128. La ORPAO ha iniciado también el proceso de creación de otros importantes mecanismos regionales de colaboración, como la Declaración de Jeddah sobre el Islam y el Medio Ambiente (Jeddah, 23 al 25 de octubre de 2000), y la Declaración de Abu Dhabi sobre el Futuro de las Medidas Ambientales en el Mundo Árabe (aprobada en una sesión especial del CAMRE, en febrero de 2001).
129. Como se señaló en los párrafos que anteceden, el PNUMA, a través de sus cuatro oficinas regionales, ha ayudado a institucionalizar el diálogo y la cooperación intergubernamentales en las regiones. Los foros regionales promueven el desarrollo conjunto y la ejecución de programas ambientales, acuerdos y planes de acción estratégicos ambientales regionales y subregionales en América Latina y el Caribe, Europa, Asia occidental y Asia y el Pacífico. Actualmente los foros y procesos intergubernamentales son los mecanismos aceptados para la gestión ambiental regional de los gobiernos en esas regiones.

2. INTEGRACIÓN DE PROGRAMAS REGIONALES CON EL PROGRAMA MUNDIAL DEL PNUMA

130. Las oficinas regionales del PNUMA han contribuido a la elaboración y aplicación de programas regionales basados en la colaboración en que se tienen en cuenta las necesidades y prioridades regionales y se da respaldo a los mandatos y a la misión del PNUMA. Se ha logrado una mayor integración a través de una eficaz colaboración con procesos regionales y subregionales e intergubernamentales.
131. Para que el PNUMA pueda realizar plenamente los beneficios potenciales de la estrategia de regionalización y descentralización de los programas ambientales mundiales necesita enfrentar, sin embargo, ciertos problemas decisivos en materia de políticas y programación. Se trata del suministro de adecuado financiamiento para programas mundiales aplicados por oficinas regionales; el suministro de directrices de políticas sobre programas mundiales ejecutados por oficinas regionales, y el suministro de respaldo para la aplicación de programas mundiales a nivel regional. Sólo es posible hacer frente a los problemas mencionados si las actividades de

las oficinas regionales se consideran e incluyen en el programa de trabajo y en el presupuesto del PNUMA en el contexto de la labor bienal de programación. Enfrentar esos problemas a través de esa labor de programación garantizará la integración del programa de trabajo del PNUMA.

132. El programa de ejecución del Programa de Legislación Ambiental Mundial de Montevideo, en la ORPAP, por ejemplo, no dispone de financiamiento adecuado, pese a que representa una prioridad regional. Aunque la reunión de expertos de altos funcionarios gubernamentales en derecho ambiental a los efectos de la revisión de mediano plazo del programa recomendó proporcionar adecuado financiamiento para actividades del PNUMA en relación con el derecho ambiental en Asia y el Pacífico, DPDL no está proporcionando suficiente financiamiento para esas actividades. En consecuencia, la creación de capacidad para funcionarios públicos en materia de derecho ambiental es una de las principales prioridades para la región de Asia y el Pacífico —especialmente para la subregión de Asia nororiental— pero no se le presta la suficiente atención. En el caso de la ORPALC, varios programas, como el de derecho ambiental, el programa industrial y el programa de información y extensión pública no sólo no disponen de financiamiento adecuado proveniente de sus programas mundiales respectivos, sino que sus actividades no están adecuadamente integradas en programas mundiales, o éstos no los tienen suficientemente en cuenta.
133. Los programas de derecho ambiental y producción menos contaminante de la ORPE no están recibiendo financiamiento básico de las divisiones pertinentes del PNUMA. A falta de financiamiento básico, el personal profesional de la oficina regional está obligado a dedicar mucho tiempo a captar fondos para actividades de programas, tarea para la cual no están adecuadamente capacitados. Es necesario establecer una estrategia coherente de captación de fondos en las regiones.
134. Las oficinas regionales carecen, además, de directrices de políticas específicas y adecuado respaldo de divisiones sustantivas del PNUMA para la aplicación del programa mundial a nivel regional. Las actividades referentes a biodiversidad y agua y al derecho ambiental en la región de Asia y el Pacífico, y a derecho y evaluación ambientales en la región de Asia occidental enfrentan idénticos problemas. A falta de personal superior calificado en las regiones, es difícil que esas regiones elaboren y apliquen eficazmente programas mundiales sin el respaldo de las divisiones sustantivas de las oficinas centrales del PNUMA.
135. Por lo tanto es necesario que el PNUMA elabore y aplique una política bien definida sobre ámbitos de programas para las regiones, a fin de que las actividades ambientales regionales sean congruentes con el mandato y la misión del PNUMA, y además para integrarlas en el programa de trabajo del PNUMA. Las divisiones sustantivas en cuestión, DPDL y DRC, deberían convenir en un método de atención de las necesidades y solicitudes de la región sobre cuestiones ambientales específicas, como la biodiversidad. Ello no debería tener carácter ad hoc, como hasta ahora, sino realizarse sistemáticamente. Se requiere también una mayor participación de DEC en la creación de sinergias entre convenios en América Latina y el Caribe, aprovechando a la ORPALC y al Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, y trabajando a través de ellos.
136. En tanto que los vínculos y asociaciones externas aumentan continuamente, los vínculos internos entre programas y actividades, incluidos los programas de las oficinas regionales, siguen siendo frágiles. Con respecto a la interrelación entre los programas y actividades de las divisiones del PNUMA (también los de las oficinas regionales), en el informe anual Informe Anual de Evaluación del PNUMA de 2000 se identificó esta falla y se formularon recomendaciones pertinentes. Esas recomendaciones siguen siendo válidas y deben ser reforzadas por la necesidad de crear “equipos de programas” especiales, referentes a cuestiones temáticas o sectoriales para identificar los vínculos internos necesarios para todas los programas y actividades de las divisiones en el curso de la labor de programación bienal del PNUMA.

137. Existen fallas en los vínculos internos debido a que la integración necesaria, especialmente de los programas regionales, no está institucionalizada suficiente ni sistemáticamente en el proceso bial de programación de PNUMA. Aunque en la labor de programación de 2002-2003 se intentó en cierta medida identificar interrelaciones de programas, la información proporcionada en la columna pertinente, en “Planes de trabajo de determinación de costos de divisiones” no es suficientemente específica como para facilitar la ejecución a nivel regional. No se indicó el financiamiento y/o el respaldo u otros tipos de apoyo proporcionados por las divisiones para programas regionales y actividades de proyectos específicos. Esa información específica ayudaría a las divisiones a programar sus recursos desde el punto de vista del tiempo y de los fondos, y además las haría responsables de su utilización. Con respecto a las oficinas regionales, la asunción de compromisos claros aclararía lo que cabe esperar de las divisiones y les permitiría planificar actividades en forma realista y realizable.
138. Un mayor fortalecimiento de los vínculos internos a través de la integración de prioridades y programas regionales en los programas de trabajo de las divisiones resulta esencial para que el PNUMA pueda realizar plenamente los potenciales beneficios emanados de las actividades de colaboración en las regiones. Esto podría requerir la labor de programación orientada por la PCMU a los efectos de elaborar un mecanismo más eficaz de consideración e inclusión de los programas regionales en los programas de las divisiones del PNUMA. Esa vinculación interna promovería una programación integrada en el PNUMA. La consideración formal de programas regionales, con pleno conocimiento de los foros ministeriales regionales, también reforzaría el papel de las oficinas regionales en cuanto a la determinación de objetivos ambientales en sus respectivas regiones. A largo plazo, esa programación ofrecería la posibilidad de realizar el seguimiento de la pertinencia y el desempeño de las actividades regionales, ayudaría a ampliar las actividades de programas del PNUMA y daría mayor visibilidad al PNUMA en la región.
139. Por integración eficaz debería entenderse la inclusión de las respectivas prioridades regionales de los programas de las divisiones sustantivas del PNUMA, a través de un mecanismo o proceso formal que permita a las divisiones proporcionar las necesarias directrices de políticas, el respaldo y el financiamiento en la medida en que sea necesario.

3. VÍNCULOS EXTERNOS

140. Promover la formación de eficaces vínculos y asociaciones externos es una de las estrategias de gestión clave del PNUMA; permite a éste acumular experiencia técnica y recursos externos para cumplir su misión. Al brindar orientación, las oficinas regionales del PNUMA crean asociaciones y mecanismos de cooperación a nivel regional con otros organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, entidades regionales e internacionales de desarrollo e instituciones financieras, centros regionales e internacionales de excelencia y secretarías de convenios, a fin de elaborar y aplicar programas ambientales. Las actividades de cooperación son esenciales para ampliar el alcance y la repercusión de las actividades del PNUMA.
141. En las evaluaciones de las cuatro oficinas regionales del PNUMA se llegó a la conclusión de que se ha establecido una gama de eficaces vínculos en materia de creación de capacidad, extensión y concienciación, elaboración de planes de acción regionales y acuerdos ambientales. Las oficinas regionales han contribuido a crear un entorno habilitante, al promover la formación de amplios vínculos y asociaciones con entidades nacionales, subregionales, regionales e internacionales para la elaboración, el financiamiento y la ejecución de programas y actividades. En consecuencia a las oficinas regionales les fue posible promover vínculos y asociaciones con foros interinstitucionales, organizaciones de asistencia oficial, entidades ambientales internacionales [por ejemplo la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF)] y asociaciones ambientales regionales y subregionales. Esos vínculos y asociaciones han reforzado las políticas y prioridades ambientales regionales y subregionales y han creado sinergias entre programas de entidades de desarrollo que operan en las regiones.

D. EFICACIA Y EFICIENCIA

142. Se ha evaluado en qué medida los subprogramas, los programas de divisiones y los proyectos han alcanzado sus objetivos, resultados y productos conforme a los presupuestos y marcos cronológicos previstos para cada uno de ellos. Otros indicadores importantes son el grado de eficiencia de la estructura institucional que respaldaba la ejecución y la eficacia de la utilización financiera a los efectos del logro de los resultados deseados.
143. La conclusión global de la evaluación es que las cuatro oficinas regionales han ampliado sistemáticamente la gama de programas en sus respectivas regiones a través de la ampliación de programas mundiales, una eficaz labor de extensión y concienciación, creación de capacidad y actividades de movilización de recursos a lo largo de los bienios 1998-1999 y 2001-2002.

1. DIVERSIFICACIÓN Y ALCANCE DE LAS ACTIVIDADES AMBIENTALES REGIONALES

144. Las actividades de las oficinas regionales se centran en cuestiones ambientales básicas, como la creación de sinergias entre el derecho ambiental y los acuerdos ambientales multilaterales; la evaluación ambiental y los sistemas de alerta temprana, tecnología, industria y comercio (programas referentes al ozono y a una producción menos contaminante); protección de la biodiversidad, y preparativos regionales para la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Entre las actividades que abarcan diversos sectores figuran las de extensión, creación de capacidad y movilización de recursos.
145. Las oficinas regionales, en colaboración con asociados internacionales y regionales, toman parte en actividades estratégicas tendientes a ayudar a sus respectivas regiones a enfrentar problemas ambientales regionales específicos con perspectivas de largo plazo. Las siguientes son algunas de esas iniciativas:

OFICINA REGIONAL PARA EUROPA (ORPE)

- a) Estrategia paneuropea de diversidad biológica y del medio físico (PEBLDS): La ORPE y el Consejo de Europa proporcionan la secretaría conjunta que refuerza la ejecución de las medidas existentes tendientes a proteger la biodiversidad e identifican medidas adicionales que es necesario adoptar en las próximas dos décadas. La PEBLDS también brinda un marco para promover un enfoque coherente y objetivos comunes para actividades nacionales y regionales tendientes a aplicar el Convenio sobre la Diversidad Biológica;
- b) Biodiversidad: La ORPE, en colaboración con la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), el Centro de Medio Ambiente Regional de Europa Central y Oriental y el European Centre for Nature Conservation, promueve y facilita la aplicación del Convenio sobre la Diversidad Biológica en países de Europa central y oriental y en los Estados recientemente independizados, brindando asistencia orientada por la demanda y adaptada a las necesidades del beneficiario a los efectos de la aplicación de estrategias y planes de acción nacionales sobre biodiversidad;
- c) El Programa Ambiental del Mar Caspio es un programa global regional financiado por el FMAM elaborado por cinco Estados del litoral del Mar Caspio y aplicados por el PNUD. La ORE brinda respaldo para la elaboración de un marco jurídico de cooperación ambiental en la región del Mar Caspio, para promover el desarrollo y gestión sostenibles del entorno de esa región. También respalda la aplicación del componente de instrumentos de creación de instituciones y económicos del proyecto;

- d) La Convención sobre el acceso a la información, la participación pública en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales (Convención de Aarhus): En los últimos años, la ORPE estableció una muy estrecha colaboración con la Secretaría de la Convención de Aarhus a los efectos de reforzar la aplicación de la Convención en relación con el acceso a la información, la participación pública en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en la región. Se organizaron varios seminarios con la CEPE y otras entidades en Europa central y oriental;
- e) Mar Negro: Con apoyo del FMAM, la ORPE facilita la preparación de un protocolo sobre sustancias nutritivas al Convenio sobre la protección del Mar Negro contra la contaminación (Convenio de Bucarest). En colaboración con el Consejo Mundial de Iglesias, la ORE está preparando material de capacitación y concienciación a fin de darlo a conocer a través de una labor de creación de capacidad a cargo de instituciones religiosas;
- f) Análisis de resultados ambientales: La ORPE contribuye a los exámenes de resultados ambientales de las Naciones Unidas, orientados por la CEPE, referentes a países, a través de la preparación del capítulo sobre cooperación internacional;
- g) Montañas carpáticas: En virtud de una solicitud de países de la región carpática, la ORE respalda la preparación de un instrumento o convenio regional que pueda ser adoptado en la Conferencia Ministerial de Kiev sobre Medio Ambiente para Europa, en mayo de 2003.
- h) Agencia Europea del Medio Ambiente: Colaboración con la Agencia en relación con el examen cuatrienal del estado del medio ambiente en Europa y con algunas otras actividades.

OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ORPALC)

146. El proceso consultivo sobre desarrollo sostenible con el Consejo del Planeta Tierra, en preparación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, no se limitó al proceso de examen destinado a la Cumbre. El continuo proceso de consultas conducirá al establecimiento de un Centro de Desarrollo Sostenible para la región y la promoción de la Carta de la Tierra en el Parlamento Latinoamericano, a los efectos de institucionalizar consejos nacionales para el desarrollo sostenible. Los siguientes son otros proyectos de concienciación:

- a) El proyecto Ciudadanía Ambiental, encaminado a crear una mayor conciencia ambiental y la participación de la sociedad civil a lo largo de un período de tres años a través de grupos seleccionados, ha sido remitido a la Secretaría del FMAM, y no tardará en ser aprobado;
- b) En enero de 2000 fue completado el borrador del proyecto piloto titulado “Educación Comunitaria y Formación para la Conservación y Desarrollo sustentable de Bosques Tropicales”, y la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca de México y PNUMA/ORPALC suscribieron un acuerdo tendiente a la ejecución conjunta del proyecto. Éste está destinado a elaborar una estrategia y un programa de actividades de capacitación de las comunidades locales (pueblos indígenas y agricultores) a los efectos de generar la capacidad necesaria para defender, preservar y realizar una gestión sostenible de los bosques tropicales. El proyecto se prorrogará en 2002, durante dos o tres años, para su ejecución en el Estado de Chiapas, México.

146. Esos exámenes y estudios estratégicos conducirán a crear conocimientos ambientales y ampliar actividades referentes a temas ambientales básicos. Una comprensión y un conocimiento más adecuados de los problemas ambientales facilitará la elaboración de nuevas actividades de programas y el perfeccionamiento de los programas existentes.
147. A través de los medios con que ya cuentan, las oficinas regionales procuran abarcar todas las diversas subregiones y ayudarlas a resolver sus respectivos problemas ambientales. En la práctica, sin embargo, algunas subregiones, como las de Asia nororiental y los Estados insulares del Pacífico en el caso de la ORPAP y los Estados insulares del Caribe en lo que respecta a la ORPALC, no parecen atraer suficiente atención de las oficinas regionales. Es lo que ocurre también con los países de habla inglesa del Caribe, en tanto que los países de habla española del Caribe son plenamente tenidos en cuenta en las actividades de la ORPALC. Esto obedece a insuficiente coordinación entre los programas pertinentes referentes a los mares regionales y las oficinas regionales, y también a diferencias lingüísticas entre subregiones mayores y menores de una misma región. No obstante, para evitar la sensación de una deliberada marginación de las zonas afectadas, las oficinas regionales deberían enfrentar esos problemas a través de procesos de consulta intensivos y formales, a fin de que las necesidades y prioridades de esas zonas sean tenidas en cuenta en los programas regionales de alcance general.
148. Una expansión aún mayor de las actividades de los programas mundiales se ha visto constreñida también por una combinación de problemas de políticas y de programación analizada en la sección anterior. Un insatisfactorio enfoque ambiental en los objetivos políticos de los países en algunas de las regiones han representado un factor limitador. En general, las oficinas regionales no están en condiciones de aprovechar plenamente el financiamiento del FMAM para elaborar proyectos de agua y biodiversidad bien concebidos, debido a la falta de orientación sistemática de políticas proveniente de las oficinas centrales del PNUMA en materia de biodiversidad y agua e insuficiencia de experiencia técnica y personal para la preparación de proyectos del FMAM, a lo que se agrega la tendencia de las oficinas centrales de disuadir de la ejecución de proyectos para un único país que se presentan a fin de que sean considerados por el FMAM.
149. Algunas oficinas regionales no abarcan todos los problemas y prioridades ambientales específicos de sus respectivas regiones. Por ejemplo, en la región de Asia occidental persisten las fallas en materia de derecho ambiental y evaluación, aunque la necesidad respectiva ha sido claramente determinada. También es evidente que la elaboración de estrategias ambientales en materia de agua, energía y agricultura, aunque identificada como prioridad en Asia occidental, aún no ha sido formulada. La ORPAP lleva a cabo tan sólo un número limitado de proyectos relacionados con el FMAM, pues carece de adecuada capacidad para la preparación de propuestas. La ORPAP es una de las oficinas regionales más activas en cuanto a elaboración de conceptos y propuestas del FMAM con asociados de la región, y también en cuanto a suministro de apoyo, incluido apoyo sustantivo, a la División de Coordinación del FMAM. Si bien la ORPAP aún no participa tan activamente como podría en actividades de los ámbitos del agua potable y la biodiversidad, esta situación está cambiando, y la ORPAP contribuye ahora a la realización de programas de conservación de la naturaleza y biodiversidad de entidades subregionales como la ASEAN, el SACEP y el SPREP.
150. Es necesario que las oficinas regionales realicen una evaluación minuciosa del alcance y enfoque de los programas en las regiones, para verificar que sean congruentes con las necesidades y prioridades de estas últimas. Debería establecerse a nivel regional un mecanismo que garantice un enfoque subregional equilibrado y una gama de programas ambientales a nivel regional, lo que requiere una planificación coherente a ese nivel, que debería realizarse con plena participación de foros intergubernamentales. Esa labor podría ser realizada en forma concurrente con el proceso de planificación y programación bienal del PNUMA.

2. EXTENSIÓN: MEDIOS DE DIFUSIÓN, JUVENTUD Y OTRAS ACTIVIDADES DE CONCIENCIACIÓN

151. El enfoque del PNUMA, en materia de actividades de extensión, está vinculado con la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. La Conferencia de las Naciones Unidas de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo reconoció el papel y la contribución de importantes entidades de la sociedad civil en la identificación y solución de problemas ambientales. Además, las oficinas regionales refuerzan la contribución del PNUMA a la gestión del medio ambiente, dándole mayor visibilidad y mejorando su imagen en las regiones mediante proyectos y actividades de extensión a través de los medios de difusión.
152. Para alcanzar esos objetivos, las oficinas regionales del PNUMA han adoptado las siguientes estrategias:
- a) Promover una mayor concienciación pública sobre los problemas ambientales y las medidas necesarias para enfrentarlos;
 - b) Fomentar la creación de grupos de interesados y respaldo público a través de la formación de redes;
 - c) Crear foros regionales de intercambio de información y experiencias sobre actividades ambientales.
153. A los efectos de crear mayor conciencia y ampliar los grupos interesados en el medio ambiente que promueven una mejor gestión ambiental, las oficinas regionales del PNUMA han realizado, además, diversas actividades, como las siguientes:
- a) Establecimiento de comités nacionales para el medio ambiente que proporcionen canales adicionales de comunicación, identifiquen fuentes de financiamiento y promuevan causas ambientales en la región;
 - b) Facilitamiento de la participación de los niños y jóvenes en diversos acontecimientos ambientales regionales y mundiales (por ejemplo concursos de pintura) y actividades interinstitucionales de organismos de las Naciones Unidas;
 - c) Respaldo para organizaciones no gubernamentales a los efectos de su participación en foros ambientales mundiales y regionales;
 - d) Establecimiento de sitios en Internet para la difusión ambiental mundial y regional.
154. Entre las actividades de concienciación orientadas hacia los jóvenes figuran actividades como las del concurso regional de carteles creados por jóvenes, el Programa de Jóvenes Embajadores Ambientales y el Cónclave de la Juventud Regional 2000. Otras actividades de creación de conciencia comprendieron la distribución de diversas publicaciones regulares o de número único sobre diferentes problemas ambientales de importancia mundial y regional, como los referentes a la capa de ozono, la biodiversidad, una producción menos contaminante, informes de evaluación ambiental, desertificación, gestión de zonas costeras, etc. Se mantuvo un contacto regular con los medios de difusión (prensa, radio y televisión) para difundir eventos ambientales mundiales y realizar campañas de concienciación sobre temas ambientales de regiones específicas.
155. Más abajo, en “buenas prácticas sobre actividades de extensión y concienciación” se presentan iniciativas de extensión y concienciación innovadoras que vale la pena reproducir en otras regiones.

156. Como ya se señaló, las oficinas regionales realizan una serie de actividades estrategias en las esferas de la extensión y la concienciación. Las oficinas regionales han aplicado estrategias generales destinadas a diversos interesados, de fomento de una más amplia participación pública a través de los medios de difusión, actividades especiales para jóvenes, actividades de colaboración con organizaciones no gubernamentales, gobiernos locales y asociaciones de la sociedad civil y extensión a encargados de la elaboración de políticas y parlamentarios a través del suministro de información y evaluaciones actualizadas a los efectos de la adopción de decisiones.
157. La DRC, las divisiones pertinentes del PNUMA y la EOU deberían crear un mecanismo de difusión de esas buenas prácticas en las regiones a los efectos de su posible reproducción. Por ejemplo, para que la estrategia mundial sobre medios de difusión del PNUMA obtenga aportes regionales y cree sinergias a nivel regional, DRC y DCPI deberían iniciar actividades de intercambio para autoridades regionales de la esfera de la información. Éstas se verían favorecidas por el intercambio de buenas ideas, y las dependencias centrales del PNUMA podrían aprovechar la oportunidad para promover el perfil institucional en las regiones.

BUENAS PRÁCTICAS SOBRE ACTIVIDADES DE EXTENSIÓN Y CONCIENCIACIÓN

CREACIÓN DE REDES

158. La Red Ambiental de Ginebra de la ORPE es una asociación basada en la colaboración formada de más de 30 entidades ambientales y de desarrollo sostenible respaldada por el Gobierno suizo, de la que forman parte programas de las Naciones Unidas, organismos especializados y organizaciones no gubernamentales. Los objetivos de la red son los siguientes: promover la cooperación a fin de alcanzar los objetivos comunes de la protección del medio ambiente, incluida una mejor difusión de información, actividades de extensión pública y otras de carácter conjunto; fomentar la conciencia ambiental y movilizar el considerable potencial de colaboración internacional en Ginebra.
159. El proyecto Tierramérica, de la ORPALC, es, en la región, uno de los más importantes proyectos referentes a los medios de difusión masivos en materia ambiental y de desarrollo. Semanalmente, unos ocho millones de habitantes de la región tienen acceso a material electrónico, radiodifusivo e impreso del proyecto. El proyecto Tierramérica fue establecido en el período 1995-1999 y es, en gran medida, el resultado de la sinergia producida por la colaboración PNUMA-PNUD. En la primera fase (1995-1999) se insertaron en grandes diarios de Bolivia, Brasil, Uruguay y Venezuela más de 1.200.000 ejemplares de la página semanal de Tierramérica. La segunda fase del proyecto, iniciada en 2000, incluye medios electrónicos consistentes en la difusión de noticias ambientales a través de la radio y de Internet. Tierramérica es un mecanismo eficaz para consolidar la participación ciudadana en relación con cuestiones ambientales en la región.
160. El proyecto Ciudadanía Ambiental, de la ORPALC, financiado por el FMAM, reforzará aún más la difusión de información ambiental y la conciencia ambiental en la región. Se basa en el concepto de Ciudadanía Ambiental, que el PNUMA puso en marcha en 1996. El proyecto cuenta con respaldo financiero de la ORPALC, el PNUD y el BID. Hasta la fecha han sido identificados siete países y se ha preparado un herramental sobre biodiversidad, cambio climático, agotamiento de la capa de ozono y aguas internacionales. Esos países piloto han incluido el proyecto en sus estrategias nacionales. El alcance de la colaboración en torno al proyecto Ciudadanía Ambiental es ambicioso y comprende organizaciones no gubernamentales, como el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), CAI, IICN-CEC, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), la Unión Internacional de Administraciones Locales (UIAL) e International Consumers. Esas entidades realizan una labor de extensión a parlamentarios, autoridades locales, grupos de consumidores, maestros y otros educadores y medios de difusión masivos, principalmente a través de la radio y de entidades religiosas.

161. Geo Juvenil para América Latina y el Caribe (GEO ALC), de la ORPALC, es un proyecto que ofrece a los jóvenes la posibilidad de intercambiar ideas y analizar inquietudes sobre temas ambientales. Está destinado a jóvenes de 15 a 20 años de edad, y comprende una amplia red formada por más de 800 participantes de toda la región, un sitio en Internet, un foro de debate y un boletín de información. Los principales productos del proyecto son las publicaciones GEO Juvenil. La primera, GEO Juvenil para América Latina y el Caribe: Abre tus ojos al medio ambiente, fue puesta en circulación en noviembre de 2001.

