

Mirando hacia el futuro:

Dr. Jorge E. Illueca Bonett *

** Director Ejecutivo del PNUMA*

El problema fundamental al que se enfrenta el PNUMA reside en no haber sabido encontrar una función eficaz que desarrollar en los seis años transcurridos desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD). En el Programa 21 se reconoce la necesidad de potenciar y fortalecer la función del PNUMA y su Consejo de Administración, algo que aún está por hacer.

La Declaración de Nairobi sobre el papel y el mandato del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, aprobada por los Ministros y Jefes de las delegaciones en el 19° *período de sesiones del Consejo de Administración, constituye un pilar esencial para fortalecer el PNUMA y permitirle desempeñar sus funciones como principal órgano de las Naciones Unidas en la esfera del medio ambiente. El desafío que el PNUMA y su órgano de gobierno tienen ante sí es dar una nueva forma al PNUMA estructurándolo como una organización con la autoridad legislativa y los recursos, en cantidad suficiente y de obtención predecible, necesarios para desempeñar eficazmente su mandato como «la principal autoridad ambiental mundial que establezca las actividades mundiales en pro del medio ambiente, promueva la aplicación coherente de los aspectos ambientales del desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas y actúe como defensor autorizado del medio ambiente a nivel mundial». En su situación actual, la organización no está equipada para desempeñar eficazmente la función que se le asigna en el Programa 21 y en la Declaración de Nairobi. Se han analizado seriamente algunas opciones institucionales para el fortalecimiento del PNUMA, incluida su posible evolución hacia una autoridad mundial en la esfera del medio ambiente con funciones catalíticas, normativas y operacionales. La reforma del PNUMA, orientada hacia su conversión en una organización que pueda responder eficazmente a los acuciantes problemas presentes en el período posterior a la CNUMAD, debería ser el objetivo fundamental de su nuevo Director Ejecutivo.*

Sin embargo, si no se dispone de la estructura institucional de gestión apropiada, la Declaración de Nairobi y sus aspiraciones de conseguir la revitalización del PNUMA seguirán siendo palabras huecas que no se traducirán en hechos. Es necesario conseguir inmediatamente una secretaría bien organizada y motivada, capaz de prestar servicios eficaces y facilitar a los gobiernos la tarea de convertir al PNUMA en la clase de organización que se precisa para promover el programa ambiental mundial y ejecutar de forma eficiente el Programa para 1998-1999.

Como Director Gerente del PNUMA y Director Ejecutivo Auxiliar para el Programa, me encuentro en la posición privilegiada de conocer en detalle los principales obstáculos en materia de gestión, administrativos y

financieros que han limitado el funcionamiento de la secretaría en el bienio 1996-1997. Como representante de la organización en las consultas con el Comité de Representantes Permanentes ante el PNUMA sobre el Examen de mitad de período y el estado de la ejecución del Programa de trabajo para 1996-1997, soy plenamente consciente de la preocupación de los gobiernos por la gestión del PNUMA, incluida la ejecución del Programa, y su deterioro desde la celebración de la CNUMAD.

No obstante, la organización necesita algo más que una gestión firme. Como Secretario Ejecutivo que fui de la Comisión Nacional sobre el Medio Ambiente de Panamá, que he representado a mi país como embajador plenipotenciario y elegido Presidente del Consejo de Administración del PNUMA (1987-1988), creo poseer también la sensibilidad política y la capacidad probada de crear consenso que son esenciales para situar al PNUMA en primera línea en la defensa del medio ambiente y ponerlo en condiciones de asumir la función que de él se espera de acuerdo con el Programa 21 y la Declaración de Nairobi.

Para llevar a cabo la revitalización del PNUMA y la ejecución acertada de su programa es necesario contar con la colaboración y la participación de los órganos subsidiarios del Consejo de Administración: el Comité de Alto Nivel de Ministros y Funcionarios y el Comité de Representantes Permanentes ante el PNUMA. Es necesario que ambos trabajen juntos en una relación simbiótica que, por si sola, servirá para alimentar el proceso mismo de revitalización.

Las sólidas relaciones que he conseguido desarrollar con los Ministros y los representantes permanentes ante el PNUMA a lo largo del último decenio ayudarán a facilitar una colaboración fructífera. Del mismo modo, como ciudadano de un país en desarrollo que ha participado ampliamente en negociaciones con países desarrollados y con países en desarrollo, estimo que puedo ayudar a tender puentes entre el Norte y el Sur en pro de la solución de problemas ambientales críticos.

Si tuviera el honor de ser elegido Director Ejecutivo del PNUMA, tengo previsto alcanzar en un plazo de 100 días los siguientes objetivos:

Volver a desplegar los buenos oficios de Director Ejecutivo del PNUMA como foro al que países o convenios puedan dirigirse y pedir ayuda para lograr el consenso en torno a problemas ambientales críticos;

Delinear un esquema del proceso de reforma del PNUMA para su examen por los gobiernos, teniendo presentes la Declaración de Nairobi, las decisiones adoptadas por la Asamblea General en su período extraordinario de sesiones y las decisiones que adopte el Consejo de Administración en su próximo período extraordinario de sesiones;

Reorientar la organización de manera coherente con la visión que se expone en la Declaración de Nairobi, para que tenga una voz más fuerte, más permanente en los asuntos relacionados con el medio ambiente mundial;

Preparar una estrategia financiera para el bienio 1998-1999 en la que se contemplen las necesidades de recursos y de cash flow;

Hacer un seguimiento de la aplicación de las recomendaciones que figuran en el examen del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente realizado por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna; y

Fortalecer el apoyo a las secretarías de los convenios en un esfuerzo por crear efectos sinérgicos en el continuo desarrollo de instrumentos jurídicos para la protección del medio ambiente a nivel mundial.

