



Convenio sobre la Diversidad Biológica

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/COP/10/7/Add.1
15 de octubre de 2010

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

CONFERENCIA DE LAS PARTES EN EL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Décima reunión

Nagoya, Japón, 18-29 de octubre de 2010

Tema 7 del programa provisional*

INFORME DEL SECRETARIO EJECUTIVO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DEL CONVENIO Y EL PRESUPUESTO PARA EL FONDO FIDUCIARIO DEL CONVENIO

Nota del Secretario Ejecutivo

Adición

REVISIÓN DE LOS ARREGLOS ADMINISTRATIVOS ENTRE EL PNUMA Y LA SECRETARÍA DEL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

I. INTRODUCCIÓN

1. En su séptima reunión, la Conferencia de las Partes, por decisión VII/33, invitó al Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y al Secretario Ejecutivo del Convenio sobre la Diversidad Biológica a que examinaran y revisaran los arreglos administrativos entre el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Secretaría del Convenio e informaran al respecto a la Conferencia de las Partes en su octava reunión.

2. En su octava reunión, la Conferencia de las Partes, por decisión VIII/10, párrafo 13, invitó al Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y al Secretario Ejecutivo a que concluyeran la revisión de los arreglos administrativos a efectos de que esta pudiera ser considerada en su novena reunión.

3. Por decisión IX/29, adoptada en su novena reunión, la Conferencia de las Partes instó al Director Ejecutivo del PNUMA y al Secretario Ejecutivo a que concluyeran la revisión para que esta fuera considerada por la Conferencia de las Partes en su décima reunión, tomando en consideración las decisiones IV/17, VII/33 y VIII/10, y pidió al Secretario Ejecutivo que entre la novena y la décima reunión informara al Presidente y a la Mesa sobre los avances logrados al respecto. El Secretario Ejecutivo ha informado regularmente a la Mesa de la Conferencia de las Partes sobre el estado de las relaciones con el PNUMA, y se ha enviado correspondencia pertinente a sus integrantes. El tema de los gastos de apoyo al programa fue planteado por el Secretario Ejecutivo en casi todas las reuniones celebradas por la Mesa en el período 2008-2010. En marzo de 2010, el Secretario Ejecutivo presentó a la

* UNEP/CBD/COP/10/1.

...

Mesa una nota detallada sobre el tema del 13 por ciento de cargo de apoyo al programa aplicado a todos los gastos de las contribuciones de las Partes a los fondos fiduciarios de la Secretaría.

4. El objetivo de la presente nota es informar a las Partes sobre el estado de aplicación de las decisiones de la Conferencia de las Partes.

II. ANTECEDENTES

5. Durante la negociación del Convenio sobre la Diversidad Biológica, entre 1988 y 1992, el PNUMA ofició de secretaría para el Comité Intergubernamental de Negociación. Las funciones de la secretaría fueron desempeñadas por la Unidad de Diversidad Biológica del PNUMA. Al aprobarse el Convenio, en su artículo 40, referido a la secretaría, se pidió al Director Ejecutivo del PNUMA que proporcionara la secretaría indicada en el artículo 24 en carácter provisional durante el período comprendido entre la fecha de entrada en vigor y la primera reunión de la Conferencia de las Partes. Con el apoyo financiero de Suiza, la Directora Ejecutiva del PNUMA estableció una secretaría provisional, separada de la Unidad de Diversidad Biológica del PNUMA, que funcionó en Ginebra entre 1993 y 1995. El artículo 24 del Convenio estipula que en su primera reunión la Conferencia de las Partes “designará la Secretaría escogiéndola entre las organizaciones internacionales competentes que se hayan mostrado dispuestas a desempeñar las funciones de Secretaría establecidas en el presente Convenio”.