EXTENSIÓN A TRAVÉS DE LOS MEDIOS DE DIFUSIÓN

162. La estrategia de la ORPALC referente a los medios de difusión ha sido un éxito. La ORPALC mantiene buenos contactos con los medios, especialmente la televisión y la red de noticias ambientales Tierramérica. Medida en minutos, la atención que despertaron en los medios las oficinas regionales fue considerable en 2000. La ORPALC obtuvo en ese año un total de 24 horas de espacio televisivo, que comprendió desde entrevistas hasta programas, incluido un aviso de televisión de cinco minutos de duración con varios ministros de la región, en que el Director Regional expuso sus opiniones sobre el medio ambiente. La exitosa cobertura televisiva se vio facilitada por el gran prestigio de que goza la oficina regional en los medios de difusión, pues es considerada como una fuente confiable de especialistas en medio ambiente y material sobre temas ambientales.
163. La Red Latinoamericana y del Caribe de Videotecas Ambientales, destinada a la creación de “videotecas” en cuatro países de la región, incrementará aún más la visibilidad del PNUMA y de la oficina regional y aguzará la conciencia pública sobre temas y problemas ambientales.

CAPTACIÓN DE FONDOS PARA EL SECTOR PRIVADO

164. El programa Jóvenes Embajadores Ambientales, financiado por Bayer-Thai, ha suscitado una mayor conciencia ambiental entre los jóvenes tailandeses. Se seleccionan jóvenes de universidades y liceos, a quienes se premia con un viaje de una semana de duración a Alemania por invitación de Bayer-Thai, para que vean en la práctica modernos medios de protección ambiental. De vuelta a Tailandia, como miembros del Club de Jóvenes Embajadores Ambientales, toman parte activa en actividades nacionales de concienciación ambiental, como el Día Mundial del Medio Ambiente y la Campaña Limpiemos el Mundo. El proyecto ha recibido cobertura positiva en los medios de difusión y ha incrementado el interés de los jóvenes en cuestiones ambientales.

3. MOVILIZACIÓN DE RECURSOS

165. La demanda de actividades ambientales ha superado siempre la capacidad de la comunidad mundial de satisfacerla. Esta realidad sigue planteando enormes desafíos para el PNUMA en cuanto al cumplimiento de su mandato y de su misión. Para hacer frente a ese reto, el PNUMA procura que los países incrementen sus respectivos aportes al Fondo para el Medio Ambiente y a fondos fiduciarios multilaterales destinados a sus diversas actividades mundiales. A este respecto, en su 21º período de sesiones el Consejo de Administración adoptó una Estrategia de Movilización de Recursos para facilitar la movilización de recursos adecuados para el PNUMA. Esta estrategia está destinada a reforzar la capacidad del PNUMA de cumplir su mandato, estableciendo una más amplia base de donantes y un financiamiento estable, adecuado y previsible.
166. En el marco de esa estrategia es necesario que las oficinas regionales cumplan un papel importante en la movilización de financiamiento adicional para el PNUMA, proveniente de fuentes tradicionales y no tradicionales. En la estrategia se especifican diversas medidas que podrían

mejorar los resultados de las campañas de captación de fondos. En consecuencia, las oficinas regionales dedican considerables esfuerzos a las actividades de ese género. La ORAP, la ORE y la ORPALC han sido especialmente eficaces en la captación de fondos de gobiernos y de otros organismos de las Naciones Unidas a través de actividades de colaboración, bancos regionales de desarrollo y organismos de desarrollo. Las oficinas regionales deberían esforzarse aún más en lograr los países hagan mayores contribuciones al Fondo para el Medio Ambiente, y examinar la posibilidad de crear nuevos fondos fiduciarios, o ampliar los existentes, en procura de financiamiento con recursos regionales.

167. Las oficinas regionales captan fondos para actividades que se realizan en sus respectivas regiones, pero en la mayoría de los casos no poseen las aptitudes ni el tiempo necesarios. El tiempo excesivo que dedica el personal profesional podría utilizarse más provechosamente en actividades sustantivas (elaboración de proyectos, servicios de asesoramiento, respaldo, etc.). Por ejemplo, el oficial de la DTIE en la ORPALC dedica el 35% de su tiempo a actividades de captación de fondos. Los oficiales ambientales de las oficinas regionales generalmente se ven obligados a ocuparse de esa tarea debido a que las divisiones sustantivas dedican escaso tiempo a la realización, en las regiones, de actividades de programas mundiales.
168. Es necesario que el PNUMA se ocupe del tema de la movilización de recursos a nivel regional. En la medida de lo posible, debe permitirse que el personal técnico dedique una mayor proporción de su tiempo a actividades sustantivas, como preparación de documentos y propuestas de proyectos, respaldo y servicios de asesoramiento a gobiernos y coordinación y control de proyectos, y menos tiempo a captación de fondos. Aún resta cubrir mucho terreno para aprovechar la potencial contribución del sector privado al programa del PNUMA. A los efectos de la movilización de recursos del sector privado, las oficinas regionales deberían aplicar las directrices estipuladas en la Estrategia de Movilización de Recursos del PNUMA.
169. Los actuales intentos de respaldo de algunas oficinas regionales a los efectos de la captación de fondos, consistentes en ayudarlos a preparar propuestas de financiamiento y establecer enlace con la Dependencia de Movilización de Recursos y la PCMU, han arrojado algunos resultados positivos. Ese respaldo debería proseguir y extenderse a todas las oficinas regionales.
170. El problema del financiamiento reside, fundamentalmente, en que no se insertaron las actividades regionales en el programa de trabajo. Debe proporcionarse financiamiento para programas básicos aprobados del PNUMA ejecutados a niveles regionales, con los recursos necesarios en programas de trabajo divisionales y presupuestados a través de una programación integrada. No obstante, las oficinas regionales deben encargarse de procurar que los países realicen contribuciones al Fondo para el Medio Ambiente en colaboración con la Dependencia de Movilización de Recursos, y que además capten fondos para actividades adicionales.
171. En resumen, los problemas de movilización de recursos consisten en falta de experiencia técnica, en las oficinas regionales, en materia de captación de fondos, y falta de una comprensión común sobre la aplicación de la Estrategia de Movilización de Recursos del PNUMA por parte de las oficinas regionales y las oficinas centrales del PNUMA en relación con sus respectivas funciones y responsabilidades. Las oficinas regionales tratan de obtener autonomía para captar fondos de grandes países donantes sin necesidad de acudir a las oficinas centrales del PNUMA, en tanto que la Estrategia de Movilización de Recursos del PNUMA dispone que las autoridades regionales deben proporcionar información sobre sus planes y programas de financiamiento, de modo de actuar como centros de intercambio de información y proporcionar el asesoramiento necesario. Armonizar esas posiciones podría suscitar mejoras en cuanto a complementación y resultados del programa de captación de fondos del PNUMA, y ayudar a evitar la percepción de los donantes de que el PNUMA no establece un orden de prelación de sus programas de captación de fondos, percepción que la nueva estrategia debe reducir al mínimo.

4. EDUCACIÓN Y CREACIÓN DE CAPACIDAD AMBIENTAL

172. Las cuatro oficinas regionales evaluadas han realizado amplias actividades de creación de capacidad a nivel regional, tendientes a suministrar a gobiernos, comunidades, organizaciones no gubernamentales, instituciones regionales y nacionales y otros interesados capacidad de elaborar políticas apropiadas y aplicar, exigir y promover políticas benignas para el medio ambiente. Se realizaron actividades de capacitación en educación ambiental y creación de capacidad ambiental en las esferas de producción menos contaminante, derecho ambiental, ejecución de convenios ambientales, integración de evaluaciones ambientales y repercusiones en procesos de planificación económica nacional, conforme a sus respectivas prioridades.
173. La estrategia de creación de capacidad aplicada en las oficinas regionales se centró en la elaboración de instituciones y redes regionales. Las actividades realizadas en el marco de esa estrategia han dado mayor sostenibilidad a la capacidad regional en materia de gestión ambiental.
174. Un ejemplo de programa exitoso es el de Capacitación e Investigación sobre Ordenación Ambiental (TREM) de la ORPAP, consistente en la creación de una red interuniversitaria en materia de ordenación ambiental. Otro ejemplo es el de la Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe (RFA) de la ORPALC, que comprende más de cien centros de excelencia en toda la región. La RFA organiza cursos, seminarios y talleres sobre gestión ambiental (véase infra). Otras actividades de educación, capacitación y creación de capacidad ambiental consisten en organización de seminarios y reuniones de expertos, y en el otorgamiento de becas a sectores sociales seleccionados, como los de los jueces y los profesionales del Derecho.

RED DE FORMACIÓN AMBIENTAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

175. La Red de Formación Ambiental (RFA) para América Latina y el Caribe fue establecida originalmente en 1981 y rediseñada en 1990 con la puesta en marcha de la tercera fase del programa de la Red. Desde 1995 el programa de la Red de Formación Ambiental del PNUMA ha tenido, en la práctica, carácter regional. La Red elabora una amplia gama de materiales educativos y proporciona becas y asistencia técnica, y realiza actividades. La RFA produce cuatro series de publicaciones: textos básicos, manuales de educación y capacitación ambiental; reseñas de foros y debates ambientales y Pensamiento Ambiental Latinoamericano. Al 31 de diciembre de 2001 había producido 21 publicaciones. En el período 1998-2000 coordinó, respaldó y proporcionó asistencia para la elaboración de cursos de posgraduación en aproximadamente 50 centros de la región, como instrumento básico para políticas ambientales y administración de recursos naturales en los países de la región. También otorgó becas para participar en las actividades de la red. La asistencia y el respaldo para esas actividades y la selección de los participantes han recibido la aprobación de los respectivos puntos focales nacionales.
176. En el período 1998-2000 se otorgaron, en total, 133 becas a nacionales de 20 países, incluidos dos países no pertenecientes a la región: España y los Estados Unidos de América. Los candidatos habilitados de los países de habla inglesa del Caribe son pocos y sólo se les otorgó una beca (Belice) en el mismo período, principalmente porque las reuniones, seminarios o conferencias se realizan en español, y no porque el tema de la reunión no sea pertinente en el contexto del Caribe. Las actividades respaldadas se realizaron en todas partes de la región.
177. La Red se singulariza, en la región, por su carácter de grupo de estudios y agente catalizador de la educación y capacitación ambientales. Está orientada hacia universidades y ministerios, y hacia organizaciones no gubernamentales de nivel comunitario, sindicatos de trabajadores y sectores de población indígena. Comprende más de cien centros que organizan cursos, seminarios y talleres.

178. El Centro de Agroforestación para el Desarrollo Sostenible es un asociado clave de la RFA, y fue declarado como centro de excelencia por el Gobierno de México en 2000. Ha contado con financiamiento de la oficina regional, la Fundación Rockefeller, la Fundación Ford y la Fundación MacArthur. Alrededor del 25% de sus alumnos son patrocinados por el programa de becas de la RFA. Los alumnos que siguen el programa para posgraduados se convierten en líderes en gestión ambiental en sus países y en ellos se elaboran proyectos de desarrollo en la esfera de la agroforestación. El centro ofrece conferencias en español e inglés, pero en el año 2000 no muchos aspirantes a los cursos provenían de países de habla inglesa del Caribe.
179. En gran medida la Red es financiado por aportes de contrapartida al fondo fiduciario de la RFA provenientes de países de la región. El PNUMA cubre los costos operacionales de la Secretaría. Las contribuciones pagadas al fondo fiduciario han sido estables, pero su nivel es un 50% inferior al prometido. Desde 1999 está pendiente de resolución una propuesta encaminada a seguir desarrollando el alcance de la colaboración regional de la Red de Formación Ambiental a través del establecimiento de un proyecto interinstitucional sobre educación y capacitación ambiental.
180. Los principales obstáculos a la creación de este proyecto institucional son las cuestiones de cofinanciamiento y los conflictos referentes a los ámbitos de competencia entre los organismos de las Naciones Unidas.

5. ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES

181. Las estructuras institucionales utilizadas en el marco de la División de Cooperación Regional, incluidas las oficinas regionales, para respaldar la ejecución de programas regionales, han venido mejorando continuamente, pero es necesario enfrentar ciertos problemas a fin de ampliar aún más los programas y lograr mayor eficacia en su ejecución. Entre esos problemas figuran los de dotación de personal, coordinación y flujo de información entre las oficinas regionales, la oficina de enlace de la DRC y las divisiones sustantivas de la Sede del PNUMA.
182. Se han logrado considerables mejoras en la ORPALC y ORPAP, pero la Oficina Regional de Asia Occidental y la de Europa aún carecen de suficientes funcionarios profesionales básicos para ámbitos de programas tales como Derecho ambiental, biodiversidad y evaluación ambiental. Esa falta de personal básico restringe manifiestamente las actividades de los programas, especialmente por falta de adecuado respaldo y suministro de directrices de políticas por parte de las divisiones sustantivas del PNUMA.
183. Podría ser conveniente que el PNUMA estableciera para el personal profesional perteneciente a su sistema un régimen de rotación con otros organismos de las Naciones Unidas, lo que podría contribuir a diversificar la base de aptitudes especializadas de su personal. La rotación de los técnicos en medio ambiente pertenecientes al sistema del PNUMA brindaría al personal oportunidades de conocer y valorar el funcionamiento de ese sistema. El intercambio de personal con otros organismos de las Naciones Unidas, como el PNUD, garantizaría la creación de experiencia técnica a nivel de países, y el PNUD podría beneficiarse a través de este intercambio de experiencia tendiente a la aplicación de un enfoque ambiental integrado, aumentando así la compatibilidad con las actividades regionales del PNUMA. El intercambio debería formar parte de un programa de capacitación y desarrollo de personal para técnicos ambientales del PNUMA.
184. También es necesario que el PNUMA respalde activamente planes de capacitación y el suministro de información sobre oportunidades de capacitación para sus técnicos ambientales. Es necesario capacitar al personal profesional pertinente en ámbitos tales como elaboración de propuestas de proyectos, gestión de proyectos y captación de fondos. El PNUMA podría lograr una mayor productividad de su personal si estableciera planes de rotación y capacitación de personal bien concebidos. La capacitación en elaboración de proyectos que ofrece la PCMU podría satisfacer algunas de las necesidades de capacitación del personal de las oficinas regionales.

185. La oficina de enlace de la DRC, en la Sede, cumple un papel de coordinación central entre las oficinas regionales y las divisiones del PNUMA. El flujo de información hacia y desde las oficinas regionales viene mejorando considerablemente desde 1999. No obstante, sigue existiendo margen para lograr mejoras en cuanto a consolidación y difusión de información. Al parecer no existe una comprensión común de los procedimientos referentes a flujo de información entre la DRC y las oficinas regionales.
186. Se recomienda que la oficina de enlace de la DRC y las oficinas regionales examinen el actual sistema, a los efectos de lograr un conocimiento común del flujo de información entre las oficinas regionales y la oficina de enlace de la DRC, simplificando y agilizando el flujo de información, especialmente en relación con las solicitudes enviadas a las regiones. La DRC, en colaboración con la PCMU, debería elaborar un sistema de seguimiento electrónico que permita generar informes en la Sede del PNUMA para evitar la necesidad de redactar informes independientes. Ese sistema podría facilitar el envío más eficiente de informes a la Sede del PNUMA creando un sistema de una sola etapa para el flujo de información. En gran medida, la base de datos electrónica y los procedimientos que están siendo elaborados en la Sede del PNUMA ayudarán a la oficina de enlace de la DRC en los esfuerzos que ésta realiza para coordinar las actividades de control e información de las oficinas regionales de la Sede del PNUMA.
187. La recomendación que antecede representaría una mejora con respecto a actual sistema de suministro bienal de información en relación con la aplicación de planes de trabajo con determinación de costos.
188. Las oficinas regionales creen que la oficina de enlace de la DRC cumple el importante papel de vincular la labor de las regiones con las de otras divisiones de la Sede del PNUMA, facilitando el diálogo y el flujo de información y dando a conocer las cuestiones de interés regional al Grupo Superior de Gestión. Los directores regionales deberían formar parte de ese Grupo y asistir a reuniones pertinentes del mismo. Ello les daría mayor jerarquía en la organización y haría saber a los Estados miembros que los directores regionales forman parte de la maquinaria de adopción de decisiones de alto nivel del PNUMA y representan a éste en las regiones. Se suscitaría así un efecto político, que daría al PNUMA un perfil más destacado en la región y lo dotaría de representaciones regionales más eficaces, con las consiguientes mejoras en cuanto a capacidad catalizadora de las oficinas regionales a los efectos de ejecutar programas regionales de colaboración e influir sobre los mismos. Los directores regionales podrían aportar una singular perspectiva a las deliberaciones del Grupo Superior de Gestión y dar mayor calidad a los debates que tienen lugar en las reuniones del mismo. No obstante, el flujo de comunicaciones debería seguir realizándose a través de la DRC, que sirve como vínculo entre el proceso de programación que tiene lugar en la Sede del PNUMA y en las regiones.

E. REPERCUSIÓN

189. El impacto específico de los programas y actividades del PNUMA sobre el medio ambiente no puede determinarse fácilmente, tal como se explica detalladamente en el Manual para la Formulación, Aprobación y Supervisión de Proyectos del PNUMA y en los Informes Anuales de Evaluación de 1999 y 2000 del PNUMA. Las siguientes son algunas de las principales razones:
- a) Falta de datos de referencia que puedan ayudar a medir las modificaciones de repercusiones de las actividades del PNUMA sobre el medio ambiente;
 - b) Multiplicidad de protagonistas y actividades ambientales que afectan al medio ambiente;

- c) Escasez de tiempo, pues no es posible evaluar el impacto ambiental durante el ciclo vital de un programa o proyecto, o después del mismo, ya que el impacto es, por naturaleza, un resultado a largo plazo;
 - d) Falta de indicadores de impacto.
190. En respuesta a las recomendaciones de las evaluaciones, los gestores del PNUMA cuentan ahora con planes de elaboración de un marco del PNUMA para evaluar el impacto de sus actividades. El marco será uno de los resultados de estudios, exámenes y consideraciones, incluida la elaboración de datos de referencia a nivel regional, subregional y nacional con utilización de los productos del proceso GEO mediante la puesta en marcha, en forma selectiva, de actividades de seguimiento para evaluar el impacto y al mismo tiempo utilizar rápidas metodologías de evaluación del mismo y examen de nuevos enfoques para elaborar indicadores temáticos a ese respecto. El marco de evaluación así elaborado permitirá al PNUMA realizar un mayor número de evaluaciones del impacto de sus actividades, proporcionando mejores indicadores para la determinación del impacto de las mismas en el medio ambiente mundial.
191. En la actualidad, las evaluaciones de programas y proyectos de las divisiones del PNUMA no permiten determinar en qué medida las actividades de los programas del PNUMA repercuten directamente sobre el medio ambiente. Las evaluaciones del PNUMA procuran, en cambio, identificar otros indicadores cualitativos que brindan pruebas bastante firmes de que las medidas de intervención del PNUMA suscitarán a largo plazo un impacto positivo sobre el medio ambiente. En el presente informe se procura determinar en qué medida es probable que los programas y actividades de las oficinas regionales contribuyan a suscitar un impacto ambiental positivo a más largo plazo. Luego aparece un resumen de sus conclusiones sobre los temas siguientes: repercusiones en cuanto a colaboración regional; ampliación de los grupos de interesados ambientales estratégicos y visibilidad del PNUMA como autoridad en materia de medio ambiente.

1. REPERCUSIÓN EN CUANTO A LA COLABORACIÓN REGIONAL

192. En cumplimiento de la estrategia del PNUMA, las oficinas regionales han promovido el diálogo y la colaboración intergubernamentales a los efectos de la elaboración de perspectivas y posiciones de políticas tendientes a hacer frente a problemas ambientales, especialmente trabajando con procesos ministeriales regionales y subregionales. A este respecto, las oficinas regionales han logrado considerables avances tendientes a la inclusión de la cuestión del medio ambiente en el temario político de las regiones. Los procesos ministeriales ofrecen un mandato legislativo para las decisiones relacionadas con el medio ambiente y los marcos regulatorios en diversas facetas y niveles de colaboración regional en las regiones. Los siguientes son algunos ámbitos de colaboración en materia ambiental: elaboración de planes regionales y subregionales de acción ambiental; movilización de recursos para actividades ambientales comunes; elaboración y adopción de acuerdos ambientales multilaterales independientes o de respaldo de convenios ambientales internacionales; colaboración en evaluaciones ambientales regionales, y creación de capacidad ambiental.
193. Aplicadas a través de un marco regional de colaboración, las actividades arriba descritas pueden influir positivamente sobre el medio ambiente. La colaboración regional determinará un compromiso político más estricto para los gobiernos. Ayudará a reunir y canalizar los recursos y la experiencia —incluida la experiencia técnica— disponibles en la región y a crear consenso entre los gobiernos con respecto a las medidas de respuesta de política ambiental. Como no es posible que los diferentes gobiernos o comunidades enfrenten separadamente todos los problemas ambientales, esos marcos de colaboración ofrecen un enfoque integrado en materia de gestión regional del medio ambiente. Las actividades ambientales basadas en la colaboración entre gobiernos de una región o subregión, como ordenación de recursos de zonas costeras, ordenación de cuencas hidrográficas internacionales, ecosistemas identificables que rebasan las fronteras políticas de más de un país, son todos ejemplos excelentes de actividades exitosas.

194. Las oficinas regionales del PNUMA están suscitando un efecto catalizador en los procesos ministeriales intergubernamentales, al ocuparse del más alto nivel de responsables de la adopción de decisiones políticas, que establece el mandato legislativo de las decisiones y medidas nacionales sobre el medio ambiente en forma integrada, y no a través de un enfoque sectorial. Los foros realizados en las regiones se ubican en diferentes estadios según su eficacia, y las oficinas regionales reconocen que el fortalecimiento de esos foros representa un proceso a largo plazo. A este respecto las oficinas regionales deben seguir cumpliendo su importante papel de dar mayor dinamismo a esos importantes foros.
195. Las oficinas regionales del PNUMA deberían desplegar mayores esfuerzos tendientes a crear foros ministeriales de alto nivel con las evaluaciones ambientales necesarias, lo que serviría de base para evaluar anteriores programas de acción regionales, identificar problemas emergentes y elaborar políticas y planes informados para el futuro. Debería dotarse a los diversos foros de un mecanismo de evaluación periódica de la eficacia de la colaboración regional. Esa labor regular podría sincronizarse con el proceso de programación bienal del PNUMA. Éste debería ayudar a los foros regionales a establecer un sistema de control de la aplicación de estrategias ambientales que serían elaboradas y puestas a prueba en las regiones.

2. AMPLIACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERESADOS AMBIENTALES ESTRATÉGICOS

196. Las actividades de concienciación, extensión y medios de difusión tienen valor estratégico para la ampliación de los grupos de interesados en el medio ambiente a nivel mundial, regional, subregional y nacional. El objetivo consistente en ampliar los grupos ambientales en el PNUMA consiste en reforzar el conocimiento de las cuestiones ambientales entre los diversos interesados, lo que intensificaría la labor de promoción de causas ambientales, influiría sobre los responsables de la adopción de decisiones y galvanizaría la actividad ambiental a nivel mundial, regional, subregional y nacional.
197. Conforme a esta estrategia de extensión del PNUMA, las oficinas regionales han puesto en marcha actividades innovadoras, como los programas de Jóvenes Embajadores Ambientales de la ORAP, que infunde conciencia ambiental a los jóvenes. Las amplias actividades de la ORPALC relacionadas con los medios de difusión representan otro ejemplo exitoso, que influirá sobre el nivel de comprensión de los temas ambientales en la población en general de la región. A largo plazo, esas actividades de extensión pueden influir sobre el medio ambiente, al potenciar a los interesados para que exijan y promuevan la ejecución de medidas ambientales de gestión de los recursos naturales. Puede darse mayor eficacia a la planificación de un desarrollo sostenible institucionalizando la participación ciudadana a nivel nacional, regional y mundial. El PNUMA está contribuyendo a la consecución de este objetivo a través del fomento del conocimiento ambiental y su difusión entre los interesados.

3. VISIBILIDAD DEL PNUMA EN LAS REGIONES

198. Como el PNUMA es la institución de vanguardia y una autoridad en materia ambiental, es esencial que posea visibilidad para cumplir eficazmente su función catalizadora en cuanto al progreso del conocimiento ambiental, la creación de consenso regional en cuanto a respuestas de políticas, dinamizando la acción ambiental a través de actividades de colaboración y movilizando recursos mundiales y regionales.
199. El PNUMA logra visibilidad no sólo en virtud del alcance, el volumen y el éxito de sus actividades ambientales, sino también llamando la atención del público en general acerca de las mismas a través de los medios de difusión y de otros mecanismos, como sitios en Internet. Cuanto mayor sea la visibilidad del PNUMA en las regiones tanto mayor será su credibilidad como entidad líder en cuestiones ambientales, y tanto mejores serán los resultados del cumplimiento de su función catalizadora.

200. La mayor parte de las oficinas regionales han permitido al PNUMA alcanzar un alto nivel de visibilidad. Algunas admiten que es más lo que tienen que hacer en esa esfera. Es esencial crear confianza entre los grupos interesados en el medio ambiente a través del suministro de información y experiencia técnica ambientales pertinentes. La División de Cooperación Regional debería crear un foro en que las oficinas regionales puedan intercambiar experiencias sobre diversas actividades ambientales mundiales, incluida la estrategia relacionada con los medios de difusión.

V. APOYO A LA APLICACIÓN DE CONVENIOS AMBIENTALES

201. La elaboración de convenios ambientales es una de las estrategias clave del PNUMA en el contexto de la evolución del consenso mundial sobre políticas del medio ambiente. El respaldo que otorga el PNUMA a las actividades que se realizan en el marco de esa estrategia comprende identificación de las necesidades y la conceptualización de los marcos de los convenios; facilitación de las negociaciones intergubernamentales; promoción de la ratificación de convenios y participación en la aplicación directa de programas y disposiciones de los convenios a nivel mundial, regional, subregional y nacional. En 2001 se iniciaron cuatro evaluaciones detalladas de proyectos correspondientes a los proyectos de “Actividades de habilitación para la preparación de comunicaciones nacionales iniciales relativas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, ejecutado por el PNUMA para Turkmenistán, Côte d’Ivoire, Mauritania y Niue. Esos proyectos representaron las únicas actividades de habilitación financiadas por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) ejecutadas por el PNUMA que fueron presentadas a los efectos de que fueran evaluadas por la EOU en 2001. Las evaluaciones realizadas por consultores independientes brindaron información útil en cuanto a la gestión de actividades de habilitación de nivel nacional, que representa una cartera nueva, pero creciente, para el PNUMA.