Evaluación ambiental, desarrollo de políticas y ordenación del medio ambiente serán, a nivel de división, los tres pilares sobre los que se sustente el programa del PNUMA para 1998-1999 y su continuación en el futuro, centrado en la aplicación de los elementos básicos del mandato del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente revitalizado que se exponen en el párrafo 3 de la Declaración de Nairobi. Además, creo firmemente que el programa para 1998-1999 ha de ser la plataforma de lanzamiento de un PNUMA nuevo y revitalizado.

Para que el PNUMA pueda desempeñar su función como autoridad mundial en la esfera del medio ambiente, ha de estar en primera línea a la hora de evaluar las tendencias ambientales a nivel regional y mundial; alertar al mundo de las amenazas al medio ambiente y los problemas ambientales incipientes; formular opciones de política y estrategias para responder a problemas acuciantes; y, lo que es más importante, constituirse en el principal foro político en que los gobiernos, todos los sectores de la sociedad y demás partes interesadas hagan frente colectivamente a los problemas críticos y las amenazas al medio ambiente. Para conseguirlo, es necesario fortalecer la labor de evaluación de la organización. Es necesario prestar más atención a los vínculos de la investigación científica con la labor de evaluación que realiza la organización y con las necesidades de los encargados de la formulación de políticas. Desde el punto de vista de la política, el PNUMA ha de ser mucho más incisivo en la elaboración de documentos de política y estrategia sobre los problemas ambientales incipientes, las amenazas y los problemas críticos, tanto a nivel mundial como regional, tal vez mediante una nueva esfera de actividades dedicada a la planificación de políticas y estrategias.

Gran parte del trabajo normativo de la organización se lleva a cabo por medio del desarrollo y la aplicación del derecho ambiental internacional, de lo que da prueba el creciente número de convenios ambientales esenciales

del ámbito mundial y regional cuya elaboración ha catalizado el PNUMA en los últimos dos decenios. Como se indica en la Declaración de Nairobi, ese trabajo ha de seguir siendo un elemento básico del Programa de medio ambiente. Sin embargo, es necesario prestar mucha más atención al fomento de otro tipo de normas internacionales comunes, así como al cumplimiento de los acuerdos internacionales y a la resolución de controversias. El PNUMA debe velar también por que el aumento del número de acuerdos ambientales internacionales no conduzca a una fragmentación del trabajo realizado en pro de la ordenación del medio ambiente. Una mayor proporción de los recursos de la organización ha de canalizarse hacia la creación de vínculos programáticos entre estos acuerdos, según sea necesario. Hoy más que nunca, es preciso que el PNUMA esté dispuesto a potenciar el efecto sinérgico de nuestros esfuerzos por proteger el medio ambiente mundial. Ninguna otra organización tiene las ventajas comparativas de que goza el PNUMA para desempeñar esta tarea.

La traducción de los resultados de las evaluaciones y las decisiones de política en estrategias de respuesta y planes de acción concretos se lleva a cabo, en gran medida, mediante la prestación de apoyo a los gobiernos por la parte de la organización dedicada a la ordenación ambiental. Es ahí donde se realiza gran parte del trabajo básico de la secretaría del PNUMA, incluido el desarrollo y la aplicación del derecho ambiental internacional. Dados los limitados recursos de que dispone la organización, es imprescindible que los líderes de la secretaría pongan en práctica un programa de gestión integrado, intersectorial, que, al mismo tiempo que dá respuesta a la amplia gama de decisiones adoptadas por el Consejo de Administración, contemple importantes esferas de internas, tales como:

Los informes sobre el estado del medio ambiente, incluido el informe titulado Perspectiva del Medio Ambiente Mundial;

La coordinación y vinculación programática entre los convenios y acuerdos internacionales existentes en la esfera del medio ambiente;

El desarrollo del derecho ambiental internacional, incluida la negociación de nuevos convenios internacionales sobre el consentimiento fundamentado previo para los productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional (CFP) y sobre los contaminantes orgánicos persistentes (COP);

La elaboración de opciones de política, instrumentos y métodos para ayudar a los gobiernos, especialmente los de los países en desarrollo y los de los países con economías en transición, a analizar los vínculos existentes entre el medio ambiente, la economía y el comercio;

El Plan de Acción Mundial para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra;

La ordenación ambientalmente racional de los recursos de agua dulce; y

La producción y el consumo sostenibles.

Para que el Programa pueda ejecutarse de forma eficaz, el PNUMA ha de adaptarse a las necesidades de los países, especialmente a aquellos más necesitados, como los países en desarrollo, los países con economías en transición y los pequeños Estados insulares en desarrollo. Trabajando con organizaciones asociadas y con la sociedad civil, la organización debería fortalecer la prestación de servicios de asesoramiento y de formulación de políticas a los gobiernos, especialmente en esferas como el desarrollo institucional y la ordenación ambiental.

Es esencial que el PNUMA cuente con un liderazgo establecido en torno a una clara comprensión de los problemas ambientales, las preocupaciones de los gobiernos y la capacidad de la propia organización. Estimo que puedo ofrecer esa clase de liderazgo, que transformará el PNUMA en un órgano conocido por ser adaptable, transparente, eficaz y eficiente y estar bien centrado en sus objetivos.