6. El tema de la selección de una organización competente que oficiara de anfitriona de la Secretaría Permanente fue tratado en la primera y segunda reunión del Comité Intergubernamental del Convenio sobre la Diversidad Biológica en 1994.¹ El Comité aprobó once criterios para la selección de la organización que habría de brindar servicios de secretaría al Convenio, a saber:²

- a) pertinencia del mandato, los objetivos generales y las actividades sustantivas de la organización con respecto a los fines y objetivos del Convenio;
- b) medida en que la organización podría facilitar apoyo técnico a la labor sustantiva que habría de realizarse en virtud del Convenio y que sería coordinada por la secretaría;
- c) participación anterior o actual en el proceso relacionado con el desarrollo o funcionamiento del Convenio, u otros indicadores de familiaridad con el Convenio;
- d) eficacia demostrada de la organización en su propia esfera de actividad;
- e) la organización como contexto para establecer relaciones de trabajo eficaces con otros convenios y sus secretarías, especialmente los relacionados con la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo sostenible;
- f) experiencia en el desempeño de funciones de secretaría para un proceso intergubernamental;
- g) infraestructura organizativa existente —sistemas de información, instrumentos de comunicación— y marco financiero y administrativo conducente al desempeño de las funciones de la secretaría;
- h) la medida en que la organización aseguraría la autonomía y la independencia de la secretaría, particularmente en lo que atañe a su administración y presupuesto;
- i) la experiencia de la organización en las cuestiones relativas a la conservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de sus componentes, y el reparto justo y equitativo en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos;

¹ Véanse los documentos UNEP/CBD/COP/1/3 y UNEP/CBD/COP/1/4.

² UNEP/CBD/COP/1/4, párr. 112.

j) la capacidad de la organización para actuar en los niveles mundial, regional y nacional; su accesibilidad a los gobiernos y organizaciones no gubernamentales y su colaboración con ellos; la eficiencia de su sistema de comunicaciones y de su infraestructura para la obtención de información;

k) la capacidad de la organización para ajustarse a la decisión que tome en el futuro la Conferencia de las Partes respecto de la ubicación de la secretaría.

7. En su primera reunión, celebrada en Nassau en 1994, la Conferencia de las Partes consideró propuestas de seis organizaciones internacionales que se ofrecían para oficiar de anfitrionas de la secretaría permanente, ya sea individualmente o como parte de un consorcio de organizaciones, a saber: la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Oceanográfica Intergubernamental (COI) de la UNESCO, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y el PNUMA. Por decisión I/4, la Conferencia de las Partes designó “al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente para desempeñar las funciones de Secretaría del Convenio, salvaguardando al mismo tiempo su autonomía para llevar a cabo las funciones que se mencionan en el artículo 24”.

8. La decisión se fundó en el compromiso del PNUMA, expresado en carta del 4 de julio de 1994 enviada por la Sra. Elizabeth Dowdeswell, Directora Ejecutiva del PNUMA, a la Sra. Angela Cropper, Secretaria Ejecutiva de la Secretaría Provisional. La oferta figura en el apéndice del anexo I del documento UNEP/CBD/COP/1/9, donde se transcribe copia de la misma. Con respecto a la labor sustantiva, la oferta del PNUMA disponía lo siguiente:

“2.2.5 La secretaría del Convenio tendría un acceso inmediato y privilegiado, en apoyo de su trabajo, a los conocimientos especializados, la capacidad y los productos de esos centros de actividad del programa.

(...)

“2.9.2 El PNUMA seguirá tomando todas las medidas posibles, dentro de su ámbito de competencia, para que puedan alcanzarse las metas y objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica.”

(...)

“3.1.1 El PNUMA está dispuesto a ofrecer, en su esfera de competencia y en el límite de sus capacidades, cualquier servicio y apoyo que pueda desear la Conferencia de las Partes y que solicite la secretaría para el desempeño de sus funciones. Tendrán que convenirse con la secretaría del Convenio los pormenores de ese apoyo, según se solicite.”

(...)

“3.1.2dicho apoyo comprenderá insumos técnicos a la labor de la secretaría, sistemas de apoyo administrativo, datos y servicios de información, servicios de conferencias y anticipos provisionales en efectivo para garantizar la corriente de efectivo de la secretaría.”