A. IDONEIDAD Y PERTINENCIA

1. ENFOQUES Y ESTRATEGIAS DE APLICACIÓN

202. El enfoque y la estrategia básicos a los efectos de la aplicación del proyecto es el principio de la identificación nacional con el proyecto en curso. Este enfoque fundamental implica que el PNUMA proporciona experiencia técnica y respaldo mientras se realiza la gestión del proyecto sobre el terreno, labor que está a cargo de los países respectivos. Expertos e instituciones de países llevan a cabo la aplicación de los proyectos, en tanto que el PNUMA y otros expertos externos proporcionan capacitación básica.

203. No obstante, la eficacia del principio de identificación depende del compromiso político asumido por los gobiernos, de la capacidad técnica del personal y de la calidad y pertinencia del respaldo técnico proporcionado por la entidad ejecutora. Los factores que acaban de expresarse determinan también el logro del objetivo inmediato de preparar la comunicación nacional y el objetivo a largo plazo consistente en sentar las bases necesarias para crear mayor conciencia e institucionalizar el control de los efectos del cambio climático sobre la gestión sostenible de los recursos naturales.

204. La mejor manera de alcanzar el objetivo de la identificación nacional consiste en lograr la participación de un gran número de grupos de interesados, como mujeres, asociaciones de productores rurales, comunidades rurales y comunidades pesqueras. La razón de ser de los proyectos de actividades de habilitación consisten en poner a los países en desarrollo en condiciones de cumplir sus obligaciones frente a los convenios ambientales. Ello se logra a través de respaldo técnico y financiero del FMAM y sus organismos de ejecución.

205. La participación de los interesados va asumiendo mayor importancia a medida que los proyectos de actividades de habilitación avanzan desde el nivel de las evaluaciones técnicas y científicas hasta el de las evaluaciones sociales. Los actuales niveles de participación de los interesados en

esos proyectos deberán ampliarse en el futuro a medida que los proyectos de actividades de habilitación dejen de centrarse en inventarios de emisiones y se concentren en la determinación de las repercusiones del cambio climático. No obstante, en la mayoría de esos proyectos no se ha logrado una amplia participación de los interesados. En el caso de Turkmenistán, los principales ministerios de Gobierno, como los de Salud, Transporte, Agricultura, Industria Petrolífera, Forestación y Municipalidades, no estuvieron representados en el proceso. En Mauritania, la población en general, los ministerios, la sociedad civil y las empresas privadas se mostraron reacios a proporcionar información pertinente. Las principales razones aducidas fueron falta de tiempo para las entrevistas, falta de conocimiento y comprensión, por parte de los respondientes, de la necesidad de esa información y falta de datos disponibles en los sectores informales, así como confidencialidad.

206. La estrategia de identificación nacional reviste importancia para garantizar la capacidad nacional a largo plazo. Sin embargo, para que esta estrategia tenga éxito deben realizarse actividades intensivas de concienciación entre todos los grupos de interesados con respecto al objetivo y al alcance de los proyectos durante las etapas de formulación y preaplicación de los proyectos. El carácter multidisciplinario del proceso requiere la participación de grupos multisectoriales y de múltiples interesados. En la mayoría de los proyectos, el nivel de participación de los interesados no fue satisfactorio. La razón principal consistió en el enfoque fundamental de los proyectos, decidido por la Conferencia de las Partes en la Convención sobre el Cambio Climático: preparar el inventario de fuentes y sumideros de gases de efecto invernadero en el país. Esa fue una labor técnica con participación de científicos, funcionarios públicos y grandes industrias, y no se invitó a participar a otros interesados que probablemente soportarán los más intensos efectos del cambio climático.

2. CONTRIBUCIÓN A LA MISIÓN DEL PNUMA Y EL FMAM Y A LA CONVENCION SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

207. Los proyectos de habilitación de la Convención sobre el Cambio Climático estaban destinados a establecer el inventario de fuentes y sumideros de gases de efecto invernadero; identificar sectores económicos y sociales vulnerables al cambio climático; destacar evaluaciones específicas y estrategias de respuesta de alcance nacional; presentar comunicaciones nacionales, y promover creación de capacidad relacionada con cuestiones referentes al cambio climático. En general, los países pudieron dar a conocer el volumen cuantificado de las emisiones, el estado de las vulnerabilidades al cambio climático y las medidas de mitigación y adaptación propuestas para hacer frente a los impactos provocados por el cambio climático. En ese proceso los proyectos crearon también conciencia pública sobre el cambio climático.
208. Los proyectos han permitido a los países miembros cumplir sus compromisos frente a la Convención, contribuyendo de ese modo a una mejor gestión del medio ambiente mundial. Los países han logrado también, en cierta medida, un conocimiento científico de las potenciales repercusiones del cambio climático sobre la economía nacional.

3. VÍNCULOS Y COLABORACIÓN

209. Como sucede con todos los proyectos del PNUMA, es necesario que todas las actividades referentes a la Convención sobre el Cambio Climático busquen y procuren utilizar, cuando sea factible, oportunidades de colaboración y establecimiento de vínculos. En el contexto de los países en desarrollo, es esencial, para ejecutar proyectos complejos, promover la creación de vínculos con proyectos en curso o realizados, procurar la colaboración de expertos o instituciones regionales y aprovechar la experiencia de otros países.
210. El proyecto de Côte d'Ivoire se ha visto beneficiado por los productos (el estudio de vulnerabilidad y medidas de mitigación evaluados en relación con el sector de gestión de desechos) del Proyecto

de Estudios de Países de los Estados Unidos aplicado en el período 1993-1994, y de la experiencia técnica de quienes participaron en el proyecto. Además se han utilizado ampliamente los materiales y la información generados durante la fase 1 del proyecto del PNUMA/UCCEE titulado Aspectos Económicos de la Limitación de Gases de Efecto Invernadero. Los informes elaborados en el marco de esos proyectos sirvieron de base para la comunicación nacional inicial.

211. Mauritania también se ha visto beneficiada por el respaldo del Instituto del Medio Ambiente y el Desarrollo (ENDA) de Senegal, que dio respaldo al proyecto de Comunicación Inicial Nacional de Mauritania proporcionando capacitación a expertos de ese país y analizando diversos documentos de estudios. El equipo de gestión del proyecto se mostró satisfecho de haber recibido la experiencia técnica del ENDA.
212. El proyecto de Niue no se vio beneficiado por la labor de ninguna organización de investigación con base en Australia. El equipo del proyecto comprendió que en futuras fases sería necesario llenar vacíos de experiencia técnica nacional detectados, a través de cooperación con entidades científicas e instituciones de investigación.

B. EFICACIA Y EFICIENCIA

1. CREACIÓN DE CAPACIDAD

213. Como cada uno de los problemas relacionados con el cambio climático evolucionó en un período relativamente breve, la creación de capacidad de las instituciones y expertos nacionales resultó un factor clave para la aplicación de los proyectos.
214. Las actividades de creación de capacidad estuvieron orientadas hacia los responsables de adopción de decisiones gubernamentales, el sector privado, organizaciones no gubernamentales, consultores nacionales de proyectos y diversas instituciones sectoriales públicas. La capacitación incluyó utilización de instrumentos de análisis, metodologías de evaluación y metodologías de investigación.
215. En conjunto, las actividades de creación de capacidad han ayudado a los diversos equipos de estudio nacionales a recoger mejores datos, mejorar su capacidad analítica y entregar productos de mayor calidad. Ese ha sido un impacto directo y positivo de las negociaciones de la Convención sobre el Cambio Climático, en que, en general, el nivel y la calidad de la participación de los países en desarrollo aumentaron considerablemente. No obstante, corresponde señalar que las actividades de capacitación en general fueron beneficiosas para las autoridades de los ministerios del medio ambiente y los departamentos de meteorología. No fue satisfactorio el número de funcionarios gubernamentales de otros departamentos de Gobierno que asistieron a los seminarios destinados a ayudar a los planificadores y responsables de la adopción de decisiones a evaluar opciones y estrategias e integrarlas en el proceso de planificación económica nacional.
216. En conjunto, las actividades de creación de capacidad de los proyectos referentes al cambio climático contribuyeron a enriquecer el conocimiento científico y técnico de los países de los proyectos. Reconociendo la necesidad de mantener la capacidad, la Secretaría de la Convención sobre el Cambio Climático solicitó al mecanismo financiero de esta última, el FMAM, que proporcionara financiamiento provisional a los países que han completado sus primeras comunicaciones nacionales y aún no han comenzado a elaborar las segundas. El PNUMA ayudó a las cuatro actividades de habilitación evaluadas a reservar ese financiamiento provisional principalmente para sustentar sus capacidades nacionales. No obstante, los países no parecen contar con un dispositivo institucional para el control del cambio climático y la evaluación de su impacto, cuestiones en relación con las cuales los expertos capacitados pueden seguir trabajando como equipo y desarrollando aún más su experiencia técnica. Niue, que es un pequeño

Estado insular en desarrollo con una reducida base de recursos humanos, retendrá muchas de las aptitudes desarrolladas a lo largo de esta fase del proyecto.

217. En gran medida, las actividades de creación de capacidad parecen restringirse a las consistentes en aumentar la capacidad de los equipos nacionales de estudio de proyectos para producir los productos previstos en el proyecto. El PNUMA, en colaboración con el FMAM, debería considerar el diseño de una estrategia y un enfoque a largo plazo para el componente de creación de capacidad en esos proyectos de actividades habilitantes. Ese enfoque podría incluir actividades de seguimiento y el suministro de asistencia técnica a los países para establecer estructuras nacionales que funcionen adecuadamente, a los efectos del seguimiento, la evaluación y la integración de políticas del cambio climático, de modo de consolidar y mantener las capacidades logradas hasta el momento.

2. INFORMES TÉCNICOS

218. Los proyectos produjeron los informes sobre comunicaciones nacionales iniciales y conexos necesarios, incluidos los referentes al inventario de emisiones de efecto invernadero, los informes de evaluación de medidas de mitigación y los informes de evaluación sobre vulnerabilidades (repercusiones y adaptación). A juicio de los evaluadores, los informes fueron de muy alta calidad. Los informes técnicos producidos implicaron el cumplimiento, por parte de los países, de sus obligaciones frente a la Convención sobre el Cambio Climático conforme a las directrices impartidas por la Conferencia de las Partes.
219. El proyecto mauritano produjo los informes arriba referidos en materia de agricultura y ecosistemas costeros, en tanto que los temas de forestación o uso de la tierra, energía, salud humana y consecuencias del cambio climático como factor de exacerbación de la desertificación quedaron librados a la próxima comunicación nacional. Côte d'Ivoire elaboró informes sobre recursos costeros, recursos hídricos y forestación. No se consideraron otros sectores de igual importancia para el proceso, como los de agricultura, pesca, tierras de pasturas, ganadería y biodiversidad.
220. Las siguientes fueron algunas de las principales razones por las cuales no siempre se consideraron adecuadamente los productos de los proyectos: escaso tiempo disponible, falta de medios financieros adecuados, falta de estadísticas oficiales confiables en algunos sectores de la economía, inadecuadas estadísticas cuantitativas y falta de coeficientes de emisiones de gases de efecto invernadero a nivel regional. La mayor parte de las evaluaciones de medidas de mitigación y adaptación no fueron objeto de un análisis económico tendiente a determinar su factibilidad y su eficacia de costos. A falta de un claro análisis de costos y beneficios de las políticas y medidas referentes al cambio climático propuesto sería muy difícil convencer a los gobiernos para que adopten algunas de las políticas y medidas que se recomiendan en los estudios.

3. ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES UTILIZADAS PARA EJECUTAR LOS PROYECTOS

221. Conforme al principio de identificación nacional con la ejecución de los proyectos, todos los proyectos de países establecieron equipos nacionales de gestión de proyectos y equipos nacionales de estudio. Los primeros se encargaron de cuantificar los exámenes de situación de los proyectos y proporcionaron orientación de políticas y estrategias a los proyectos, en tanto que los equipos nacionales de estudio, por su parte, proporcionaron orientación técnica y científica.
222. Esas estructuras, junto con el gestor de tareas del PNUMA, controlaron y evaluaron el avance de la ejecución a través de reuniones regulares de examen y la presentación de informes al PNUMA.

223. En el caso de Mauritania, la estructura de seguimiento no funcionó conforme a lo esperado, debido a la intensa rotación de personal de gestión de proyectos y a los cambios de gobierno. No obstante, el proyecto fue completado en forma satisfactoria tras la adopción de varias medidas de intervención por parte del PNUMA. Lo expresado retrasó en más de 20 meses la finalización del proyecto, demora que aparentemente equivale al promedio en todas las actividades de habilitación referentes al cambio climático financiadas por el FMAM.
224. En Côte d'Ivoire, la orientación dada por el equipo de gestión del proyecto fue eficaz y contribuyó en gran medida al éxito del proyecto. Una combinación de problemas institucionales y restricciones técnicas contribuyó a retrasar en 28 meses la finalización del proyecto. Los principales problemas institucionales guardaban relación con una intensa movilidad del personal en la unidad de coordinación del proyecto, lo que dificultó el seguimiento y la representación en las reuniones de los comités de orientación o asesoramiento. La movilidad de personal a nivel del equipo de estudio también provocó la contratación de consultores menos competentes y la realización de consultas inadecuadas e irregulares entre los interesados.
225. Como organismo de ejecución de estos proyectos, el PNUMA se encargó de dispensar asistencia para la elaboración de las propuestas de proyectos, realizar el enlace con las autoridades públicas y otros interesados, proporcionar otros instrumentos y metodologías, coordinar actividades de creación de capacidad y realizar el seguimiento del avance en la ejecución. El PNUMA cumplió esos cometidos en gran medida a satisfacción de los países de los proyectos. Hubo algunas demoras en el suministro de instrumentos técnicos y asesoramiento técnico. En la práctica, el eficaz seguimiento de estos proyectos y la adopción de las medidas necesarias para evitar demoras escaparon al control de los proyectos. La intervención del PNUMA no pudo haber sustituido a la necesaria identificación nacional con el proyecto.
226. En el curso de la elaboración de esos proyectos, el PNUMA puede ayudar a solicitar al Gobierno que se identifique en forma apropiada con la ejecución del proyecto enunciando las responsabilidades del país. Garantizar el compromiso sostenido de autoridades públicas de alta jerarquía a los efectos del control del avance en la ejecución y ayudar a los equipos de gestión de proyectos a resolver los problemas de aplicación a medida que se plantean determinaría un mejor nivel de ejecución de los proyectos.
227. El PNUMA supervisa la ejecución de los proyectos a través de una continua interrelación con los equipos de gestión de los mismos y con el apoyo de las oficinas regionales. Además, los coordinadores de proyectos presentan informes trimestrales. Ello, sin embargo, no se realiza regularmente, lo que hace difícil que el PNUMA reaccione a tiempo frente a los problemas. El PNUMA debe, por lo tanto, complementar la utilización del informe trimestral con visitas selectivas a proyectos con problemas, a los efectos de su seguimiento.

4. INTEGRACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES SOBRE COMUNICACIONES NACIONALES INICIALES EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

228. En los documentos de proyectos se prevé que las instituciones nacionales integren los resultados y recomendaciones de las comunicaciones nacionales iniciales en el proceso de elaboración y planificación de políticas nacionales. Puede ser difícil alcanzar este objetivo en caso de insuficiente identificación, en el ámbito político, con el proceso de ejecución; falta de un marco institucionalizado para el proceso de cambio climático; insuficiente conocimiento de los problemas por parte de la población en general, o falta de adecuada experiencia técnica para vincular las cuestiones referentes al cambio climático con el proceso de planificación de un desarrollo sostenible.
229. La integración de las cuestiones referentes al cambio climático en el proceso de planificación debería constituir, por lo tanto, un objetivo a largo plazo, que podría alcanzarse elaborando y aplicando estrategias y proyectos que respalden:

- a) Actividades de concienciación pública en relación con proyectos de actividades de habilitación orientados hacia los encargados de elaborar decisiones y políticas;
- b) La creación de marcos institucionales dentro de los gobiernos, que se encarguen de dar continuidad a las actividades referentes al cambio climático, inclusive en cuanto a recopilación de datos, estudios y actividades de seguimiento.

C. REPERCUSIÓN

230. Los proyectos han creado capacidades nacionales necesarias para cumplir los requisitos de suministro de información previstos en la Convención sobre el Cambio Climático. Esos informes contribuyen también a evaluar la aplicación global de las disposiciones de la Convención.

231. A nivel nacional, los proyectos de actividades de habilitación han representado una contribución considerable, al reforzar el conocimiento científico y técnico en los países receptores de los mismos. En Cote d'Ivoire y Mauritania las universidades e instituciones académicas se han visto beneficiadas por proyectos de actividades habilitantes, dada su participación en actividades de capacitación y estudios técnicos. Los análisis intersectoriales también han ayudado a crear un renovado espíritu de colaboración entre los interesados que participan en el proceso, de lo que cabe esperar mejores interrelaciones y mecanismos de consulta entre las instituciones nacionales, mucho más allá del proceso referente al cambio climático.

232. Las repercusiones últimas de los proyectos de habilitación referentes al cambio climático consistirían, sin embargo, en la medida en que los gobiernos o grupos mundiales de evaluación e investigación, como el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), el Programa Mundial de Investigaciones sobre el Clima (WCRP), el Programa Internacional de la Geosfera y la Biosfera (IGBP), el Sistema de análisis, investigación y capacitación para hacer frente al cambio mundial del clima (START), etc., utilicen los resultados de esos proyectos para enriquecer el saber científico en relación con el cambio climático.

Esta labor ha puesto en contacto a los interesados con nuevas inquietudes y conocimientos referentes al cambio climático, lo que debería ayudar a los gobiernos a identificar sus necesidades de asistencia técnica en esa esfera. La experiencia acumulada a través de los proyectos de actividades de habilitación de la fase 1 debería ayudar a los países a identificar sus respectivas necesidades prioritarias de asistencia en los ámbitos previstos en la publicación del FMAM, Directrices Operaciones para Procedimiento Acelerado – Segunda Parte, para proyectos de actividades habilitantes.

233. Las directrices del FMAM están destinadas a atender las necesidades generales de creación de capacidad e institucionalización de esos países, y no tan sólo a preparar comunicaciones nacionales iniciales. Las actividades de apoyo comprenden la identificación de necesidades de tecnología, incluida la capacidad necesaria para evaluar, adquirir, diseñar, ejecutar y evaluar proyectos referentes al cambio climático; el mantenimiento y fortalecimiento de las capacidades nacionales necesarias para preparar comunicaciones y elaborar, reforzar y mejorar actividades nacionales de concienciación y educación públicas y acceso a la información. Se espera que los cuatro países aprovechen la oportunidad de mitigar las principales fallas detectadas en los proyectos de actividades de habilitación referentes al cambio climático.

VI. PROYECTOS REFERENTES A MEJORAR EL CONOCIMIENTO AMBIENTAL A LOS EFECTOS DE LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS Y DE ACTIVIDADES REFERENTES A LAS MISMAS

235. El PNUMA cumple su función catalizadora en materia de gestión ambiental promoviendo el aumento del conocimiento y la comprensión de los problemas ambientales a través de actividades de colaboración. El PNUMA cumple su papel como “autoridad ambiental” en virtud de la eficacia y la alta calidad del liderazgo intelectual que ofrece a los efectos de dinamizar las actividades ambientales tendientes a enfrentar problemas mundiales, regionales, subregionales y nacionales de la esfera ambiental mediante la recopilación y evaluación de información y la creación de apropiados instrumentos de política ambiental. Además respalda la aplicación de los convenios ambientales proporcionando instrumentos, metodologías y apoyo para la evaluación, difusión e integración de problemas e inquietudes ambientales pertinentes en planes de actividades de desarrollo sostenible a nivel regional y nacional.
236. En el presente Informe Anual de Evaluación se expone un resumen de evaluaciones de los siguientes proyectos referentes al progreso del conocimiento ambiental:
- a) Centro Colaborador sobre Energía y Medio Ambiente del PNUMA (UCCEE) Fase IV;
 - b) Reducción de la repercusión de las emergencias ambientales mediante preparación y alerta - caso de El Niño - Oscilación meridional (ENSO);
 - c) Nueva estrategia participatoria mundial de observación y evaluación del PNUMA;
 - d) Evaluación de carácter regional de las sustancias tóxicas persistentes (proyecto PDF-B, para preparación de proyectos - evaluación interna)
237. El Centro Colaborador sobre Energía y Medio Ambiente del PNUMA (UCCEE) fue establecido en 1990 en el marco de un acuerdo tripartito entre el PNUMA, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca a través del Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA), y el Laboratorio Nacional Riso. La principal función del Centro consiste en respaldar al PNUMA a los efectos de la planificación y aplicación de su política y su programa energético. El objetivo general del Centro consiste en promover y facilitar la inclusión de consideraciones ambientales en las políticas y la planificación energéticas, en especial en los países en desarrollo. Además de cumplir su función de dar respaldo a programas de energía, el Centro brinda respaldo sustantiva al PNUMA en las esferas del cambio climático, la economía y actividades relacionadas con el papel del PNUMA como organismo de ejecución del FMAM, especialmente en lo que atañe a la elaboración de directrices de evaluación.
238. El proyecto titulado “Reducción de la repercusión de las emergencias ambientales mediante preparación y alerta - caso de El Niño - Oscilación meridional (ENSO)” fue iniciado y diseñado por el PNUMA con el Centro Nacional de Investigaciones Atmosféricas (NCAR) y la Universidad de las Naciones Unidas (UNU). Los siguientes son los objetivos del proyecto ENSO: conocimiento más cabal de los temas referentes al ENSO (especialmente repercusiones sociales y económicas y medidas y alternativas de respuesta) a través de un examen de recientes predicciones mundiales, regionales y nacionales referentes a El Niño; examen de los sistemas de alerta anticipada y preparación de los 16 países seleccionados a los efectos del estudio y sus necesidades de información; elaboración de directrices preliminares en materia de preparación regional y nacional para casos extremos del fenómeno ENSO y, por último, el proyecto

encaminado a poner en marcha programas relacionados con ENSO a los efectos de la creación de capacidad que comprenda educación y extensión en materia ambiental. En definitiva, el proyecto estaba destinado a contribuir a mejorar la seguridad y el bienestar humano y a proteger al medio ambiente reforzando la preparación nacional frente al impacto potencial de futuros eventos relacionados con ENSO.

239. El proyecto de la “Nueva estrategia participatoria mundial de observación y evaluación del PNUMA” fue diseñado a los efectos de aplicar la nueva estrategia participatoria mundial de observación y evaluación del PNUMA encaminada a reforzar la capacidad regional e institucional de alerta anticipada. En ese marco el proyecto está destinado a crear capacidad de análisis e información regional para respaldar el proceso GEO, cumplir una función catalizadora de enfoques innovadores, mejorar la calidad y la cobertura de las observaciones ambientales y de los sistemas de alerta anticipada y crear un nuevo metasistema integrado de información ambiental y una gama más amplia de útiles proyectos de respaldo de las decisiones, centrado inicialmente en el suministro de información pertinente en cuanto a ecosistemas y biodiversidad. El proyecto está destinado también a dotar de capacidad a los centros de colaboración de las regiones y subregiones para que participen directamente en la preparación de aportes para los informes GEO del PNUMA, reforzando también de ese modo su capacidad de realizar actividades similares a nivel regional, subregional y nacional.
240. Finalmente, se puso en marcha el proyecto titulado “Evaluación de carácter regional de las sustancias tóxicas persistentes”, para preparar una propuesta detallada de proyectos a los efectos de una evaluación objetiva, rápida y general, de base regional, de los peligros que plantean las sustancias tóxicas persistentes al medio ambiente y a la salud humana. El producto final del proyecto fue un resumen de proyecto GEO referente a sustancias químicas tóxicas persistentes de base regional, en que se especifica el mecanismo, la participación, la identificación de la fuente de cofinanciamiento y enfoques de evaluación de componentes de costos incrementales, así como necesidades de medidas de intervención a nivel nacional y regional. En este informe no se harán amplias referencias a conclusiones específicas de esta actividad de preparación de proyectos, pues no se consideraron cuestiones de ejecución clave.

A. IDONEIDAD Y PERTINENCIA

241. En conjunto, en los cuatro proyectos se han adoptado estrategias y enfoques, se ha creado una colaboración y nexos fructíferos y sostenibles compatibles con la misión y el mandato del PNUMA y con las prioridades ambientales regionales y mundiales. En las siguientes subsecciones se presenta un resumen de las conclusiones.

1. ENFOQUES Y ESTRATEGIAS

242. Los proyectos de la Nueva estrategia global de evaluación del UCCEE, ENSO y el PNUMA adoptaron enfoques eficaces para la ejecución de sus actividades; a saber:
- a) Utilización de equipos nacionales, lo que permitió suscitar considerable comprensión y capacidad en relación con los problemas ambientales considerados. Este enfoque garantizó la identificación nacional con los proyectos y aumentó la probabilidad de que los resultados de los proyectos sean sostenibles;
 - b) Enfoque multidisciplinario y participatorio integrado a los efectos del conocimiento de las repercusiones ambientales sobre el desarrollo social y económico. El proyecto ENSO puso de manifiesto que ese enfoque podría contribuir a la elaboración de políticas ambientales realizables sobre cambio climático y gestión del mismo. Esa cobertura

más amplia puede ser la más apropiada para considerar cuestiones de alcance general, como las repercusiones de ENSO sobre el desarrollo sostenible;

- c) El enfoque de “aprendizaje práctico” adoptado para capacitar al personal de los países participantes ofreció la posibilidad de adquirir aptitudes prácticas en el ámbito de las cuestiones ambientales;
- d) Es esencial organizar un seminario sobre diseño y planificación de la aplicación de los proyectos para todos los que coparticipan en el proceso de formulación de proyectos de gran envergadura y complejos, a los efectos de una eficaz ejecución. A este respecto el proyecto ENSO, así como el proyecto titulado “Nueva estrategia participatoria mundial de observación y evaluación del PNUMA” y el denominado “Evaluación de carácter regional de las sustancias tóxicas persistentes” se vieron beneficiados por esa labor. Un enfoque de diseño de proyectos que comprenda la organización de seminarios para planificar la aplicación ayuda a los organismos de ejecución a determinar el mínimo pertinente de conocimiento y capacidad de las instituciones locales, la infraestructura institucional y los procedimientos gubernamentales que influyen significativamente sobre la ejecución de los proyectos. Básicamente, este enfoque reduce al mínimo las sorpresas negativas que puedan suscitarse en el curso de la ejecución.

243. También revisten importancia las siguientes observaciones con respecto a los enfoques y estrategias adoptados por estos proyectos:

- a) Es preciso evaluar con más frecuencia los programas del UCCEE a los efectos de aprovechar la experiencia acumulada. Por ejemplo: dado el potencial del Mecanismo para un Desarrollo no Contaminante para promover el desarrollo sostenible en los países en desarrollo, centrar la atención en instrumentos de políticas nacionales e internacionales podría hacer posible la convergencia de los objetivos referentes a la protección del clima mundial y el desarrollo de los recursos humanos en la región de Asia y el Pacífico;
- b) La pertinencia de los planes de trabajo de los proyectos de alcance general o de los componentes de ejecución continua de los subprogramas podría reforzarse a través de la identificación y el examen de las actividades en conjunción con el más reciente análisis de contextos ambientales pertinentes, especialmente cuando es dinámico, como en el caso del mercado de energía mundial en relación con las actividades del UCCEE. A través de esa labor se crearía un mecanismo de control periódico de los objetivos de los programas y proyectos y de los contextos cambiantes, de modo de modificar la orientación de los programas, si y cuando fuere necesario;
- c) Teniendo en cuenta la importancia mundial y regional del UCCEE, el PNUMA tiene que examinar la reorientación del enfoque del UCCEE, para pasar de un enfoque de proyectos a un enfoque de subprogramas, estableciendo una red de centros regionales de colaboración que cooperen a los efectos de la ejecución del programa a largo plazo y la realización de actividades específicas a corto plazo. El enfoque de programación propuesto ayudaría a crear capacidad sostenible para la elaboración de apropiadas políticas de energía que refuercen el desarrollo sostenible, en especial en los países en desarrollo.

244. Una fase de proyecto piloto encaminada a poner en marcha una nueva estrategia habría sido más manejable si participaran menos organizaciones ejecutoras. Excesivas actividades y organismos de ejecución y un marco cronológico breve hacen difícil realizar actividades de control y evaluación a los efectos de lograr productos de conocimiento ambiental de calidad satisfactoria.

245. De las conclusiones que anteceden cabe extraer, entre otras, las siguientes enseñanzas básicas: una planificación precisa de la ejecución de programas y proyectos representa un enfoque de diseño que aumenta las posibilidades de éxito de la ejecución; es preciso revisar periódicamente

los programas y sus objetivos y estrategias, así como los supuestos básicos de los proyectos de alcance general, para verificar que siguen siendo pertinentes. Además deben reducirse los efectos de la complejidad en el diseño de los proyectos estableciendo eficaces métodos y procedimientos de gestión, seguimiento y evaluación.

2. VÍNCULOS EXTERNOS Y COLABORACIÓN

246. Promover la colaboración y el establecimiento de vínculos a nivel regional y nacional con asociados en materia ambiental y de desarrollo, a los efectos de mejorar el conocimiento ambiental y formular, elaborar y aplicar políticas ambientales, son elementos clave para reforzar el papel catalizador del PNUMA en la ordenación del medio ambiente mundial. La medida en que los proyectos del PNUMA crean vínculos tendientes a la realización de actividades de colaboración determina, en forma considerable, la idoneidad de las actividades ambientales a los efectos del cumplimiento de la misión del PNUMA.
247. A este respecto, los informes de evaluación de proyectos considerados demuestran que todos ellos han creado vínculos esenciales con organismos de las Naciones Unidas, instituciones regionales, organizaciones no gubernamentales internacionales y regionales y organizaciones comunitarias e instituciones regionales e internacionales de financiamiento del desarrollo. Los asociados del PNUMA contribuyeron a la ejecución de esos proyectos. Esos exitosos proyectos de gran envergadura y complejos demuestran que el PNUMA goza de reconocimiento internacional como autoridad en cuestiones ambientales.
248. En el presente informe se mencionan algunos vínculos innovadores promovidos por esos proyectos:
- a) El proyecto “aspectos económicos de la limitación de gases de efecto invernadero” del UCCEE fue coordinado en forma estrecha con otros programas internacionales y bilaterales similares y con proyectos financiados por el FMAM, como CC: TRAIN, proyecto petrolífero ALGAS y otras actividades nacionales y regionales;
 - b) La existencia de asociaciones de esfuerzos de UCCEE con organizaciones no gubernamentales, centros nacionales de investigación e instituciones gubernamentales se refleja claramente en los considerables recursos canalizados a esas instituciones para la realización de actividades por contrato en el marco de proyectos conjuntos (que ahora representan el 40% de los ingresos anuales del UCCEE por concepto de contratos);
 - c) Se ha promovido el establecimiento de vínculos provechosos con organizaciones interinstitucionales (UNCTAD, ONUDI, UNESCO y otras ramas del PNUMA) a los efectos de coordinar actividades de promoción de energía renovable y eficiencia energética, así como mitigación del cambio climático;
 - d) La labor del UCCEE con el Banco Asiático de Desarrollo comprendió la administración de fondos destinados a la ejecución de proyectos de energía renovable y de energía en Asia. Esos vínculos permiten al UCCEE influir positivamente sobre las inversiones en energía renovable;
 - e) La identificación de las ventajas comparativas de los asociados en actividades de colaboración resultó clave para el éxito del proyecto ENSO. El Centro Nacional de Investigaciones Atmosféricas (NCAR) cumplió un papel primordial en la creación del contenido de los estudios de países; la Organización Meteorológica Mundial (OMM) proporcionó respaldo técnico con respecto a temas científicos; la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD) elaboró una evaluación de las estructuras de gestión de desastres existentes en los países participantes, y la Universidad de las Naciones Unidas (UNU) colaboró en la formulación y difusión de recomendaciones de políticas.

249. La creación de vínculos entraña un riesgo, ya que algunos asociados pueden no cumplir sus compromisos y pueden producirse demoras en la presentación de algunos productos finales, como ocurrió con los proyectos de la nueva estrategia participatoria mundial de evaluación del PNUMA y ENSO. En esos proyectos mundiales complejos es esencial determinar la competencia y las capacidades científica y de gestión de los asociados, para atender las necesidades de los proyectos y cumplir los plazos. Esa labor brinda la posibilidad de tratar de corregir las fallas que se identifiquen o introducir las modificaciones necesarias en el documento del proyecto antes de que comience la ejecución del mismo.

3. RESPALDO PARA LA MISIÓN DEL PNUMA Y PRIORIDADES REGIONALES Y NACIONALES

250. El conjunto de proyectos que anteceden, destinado a aplicar programas de trabajo de subprogramas pertinentes del PNUMA aprobados por el Consejo de Administración, ha contribuido al cumplimiento de la misión y del mandato del PNUMA referente a una mejor ordenación del medio ambiente mundial.
251. El UCCEE ha contribuido a la consecución del objetivo global del PNUMA de proporcionar a los responsables de la elaboración de políticas instrumentos de información y de políticas pertinentes, prácticos y oportunos, y mejorar sus aptitudes, con miras a la adopción de decisiones informadas referentes a políticas, prácticas y tecnologías e inversiones en materia de energía. El UCCEE ha realizado aportes significativos en cuanto a elaboración y difusión de políticas, estrategias e instrumentos prácticos que refuerzan la capacidad de los gobiernos de incluir las evaluaciones ambientales en la planificación de la política de energía en países en desarrollo y en países con economías en transición. El suministro de ese conocimiento ambiental en relación de los sistemas de respaldo de las decisiones ambientales, a los responsables de la adopción de decisiones públicas y otros asociados en la labor ambiental y de desarrollo contribuye a la realización de la misión del PNUMA de promover una mejor ordenación del medio ambiente mundial.
252. La sinergia sostenida de la misión y la competencia del PNUMA, los objetivos y prioridades de DANIDA, la sólida base científica del Laboratorio Nacional Riso, han ayudado al UCCEE a seguir contribuyendo al avance del saber referente a análisis de mitigación, energía renovable y elaboración de instrumentos de políticas que están siendo adoptados por gobiernos y bancos de desarrollo. El programa en ejecución (2000-2001) de fortalecimiento del Departamento de Análisis de Sistemas del RNL mediante el establecimiento de un centro de análisis del medio ambiente, la economía y la sociedad en el contexto de análisis de sistemas de energía y del programa de escenarios de tecnología representará un mejor aporte al cumplimiento de la misión y el mandato del PNUMA en el futuro.
253. En el proyecto se han identificado importantes enseñanzas que han de acumularse para que la comunidad internacional esté preparada ante una eventual repetición de ENSO en el futuro, evaluando la manera en que los gobiernos, la sociedad civil y otras personas y entidades que se ocupan de la gestión de desastres respondieron al más intenso episodio de El Niño ocurrido en el siglo XX (1997-1998), la medida en que lo previeron, su advenimiento y sus ulteriores aportes. Este proyecto ha contribuido a aumentar la capacidad del PNUMA de promover una mejor comprensión del fenómeno y de los marcos de políticas e institucionales a nivel internacional y nacional para hacer frente a los efectos de ENSO. El proyecto ha reforzado y ampliado los objetivos del PNUMA relacionados con los temas del cambio climático y ha dado respuesta a la Resolución 52/200 de 1997 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en que se hace un llamamiento a los gobiernos y a los órganos de las Naciones Unidas a adoptar medidas apropiadas, en el marco de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD), para prevenir y mitigar los cambios causados por el fenómeno de El Niño.

254. El proyecto de la Nueva estrategia participatoria mundial de observación y evaluación del PNUMA responde a las decisiones 19/1 del 7 de febrero de 1997, 20/1 y 20/4, del 4 de febrero de 1999, del Consejo de Administración del PNUMA, que encomendaron al PNUMA analizar el estado del medio ambiente mundial y evaluar las tendencias ambientales mundiales y regionales basándose en los conocimientos científicos y técnicos más avanzados, así como reforzar el subprograma de evaluación y alerta anticipada y la aplicación del programa de trabajo a través de asociaciones con centros de colaboración externos.
255. El proyecto estaba encaminado a reforzar la capacidad de las instituciones regionales internacionales en materia de evaluación ambiental y alerta anticipada para prevenir desastres inducidos por el medio ambiente. También hizo hincapié en un enfoque estratégico integrado tendiente a establecer asociaciones entre instituciones y un proceso descentralizado de observación y evaluación dentro de un marco mundial. Esa fase piloto ha sentado bases firmes para las sucesivas fases de la nueva estrategia. Se prevé que una vez ejecutado plenamente el proyecto quinquenal, el plan estratégico conferirá al PNUMA un papel más destacado dentro del sistema de las Naciones Unidas y en todo el mundo, como fuente mundial más confiable de información y evaluaciones ambientales.

B. EFICACIA Y EFICIENCIA

256. En esta subsección, el Informe Anual de Evaluación de 2001 presenta un resumen de conclusiones referentes a la eficiencia y eficacia del segundo conjunto de proyectos, centrando la atención en la magnitud de sus respectivos logros en comparación con los resultados y productos previstos y la eficacia de la ejecución de los proyectos, así como de los problemas experimentados.
257. En conjunto, los proyectos suscitaron los resultados y productos deseados en cuanto a desarrollo y avance del conocimiento ambiental, su difusión y utilización a los efectos de la adopción de decisiones, mayor sostenibilidad de las actividades y procesos, y creación de capacidad. Se tropezó con algunas dificultades en relación con los sistemas institucionales establecidos para respaldar la aplicación de los proyectos.

1. PRODUCTOS REFERENTES AL CONOCIMIENTO AMBIENTAL

258. A continuación se describen los más importantes productos de conocimiento ambiental logrados a través de la ejecución de estos proyectos:

A) UCCEE

- a) Marco metodológico de evaluación de las medidas de mitigación del cambio climático, que representó un aporte importante al proceso de la Convención sobre el Cambio Climático;
- b) Directrices para la integración de la evaluación externa en el análisis de las medidas de mitigación del cambio climático, elaboradas en el contexto de las actividades referentes a los aspectos económicos de las limitaciones de los gases que producen el efecto invernadero;
- c) Lecciones aprendidas en relación con la atención de los problemas de la integración de las inquietudes ambientales en la planificación nacional de la energía basada en estudios de casos de países;
- d) En el marco de las actividades del subprograma del mecanismo para un desarrollo no contaminante del UCCEE prosigue la elaboración de una metodología enmarcada en el

proyecto del FMAM referente a un enfoque de evaluación de los más amplios costos ambientales y sociales de la mitigación;

- e) Establecimiento de indicadores de referencia y de sostenibilidad, como contribución al mecanismo para un desarrollo no contaminante del Protocolo de Kyoto y aplicación y negociación conjuntas de derechos de emisión;
- f) Un servicio de asesoramiento en energía sostenible que brinde información y respaldo técnico a actividades de energía sostenible en países en desarrollo, centrándose la atención en los cambios de políticas que brinden un marco para enfoques de energía sostenible.

B) ENSO

- a) Se elaboró un informe ejecutivo resumido titulado Reducción de la repercusión de las emergencias ambientales mediante preparación y alerta - caso de “El Niño - Oscilación meridional”;
- b) También se elaboró el Resumen del Milenio titulado Lessons Learned from the 1997-98 El Niño: Once Burned, Twice Shy, que contiene lecciones aprendidas a partir de episodios de ENSO de 1997-1998 y prueba la evidente conexión entre sequías, incendios e inundaciones recurrentes y episodios del fenómeno ENSO en los países objeto del estudio. El hecho de que en el Resumen del Milenio se presenten relaciones científicas clave muestra su utilidad, para no mencionar las referencias de políticas que contienen. El Resumen es considerado como un importante producto académico del proyecto ENSO;
- c) Se publicó el estudio El Niño Scientific and Technical Retrospective, 2000, como material de referencia clave para estudios climáticos;
- d) Los informes de países sobre ENSO pueden obtenerse en CD-ROM, lo que constituye un importante aporte al conocimiento del cambio climático;
- e) Se ha establecido una red de expertos y entidades de colaboración sobre ENSO, a la que se puede obtener acceso en el sitio en Internet www.esig.ucar.edu/un. A largo plazo, esta red, si se mantiene, facilitará el intercambio de conocimientos y experiencias sobre el fenómeno ENSO entre expertos y organismos.

C) NUEVA ESTRATEGIA PARTICIPATORIA MUNDIAL DE OBSERVACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PNUMA (FASE PILOTO)

- a) Cinco centros de colaboración produjeron análisis retrospectivos de política ambiental basados en series de datos treintenales (1972-2002) con respecto a sus respectivas regiones; en ellos se presentan cambios del medio ambiente regional en relación con las tendencias del desarrollo. En los análisis se consideran nueve áreas temáticas: atmósfera, tierras, agua potable, entorno costero y marítimo, biodiversidad, forestación, áreas urbanas, desastres ambientales y salud humana y medio ambiente;
- b) Los centros de colaboración prepararon también análisis regionales basados en las perspectivas y percepciones ambientales de los últimos 30 años de gobiernos y dirigentes políticos y académicos. Esos análisis sirvieron de base para elaborar proyecciones y el escenario correspondiente a los próximos 30 años;
- c) En la esfera de la difusión del conocimiento ambiental, la fase del proyecto piloto reforzó la red del PNUMA, que es una red de información ambiental basada en Internet. Se

estableció en París un sitio en Internet para el Comité Científico sobre Problemas del Medio Ambiente (SCOPE) y han entrado en la fase operacional cuatro sitios nacionales de SCOPE en Internet;

- d) Se elaboró el “Portal de Datos GEO-3”, que representa la agregación y armonización de conjuntos de datos con referencia a GEO y estadísticos pertinentes. El portal fue puesto a disposición de los centros de colaboración a través de Internet. Se recopilaron y transformaron datos estadísticos e información geoespacial, que fueron proporcionados, con la correspondiente metainformación descriptiva, a todos los centros de colaboración. En la medida de lo posible se ha procurado corregir el problema de la falta de apropiados conjuntos de datos mundiales básicos —lo que representa una de las principales fallas del proceso GEO y de la evaluación ambiental en general— mediante la utilización de datos actualmente disponibles;
 - e) El Central European Data Request Facility (CEDAR), basado en la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible y el Plan Azul, elaboró un prototipo de un Sistema de Información de Indicadores para el Desarrollo (SDIIS), que será utilizado también para comprobar la factibilidad de elaborar un sistema integrado de información sobre indicadores para África;
 - f) El Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación (CMVC) preparó un panorama estratégico de la planificación y coordinación del flujo de información sobre ecosistemas y biodiversidad y productos destinados a la adopción de decisiones. En él se examina la mejor manera de complementar mutuamente las actividades relacionadas con una amplia gama de asuntos y elaborar un conjunto coherente de productos de información;
 - g) A través de actividades de colaboración se preparó un estudio de caso de opciones de gestión sostenible de los ecosistemas en África, centrado en los ecosistemas de las sabanas de África meridional. Ese estudio demostró que a través de investigaciones científicas pueden producirse directrices prácticas para la gestión de los ecosistemas y también superar barreras a una adecuada colaboración. Como producto adicional de este proyecto se estableció un sitio en Internet con información científica sobre África meridional.
259. La fase preliminar del proyecto (PDF-B) titulado “Evaluación de carácter regional de las sustancias tóxicas persistentes” elaboró una metodología científica de asignación de prioridades de acción que mitiguen la amenaza potencial, para la biodiversidad y la salud humana, de los contaminantes químicos persistentes. Este producto del conocimiento ambiental seguirá siendo desarrollado y perfeccionado, con financiamiento del FMAM.
260. La lista de productos de conocimiento ambiental que antecede pone de manifiesto la importancia de liderazgo intelectual del PNUMA en relación con el medio ambiente. El papel del PNUMA en cuanto a la organización y aplicación o coordinación de esas actividades mundiales y regionales de colaboración en gran escala tendientes a hacer avanzar el conocimiento ambiental demuestra también su capacidad catalizadora a nivel regional y mundial.

2. CREACIÓN DE CAPACIDAD

261. Los tres proyectos examinados en esta sección realizaron actividades de creación de capacidad como actividades diferenciadas o en el contexto de actividades generales de los componentes de proyectos. Las actividades de creación de capacidad registraron diversos niveles de consecución de objetivos en la organización en 2001.
262. La fase piloto del proyecto “Nueva estrategia participatoria mundial de observación y evaluación del PNUMA”, cuyo principal objetivo era la creación de capacidad, estableció los cinco centros

de colaboración originalmente seleccionados y once centros de colaboración adicionales con amplio respaldo de creación de capacidad. Estas actividades se realizaron a través de seminarios de capacitación y formación técnica. Abarcaron las siguientes esferas:

- a) Necesidades de capacitación para desarrollo de personal en metodologías analíticas a los efectos de la realización de evaluaciones ambientales regionales integradas y creación y modelado de escenarios;
- b) Integración y análisis de datos a los efectos de la creación de un sistema de intercambio de información y suministro de productos pertinentes y armonizados a los efectos de evaluaciones integradas y creación de escenarios;
- c) Difusión de publicaciones e información electrónicas: capacitación técnica en evaluación ambiental integrada y análisis de integración, manejo y administración de la integración de datos, inclusive a través de distribución electrónica de los mismos.

263. La fase piloto del proyecto ha reforzado aún más la capacidad regional de evaluación de los centros de colaboración y la capacidad de evaluación mundial del PNUMA. En fases sucesivas el proyecto reforzaría aún más la creación de capacidad en las regiones en desarrollo, especialmente en cuanto a capacitación en nuevas tecnologías de la información y en análisis y modelado de políticas.

264. El proyecto de UCCEE se ha ocupado también de creación de capacidad como actividad común a todos sus programas. Mejoró la capacidad de los expertos nacionales y las instituciones regionales en utilización de mecanismos para el desarrollo no contaminante y metodologías y herramientas de análisis de la mitigación del cambio climático. A través de esas actividades, el UCCEE ha contribuido a establecer una masa crítica mínima de recursos humanos calificados, apta para realizar análisis de mitigación del cambio climático en los países participantes.

265. El proyecto ENSO ha realizado seminarios que ayudaron a reforzar las capacidades de los expertos de países a los efectos del análisis integrados de impactos de ENSO, en tanto que éstos preparaban informes nacionales. El plan del proyecto de elaborar planes de estudio y otros materiales para mejorar los programas de estudio sobre el cambio climático en diversas instituciones no se realizó. La entidad asociada encargada del tema no entregó este producto.

266. Vale la pena efectuar dos observaciones sobre las actividades de creación de capacidad realizadas por los proyectos del UCCEE y ENSO:

- a) Es necesario mantener el impulso creado y establecer programas referentes al cambio climático en instituciones de países en desarrollo, a fin de suscitar un continuo desarrollo de capacidad. Los informes de proyectos indican también claramente la necesidad de financiamiento y respaldo metodológico continuos a los efectos de creación de capacidad por parte de los organismos que participan en la realización de estudios de países en relación con ENSO. El PNUMA puede realizar una labor catalizadora de esas actividades de colaboración en esta importante esfera de la gestión ambiental de emergencias;
- b) La segunda observación guarda relación con la sostenibilidad de la creación de capacidad realizada por proyectos del UCCEE. El personal capacitado en análisis de mitigación del cambio climático suele ser transferido a otras actividades apremiantes de proyectos de seguimiento, donde tienen que empezar desde el principio. Esto sucede principalmente debido a que las estructuras de los órganos públicos de los países en desarrollo son endebles y a que se requeriría una considerable labor de creación de instituciones para garantizar actividades sostenibles. Es necesario elaborar una red internacional y regional de centros de excelencia para colaborar con los programas del UCCEE.

3. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

267. Aunque hubo algunas dificultades en cuanto a la estructura de gestión de la ejecución de los proyectos, los mismos no influyeron gravemente sobre los resultados de estos últimos. Para obtener mejores resultados será preciso tener en cuenta esas dificultades institucionales en el diseño y la gestión de los futuros proyectos. En el caso de ENSO y del proyecto de la Nueva estrategia participatoria mundial de observación y evaluación del PNUMA, la complejidad, el alcance y el gran número de participantes requirieron una adecuada planificación y preparación previa a la puesta en marcha de los proyectos. Un diseño más cuidadoso y una mejor determinación de las etapas de planificación de la ejecución de los proyectos habría permitido atender y corregir imperfecciones de la estructura de gestión, que salieron a luz durante la ejecución. Las demoras en cuanto a la transferencia de fondos causadas por procedimientos divergentes de aprobación de presupuestos de los asociados debieron haber sido armonizadas antes del comienzo de la ejecución de los proyectos. La competencia y las capacidades de gestión y sustantivas de los asociados a los efectos de la entrega de los productos a ellos asignados debieron haber sido determinadas con antelación. Esto habría permitido prever potenciales dificultades que causen demora en la entrega de los productos, y adoptar apropiadas medidas tendientes a corregir ese problema. Si se hubiera incluido en el proceso de diseño de los proyectos un período de planificación razonable para atender problemas de ejecución se habrían obtenido mejores resultados.
268. En la fase piloto de la Nueva estrategia participatoria mundial de observación y evaluación del PNUMA no se contó con coordinación y seguimiento adecuados del proyecto. El equipo de gestión y coordinación del mismo fue puesto en funciones apenas tres meses antes de la finalización inicial de la fase piloto, lo que produjo un vacío en el seguimiento con los centros de colaboración durante la ejecución del proyecto, y no se realizaron reuniones de examen del mismo. No se llevó a cabo una reunión de final de proyecto, que habría ayudado a los interesados a intercambiar ideas y experiencias y planificar futuras fases del proyecto. Tratándose de un proyecto tan complejo, con muchos centros de colaboración y otros asociados y numerosos productos programados, debió haberse establecido un eficaz mecanismo de seguimiento y de evaluación desde el comienzo mismo, como garantía de la ejecución del proyecto.
269. El proyecto ENSO, por su parte, se vio favorecido por el hecho de disponer de una eficaz estructura de gestión y seguimiento. Se realizó una reunión de corrección de mitad de período, en que se evaluó la situación de los informes de país y la totalidad del proyecto, incluido el aporte realizado por órganos asesores clave. La reunión permitió a los jefes de equipos de países informar y comparar los informes, y de ella emanaron sugerencias que ulteriormente dieron eficaz orientación al proyecto.
270. A fin de evitar demoras en la ejecución de las actividades del UCCEE debe realizarse una cuidadosa evaluación de la capacidad y confiabilidad de los órganos rectores como fuentes de datos e información general, a fin de establecer un cronograma realista de ejecución del proyecto. Análogamente, de un estudio de prefactibilidad en las etapas de planificación debe surgir una apropiada labor de creación de instituciones para la realización de los estudios nacionales.
271. Los principales problemas identificados fueron los siguientes: falta de personal profesional adecuado; inadecuada planificación previa a la ejecución de los proyectos; un marco cronológico falto de realismo con respecto a la finalización de los proyectos; inadecuada coordinación y gestión de los proyectos; ineficaces mecanismos de seguimiento de los proyectos y retrasos en la transferencia de fondos.

C. REPERCUSIÓN

272. Los proyectos de desarrollo del conocimiento ambiental han hecho progresar el conocimiento y la comprensión de problemas ambientales tomados como objetivos; han generado interés en

cambios pertinentes de políticas y mejoras a nivel mundial, regional, subregional y nacional; han aumentado la capacidad de las instituciones regionales y nacionales en materia de gestión ambiental y han dinamizado la expansión de actividades ambientales a nivel regional y nacional. Los aportes positivos específicos antes mencionados en la esfera del conocimiento y las actividades ambientales influirán directamente sobre la futura gestión ambiental.

1. MEJORAS EN MATERIA DE CONOCIMIENTO Y COMPRENSIÓN DE TEMAS AMBIENTALES

273. Este conjunto de proyectos ha contribuido al mejoramiento y la comprensión de importantes temas ambientales, como el fenómeno de El Niño, la evaluación regional y las tendencias ambientales mundiales.

274. A través de la evaluación del fenómeno ENSO ocurrido en 1997/1998, el proyecto nos ha permitido conocer y comprender mejor el fenómeno de El Niño por las vías siguientes:

- a) Ha hecho aflorar información importante: la ausencia de predicciones confiables para proteger a la sociedad ante desastres inducidos por el cambio climático. Las condiciones socioeconómicas, políticas y ambientales existente en los países afectados los hacen sumamente vulnerables a toda actividad perturbadora grave, como los daños causados por peligros naturales, como inundaciones y sequías;
- b) Los efectos del fenómeno ENSO pueden perturbar el sistema socioeconómico, ya que las anomalías vinculadas con el clima pueden influir sobre el desarrollo sostenible a largo plazo;
- c) Se carece de datos, información y predicciones confiables de manifestaciones del fenómeno ENSO, por falta de conocimiento de la relación entre hechos tales sequías, inundaciones e incendios forestales y episodios de ENSO;
- d) El proyecto ha suscitado considerable atención sobre los ciclos de ENSO, y los gobiernos y comunidades están ahora en condiciones de conectar los desastres naturales con este fenómeno previsible;
- e) Las repercusiones a corto y a largo plazo de los fenómenos de ENSO pueden reducirse al mínimo con ayuda de las estrategias de preparación apropiadas.

275. El saber científico y la experiencia local obtenidos a través de este proyecto deben difundirse ampliamente para ayudar a las sociedades a cambiar la situación. Los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales, las entidades basadas en la comunidad y las instituciones de desarrollo también deben tener acceso a ese conocimiento, recientemente adquirido, para que en él puedan basarse políticas y decisiones. No obstante, al parecer los resultados del proyecto no han sido adecuadamente combinados y dados a conocer a los interesados afectados, especialmente a los del ámbito nacional y a los organismos donantes oficiales.

276. La fase 1 de la Nueva estrategia participatoria mundial de observación y evaluación del PNUMA ha mejorado también, en forma considerable, desde el punto de vista de la calidad y la utilidad, las herramientas de evaluación y los productos del proceso GEO. Los siguientes son algunos de los más importantes avances logrados:

- a) Desde la Conferencia de Estocolmo de 1972 se vienen preparando informes regionales y subregionales basados en un análisis integrado del medio ambiente. El análisis de la evolución de la percepción y las perspectivas regionales, así como los diversos escenarios regionales, son un importante aporte a la preparación de los informes de GEO-3;

- b) Científicos ambientalistas y otros profesionales utilizarán sobre el terreno el panorama estratégico del CMVC para elaborar propuestas tendientes a la elaboración de una serie de mapas y productos gráficos para no especialistas sobre problemas clave del ecosistema y aspectos delicados de la biodiversidad. Ello contribuirá a una entrega más eficaz de información sobre ecosistemas y biodiversidad, incrementando la información ambiental disponible, para facilitar la adopción de decisiones por parte de los responsables de la política ambiental;
 - c) Los estudios de casos de la Sabana de África meridional brindan información importante para la gestión de sistemas similares en África y en otras regiones;
 - d) Los sitios en Internet creado por el proyecto, como los sitios de SCOPE, el Portal de Datos GEO y los sitios regionales en Internet, amplían el acceso al conocimiento ambiental y facilitan su utilización;
 - e) La red reforzada UNEP.net, que suscita un diálogo interactivo basado en Internet y un portal descentralizado de múltiples facetas, brinda acceso a información geográfica en forma de textos e imágenes, que reviste importancia para el medio ambiente. UNEP.net alberga información elaborada para atender problemas e inquietudes ambientales especializadas y además proporciona recursos sobre temas emergentes vinculados con el clima, el agua, la tierra y la biodiversidad;
 - f) El Portal de Datos GEO-3, establecido por la Base de Datos sobre Recursos Mundiales (GRID-Ginebra), en el marco de este proyecto, ha permitido a todos los centros de colaboración, por primera vez en el actual proceso GEO, obtener acceso y utilizar un conjunto de datos estandarizados comunes y datos de series cronológicas para preparar aportes para el informe GEO-3 y futuros informes. La documentación de la GRID sobre vacíos de datos orientará la futura labor de información en cuanto a adquisición, creación y llenado de vacíos.
277. En resumen, el proyecto ha contribuido a la organización y evaluación de información ambiental y evaluaciones pertinentes a los efectos de obtener informes del proceso GEO de mayor calidad. El proyecto ha puesto en funcionamiento, dentro de la comunidad científica, una red de datos tendiente a dar la alarma frente a peligros ambientales emergentes. Además ha iniciado el proceso de creación, entre los diversos interesados, de un sistema de información ambiental basado en Internet.
278. El PNUMA ha puesto de manifiesto su capacidad como agente catalizador del avance del conocimiento ambiental movilizándolo a diversos asociados de las distintas regiones a los efectos de la entrega de información útil para la adopción de decisiones a nivel mundial y regional.
279. A través de la fase piloto del proyecto, la División de Alerta Temprana y Evaluación (DEWA) ha dado nuevos pasos hacia la resolución de los problemas de datos creando el Portal de Datos GEO-3. El PNUMA, las instituciones pertinentes y los centros de colaboración tendrán, además, que establecer un mecanismo tendiente a recoger, compilar y analizar datos primarios a nivel nacional, como primer paso encaminado hacia la compilación de datos primarios para futuros informes de GEO. Esas actividades llevarían a la práctica la recomendación de las anteriores evaluaciones, en que se exhorta a establecer, a nivel nacional, subregional y regional, una adecuada estructura de recolección, compilación y análisis de datos.
280. El UCCEE ha consolidado también su posición como institución orientadora en materia de creación de metodologías de mitigación, tecnologías aplicadas de investigación sobre energía renovable y creación de marcos e instrumentos de políticas en el sector de la energía y técnicas de valoración ambiental para la adopción de decisiones. El Centro sigue perfeccionando sus productos de conocimiento ambiental, aplicándolos en amplias esferas geográficas y temáticas. En el ámbito de la mitigación del cambio climático, ha efectuado un importante aporte a la labor

del IPCC y al debate científico a través de la publicación de las conclusiones de sus investigaciones.

281. Con respecto a la utilidad de los productos de conocimiento del UCCEE, es evidente la necesidad de una estrategia de información pública y publicaciones más sistemática a los efectos de ampliar la difusión y utilización de publicaciones del UCCEE. Aunque en el sitio del Centro en la Internet se publican informes del mismo, es más lo que debe hacerse para dar a conocer mejor al Centro y poner sus contribuciones al alcance de instituciones regionales de investigación, entidades oficiales de asistencia para el desarrollo, instituciones financieras internacionales y organizaciones no gubernamentales y gobiernos. La DCPI podría colaborar con esa labor.
282. La distribución, presentación, difusión y más amplia utilización de productos de conocimiento ambiental constituyen un tema importante. Los informes de evaluación de esos cuatro proyectos han revelado algunas fallas.

2. REPERCUSIÓN SOBRE LOS GOBIERNOS Y LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES Y REGIONALES

283. Las evaluaciones ambientales y los productos de conocimiento ambiental del PNUMA, que se preparan en colaboración con entidades mundiales y regionales asociadas, han ayudado a gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, organismos multilaterales e instituciones regionales a revisar sus políticas y elaborar nuevas estrategias y planes de acción referentes a cuestiones ambientales, así como su impacto sobre la planificación de un desarrollo sostenible. En los párrafos siguientes se exponen algunas repercusiones dignas de nota.
284. El proyecto de UCCEE ha contribuido a la identificación y elaboración de alternativas de mitigación dotadas de eficacia de costos para su utilización a nivel nacional. En relación con algunos países se identificaron también políticas y medidas seleccionadas (por ejemplo opciones de impuestos sobre la energía y conservación de la energía), y las mismas fueron tenidas en cuenta a los efectos de la elaboración de políticas nacionales de energía. El UCCEE puede desarrollar también su labor en relación con la identificación de carteras nacionales de proyectos de mitigación, barreras a su ejecución, políticas y medidas.
285. Las actividades del UCCEE han contribuido significativamente a la ejecución de estrategias, programas y políticas del FMAM en materia de análisis de mitigación considerando la experiencia acumulada desde principios de la década de los noventa.
286. Los nuevos proyectos emprendidos por el UCCEE han incrementado su influencia sobre los gobiernos y los bancos de desarrollo regionales en la esfera de las políticas e inversiones de energía sostenible. A nivel nacional, el proyecto de la Iniciativa para el desarrollo de empresas de energía rural en África (AREED) y la creación de capacidad para el Mecanismo para un desarrollo no contaminante han contribuido a la elaboración de proyectos de eficiencia en materia de energía renovable.
287. Las actividades del UCCEE han influido también sobre la decisión de entidades interinstitucionales (UNCTAD, ONUDI, UNESCO) de utilizar e incluir en sus actividades sus aportes sobre energía renovable y eficiencia energética y sobre mitigación del cambio climático.
288. El proyecto ENSO sirvió como “despertador” de los gobiernos sobre la necesidad de formular apropiadas políticas de gestión de desastres y establecer instituciones adecuadas. Los países participantes han logrado comprender mejor temas pertinentes (teleconexiones/atribuciones), incluida la necesidad de crear datos de referencia a fin de que sean utilizados para la elaboración de políticas y el establecimiento o fortalecimiento de instituciones de prevención y gestión de desastres. Algunos países ya han elaborado bases de datos de información geográfica para estudios de vulnerabilidad e investigaciones conexas. En conjunto, el proyecto ENSO ha

elaborado importantes informes que actúan como agente catalizador de consenso de políticas y actividades referentes al fenómeno ENSO. No obstante, el impacto real sólo podrá determinarse una vez que esos instrumentos de políticas se apliquen sobre el terreno. Se recomienda que el PNUMA inicie actividades de seguimiento para evaluar y medir el impacto del proceso del proyecto ENSO, sobre cuya base puedan planificarse actividades apropiadas de modo de consolidar lo logrado hasta la fecha.

289. La mayor parte de los países ya están trabajando en forma proactiva en los aspectos de prevención, preparación y mitigación, para evitar la repetición de las desastrosas repercusiones socioeconómicas y ambientales experimentadas durante el episodio de El Niño ocurrido en 1997/1998. El PNUMA y sus asociados deberían movilizar apoyo de donantes e instituciones a los efectos de crear adecuadas estructuras institucionales de eficaz prevención y gestión de desastres.

VII. HOJAS DE DATOS DE AUTOEVALUACIÓN

290. Las decisiones del Consejo de Administración 2/15, del 28 de mayo de 1984, 13/1, del 23 de mayo de 1985, y 14/1, del 17 de junio de 1987, disponen la evaluación de todos los proyectos del PNUMA. Para cumplir este requisito, el PNUMA prepara informes de autoevaluación de final de año.
291. La Dependencia de Evaluación y Control sólo recibió 36 hojas de datos de autoevaluación, que representan el 17,5% de los proyectos activos del PNUMA (205) en el año 2001. No se incluyeron en el análisis diez hojas de datos de autoevaluación recibidas para proyectos PDF-A (proyectos de preparación de proyectos del FMAM), ya que no abarcan amplios temas de diseño y ejecución que puedan revestir importancia a nivel de todo el sistema para la formulación y gestión de proyectos. La tendencia, en cuanto a número de hojas de datos presentadas, muestra un proceso de deterioro: 25% en 1998, 27% en 1999 y 17% en 2000.

Cuadro 1
Situación de los proyectos

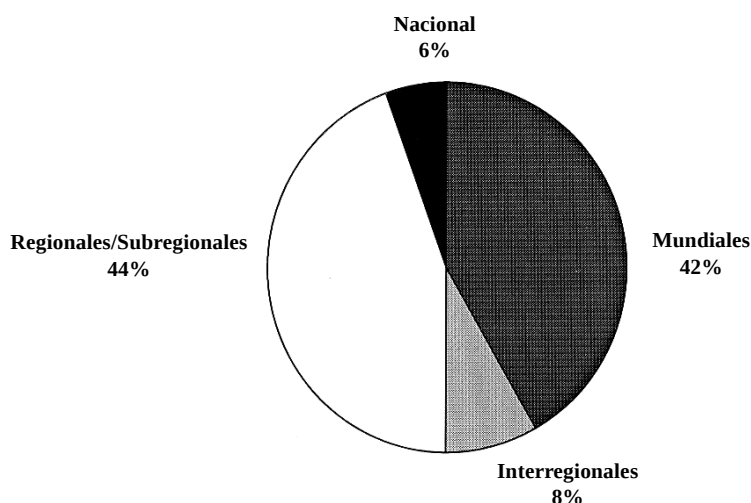
	Número de proyectos	Porcentaje
En curso	17	47
Completados/Cerrados	14	39
Completados pero no cerrados	2	6
Terminados	2	6
No establecida	1	3
	36	100

292. Por lo tanto, el PNUMA no está cumpliendo las decisiones pertinentes del Consejo de Administración ni aprovechando la información sobre gestión operacional y estratégica que pudieron haber brindado las hojas de datos de autoevaluación.
293. Un coeficiente de respuestas más alto pudo haber brindado información suficiente para identificar y distinguir buenas prácticas y dificultades a partir de una gama más amplia de proyectos, lo que a su vez pudo haber influido sobre las futuras políticas del PNUMA y el diseño y la gestión de los proyectos. Hacer cumplir esta política institucionalizando un mecanismo eficaz de cumplimiento sigue siendo un desafío para el PNUMA.
294. El nivel de desempeño y los problemas identificados en este informe no pueden atribuirse a todos los proyectos en curso o completados del PNUMA. El número de hojas de datos de evaluación presentados correspondientes a proyectos activos representa una gama demasiado reducida (36: 205 o sea alrededor del 17,5%) como para que pueda considerarse razonablemente representativa de la información aplicable a todos los proyectos en curso del PNUMA.

A. IDONEIDAD, ALCANCE Y MODALIDAD DE EJECUCIÓN

295. Como surge de la Figura 1, el 44% de los proyectos de los que se presentaron hojas de datos de autoevaluación son regionales y subregionales, el 42% mundiales, el 8% interregionales y el 6% de alcance nacional. Esta información es congruente con el mandato del PNUMA de que se tengan en cuenta los programas mundiales, regionales, subregionales e interregionales.

Figura 1
Estado de los proyectos



296. Tal como surge de las hojas de datos de autoevaluación, la modalidad de ejecución de los proyectos es congruente con la función catalizadora del PNUMA en materia de ordenación del medio ambiente mundial. El Cuadro 2, que aparece a continuación, muestra que el 44% de los proyectos fueron objeto de ejecución externa, en tanto que el 50% fueron ejecutados por divisiones del PNUMA y unidades externas del mismo, como centros de actividades de programas y centros de colaboración. El leve desplazamiento de la esfera externa a la interna, en comparación con años anteriores, obedece principalmente a que el Consejo de Administración del PNUMA solicitó a la Secretaría de este último que cumpliera un papel más destacado en ámbitos en que los organismos de ejecución y los organismos de apoyo carecen del mandato correspondiente o de la experiencia técnica necesaria.

Cuadro 2
Modalidad de ejecución

Número de proyectos, por porcentajes	
Interna	50
Externa	44
No establecida	6

297. Tal como surge del Cuadro 3, infra, la mayor contribución del PNUMA a los proyectos externos consiste en el suministro de respaldo intelectual; por ejemplo experiencia técnica, metodologías y enfoques; coordinación; respaldo y análisis de informes técnicos y productos de proyectos tendientes a brindar garantías de calidad.

B. EFICACIA Y EFICIENCIA

298. Las hojas de datos de autoevaluación, preparadas por los propios administradores de proyectos, proporcionan valiosa información sobre la medida de los resultados y productos, la utilización de fondos en relación con los productos, el hecho de que las actividades de los proyectos se hayan realizado o no puntualmente y dentro de los límites presupuestarios, las causas de desviaciones con respecto al presupuesto y, finalmente, el grado de eficiencia de la finalización de los proyectos. En los próximos párrafos se presenta un resumen de las conclusiones referentes a los temas que anteceden.

Cuadro 3
Contribución del PNUMA

Contribuciones	Número de proyectos, por porcentajes
Suministro de experiencia técnica, metodologías y enfoques	72
Coordinación	22
Análisis de informes técnicos, documentos y productos tendientes a brindar garantía de calidad	14
Respaldo	11
Asistencia técnica	11
Elaboración de proyectos	11
Respaldo logístico	3

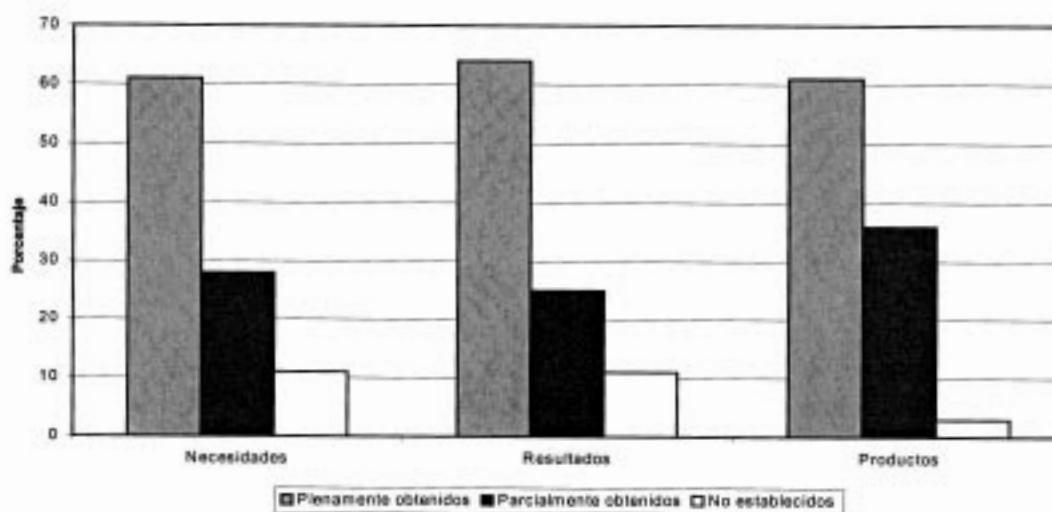
1. LOGRO DE PRODUCTOS Y RESULTADOS

299. La medida en que se logran los productos y resultados indica si los proyectos han cumplido o no sus objetivos básicos. Un análisis de la información contenida en las hojas de datos de autoevaluación revela que más del 60% de los proyectos cumplieron cabalmente las necesidades identificadas y realizaron los resultados y productos programados. Por otra parte, alrededor del 30% de los proyectos alcanzaron en parte esos objetivos (Figura 2). Teniendo en cuenta que el 47% de los proyectos aún están en curso, se trata de resultados muy satisfactorios.

2. UTILIZACIÓN DE FONDOS EN COMPARACIÓN CON LOS PRODUCTOS

300. La relación entre fondos utilizados y productos obtenidos se utiliza para determinar la eficacia de la utilización de fondos a los efectos de alcanzar los objetivos de los proyectos. Como surge del Cuadro 4, el 69% de los respondientes declararon que utilizaron los fondos presupuestados para realizar plenamente los resultados previstos. Esto representa un considerable incremento, en comparación con el nivel de gasto del 47% declarado en 2000. Se trata de una mejora con respecto a lo logrado en los informes de proyectos de ese género presentados en el año 2000.

Figura 2
Nivel de logros, resultados y productos



Cuadro 4
Comparación entre gastos y productos

Número de proyectos, por porcentajes	
Excelente (100% de gastos y 100% de consecución de productos)	69
Muy buena (100% de gastos y entre el 80% y el 90% de consecución de productos)	3
Buena (100% de gastos y entre el 50% y el 79% de consecución de productos)	3
Insuficiente (100% de gastos y menos del 50% de consecución de productos)	3
No establecida	22

3. EJECUCIÓN DE PROYECTOS CONFORME AL PRESUPUESTO

301. Los resultados financieros de los proyectos guardan relación, asimismo, con la medida en que las actividades del proyecto se hayan ejecutado conforme al presupuesto establecido. Como surge del Cuadro 5, el 75% de los proyectos completaron sus actividades dentro de los límites presupuestarios preceptuados, y de ninguno se informó que hubiera rebasado los límites del presupuesto, en tanto que el 6% de los proyectos se completaron con menos recursos que los presupuestados. Este desempeño financiero puede atribuirse, entre otras cosas, al adecuado diseño de los proyectos y a un eficaz seguimiento de los mismos.

Cuadro 5
Utilización del financiamiento

Número de proyectos, por porcentajes	
Proyectos completados conforme al presupuesto	75
Proyectos que sobrepasaron el presupuesto	0
Proyectos completados con recursos inferiores a los presupuestados	6
No establecida	19

4. EFICIENCIA EN LA FINALIZACIÓN DE LOS PROYECTOS

302. Las hojas de datos de autoevaluación correspondientes al período de información corriente establecen que el 39% de los proyectos fueron completados dentro del plazo previsto, en comparación con 43% de los proyectos en 2000. El cincuenta por ciento (50%) de los proyectos no se completaron dentro del marco cronológico programado, lo que representa una leve mejora con respecto a las cifras del año pasado (54%).

Cuadro 6
Finalización eficiente de los proyectos

Número de proyectos, por porcentajes	
Completados dentro del plazo previsto	39
No completados dentro del plazo previsto	50
Completados antes la finalización del plazo previsto	0
Dados por terminados	11

303. En el Cuadro 7 aparece un resumen de las razones más frecuentemente mencionadas para explicar las demoras en la finalización de los proyectos. Esas razones pueden clasificarse en problemas de diseño e institucionales. Los problemas de diseño de los proyectos (a saber: marco cronológico inadecuado para las actividades programadas, elementos y actividades adicionales de los proyectos, necesidad de tiempo para la finalización e información de los tiempos) constituyen el 20% de las razones aducidas para la demora en la finalización de los proyectos. Los problemas institucionales son causados por tardanza en la transferencia de fondos, demoras en la aprobación de los informes finales, iniciación con retraso de los proyectos y fallas de comunicación entre las entidades de colaboración o respaldo.

Cuadro 7
Razones de la demora en la finalización de los proyectos

Razones aducidas para la demora en la finalización de los proyectos	Puntajes
Calendario inadecuado para las actividades programadas	1
Fuerza mayor	2
Elementos y actividades adicionales de los proyectos	3
Necesidad de tiempo para la finalización e información de los proyectos	4
Transferencia tardía de fondos	5
Demoras en la aprobación del informe final	6
Iniciación tardía del proyecto	7
Fallas de comunicación entre las entidades de colaboración o respaldo	8

C. EFECTO CATALIZADOR

304. Los proyectos del PNUMA suelen suscitar beneficios ambientales que no se limitan a los objetivos y productos expresamente estipulados en los documentos del proyecto. Son ejemplos de efectos catalizadores (es decir beneficios, desprendimientos o subproductos) los aportes efectuados a la movilización de fondos para proyectos similares o fases subsiguientes; mejoras de los productos de conocimiento ambiental y su más amplia difusión entre los interesados; influencia sobre los responsables de adopción de decisiones en otros países o regiones; expansión de los grupos de interesados en el medio ambiente más allá del grupo tomado como objetivo del proyecto, y mayor visibilidad y credibilidad del PNUMA. Aunque esos aportes positivos son objetivos globales del PNUMA, no suelen incluirse expresamente en los documentos de proyectos del PNUMA. La amplitud de los efectos catalizadores de los proyectos del PNUMA consistentes en los beneficios antes mencionados representa, por lo tanto, una importante medida adicional de éxito de las actividades ambientales del PNUMA a nivel mundial, regional, subregional y nacional. Los efectos catalizadores son serios indicadores generales adicionales de la sostenibilidad de las actividades y procesos ambientales iniciados o respaldados por el PNUMA.
305. El siguiente es un resumen de los efectos catalizadores de los proyectos que presentaron las hojas de datos de autoevaluación en 2001. Muchos proyectos del PNUMA han logrado resultados que van más allá de los indicados en el documento del proyecto.

EFFECTOS CATALIZADORES IDENTIFICADOS SELECCIONADOS

1. FINANCIEROS

306. A continuación se mencionan algunos de ellos:

- a) Como efecto catalizador directo de los programas y proyectos de la ORE, los gobiernos europeos están interesándose en el suministro de mayores recursos financieros para actividades ambientales;
- b) La exitosa aplicación de algunas actividades suscitó un efecto catalizador en cuanto a interés de nuevos donantes;
- c) Los proyectos potenciaron el cofinanciamiento de los gobiernos participantes;
- d) El éxito de los proyectos suscitó nuevo financiamiento. Ese financiamiento adicional permitió ampliar el programa, llevándolo a otras subregiones;
- e) El proyecto generó un efecto multiplicador respaldando los programas complementarios de captación de fondos elaborados por instituciones coasociadas en la ejecución de los componentes del proyecto;
- f) Los proyectos generaron financiamiento adicional del sector privado;
- g) Se generó interés en organismos gubernamentales en suministrar contribuciones financieras en especie;
- h) El financiamiento inicial proporcionado por el proyecto a muchos institutos suscitó un muy importante efecto catalizador, atrayendo inversiones nacionales de mucho mayor volumen para la realización de proyectos similares.

2. PRODUCTOS DE CONOCIMIENTO AMBIENTAL

307. Los siguientes son algunos de ellos:

- a) Se están vendiendo a muchas estaciones de televisión productos de conocimiento ambiental del Informe sobre la Tierra, que también se utilizan en otras exposiciones, ventas de películas educativas y comerciales, fuentes y anuncios públicos;
- b) El Foro Mundial para la Diversidad Biológica (FMB) ha hecho posible una mayor participación de organizaciones no gubernamentales en las Conferencias de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, incrementándose así la participación de los interesados y a la vez ampliando el alcance de los objetivos de la Convención Convenio sobre la Diversidad Biológica;
- c) El hecho de que el Director de CPI haya seguido presidiendo el Comité Mixto de Información de las Naciones Unidas (CMINU) refleja el reconocimiento, en la familia de entidades de las Naciones, de la contribución del PNUMA a la labor de información y comunicaciones;
- d) La estrategia del PNUMA sobre medios de difusión y comunicaciones representa una contribución al debate intelectual sobre la elaboración y aplicación de una “cultura de comunicación” en la familia de las Naciones Unidas en sentido amplio;
- e) Las instituciones de educación superior están utilizando materiales de proyectos para impartir enseñanza a sus alumnos;
- f) Los proyectos suscitaron un efecto catalizador de aportes intelectuales de instituciones científicas y universidades importantes para el diseño del proyecto en todos sus aspectos;
- g) Los cursos de capacitación atrajeron a participantes del sector privado;
- h) Los proyectos facilitaron las consultas y el intercambio de información entre instituciones y especialistas de la región sobre temas ambientales;
- i) El proyecto planteó problemas ambientales en la región y contribuyó a la realización de investigaciones y estudios sobre temas, que prosiguen y se están ampliando;
- j) Los proyectos del PNUMA han facilitado un intercambio de ideas fecundo para todas las partes entre las regiones de África occidental, meridional y oriental;
- k) Una amplia gama de países y entidades asociadas aplicaron en forma amplia y pusieron a prueba las metodologías y directrices pertinentes del PNUMA en el marco de los proyectos de actividades habilitantes. Esos proyectos brindan oportunidades para el continuo perfeccionamiento del saber en diversos aspectos del cambio climático, inclusive en cuanto a mitigación y adaptación;
- l) Con participación de los interesados se está perfeccionando la metodología del PNUMA referente al enfoque de Análisis de Diagnóstico Transfronterizo/Programas de Acción Estratégica (ADT/PAE) tendiente a establecer una gestión integrada de cuencas hidrográficas.

3. INFLUENCIA SOBRE LOS GOBIERNOS

308. Los proyectos han influido sobre los gobiernos del modo siguiente:

- a) Proporcionaron oportunidades para que funcionarios públicos de países participantes tomen parte en programas de carácter regional vinculados con la conservación;
- b) Generaron solicitudes adicionales de asistencia del PNUMA formuladas por gobiernos, influyeron sobre la respuesta de los donantes, alentaron a otros países a realizar actividades de proyectos análogos a los del programa, facilitaron la aplicación de mecanismos de colaboración intergubernamentales;
- c) Generaron interés en otros gobiernos en la obtención de asistencia técnica para establecer iniciativas de la sociedad civil centradas en el medio ambiente; aguzaron la conciencia ambiental en cuanto a la activa promoción de litigios ambientales;
- d) Instituciones financieras internacionales y multilaterales han mostrado interés en la introducción de consideraciones de Producción Menos Contaminante en la capacitación del personal;
- e) Creación de oportunidades para que autoridades públicas se ocupen de temas ambientales pertinentes,
- f) El proyecto referente a la preparación de comunicaciones nacionales para la Convención sobre el Cambio Climático ha creado conciencia sobre las consecuencias políticas de los resultados de los análisis de mitigación. Los gobiernos son cada vez más concientes de la importancia de los estudios nacionales de mitigación y sus consecuencias económicas y financieras.

4. EN CUANTO A LA VISIBILIDAD DEL PNUMA

309. Con respecto a la visibilidad del PNUMA:

- a) Se concibe al PNUMA como un importante protagonista, pese a sus limitados recursos financieros, debido a que brinda una plataforma política neutra para negociaciones políticamente delicadas;
- b) Las entidades asociadas no sólo proporcionan fondos y ayudan a evitar superposición de esfuerzos con otras entidades, sino que también están aumentando el perfil y la credibilidad del PNUMA en las regiones.

D. LECCIONES APRENDIDAS

310. De la información proporcionada por las hojas de datos de autoevaluación pueden extraerse algunas enseñanzas de la ejecución de los proyectos. Esas enseñanzas se presentan en categorías amplias vinculadas con captación de fondos, participación de interesados, estructuras institucionales de respaldo de la ejecución de los proyectos, diseño de proyectos y, por último, lecciones aprendidas a través de la ejecución de los proyectos de actividades de habilitación.

311. Contando con un apropiado marco de gestión del conocimiento, el PNUMA utilizará esas importantes enseñanzas empíricas para futuras políticas, elaboración de programas, diseño y ejecución de proyectos.

LECCIONES APRENDIDAS

1. FINANCIAMIENTO

312. Es preciso formular y diseñar mandatos y ámbitos de competencia de programas de acción mundiales con una evaluación realista de la posibilidad de adquirir fondos para la ejecución y tener en cuenta los mecanismos de financiamiento ambiental existentes para programas similares.
313. El PNUMA debería seguir procurando que las autoridades nacionales efectúen contribuciones financieras a la ejecución de los proyectos, para promover la identificación de los países con el proceso.
314. Puesto que los recursos financieros y humanos con que cuenta el PNUMA son limitados, y conforme a su función catalizadora en cuanto a la gestión del medio ambiente mundial, es preciso que el PNUMA amplíe aún más su colaboración con otros potenciales asociados. Se requiere, en especial, la participación directa del sector privado y de bancos privados en la ejecución de actividades de proyectos a nivel local, nacional y regional.

2. PARTICIPACIÓN DE INTERESADOS EN ACTIVIDADES AMBIENTALES

315. En cumplimiento de las resoluciones de las cumbres mundiales y las decisiones adoptadas en sucesivos períodos de sesiones del Consejo de Administración del PNUMA, es preciso que éste intensifique sus esfuerzos tendientes a promover la participación en la ejecución de programas ambientales (a través de grandes grupos de interesados, incluidas organizaciones no gubernamentales, mujeres y jóvenes y organizaciones basadas en la comunidad en general) mediante la ejecución de proyectos orientados hacia esas categorías de interesados. La participación de esos interesados en actividades ambientales hace que la labor de ejecución arroje mejores resultados y amplíe el impacto y la formación de grupos ambientales a nivel nacional, subregional, regional y mundial.
316. Resulta alentadora la plena participación de productores rurales y otros usuarios de recursos naturales en proyectos de biodiversidad, desde la etapa de elaboración hasta las de ejecución y evaluación. Reconociendo el valor de los conocimientos de los productores rurales en materia de biodiversidad (es decir biodiversidad agraria y gestión de la misma), es muy importante y beneficioso que participen como instructores de colegas no especializados, ya que hablan el mismo lenguaje técnico. Resultan invalores para la difusión de información a la comunidad rural en general.
317. Cuando la participación entusiasta de las comunidades se convierte en un signo distintivo de la ejecución de los proyectos, éstos logran alcanzar sus objetivos. La participación de la comunidad — personas y gobiernos— es la clave para un desarrollo comunitario sostenible.

3. CUESTIONES PROGRAMÁTICAS Y SUSTANTIVAS

318. Es necesario elaborar el enfoque de ecosistemas para la formulación de programas de ordenación de la biodiversidad marítima y costera. El carácter multidisciplinario de los temas referentes a la biodiversidad exige incluir una amplia gama de sectores conexos que puedan definir los niveles y métodos necesarios para una mejor conservación de especies, sus hábitats y sus ecosistemas.

319. Se ha comprobado que el panorama del enfoque de los ecosistemas en relación con el proyecto “Población, gestión de tierras y cambios ecológicos” representa un aporte útil para el ámbito general de la biodiversidad agraria. Muchas otras entidades están orientándose paulatinamente en esa dirección. Los aspectos de integración de este proyecto internacional han sido beneficiosos para contribuir a las investigaciones directas y suscitar efectos de demostración en diferentes entornos y contextos sociales.
320. La participación de una amplia gama de interesados sigue siendo la piedra angular de proyectos a nivel de cuencas, como lo demuestra el proyecto antes referido. Se trata, de hecho, de un requisito previo para lograr la compatibilidad de los datos recogidos en diversos ecotonos y ecorregiones de una misma cuenca. Estos datos informan el análisis transfronterizo que es la base para la determinación y formulación de actividades estratégicas a nivel de cuencas. Una coordinación más estrecha entre los equipos de subproyectos será también un paso esencial para la consecución del nivel necesario de integración de programas que se requiere a fin de avanzar en la formulación de análisis y estrategias a nivel de cuencas.
321. El PNUMA debería hacer que en todo futuro seguimiento vinculado con un proyecto de conservación de la diversidad en santuarios naturales se incluya experiencia científica y referente a las ciencias sociales que se requiera.

4. ESTRUCTURAS DE EJECUCIÓN

322. La contratación de expertos con competencia en el Servicio de formulación y preparación de proyectos (PDF) - (propuesta de proyecto del FMAM) – ayuda a mantener el impulso creado a través del proceso entre los interesados y los donantes.
323. Dada su complejidad, la labor de seguimiento de los riesgos operacionales de las inundaciones requiere más tiempo de ejecución y personal científico mejor capacitado, proveniente de países en desarrollo, que se ocupe del proyecto.
324. Los proyectos plurinacionales y multidisciplinarios de gran envergadura requieren un más alto nivel de compromiso de parte de las entidades colaboradoras, espíritu de equipo y una estructura flexible que brinde flexibilidad para resolver los problemas que se planteen en el curso de la ejecución.
325. La falta de un mecanismo de seguimiento sistemático de los proyectos permite que estos se arrastren, suscitando escasos productos.
326. La revisión intergubernamental periódica de objetivos y prioridades estratégicos de los programas de acción mundiales y regionales del PNUMA ayuda a mantener un dinámico interés político en esos programas. La necesidad de reorientación a la luz de eventuales problemas que se susciten, y la cuestión de la movilización de fondos, que suelen ser decisivas para el éxito de esos problemas, también despiertan continua atención y hacen que los programas sigan siendo pertinentes.
327. Es esencial contar con el respaldo de los gobiernos e instituciones patrocinadoras, lo que es indispensable en períodos de crisis.

5. DISEÑO

328. Se ha comprobado que vale la pena realizar el proceso de participación de los usuarios en el proceso del diseño de la evaluación de los ecosistemas. Específicamente, hacer participar a un conjunto de personas y organizaciones dotados de diversidad geográfica confiere validez a esas evaluaciones a los ojos de los gobiernos que previsiblemente han de utilizar esa información.

Además, es más probable que utilicen la información las personas e instituciones que tomen parte en la elaboración de proyectos de seguimiento.

6. PROYECTOS DE ACTIVIDADES DE HABILITACIÓN DE LA CONVENCIÓN SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

329. Es preciso tener más en cuenta la posibilidad de lograr una transición ordenada de actividades habilitantes a proyectos, financiada por el FMAM u otros donantes, compatible con las prioridades identificadas en los Planes de acción y estrategias nacionales para la biodiversidad (NBSAP) y lograr una eficaz ejecución sobre el terreno de la conservación de la biodiversidad y un uso sostenible “sobre el terreno”.
330. Es imprescindible que el PNUMA y el FMAM presenten una orientación detallada y general a los organismos encargados de la ejecución y a las entidades ejecutoras, y luego realicen un estrecho seguimiento de la elaboración del informe resumido del proyecto, a los efectos de la oportuna entrega de un producto de calidad adecuada.
331. La colaboración entre expertos y asociados de diversos países proporciona considerables aportes técnicos e intelectuales que contribuyen al éxito de los proyectos referentes al cambio climático, especialmente en las regiones en desarrollo.
332. Los objetivos de los proyectos de actividades de habilitación fueron considerados demasiado ambiciosos en relación con el marco cronológico establecido para los mismos, el nivel de financiamiento y la escasa capacidad técnica con que cuentan los países en desarrollo. En el futuro, es preciso que los objetivos y productos de los proyectos sean mucho más modestos.
333. La formación de asociaciones estratégicas con entidades ejecutoras sólidas es la base de una exitosa ejecución de los proyectos del PNUMA y el FMAM.
334. A los efectos de la formulación de proyectos de actividades de habilitación, los supuestos erróneos sobre las necesidades de capacitación de los países van en detrimento de la eficacia de la ejecución de los proyectos. Una cuidadosa evaluación de las necesidades de capacitación, coincidente con la planificación de la aplicación de campo, podría ayudar a determinar las necesidades reales de capacitación existentes en los países de proyectos. Sobre la base de esa evaluación puede diseñarse luego un programa de capacitación orientado por la demanda y susceptible de ejecución. Ese enfoque ayudaría a crear un equipo de expertos con aptitudes complementarias y reforzaría la competencia de los capacitadores y la credibilidad de los productos entregados.
335. El diseño de los proyectos no fue totalmente realista en cuanto al tiempo necesario para oficializar acuerdos con los gobiernos y crear una sensación de identificación nacional en los países participantes. El éxito de los proyectos a nivel de países depende del compromiso y la contribución del Centro de Coordinación Nacional y del Coordinador Nacional de Proyectos. Hacer hincapié en el fomento y logro de ese compromiso en el curso de la preparación de la propuesta del proyecto puede garantizar un firme sentido de identificación y una eficaz ejecución del proyecto.

E. PROBLEMAS EXPERIMENTADOS

336. En el Cuadro 8 se presenta un resumen de los problemas experimentados, tal como surgen de las hojas de datos de autoevaluación. Se trata de la reaparición de los problemas documentados en el Informe Anual de Evaluación de 2000 del PNUMA, lo que puede atribuirse a la necesidad de fortalecer el mecanismo de retroinformación de las evaluaciones dentro del PNUMA en el contexto de sistema de gestión de conocimientos del Programa.

Cuadro 8
Problemas experimentados

Problema	Causas de problemas	Consecuencias
FINANCIEROS		
• Tardía recepción de recursos asignados • Transferencia tardía de fondos • Financiamiento insuficiente • Inoportuna captación de fondos • Falta de financiamiento • Retiro del financiamiento para el Informe sobre la Tierra por parte de un importante donante (WWF).	• Problemas operacionales revelados por la introducción del IMIS • Prolongado proceso de internalización del documento del proyecto del PNUMA/FMAM • Introducción del sistema administrativo computarizado del IMIS • Incumplimiento de sus compromisos por parte de los gobiernos nacionales. • Falta de contribuciones a largo plazo y sostenidas confiables • Asignaciones financieras escasas e inseguras • Escasas contribuciones del PNUMA para actividades básicas • Escasas contribuciones de gobiernos • Las respuestas de los países donantes requiere tiempo para la consideración de las propuestas • El Fondo para el Medio Ambiente no efectuó asignación alguna • Cumplimiento parcial de los compromisos • WWF cree que los programas del Informe sobre la Tierra reflejaron cada vez más el mandato mundial del PNUMA, y por tanto se consideró marginado	• Demoras en la finalización de actividades y objetivos programados • Demoras en el comienzo de la ejecución de actividades del proyecto • Demoras en la finalización del proyecto • Tiempo de personal dedicado a movilización de fondos y no a actividades sustantivas de los proyectos • Escasas posibilidades de que el PNUMA suscite mejores resultados • Limitaciones a la posibilidad de realizar actividades de expansión • Lento comienzo de las actividades del proyecto • Tiempo considerable dedicado a la captación de fondos • Necesidad de movilizar financiamiento externo para mantener competencias específicas y contratar consultorías. • Demoras en la finalización del proyecto • El TV/Informe sobre la Tierra experimentará arduos problemas en 2002, ya que el PNUMA no ha presupuestado respaldo para el mismo
INSTITUCIONALES		
• Desfase entre la estrategia y los recursos disponibles • Procesamiento tardío de memorandos de entendimiento y acuerdos conexos	• Excesiva amplitud del mandato y el objetivo del programa • Lento proceso de identificación de centros de coordinación nacionales y coordinadores de proyectos • Tramitación del acuerdo formal de los países participantes más lento de lo previsto • Organización y puesta en marcha de seminarios y actividades iniciales de creación de capacidad sujetas a la firma de acuerdos formales	• Dificultad para influir sobre todos los aspectos de los objetivos del programa • Tardía iniciación de las actividades del proyecto y de la finalización del mismo

Problema	Causas de problemas	Consecuencias
● Lento proceso de aprobación de proyectos y financiamiento ● Dificultades para establecer eficientes mecanismos de coordinación por parte de los asociados gubernamentales ● Escasa capacidad institucional en materia de gestión de proyectos ● Tardía aprobación del documento de proyecto del PNUMA/FMAM	● El financiamiento de los procedimientos internos de aprobación de los gobiernos lleva tiempo ● Falta de capacidades de los centros de coordinación nacionales para hacer que las decisiones del Foro Ministerial se reflejen en proyectos y actividades específicos ● Alejamiento de personal superior clave del proyecto ● Reestructuración de instituciones pública durante la ejecución del proyecto ● Rotación de personal nacional de los proyectos, en virtud de ascensos y traslados ● Dilatado proceso de internalización del documento del proyecto PNUMA/FMAM	● Tardía iniciación de las actividades del proyecto ● Demoras en la ejecución de actividades del proyecto ● Demoras en la ejecución de planes de acción estratégicos ● Graves demoras en el suministro de información, y productos de escasa calidad ● Demoras en la iniciación y finalización de actividades del proyecto ● Demoras en la finalización del proyecto y aumento de su costo ● La prolongada demora en la aprobación del proyecto hizo necesario revisar este último cuando variaron las necesidades del proyecto
PROGRAMÁTICOS		
● Falta de solidez del plan y la estrategia de gestión elaborados ● Dificultades logísticas para la organización del seminario ● Inadecuada coordinación del proyecto ● Demoras en la preparación y publicación de los materiales de capacitación	● Falta de adecuados aportes del PNUMA ● Dificultades de identificación de adecuados participantes nacionales ● Falta de respaldo político para proyectos de actividades de habilitación sobre el cambio climático ● Omisión de contratar a consultores competentes y falta de profesionales internos en el organismo de ejecución.	● Incertidumbre sobre la gestión a largo plazo de la reserva cinagética ● Demoras en la iniciación y finalización de actividades y productos ● Demoras en la presentación del informe de Comunicación Nacional Inicial, pese a que están culminando las actividades del proyecto ● Ciertas demoras en los productos del proyecto

VIII. EL PAPEL DE LA EVALUACIÓN EN LA GESTIÓN ESTRATÉGICA

A. INTRODUCCIÓN

337. El PNUMA ha elaborado y puesto en funcionamiento un sistema de cumplimiento de los requisitos del Programa estipulados por la Asamblea General y el Consejo de Administración del PNUMA. Las Resoluciones de la Asamblea General Nos. 37/234, del 21 de diciembre de 1982, y 40/240, del 18 de diciembre de 1985, rigen las actividades de evaluación en las Naciones Unidas, incluido el PNUMA. Las actividades de evaluación se rigen también por el Reglamento y las Normas detalladas para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación adoptados por la Asamblea General en 1982 y revisados en 2000 (ST/SGB/2000/8 del 19 de abril de 2000). Con la guía de esas resoluciones de la Asamblea General, el Consejo de Administración del PNUMA, a través de las Decisiones 12/15, 13/1 y 14/1, establece que todos los proyectos y actividades del PNUMA deben ser evaluados.
338. La evaluación contribuye eficazmente al cumplimiento, por parte del PNUMA, de requisitos de responsabilidad sustantivos establecidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas y sus órganos rectores, y, como ya se señaló, de sus donantes en general. Además cumple un papel estratégico en la continua labor del PNUMA tendiente a mejorar la ejecución de los programas, brindando la posibilidad de identificar las virtudes y los defectos de diseño, gestión y aplicación, control y evaluación de políticas, estrategias, programas y proyectos ambientales. Por lo tanto la evaluación sirve al PNUMA como instrumento de gestión a los efectos de la observancia de los requisitos de cumplimiento y el mejoramiento de futuras políticas y estrategias a la luz de la estrategia acumulada, para mejorar en el futuro políticas y estrategias que influyan sobre el medio ambiente.
339. En este capítulo se procura determinar en qué medida el PNUMA utiliza la evaluación como instrumento de gestión estratégica. El valor agregado de la evaluación, para el PNUMA, es la medida en que, en todos sus niveles de gestión, se utilizan los productos, conclusiones, lecciones aprendidas, productos y recomendaciones sobre conocimientos ambientales procedentes de las evaluaciones, o se adoptan medidas basadas en los mismos. A este respecto, a través de la evaluación se procura determinar la eficacia del mecanismo de evaluación existente en cuanto refuerza la capacidad del PNUMA como entidad de aprendizaje.
340. La otra cuestión consiste en evaluar el papel y la capacidad de la EOU como importante factor catalizador para la identificación, compilación, extracción y difusión del conocimiento obtenido y las lecciones aprendidas a través de la ejecución del mandato y la misión del PNUMA. ¿En qué medida la EOU influye sobre el sistema del PNUMA a los efectos de la utilización de sus productos y de inspirar futuras políticas, estrategias, programas y proyectos por vías estratégicas?

B. APLICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE LAS EVALUACIONES

341. En conjunto, el PNUMA cumple los requisitos de la Asamblea General de las Naciones Unidas y del Consejo de Administración del PNUMA con respecto a la necesidad de que todos sus programas sean objeto de evaluación. No obstante, el PNUMA debe reforzar la responsabilidad de las divisiones de presentar hojas de datos de autoevaluación.
342. El coeficiente de aplicación de las recomendaciones emanadas de las evaluaciones ha mejorado. Las 12 evaluaciones detalladas y las evaluaciones internas de proyectos realizadas en 1999 han

dado lugar a la presentación de planes de aplicación de las recomendaciones de las evaluaciones. El 56% de las 134 recomendaciones ya han sido aplicadas, el 16,7% están en marcha y el 4,7% han sido aplicadas en parte. Sólo el 22,6% aún no han sido aplicadas. Estos resultados representan una mejora considerable con respecto a años anteriores.

343. Los temas a los que se refieren las recomendaciones aún no aplicadas son importantes y es preciso que la administración los considere. Del análisis de las causas se desprende que 15 recomendaciones estaban destinadas a ser aplicadas por los subprogramas “Cuidado de los Recursos Biológicos” y “Cuidado de los Recursos de la Tierra”, que no existen como unidades diferenciadas dentro de la actual estructura funcional del PNUMA. Las otras recomendaciones no fueron aplicadas porque, según lo informado por los administradores de programas, la fases programadas sucesivas no permitieron obtener financiamiento.
344. Con respecto a la aplicación de las recomendaciones de evaluaciones de proyectos correspondientes a 2000, las cifras mejoraron considerablemente con respecto a las de idéntico período de 1999. Se está llevando a cabo la aplicación del 50% de las recomendaciones de las evaluaciones de 2000. Con respecto a la otra mitad de las recomendaciones (71 recomendaciones vinculadas con siete evaluaciones de proyectos), en cambio, las divisiones pertinentes aún no han presentado a la EOU planes de aplicación. Más del 50% de esas recomendaciones guardan relación con cuatro proyectos de actividades de habilitación referentes al cambio climático, que según DPDL serán aplicadas por los gobiernos si y cuando, en las reuniones apropiadas de las Partes, se adoptan decisiones referentes al financiamiento de fases sucesivas. Análogamente, aún no existen planes de ejecución de las otras 18 recomendaciones, pues todavía no se dispone de financiamiento para sus sucesivas fases programadas. Estas recomendaciones guardan relación con dos proyectos: “Enfoque participatorio para la ordenación del medio ambiente: aportación a la Estrategia Interamericana de Participación” y el proyecto de la DTIE “Capacitación en ordenación ambiental para la industria y el comercio de Tailandia”.
345. El PNUMA ha aplicado en medida considerable las recomendaciones de políticas y programáticas de importancia estratégica que aparecen en el Informe Anual de Evaluación de 1999 del PNUMA. En el Informe Anual de Evaluación del PNUMA de 2000 se formulan varias recomendaciones estratégicas. Entre ellas figuran las de poner en marcha un examen en gran escala del proceso de elaboración de políticas del PNUMA y el marco de gestión de conocimientos del PNUMA. Otra recomendación importante fue la relacionada con la necesidad de reforzar los vínculos internos entre los subprogramas estableciendo “equipos de programas”, con lineamientos temáticos y sectoriales, que examinarían las propuestas de programas y proyectos para lograr la integración de problemas ambientales pertinentes y dar coherencia y complementariedad a los programas de las divisiones. En el presente Informe Anual de Evaluación de 2001 se formulan recomendaciones adicionales tendientes a complementar y reforzar las recomendaciones de 2000. Debe darse importancia a la aplicación de esas recomendaciones porque esa labor y sus respectivos resultados podrían mejorar considerablemente la ejecución de los programas del PNUMA a largo plazo. En consecuencia, los gestores superiores del PNUMA han respondido con sólidos planes tendientes a atender, en el año 2002, las recomendaciones que anteceden (véase el Anexo V).
346. Es evidente que el desempeño del PNUMA en cuanto a la aplicación de recomendaciones de evaluaciones está mejorando, como surge del párrafo anterior. Es importante, sin embargo, considerar las causas de que no se hayan aplicado las recomendaciones de evaluaciones que se mencionan en los párrafos 140 y 141, que anteceden. Es necesario que el Grupo Superior de Gestión del PNUMA y la DPDL examinen la aplicabilidad y pertinencia de las recomendaciones de 1999 referentes a los subprogramas de Cuidado de los Recursos Biológicos y de los Recursos de la Tierra, para establecer si los vínculos de programas están suficientemente integrados e internalizados en el actual enfoque de programación del PNUMA. Puede darse mayor eficacia a la estructura superior del PNUMA interrelacionando las cuestiones ambientales temáticas, actualmente manejadas por todas las divisiones sustantivas a través de un proceso y un mecanismo formal de políticas y programas, cuestión que se analiza en el Capítulo IV.

347. La mayor parte de las recomendaciones sobre actividades de capacitación referentes al cambio climático contenidas en el párrafo 141, que antecede, no son necesariamente específicas de países. La consideración de las recomendaciones específicas de países puede aguardar hasta las fases de formulación y planificación de la aplicación de sucesivas fases de proyectos, si se obtiene financiamiento y cuando ello ocurra. Las recomendaciones referentes a problemas programáticos e institucionales comunes a diferentes proyectos de países, en cambio, deben ser compiladas y discernidas a los efectos de ponerlas al servicio de la formulación de proyectos similares de actividades de capacitación referentes al cambio climático en otros países. La EOU y la DPDL también deben elaborar un resumen de lecciones aprendidas y problemas experimentados en cuanto al diseño, la ejecución y el control de los proyectos de actividades de capacitación referentes a la Convención sobre el Cambio Climático ejecutadas por el PNUMA, para darlas a conocer al FMAM y otros asociados del FMAM en materia de ejecución.
348. La Dependencia de Evaluación y Control debería plantear cuestiones más generales vinculadas con la aplicación y el uso de las recomendaciones en los dos niveles de adopción de decisiones disponibles. El primer nivel correspondería a las reuniones presididas por el Director Ejecutivo Adjunto a las que asistan representantes de divisiones, directores, directores de programas, administradores de programas y el Jefe de la Dependencia de Evaluación y Control, que son convocados para que examinen recomendaciones programáticas efectuadas en los informes de evaluación de subprogramas o proyectos. El Grupo Superior de Gestión, que es convocado cada seis meses, en junio y diciembre, para examinar las recomendaciones relacionadas con políticas compiladas y presentadas por la EOU, incluidas las de los Informes Anuales de Evaluación del PNUMA, brinda otra oportunidad. Tanto los gestores del PNUMA como la EOU deberían beneficiarse a través de esos mecanismos, que regular y adecuadamente utilizados podrían reforzar la capacidad del PNUMA de aprender a través de su experiencia.

C. INTERNALIZACIÓN DE LECCIONES APRENDIDAS Y CORRECCIÓN DE PROBLEMAS EXPERIMENTADOS

349. La modalidad de financiamiento institucional y los problemas programáticos identificados en la presente evaluación, que se analizan en los Capítulos IV a VI (Resumen de hojas de datos de autoevaluación), muestra problemas recurrentes, que en su mayoría indican la necesidad de reforzar la capacidad de personal del PNUMA en materia de diseño y gestión de proyectos, retroinformación para la evaluación y el marco general de gestión del conocimiento del PNUMA. Los gestores del PNUMA han reconocido el carácter estratégico de este problema y en consecuencia han programado la realización de un examen de su marco de gestión del conocimiento.
350. El PNUMA ha venido realizando una labor de identificación de buenas prácticas y discernimiento de lecciones aprendidas a partir de la aplicación de sus programas y de actividades realizadas por otras entidades o comunidades. La iniciativa del PNUMA titulada “Éxitos en materia de control de degradación de tierras y desertificación” es una de las que vale la pena mencionar. Este programa ha dado a conocer hasta ahora más de 25 proyectos de iniciativas basadas en la comunidad, otorgándoles el premio del PNUMA “Salvando las Tierras Secas” en reconocimiento de su sustancial aporte a la prevención de la degradación de tierras secas o la recuperación de tierras degradadas mediante la utilización de apropiados enfoques metodológicos y prácticos. La DEPI ha venido elaborando una base de datos de buenas prácticas para la aplicación de proyectos vinculados con varios tipos de ecosistemas y temas ambientales. Pronto se tendrá acceso a esta base de datos en el sitio del PNUMA en Internet.
351. El presente Informe Anual de Evaluación del PNUMA ha identificado también una gama de lecciones aprendidas a partir de la aplicación de los programas del PNUMA (véanse los Capítulos IV-VII). No obstante, el PNUMA aún no ha puesto en funcionamiento un mecanismo a nivel de

todo el sistema para discernir, divulgar e internalizar lecciones aprendidas y buenas prácticas identificadas mediante evaluaciones, a fin de que sean utilizadas por la institución toda.

D. CAPACIDAD DE LA DEPENDENCIA DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN

352. Con la orientación y el pleno apoyo de los gestores superiores del PNUMA, en los últimos años las actividades de la Dependencia de Evaluación y Supervisión han venido siendo mejorando en cuanto a calidad y alcance. Las siguientes son algunas de las mejoras significativas logradas:

- a) Establecimiento de un subsitio en Internet para informes de evaluación del PNUMA. Se están agregando al sitio en Internet (www.unep.org/eou) nuevos informes de evaluación de proyectos e informes anuales de evaluación de los mismos. Este subsitio ayudará al PNUMA a crear un vínculo con otros organismos de las Naciones Unidas, con fines de intercambio de experiencias con ellos y también para aprovechar la experiencia de otros organismos en la esfera de la evaluación;
- b) La EOU ha elaborado una base de datos computarizados para realizar el seguimiento del estado de aplicación de las recomendaciones de evaluaciones. La base de datos ya ha facilitado el seguimiento y ha reforzado los mecanismos de retroinformación de las evaluaciones del PNUMA, mejorando la comunicación con administradores de subdivisiones y de programas. No obstante, la base de datos aún está siendo perfeccionada y requerirá continua cooperación de las divisiones.

353. También ha venido mejorando la calidad de los informes de evaluación, con un análisis más exacto y el destaque de las lecciones aprendidas y las restricciones del programa y de los proyectos. Esas mejoras pueden atribuirse a una elaboración más detenida de los indicadores de evaluaciones y el continuo perfeccionamiento del alcance y la exactitud de los términos de referencia de las evaluaciones en relación con el pasado reciente. Esa base para una evaluación independiente más rigurosa del desempeño del PNUMA ha permitido a la Dependencia de Evaluación formular varias recomendaciones estratégicas sobre políticas y programación. Una vez aplicadas, esas recomendaciones podrían influir positivamente sobre la ejecución global del programa del PNUMA a largo plazo.

354. En el futuro, el desafío para el PNUMA consistirá en consolidar la institucionalización de su función de evaluación y mejorar la capacidad de la EOU para que pueda seguir afianzando el respaldo que ofrece al PNUMA, por vías estratégicas, en cuanto a responsabilidad de programas y ejecución de programas.

Anexo I

MANDATO PARA EL INFORME ANUAL DE EVALUACIÓN DE 2001

La finalidad del Informe Anual de Evaluación de 2001 consiste en ofrecer un análisis global y una evaluación objetiva del desempeño del PNUMA en 2001. Los principales objetivos consisten en dar a conocer a los gobiernos los resultados de las evaluaciones, y que el PNUMA utilice el informe como instrumento de gestión. Este informe de evaluación sirve también como mecanismo de rendición de cuentas del PNUMA ante su Consejo de Administración, sus donantes, sus asociados y las Naciones Unidas.

El presente informe de evaluación es un resumen de la ejecución de programas del PNUMA en 2001 y está centrado en los principales temas emanados del análisis. Para facilitar la comprensión del asunto se exponen los principales temas que surgen de las evaluaciones, lo que permite al PNUMA determinar el resultado global de sus actividades. Se hará hincapié en la repercusión de la evaluación en la gestión de programas y proyectos y la formulación de políticas.

El Informe Anual de Evaluación de 2001 elaborado por la Dependencia de Evaluación y Control abarcará aspectos de la labor del PNUMA analizando y resumiendo los resultados de las evaluaciones de subprogramas y de divisiones y proyectos y las hojas de datos de autoevaluación presentadas a la Dependencia de Evaluación en 2001 (véase la lista adjunta). El diálogo con funcionarios clave del PNUMA complementará el examen de los informes de evaluación, los documentos de proyectos, los informes sobre los progresos realizados y las publicaciones. Cuando corresponda se aplicarán análisis estadísticos a algunos aspectos de las evaluaciones, como las variaciones presupuestarias y la duración de los proyectos y programas. Además en el informe de evaluación se procurará determinar si se aplicaron, y de qué modo, las recomendaciones del Informe Anual de Evaluación de 2000, y qué repercusión han tenido sobre la ejecución de los programas del PNUMA en 2001.

Específicamente, el informe de evaluación ofrecerá un resumen en secuencia lógica de los proyectos evaluados, lo que comprende las principales facetas de la “evaluación”: pertinencia, eficacia, eficiencia y repercusión. Además proporcionará un resumen de las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones del Informe Anual de Evaluación de 2000 y la respuesta de los gestores a ese informe.

1. PERTINENCIA E IDONEIDAD

Determinar la pertinencia de los subprogramas y proyectos en relación con los programas de trabajo para 1998-1999 y 2000-2001, teniendo en cuenta las prioridades y planes globales del PNUMA, incluidos el mandato del PNUMA y las decisiones del Consejo de Administración. Para ello se procurará establecer:

- Si los objetivos de los subprogramas son coherentes con las metas establecidas para el PNUMA y si los proyectos representan un medio adecuado y aceptable para alcanzar esas metas;
- Si los resultados previstos de los subprogramas o proyectos contribuyen a la consecución de los objetivos y las metas a largo plazo del PNUMA;
- Si los subprogramas y proyectos son adecuados para alcanzar los objetivos prioritarios del PNUMA;
- Si las medidas de planificación estratégica incluidas en los subprogramas y proyectos son modalidades de operación pertinentes (lo que incluye un examen de la secuencia lógica y la naturaleza de las actividades en relación con el programa de trabajo);

- Si la calidad y la utilidad de los productos de los proyectos contribuyen a la consecución de los resultados y los objetivos globales;
- Si el subprograma y los proyectos responden adecuadamente a las necesidades y los problemas ambientales identificados.

2. EFICACIA Y EFICIENCIA

Examinar la eficacia de los subprogramas y proyectos:

- Evaluando los sistemas financieros y de gestión que hayan afectado a la ejecución de los subprogramas y proyectos;
- Analizando los mecanismos operacionales, dedicando especial atención a la forma en el PNUMA apoya las actividades y los proyectos;
- Determinando la eficacia de los arreglos institucionales, sistemas financieros y procedimientos administrativos del PNUMA, incluida la medida en que éste haya colaborado eficazmente con otros organismos y organizaciones y el modo en que éstos influyen en la ejecución de los subprogramas o proyectos;
- Determinando la eficiencia del PNUMA en materia de aplicación de programas mediante el examen de la ejecución de los subprogramas y proyectos.

3. REPERCUSIÓN

Examinar la repercusión de las actividades del PNUMA en la ordenación sostenible del medio ambiente:

- Examinando la función catalizadora fomentada por el PNUMA, incluida, cuando sea posible, una reseña de la forma en que haya influido en políticas, estrategias y otras actividades de organismos de colaboración y respaldo, gobiernos y asociados;
- Determinando el avance en la consecución de resultados a largo plazo y la forma en que esos resultados hayan afectado al medio ambiente;
- Determinando el valor de los resultados de los subprogramas y proyectos mediante procesos de seguimiento, como la supervisión y la presentación de informes;
- Evaluando la utilidad y la repercusión de los resultados, teniendo en cuenta, cuando sea posible, las opiniones de los receptores y los beneficiarios;
- Determinando la contribución de los resultados y las actividades a la mejora de la calidad del medio ambiente y al fomento del desarrollo sostenible.

4. GESTIÓN ESTRATÉGICA Y DE POLÍTICAS

Examinar la repercusión del proceso de evaluación del PNUMA en la elaboración de políticas, la gestión estratégica y la programación:

- Si la evaluación influye, y cómo, en la elaboración de políticas;
- Si las evaluaciones contribuyen, y cómo, a la gestión estratégica;
- Si los resultados de la evaluación repercuten, y de qué modo, en la futura programación.

Además, el informe establecerá los resultados y métodos de mejoramiento derivados del análisis, a través de varias etapas.

- Exponer los principales motivos de preocupación derivados del análisis, distinguiendo entre:
 - Problemas de política general, como los referentes a los arreglos institucionales, los procedimientos administrativos y los arreglos de financiamiento;
 - Problemas de los subprogramas y proyectos, como ejecución, gestión, consecución de resultados, supervisión y seguimiento.
- Preparar recomendaciones relativas tanto a los problemas de política general como a los problemas de los subprogramas y proyectos:
 - Basadas en las lecciones derivadas de la ejecución adecuada de subprogramas y proyectos pertinentes y efectivos;
 - Que formulen respuestas que puedan aplicarse eficientemente y con los recursos disponibles.
- Examinar la aplicación de las recomendaciones formuladas en el Informe Anual de Evaluación de 1999:
 - Analizando la aplicación de la respuesta de los gestores del PNUMA al Informe Anual de Evaluación de 1999 y su repercusión en la ejecución de programas en 2000.
 - Analizando el plan de aplicación establecido en el Informe Anual de Evaluación de 2000;
 - Analizando los planes específicos de aplicación de elementos pertinentes de subprogramas y programas;
 - Evaluando los progresos en la aplicación basados en la información recibida por la Dependencia de Evaluación y la derivada de los elementos de los subprogramas y programas;
 - Estableciendo en qué medida la aplicación de las recomendaciones de la evaluación ha influido en la gestión de proyectos y subprogramas, inclusive identificando aspectos de la gestión de los proyectos que hayan mejorado como consecuencia de lo aprendido de las evaluaciones. Deben proponerse ejemplos que demuestren esa repercusión;
 - Determinando si las recomendaciones de la evaluación han repercutido, y en qué medida, en la calidad de los documentos de proyectos.
- Determinar la orientación necesaria para que el PNUMA aplique las recomendaciones de 2000 y resuelva cualesquiera cuestiones pendientes del año anterior, teniendo en cuenta las modificaciones que sea necesario introducir en las políticas y los subprogramas.

5. CALENDARIO DE EVALUACIÓN

La evaluación tendrá una duración de 10 semanas en un contexto global de 12 semanas. Nueve semanas después del inicio de la tarea encomendada, es decir, el 19 de febrero de 2002, se presentará un proyecto de informe. El PNUMA empleará dos semanas en aportar retroinformación sobre el proyecto, y en una semana más se dará forma final al documento.

6. ESQUEMA DEL INFORME

Resumen ejecutivo – no más de cinco páginas.

1. Introducción
 - Mandato
 - Objetivos y prioridades.
2. Finalidad y metodología de la evaluación.
3. Idoneidad y pertinencia.
4. Eficacia y eficiencia.
5. Repercusión de las actividades del PNUMA en la ordenación sostenible del medio ambiente.
6. Gestión estratégica y de políticas.
7. Limitaciones/problemas.
8. Lecciones aprendidas.
9. Recomendaciones.
10. Anexos.

Anexo II

LISTA DE EVALUACIONES CORRESPONDIENTE A 2001

EVALUACIONES DETALLADAS DE PROYECTOS

1. Evaluación de la Oficina Regional para Asia Occidental (ORPAO)
2. Evaluación de las oficinas regionales conforme a la decisión 19/22 del Consejo de Administración - Oficina Regional para Europa (ORPE)
3. Evaluación de la Oficina Regional para Asia y el Pacífico (ORPAP).
4. Evaluación de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ORPALC)
5. FP/2200-98-02 – Centro Colaborador sobre Energía y Medio Ambiente del PNUMA – Fase IV.
6. Evaluación detallada MT/5510-99-03 - Nueva estrategia participatoria mundial de observación y evaluación del PNUMA.
7. MT/1500-99-01 - Reducción de la repercusión de las emergencias ambientales mediante preparación y alerta - caso de “El Niño - Oscilación meridional (ENSO)
8. GF/2200-97-44 - Actividades de habilitación para la preparación de la Comunicación Nacional Inicial relativa a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) - Mauritania
9. GF/2200-97-41 - Actividades de habilitación para la preparación de la Comunicación Nacional Inicial relativa a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) – Turkmenistán.
10. GF/2200-97-51 - Actividades de habilitación para la preparación de la Comunicación Nacional Inicial relativa a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) - Cote d’Ivoire
11. GF/2200-97-47 - Actividades de habilitación para la preparación de la Comunicación Nacional Inicial relativa a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) - Niue

EVALUACIÓN INTERNA

1. GF/3100-98-07 - Evaluación de carácter regional de las sustancias tóxicas persistentes.

Anexo III

LISTA DE HOJAS DE DATOS DE AUTOEVALUACIÓN E INFORMES PARA 2001

Hojas de datos de autoevaluación presentadas y analizadas

FP/CP/5310-99-01	Informe sobre la Tierra/BBC World/TVE
FP/7000-00-01	Comunicación e información al público
ME/XM/6030-00-18	Apoyo al Centro de Actividad Regional para el Plan Azul
ME/XM/6030-00-12	Apoyo al Centro de Actividad Regional para Áreas Especialmente Protegidas (SPA/RAC)
FP/ME/6030-00-13	Apoyo técnico para la aplicación de MEDPOL – programa de la Fase III
EL/3010-01-18	Asociación para el desarrollo del Derecho y as instituciones ambientales en África (PADELIA)
FP/RA/CP/3000-00-01	La División de Elaboración de Políticas Ambientales
FP/CP/RA/GN/GN/3010-00-35	Implementación de las funciones del PNUMA como secretaria del Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino frente a las Actividades Realizadas en Tierra
GF/1100-95-12	Participación del PNUMA en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM): Respaldo general
GF/1300-95-65	Enfoque integrado de ecosistemas para conservar la biodiversidad y reducir al mínimo la fragmentación de los hábitats en el Ártico ruso
GF/5510-99-02	Evaluación del milenio sobre el estado de los ecosistemas mundiales
SP/1020-00-70	Sistema de seguimiento y mapeo del FMAM
GT/1010-00-04	Control operacional de riesgos de inundaciones en Asia
GF/1100-99-16	Aplicación de practicas integradas de ordenación de las cuencas hidrográficas al Pantanal y la cuenca del alto Paraguay
CP/1010-00-16	Proyecto de transición para la Evaluación del Ecosistema del Milenio
GF/1300-98-01-6161	Población, gestión de tierras y cambios ecológicos (PLEC)

GF/1200-95-55	Medidas de conservación catalizadoras en América Latina: Identificación de lugares prioritarios y mejores alternativas de gestión en cinco ecorregiones de importancia mundial.
GF/1200-95-54	Modelo de indicadores para los ecosistemas de las tierras secas en América Latina
GF/1300-99-02	Estrategia para la conservación integrada de la diversidad biológica de las tierras secas mediante la rehabilitación de la tierra en las regiones áridas y semiáridas de Mozambique, Zambia y Zimbabwe
GF/1200-98-10	Foro Mundial para la Diversidad Biológica (GBF): ampliación del apoyo para la aplicación del Convenio sobre la Diversidad Biológica – Fase II
GF/1200-99-01	Santuario natural de Lop Nur para la conservación de la diversidad biológica
GF/1200-98-11	Elaboración de prácticas óptimas y difusión de lecciones aprendidas para manejar el problema mundial de las especies extrañas que amenazan la diversidad biológica.
GF/1200-96-03	Ayuda para la preparación de planes de acción nacionales y de una estrategia para la diversidad biológica y primer informe nacional al Convenio sobre la Diversidad Biológica
GF/1200-99-04	Ordenación de la diversidad biológica agrícola para el aprovechamiento sostenible de la tierra y la obtención de beneficios ambientales mundiales (PDF-B)
GF/4310-95-43	Elaboración de normas nacionales para la aplicación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
GF/1100-99-14	Ordenación integrada de las actividades terrestres en la cuenca del río San Francisco
GF/2200-97-16	Asistencia a determinadas partes no enumeradas en el anexo I para la preparación de comunicaciones nacionales iniciales
LA/4310-99-02	Aplicación del Acuerdo de Lusaka sobre operaciones conjuntas de represión del comercio ilícito de fauna y flora silvestres
CP/5230-99-04	Reunión europea conjunta para la preparación de la quinta reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Conferencia de Riga)
FP/GF/5023-00-07	Problemas ambientales transfronterizos en el Programa Ambiental del Mar Caspio (PAC) – marcos institucionales, legales, reglamentarios y económicos reforzados para la ejecución del PAC
ES/5023-00-05	Servicio para la aplicación de estrategias y planes de acción nacionales sobre biodiversidad

AH/CP/5230-96-01	Respaldo para la cooperación regional y subregional: Europa
ET/5240-96-02	Red de Capacitación Ambiental para América Latina y el Caribe
GEF/3100-98-07	Análisis de base regional de sustancias tóxicas persistentes
GF/3100-98-07	Evaluación de carácter regional de las sustancias tóxicas persistentes (PDF-B) del FMAM
KT/2110-99-09	Estrategias y mecanismos de promoción de inversiones para producción menos contaminante en los países en desarrollo

Otras hojas de datos de autoevaluación presentadas.

AS/1201-95-04	Creación de capacidad en materia de gestión del riesgo químico en Guinea
CP/5400-97-71	Establecimiento del Centro de la Base de Datos sobre Recursos Mundiales de Moscú (GRID-Moscú), Fase piloto
FP/2200-96-10	Reducción de los efectos sobre el medio ambiente del aprovechamiento de la energía
FP/0904-94-01	Elaboración de la política de energía del PNUMA
EA/1100-97-01	Apoyo al establecimiento y funcionamiento de la dependencia de coordinación regional del Plan de Acción para los mares de África Oriental (EAF/RCU)
FP/1200-98-09	Modelos de gestión integrada de ecosistemas himalayos
FP/EA/1100-96-16	Protección y ordenación de las zonas marinas y costeras de la región de África Oriental (EAF/5 Fase II)
GF/2200-96-15	Aspectos económicos de la limitación de los gases de efecto invernadero - Fase I: establecimiento de un marco metodológico para la evaluación de la litigación del cambio climático
GF/1300-97-04	Protección de la vegetación autóctona para la rehabilitación de pastizales degradados en la zona árida de África - Botswana, Kenya, Malí
GF/0301-94-06	Capacitación en gestión de datos sobre biodiversidad en países en desarrollo y formación de redes de información sobre biodiversidad

Anexo IV

MISIÓN, MANDATOS Y OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE

1. La misión del PNUMA consiste en “dirigir y alentar la participación en el cuidado del medio ambiente, inspirando, informando y dando a las naciones y los pueblos los medios para mejorar la calidad de vida sin poner en peligro la de futuras generaciones”.
 2. El mandato y los objetivos del PNUMA emanan de la Resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General, del 15 de diciembre de 1972, y sus posteriores enmiendas, contenidas en el Programa 21, párrafo 38.22¹; la Declaración de Nairobi sobre el papel y el mandato del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente ² del 19º período de sesiones del Consejo de Administración del PNUMA, y la Declaración Ministerial de Malmö³ del 31 de mayo de 2000 y la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas⁴.
 3. El mandato normativo antes referido y las decisiones pertinentes del Consejo de Administración son el fundamento de las actividades ambientales, a nivel mundial y regional, dentro del sistema de las Naciones Unidas. A estos efectos el PNUMA ha recibido el mandato de actuar como agente catalizador y coordinar la creación de consenso en materia de política ambiental, examinando continuamente la situación mundial de medio ambiente y llamando la atención de la comunidad internacional y de los gobiernos sobre las cuestiones ambientales emergentes a los efectos de la adopción de medidas. Los siguientes mandatos específicos determinan las actividades del PNUMA.
-
1. **CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO - CUMBRE DE LA TIERRA**
 4. La Cumbre para la Tierra impartió al PNUMA el mandato [Programa 21, párrafo 38.22(m)] de respaldar a los gobiernos, los organismos de desarrollo y las organizaciones que lo soliciten a los efectos de integrar aspectos ambientales en sus políticas y programas de desarrollo. En ese contexto debe prestar asesoramiento ambiental, técnico y normativo durante la formulación y ejecución de los programas de diversas entidades de las Naciones Unidas y entidades donantes oficiales.
-
2. **DECISIONES DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN - 18º PERÍODO DE SESIONES, MAYO DE 1995**
 5. En su decisión 18/1, de 26 de mayo de 1995, el Consejo de Administración impartió la siguiente directriz sobre la función del PNUMA, cuyas actividades debían centrarse en las siguientes esferas para el bienio 1996-1997:
 - a) Evaluar y resolver cuestiones críticas existentes e incipientes en la esfera del medio ambiente;

¹ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 al 14 de junio de 1992, (Publicaciones de las Naciones Unidas, No. de venta E.93.I.8 y correcciones), vol. I: Resoluciones adoptadas por la Conferencia, Resolución 1, Anexo II.

² Decisión del Consejo de Administración 19/1, anexo.

³ Decisión SS.VI/1 del Consejo de Administración, anexo, sesión especial.

⁴ Resolución 55/2 de la Asamblea General, del 8 de septiembre de 2000.

- b) Promover la cooperación internacional en la esfera del medio ambiente y recomendar, cuando proceda, políticas a tal fin;
- c) Actuar como catalizador para abordar las principales amenazas al medio ambiente;
- d) Vigilar la situación del medio ambiente mundial mediante la reunión y difusión de información ambiental confiable;
- e) Facilitar la coordinación de las actividades de todos los órganos de las Naciones Unidas sobre cuestiones relacionadas con el medio ambiente, asegurando, mediante la cooperación, el enlace y la participación de expertos, que en sus actividades se tengan en cuenta las consideraciones ambientales;
- f) Apoyar, previa solicitud, a los ministerios y otras autoridades nacionales del medio ambiente, en particular en países en desarrollo y países con economías en transición, en la formulación y ejecución de sus políticas ambientales y actividades de creación de capacidad conexas;
- g) Promover el desarrollo del derecho ambiental internacional;
- h) Prestar asesoramiento de expertos sobre el desarrollo y la utilización de instrumentos y conceptos económicos ambientales.

3. ELABORAR PROGRAMAS REGIONALES PARA EL MEDIO AMBIENTE

- 6. En la misma decisión, el Consejo de Administración decidió asimismo que los resultados principales de las actividades del PNUMA debían ser los siguientes:
 - a) Disposiciones internacionales para mejorar la protección ambiental;
 - b) Evaluaciones periódicas y pronósticos científicamente racionales, concebidos para apoyar el proceso de adopción de decisiones y la creación de un consenso internacional sobre las principales amenazas ambientales y las respuestas a ellas;
 - c) Una coordinación más eficaz en cuestiones ambientales dentro del sistema de las Naciones Unidas;
 - d) Opciones de política y asesoramiento a gobiernos, organizaciones multilaterales y otras entidades, que incorporen la dimensión ambiental en el proceso del desarrollo sostenible y fortalezcan la protección ambiental;
 - e) Una mayor concienciación de la población, y una mayor capacidad de gestión ambiental y de respuesta internacional y nacional eficaz a las amenazas de degradación del medio ambiente.

4. DECLARACIÓN DE NAIROBI SOBRE EL PAPEL Y EL MANDATO DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE

- 7. En la Declaración de Nairobi, el mandato normativo vigente del PNUMA se desarrolló en la siguiente forma:
 - a) Prestar asesoramiento normativo basándose en los conocimientos científicos y técnicos más avanzados;

- b) Promover la aplicación de normas y políticas internacionales acordadas;
 - c) Actuar como vínculo eficaz entre los círculos científicos y los encargados de la adopción de decisiones;
 - d) Prestar servicios de asesoramiento y para la elaboración de políticas generales a los gobiernos y a las instituciones pertinentes en áreas clave del desarrollo de las instituciones.
8. El programa de trabajo para 1998-1999 se elaboró seguidamente en consonancia con las directrices de políticas que anteceden y con un mandato mejor centrado, en el marco del presupuesto para el Fondo del Medio Ambiente, por un monto de US\$75 millones, aprobado por el Consejo de Administración a través de su decisión 19/22, del 7 de febrero de 1997.
9. Posteriormente, el PNUMA, para desempeñar su mandato ampliado, estableció los siguientes subprogramas:
- a) Ordenación y utilización sostenible de los recursos naturales;
 - b) Producción y consumo sostenibles;
 - c) Un medio ambiente mejor para la salud y el bienestar humanos;
 - d) Globalización y medio ambiente;
 - e) Prestación de servicios y apoyo a nivel mundial y regional.
10. En el curso del bienio 1998-1999 el PNUMA transformó su anterior estructura, basada en temas o sectores, en una estructura funcional. Esta estructura entró en plena vigencia en el 2000-2001. La nueva estructura está compuesta por las seis divisiones funcionales siguientes
- a) Información, Evaluación y Alerta Ambientales;
 - b) Derecho y Desarrollo de Políticas Ambientales;
 - c) Aplicación de Políticas Ambientales;
 - d) Tecnología, Industria y Economía;
 - e) Cooperación y Representación Regionales;
 - f) Convenios Ambientales

5. LA DECLARACIÓN MINISTERIAL DE MALMÖ

11. El primer Foro Ambiental Mundial a nivel ministerial, celebrado en aplicación de la decisión 53/242 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 28 de julio de 1999, congregó a los ministros de medio ambiente de distintas partes del mundo para examinar cuestiones ambientales importantes e incipientes y determinar la orientación para el futuro, y se celebró en Malmö, Suecia, entre el 29 y el 31 de mayo de 2000. En la Declaración Ministerial de Malmö se ponen de relieve las cuestiones y estrategias ambientales existentes y se identifican problemas incipientes y respuestas a los mismos, poniéndolos a consideración de la comunidad internacional. Entre las cuestiones pertinentes relacionadas con el PNUMA como autoridad en materia del medio ambiente cabe mencionar las siguientes:

- a) La importancia del cumplimiento voluntario y coercitivo y de la responsabilidad en materia de medio ambiente;
 - b) La necesidad de conceder especial atención a las pautas de consumo no sostenible y al rápido crecimiento de la población que aumenta las presiones sobre el medio ambiente;
 - c) Las amenazas ambientales resultantes de las tendencias aceleradas de la urbanización y el desarrollo de megaciudades;
 - d) El reconocimiento y la utilización de innovaciones tecnológicas y la aparición de nuevas tecnologías que administran eficazmente los recursos y ofrecen oportunidades de evitar las prácticas destructoras del medio ambiente;
 - e) La intensificación de los esfuerzos internacionales para elaborar medidas preventivas y una respuesta concertada que abarque el imperio de la ley a nivel internacional, el buen gobierno del medio ambiente nacional, la creación de conciencia y la educación;
 - f) La necesidad de tener en cuenta la perspectiva del medio ambiente en el diseño y la evaluación de la adopción de medidas macroeconómicas, las prácticas del gobierno y las instituciones multilaterales de préstamos y créditos;
 - g) La necesidad de alentar un enfoque equilibrado e integrado de las políticas de comercio y medio ambiente para alcanzar el desarrollo sostenible, de conformidad con la decisión adoptada por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en su octavo período de sesiones;
 - h) El papel crucial y por lo tanto la responsabilidad, sobre la que se debe hacer hincapié, de los principales agentes, comprendidos los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, para hacer frente a los retos ambientales del siglo XXI.
12. La Declaración Ministerial de Malmö fortalece el entorno internacional habilitante del PNUMA y brinda orientación adicional para la adopción de estrategias ambientales presentes y futuras que ayudarán al PNUMA a cumplir su misión.

6. LA DECLARACIÓN DEL MILENIO DE LAS NACIONES UNIDAS

13. Durante el 55º período de sesiones de la Asamblea General, los Jefes de Estado y de Gobierno adoptaron la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, a través de la cual se dispusieron, inter alia, las siguientes medidas para proteger “nuestro entorno común”:
- a) No escatimar esfuerzos por liberar a toda la humanidad, y ante todo a nuestros hijos y nietos, de la amenaza de vivir en un planeta irremediablemente dañado por las actividades del hombre, y cuyos recursos ya no alcancen para satisfacer sus necesidades;
 - b) Reafirmar nuestro apoyo a los principios del desarrollo sostenible, incluidos los enunciados en el Programa 21, convenidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo;
 - c) Decidir, por consiguiente, la adopción de una nueva ética de conservación y resguardo en todas las actividades de los declarantes relacionadas con el medio ambiente y, como primer paso en ese sentido, convenir lo siguiente:
 - i) Hacer todo lo posible por que el Protocolo de Kyoto entre en vigor, de ser posible antes del décimo aniversario de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo, en el año 2002, e iniciar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero;

- ii) Intensificar los esfuerzos colectivos de los declarantes en pro de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo;
 - iii) Insistir en que se apliquen cabalmente el Convenio sobre la Diversidad Biológica 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;
 - iv) Poner fin a la explotación insostenible de los recursos hídricos formulando estrategias de ordenación de esos recursos en los planos regional, nacional y local, que promuevan un acceso equitativo y un abastecimiento adecuado;
 - v) Intensificar la cooperación con miras a reducir el número y los efectos de los desastres naturales y de los desastres provocados por el hombre;
 - vi) Garantizar el libre acceso a la información sobre la secuencia del genoma humano.
14. El Secretario General de las Naciones Unidas preparó un informe, A/56/326, “Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio”, en que se detalla de qué manera podrían cumplirse los compromisos que anteceden. En el informe del Secretario General se identifican los tres objetivos siguientes para “lograr la sostenibilidad ambiental”:
- a) Integrar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas de países y dar marcha atrás al proceso de pérdida de recursos ambientales;
 - b) Reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable segura;
 - c) Lograr mejoras considerables en la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios, a más tardar en 2020.
15. Conforme a la comunicación librada el 25 de marzo de 2002 por el Secretario General a todo el personal de las Naciones Unidas, los objetivos de las Naciones Unidas, incluido el PNUMA, para el futuro previsible, emanan de la Declaración del Milenio y de los objetivos de desarrollo conexos.

Anexo V

PLAN DE APLICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME ANUAL DE EVALUACIÓN DE 2000

Conclusiones	Recomendaciones	Medidas necesarias	Resultados previstos	Fecha de finalización	Dependencia competente
A. Marco de políticas					
1. Proceso de elaboración de políticas del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente					
Conclusión La evaluación ha determinado que, entre los responsables de políticas del PNUMA en DPDL y otras divisiones no existe una concepción clara ni consenso en materia de elaboración de políticas. Además al parecer no existe un mecanismo de retroinformación en funciones que pueda facilitar el flujo de información ascendente o descendente en relación con la aplicación de políticas y el suministro de orientación a su respecto. Por estas razones no parece existir un mecanismo claro o que funcione adecuadamente que permita a los encargados de la ejecución del programa participar en la elaboración, formulación y modificación de políticas, y que al mismo tiempo garantice la congruencia de las actividades en el marco de políticas del PNUMA.	Recomendación 1 1. El PNUMA debería revisar su proceso de elaboración de políticas a los efectos de definir: a) El papel de su mecanismo central de elaboración de políticas (DPDL) y las cuestiones de políticas que corresponden a su mandato; b) Los temas de políticas que deban considerarse a nivel de divisiones y a nivel sectorial; c) Las interrelaciones que deben ser respaldadas por mecanismos formales de retroinformación y estar arraigados en un proceso y un marco de elaboración de políticas a nivel de todo el PNUMA. Un marco de políticas del PNUMA elaborado a través de un proceso y una interrelación en virtud de los cuales las políticas elaboradas por sectores y divisiones sean congruentes con la política institucional y la respalden y al mismo tiempo brinden la flexibilidad necesaria para que los sectores elaboren y ejecuten eficientemente programas y actividades.	El SMG debería examinar el proceso y el marco de elaboración de políticas actuales a nivel de todo el PNUMA y, si lo cree necesario, iniciar un estudio general y más profundo a los efectos de reforzar aún más el mecanismo de elaboración integrada de políticas del PNUMA que vincule la política del PNUMA con las políticas de las divisiones y regionales.	Mayor integración del proceso de elaboración de políticas del PNUMA.	Los resultados de la labor o estudio de revisión listos para la preparación del Programa de Trabajo del Bienio 2004-2005 del PNUMA	
B. Vínculos internos					
Conclusión El PNUMA establece que a nivel del programa de trabajo de las divisiones deben crearse vínculos internos y externos tendientes a la eficaz aplicación de estrategias y actividades. Los vínculos internos, que consisten en interrelaciones y aportes operacionalizadores entre las divisiones funcionales durante el diseño y la ejecución de los programas, son	Recomendación 2 Necesidad de reforzar e institucionalizar aún más los mecanismos de vínculos internos mediante la adopción de las siguientes medidas: a) Establecer "equipos de programas" formados por funcionarios de cada una de las divisiones con experiencia apropiada y pertinente sobre diversos temas sectoriales o temáticos; b) Encomendar a los equipos el examen de las propuestas	El SMG debería establecer los "equipos de programas" propuestos según lineamientos temáticos y sectoriales, para examinar la elaboración de programas y las propuestas de proyectos de modo de garantizar la integración	Mayor integración de los programas y proyectos del PNUMA que permita ampliar el alcance y las repercusiones ambientales.	2002	

Conclusiones	Recomendaciones	Medidas necesarias	Resultados previstos	Fecha de finalización	Dependencia competente
importantes para promover programas integrados. En tanto que los vínculos externos en general están adecuadamente desarrollados, la estrategia de creación de vínculos internos no ha sido observada uniforme o suficientemente. De la evaluación se desprende que los vínculos internos entre divisiones y proyectos que efectivamente existen son débiles y en el mejor de los casos han sido creados caso a caso. Como las divisiones no han promovido vínculos internos apropiados, no tienen ocasión de aprovechar la experiencia -- incluida la experiencia técnica -- mutua; lo que reduce la cobertura y los problemas ambientales que puede enfrentar cada división, reduciéndose así al mínimo la repercusión del PNUMA en materia ambiental.	pertinentes, para garantizar, durante la fase de diseño, la integración de las cuestiones ambientales pertinentes y la coherencia y complementariedad de esas propuestas con los programas o proyectos conexos; c) Comprobar la aplicación de vínculos internos, durante el diseño de un proyecto y durante la fase de ejecución del mismo. La Dependencia de Coordinación y Gestión de Programas, que representa a la representación superior, sería la encargada de cumplir ese cometido. Ella verificaría el cumplimiento del requisito referente al vínculo definido para determinado componente de programa en el programa de trabajo de las divisiones pertinentes; d) Cumplimiento del requisito referente al vínculo como uno de los requisitos previos para la aprobación de los documentos de la propuesta de programa. Los procedimientos que anteceden podrían reforzar la estructura institucional del PNUMA promoviendo un enfoque integral y la elaboración y aplicación interdivisionales conjuntas de programas y proyectos, todo lo cual podría reforzar la repercusión de las actividades del PNUMA referentes al medio ambiente.	de los problemas ambientales pertinentes, la coherencia y la complementariedad de los programas de divisiones y las propuestas de proyectos con los programas o proyectos conexos. El PAG debería seguir procurando que en los proyectos se consideren vínculos internos apropiados como los estipulados en el programa de trabajo pertinente.			

Conclusiones	Recomendaciones	Medidas necesarias	Resultados previstos	Fecha de finalización	Dependencia competente
C. Marco de gestión del conocimiento					
<u>Conclusión</u> Conforme a su mandato y su misión, el PNUMA proporciona orientación intelectual y científica a la comunidad internacional en relación con el medio ambiente, como lo muestran los numerosos productos de conocimiento ambiental que ha elaborado, referentes a metodologías, directrices técnicas, marcos de acción nacionales y regionales, instrumentos y mecanismos de políticas nacionales y regionales; iniciativas voluntarias, enfoques de ejecución de políticas y modelos de evaluación ambiental. Esos productos hacen que el conocimiento ambiental se refleje en apropiadas medidas que suscitan un entorno de mejor calidad. De hecho, los productos de conocimiento ambiental del PNUMA son ahora el patrón de referencia estándar para evaluar el medio ambiente, crear consenso ambiental y de política de desarrollo sostenible y promover medidas a nivel mundial, regional y nacional. No obstante, es más lo que debe hacer el PNUMA para institucionalizar un marco de gestión del conocimiento a nivel de todo el sistema, como lo ponen de manifiesto las pruebas siguientes:	<u>Recomendación 3</u> Se recomienda que el PNUMA ponga en marcha un examen en gran escala del marco de gestión del conocimiento con que cuenta. En este examen deberían considerarse cuestiones tales como la determinación de mecanismos que permitan aprovechar las lecciones aprendidas a través de la ejecución de actividades ambientales y nuevos conocimientos obtenidos a través de la aplicación de productos de conocimiento ambiental; el intercambio y la difusión de esas enseñanzas y nuevos conocimientos para usuarios internos y externos y el seguimiento de su aplicación, internalización y utilización. Este examen general, a nivel de todo el sistema, debe estar destinado a determinar en qué medida el marco de gestión del conocimiento del PNUMA respalda el cumplimiento de la misión de este último de influir sobre el medio ambiente mundial a través de procesos interactivos de "evaluación ambiental, elaboración de políticas y adopción de medidas ambientales". La evaluación propone que en el examen a nivel de todo el sistema se consideren las siguientes recomendaciones: a) Es cometido de los gestores superiores hacer efectiva la aplicación de las recomendaciones de los subprogramas y de las evaluaciones detalladas de los proyectos. Las medidas adoptadas para hacer más expeditivo este proceso serán evaluadas al final de 2001. Para garantizar el cumplimiento de las recomendaciones de las evaluaciones, la administración, de acuerdo con el informe sobre los progresos en la aplicación de la Dependencia de Evaluación y Control, debería considerar la posibilidad de aplicar severas medidas a los gerentes de divisiones y programas que no den cumplimiento a esa obligación;	El SMG debe considerar esas recomendaciones y dar a conocer sus decisiones o instrucciones a las divisiones, a la PCMU y a la EOU.	- Marco reforzado de gestión del conocimiento del PNUMA que fortalezca el proceso de internalización de lecciones aprendidas a través de la ejecución de actividades ambientales. Ello alimentaría el proceso de elaboración de políticas. - Fortalecimiento del papel proactivo de la EOU mediante aportes al marco de gestión del conocimiento del PNUMA.	2002	

Conclusiones	Recomendaciones	Medidas necesarias	Resultados previstos	Fecha de finalización	Dependencia competente
a) Los problemas recurrentes dados a conocer cada año por las evaluaciones de subprogramas y las evaluaciones detalladas de proyectos y las hojas de datos de autoevaluación que muestran que no se han aprovechado las enseñanzas identificadas en evaluaciones anteriores. Esos problemas recurrentes siguen dificultando la ejecución de los proyectos; b) Los continuos vacíos en la aplicación de las recomendaciones de las evaluaciones; c) El hecho de que las divisiones no presentan hojas de datos de autoevaluación referentes a proyectos en curso, y de que los gestores superiores no hacen cumplir este requisito. El incumplimiento de este requisito impide contar con información de gestión estratégica y operacional del PNUMA para mejorar en el futuro la elaboración de políticas; d) El largo proceso de elaboración, aplicación, puesta a prueba y perfeccionamiento de los productos de conocimiento ambiental del PNUMA a lo largo de diferentes lineamientos temáticos, funcionales y geográficos. Es evidente que una actividad tan compleja requiere un mecanismo de gestión del conocimiento más sólido a nivel de todo el sistema. Las conclusiones que anteceden muestran la necesidad de un sistema de gestión del conocimiento que funcione adecuadamente y consolide, divulgue y permita el seguimiento de la aplicación de recomendaciones y la internalización de lecciones aprendidas, así como la elaboración, puesta a prueba y perfeccionamiento de productos del conocimiento en todo el sistema del PNUMA.	b) Con respecto a las lecciones aprendidas y las limitaciones identificadas, la evaluación recomienda que la Dependencia de Evaluación y Control, en colaboración con la Dependencia de Gestión y Coordinación de Programas y las divisiones pertinentes, trabaje para consolidar, perfeccionar y compartir el producto final con los usuarios internos y externos utilizando un medio y un formato accesible. Este proceso debe tener los siguientes objetivos: i) Consolidación : La Dependencia de Evaluación y Control compila las lecciones aprendidas y las limitaciones identificadas en las evaluaciones de subprogramas, en las evaluaciones detalladas de proyectos y en las hojas de datos de autoevaluación; ii) Destilación de los conocimientos: La Dependencia de Evaluación y Control analiza en un informe especial las lecciones aprendidas y las limitaciones en función de su recurrencia, su alcance, sus repercusiones a nivel de todo el sistema y sus causas subyacentes. El informe es distribuido por el Director Ejecutivo Adjunto a todas las divisiones para que formulen comentarios. La Dependencia de Evaluación y Control, en colaboración con las divisiones y la Dependencia de Gestión y Coordinación de Programas, organiza un curso práctico cuyos principales materiales son los informes de la Dependencia de Evaluación y Control y la información recibida de las divisiones. En ese curso se evalúa la integridad, la utilidad y el valor agregado, la pertinencia y la aplicabilidad del diseño de futuros proyectos y políticas. Dependiendo de la importancia de las cuestiones y de las necesidades, puede invitarse a especialistas y expertos externos a participar en esos cursos prácticos. iii) Distribución y difusión: El resultado del curso práctico se publica como producto de conocimiento del PNUMA con el título <i>Evaluation Digest</i> y se distribuye en forma amplia, interna y externamente. A la luz de las conclusiones de las evaluaciones, la publicación "Evaluation Digest" de la Dependencia de Evaluación y Control puede centrarse en cuestiones temáticas, funcionales y programáticas, como ordenación integrada de zonas costeras, cuencas hidrográficas, creación de conciencia ambiental, creación de capacidad y evaluación, e impacto ambiental.				

Conclusiones	Recomendaciones	Medidas necesarias	Resultados previstos	Fecha de finalización	Dependencia competente
	c) Si bien los principales responsables de la aplicación y el perfeccionamiento de productos de conocimiento ambiental son los administradores de programas y las divisiones sustantivas, la Dependencia de Evaluación y Control y la Dependencia de Gestión y Coordinación de Programas deberían también contribuir a obtener el mayor provecho de los conocimientos derivados de esas actividades y al seguimiento de su difusión e integración en el sistema del PNUMA. Por tanto, se recomienda: i) Que la Dependencia de Evaluación y Control ponga en marcha el proceso de destilación de los perfeccionamientos, mejoras y nuevos conocimientos derivados de la evaluación de un producto de conocimiento ambiental específico. Además, que compile y consolide los perfeccionamientos registrados por las evaluaciones y los informes terminales y organice cursos prácticos en que estén representadas las divisiones sustantivas competentes, otras divisiones, la Dependencia de Coordinación y Gestión de Programas, especialistas y organizaciones participantes (organismos colaboradores y de ejecución); ii) El resultado del curso práctico, en que se identifiquen los perfeccionamientos pertinentes, se publica como actualización del producto de conocimiento original. La actualización es publicada por la división sustantiva como publicación del PNUMA, y se distribuye interna y externamente para su aplicación e internalización; iii) Las divisiones sustantivas son las titulares del proceso, la Dependencia de Evaluación y Control actúa como moderadora y supervisa la aplicación y los resultados mediante futuras evaluaciones, mientras que la Dependencia de Coordinación y Gestión de Programas se asegura de que en futuros diseños de propuestas de proyectos se utilicen, consideren o incorporen las versiones perfeccionadas más recientes del producto de conocimiento de que se trate.				
D. Aspectos programáticos					
4. Repercusión					
Conclusión					
Tal como se analiza en mayor detalle en el Informe Anual de Evaluación de 1999, en el presente informe se reconocen también las dificultades que supone la determinación de la repercusión de las	Recomendación 4				
	Habida cuenta de las diversas metodologías de evaluación que se están preparando y perfeccionando en el proceso GEO, así como de las metodologías y actividades de creación de capacidad institucional complementarias que están preparando otras divisiones sustantivas y organizaciones asociadas, el PNUMA debería centrar	Si bien es un hecho que es difícil medir el impacto de las actividades ambientales del PNUMA (cuestión que se analizó en detalle en los	Un proyecto de marco para evaluar el impacto de las actividades del PNUMA.	Final del tercer trimestre de 2002	

Conclusiones	Recomendaciones	Medidas necesarias	Resultados previstos	Fecha de finalización	Dependencia competente
actividades del PNUMA sobre el medio ambiente (Capítulo VII), especialmente en el marco del subprograma o el ciclo vital del proyecto. En la práctica al PNUMA puede no resultarle posible realizar la evaluación del impacto ambiental de todas sus actividades. Como su objetivo estratégico consiste en suscitar repercusiones en el medio ambiente, el PNUMA debería seguir examinando posibilidades de medir ese impacto. Al fin y al cabo, los productos y resultados de los proyectos no son un fin en sí mismos, sino que deben contribuir a un medio ambiente más adecuado, lo que puede determinarse evaluando su impacto. En las evaluaciones de ese género debe medirse el papel catalizador del PNUMA en cuanto lleve a terceras entidades a adoptar enfoques y soluciones elaborados por el PNUMA a los efectos de una mejor ordenación del medio ambiente.	cada vez más su atención en actividades de evaluación del impacto. Por ejemplo: - El PNUMA debería realizar más evaluaciones del impacto; - Los administradores de programas deberían utilizar metodologías de evaluación rápida para establecer durante la formulación del proyecto datos de referencia que sirvan de base para futuras evaluaciones de impacto; - Los proyectos deben incluir en el documento de proyecto componentes pertinentes de creación de capacidad para la evaluación del impacto por parte de las organizaciones nacionales o regionales involucradas; - El PNUMA debería realizar actividades de seguimiento para evaluar el impacto; - El PNUMA debería evaluar y documentar su función catalizadora y demostrar que sus productos de conocimiento influyen en los gobiernos, otras organizaciones de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales y el sector privado, a los efectos de una mejor ordenación del medio.	Informes Anuales de Evaluación de 1999 y 2000), el PNUMA debería procurar, de todos modos, elaborar un enfoque sistemático para la determinación de su impacto sobre el medio ambiente mundial. El PNUMA quizá debería examinar diversos enfoques y niveles para determinar su impacto: - La elaboración de datos de referencia a niveles regional y nacional, utilizando también los productos del proceso GEO. - Poner en marcha selectivamente actividades de seguimiento para evaluar el impacto de proyectos o programas (a través de metodologías de rápida evaluación de impactos) (por ejemplo de objetivos y procesos específicos de Programas de mares regionales). - Medición de la incidencia del PNUMA sobre comportamientos y políticas, mediante la evaluación del cumplimiento y la identificación de los gobiernos con los acuerdos regionales referentes a convenios ambientales internacionales que el PNUMA haya ayudado a			

Conclusiones	Recomendaciones	Medidas necesarias	Resultados previstos	Fecha de finalización	Dependencia competente
		crear. (Estos indicadores, como por ejemplo, el mejoramiento del conocimiento ambiental logrado a nivel internacional a través de su función catalizadora, la internalización de los temas ambientales en un proceso regional y nacional sostenible, la legislación sancionada, los mecanismos de aplicación coercitiva de normas establecidos, la institucionalización de la participación ciudadana, el nivel de descentralización de cuestiones ambientales a niveles nacional y comunitario, etc.). - El SMG debería iniciar el análisis de métodos tendientes a influir sobre la evaluación de actividades del PNUMA formando un comité con representantes de las divisiones sustantivas, la PCMU y la EOU, a los efectos de preparar un proyecto que haya de ser considerado por el SMG. - Sobre la base del proyecto, el SMG prepara una estrategia de evaluación del impacto del PNUMA que comprenda apropiados indicadores temáticos para la medición de diversos problemas ambientales.	El SMG aprueba el marco del PNUMA para la evaluación del impacto de las actividades del PNUMA a más tardar en 2003.	Final de 2002	

Conclusiones	Recomendaciones	Medidas necesarias	Resultados previstos	Fecha de finalización	Dependencia competente
		La EOU incluirá evaluaciones de impacto en su programa de trabajo anual de conformidad con la estrategia de evaluación de impacto del PNUMA arriba propuesta.			
E. <u>Diseño</u>					
<u>Conclusión</u> Tal como se discute en mayor detalle en los Capítulos IV y VII, las fallas del proceso de diseño de proyectos mencionadas en anteriores informes anuales de evaluación han salido a luz también en los actuales informes de evaluación de subprogramas y evaluaciones detalladas de proyectos. Las fallas programáticas e institucionales identificadas afectan a la ejecución de programas y proyectos en cuanto a demoras en la iniciación y finalización y omisión de lograr resultados y productos de la calidad prevista. En consecuencia la evaluación suscitó preocupaciones acerca de si se ha alcanzado la capacidad necesaria para sustentar los procesos creados y los resultados alcanzados. Por lo tanto, la evaluación pone de manifiesto la necesidad de que la administración del PNUMA adopte medidas concretas para mejorar el diseño, y por lo tanto la ejecución y repercusión, de los proyectos del PNUMA.	<u>Recomendación 5</u> A estos efectos se formulan las siguientes recomendaciones: a) El PNUMA debería institucionalizar la evaluación sistemática de los conceptos de los proyectos y la estrategia de ejecución para elaborar documentos de proyectos viables; b) El Grupo de Aprobación de Proyectos debería tomar medidas más estrictas para el examen y la aprobación de las propuestas de proyecto, a fin de establecer si el marco de formulación de cada proyecto contiene los instrumentos necesarios para evaluar las hipótesis, las estimaciones de duración del proyecto y los recursos necesarios, conforme a lo estipulado en el <u>Manual del PNUMA para la Formulación. Aprobación y Supervisión de Proyectos.</u> c) Los administradores de proyectos y programas deberían establecer adecuados mecanismos de coordinación y seguimiento; evaluar la capacidad institucional de los organismos de colaboración, ejecución y respaldo seleccionados para ejecutar los proyectos, y armonizar los respectivos procedimientos y políticas internos de las organizaciones participantes en lo que respecta a la ejecución de los proyectos.	- La PCMU, basándose en la experiencia del PGA y las conclusiones y recomendaciones de la EOU debería organizar seminarios de diseño de proyectos para administradores de tareas, coordinadores y proyectos en 2001. Ello debería continuar, con mayor frecuencia y para más participantes. - También resultaría sumamente complementario organizar actividades de capacitación sobre gestión de proyectos, para administradores de tareas, coordinadores y administradores de proyectos.	El proceso de diseño de proyectos del PNUMA cumple con mayor fidelidad las directrices detalladas en el <u>Manual para la Formulación, Aprobación, Seguimiento y Evaluación de Proyectos.</u> Los indicadores han de ser las conclusiones independientes del PAG y de la EOU.	La PCMU y la EOU, actividad continua	Proceso continuo

Clave

PAG: Grupo de Aprobación de Proyectos

PCMU: Dependencia de Coordinación y Gestión de Programas

SMG: Grupo Superior de Gestión