9. Con respecto a los criterios relacionados con la forma en que la organización aseguraría “la autonomía y la independencia” de la secretaría, particularmente en lo que atañe a su administración y presupuesto, el PNUMA se comprometía a:

“2.8.1 La autonomía operacional de que disfruta la Secretaría Provisional del Convenio sobre la Diversidad Biológica se mantendrá en la forma en que la solicite la Conferencia de las Partes. El PNUMA reconoce que los jefes de las secretarías de los convenios son responsables ante las respectivas conferencias de las Partes por lo que respecta a sus mandatos y solicitudes. Entiende que el papel de la organización escogida para prestar servicios de secretaría a un convenio es proporcionar un marco estructural para facilitar a la secretaría el desempeño de sus funciones, principalmente respaldándola y orientándola en asuntos de personal, administrativos y de gestión financiera con arreglo a las exigencias del sistema de las Naciones Unidas. El PNUMA reconoce la

necesidad de actuar con flexibilidad en la aplicación de sus sistemas y prácticas cuando sea necesario para velar por la eficiencia y eficacia de una secretaría en relación con los mandatos y expectativas de la Conferencia de las Partes.”

“3.2.1 Si bien es el PNUMA el que proporciona los servicios de la Secretaría Provisional del Convenio, se reconoce la distinción jurídica y oficial entre ésta y el PNUMA. Esta relación continuará con la secretaría, especialmente ya que para entonces se habrán establecido los consejos de administración del Convenio. En esa forma, la secretaría gozará de máxima autonomía operacional en su respuesta a los mandatos, solicitudes y necesidades de la Conferencia de las Partes. El PNUMA reconoce el papel ejecutivo de la secretaría en lo tocante a promover el Convenio, y reconoce al jefe de la secretaría como jefe ejecutivo de ese proceso. Por tanto, se reconoce a la secretaría como principal órgano ejecutivo en cuestiones relacionadas con el Convenio. Se reflejó este criterio del PNUMA en su creación de un puesto de jefe de la Secretaría Provisional de categoría superior en el sistema de las Naciones Unidas. Habida cuenta de la función de la Conferencia de las Partes como órgano administrativo del Convenio, el jefe de la secretaría rendirá cuentas directamente a la Conferencia de las Partes de las decisiones independientes que adopte en cuestiones que afecten el funcionamiento de la secretaría.”

II. ARREGLOS ADMINISTRATIVOS ENTRE EL DIRECTOR EJECUTIVO DEL PNUMA Y EL SECRETARIO EJECUTIVO

10. En su tercera reunión, la Conferencia de las Partes, por decisión III/23, invitó a la Directora Ejecutiva del PNUMA y al Secretario Ejecutivo a que elaboraran procedimientos para el funcionamiento de la Secretaría Permanente del Convenio sobre la Diversidad Biológica con el fin de aclarar sus funciones y responsabilidades y lograr una mayor eficacia, procurando concluir la tarea a más tardar el 27 de enero de 1997. Dicha decisión destacó que: “en esos procedimientos se debe prever la autonomía y la eficacia gerencial de la Secretaría Permanente y su capacidad para atender a las necesidades del Convenio, así como establecerse la responsabilidad administrativa del Secretario Ejecutivo ante la Conferencia de las Partes”. Asimismo destacó que “dichos procedimientos deben ser conformes a los reglamentos y reglamentaciones de las Naciones Unidas en materia financiera y de personal y a la decisión I/4 de la Conferencia de las Partes y, en la medida de lo posible y cuando procediera, ajustarse a los arreglos sobre personal, finanzas y servicios comunes acordados entre las Naciones Unidas y la Convención Marco sobre el Cambio Climático”. También pidió al Secretario Ejecutivo que distribuyera oportunamente a las Partes copia de los procedimientos acordados y que informara sobre la aplicación de esos arreglos a la Conferencia de las Partes, en su cuarta reunión, por conducto de la Mesa.

11. Como resultado de esto, los Arreglos Administrativos entre el PNUMA y la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica se suscribieron el 30 de junio de 1997 y fueron aprobados por decisión IV/15 de la Conferencia de las Partes en mayo de 1998. Sin embargo, muchas de las disposiciones, en particular las referidas a la autonomía de la Secretaría, siguen sin aplicarse. Por otra parte, con el establecimiento de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi (ONUN) en 1996 no quedó clara la distinción de responsabilidades entre la ONUN y el PNUMA en lo que respecta al cumplimiento de la oferta del PNUMA de oficiar de organismo anfitrión de la Secretaría. La ONUN está encargada de los servicios de conferencias, administrativos y financieros, así como de la seguridad del PNUMA; sin embargo, en los Arreglos Administrativos de 1997 no se hace referencia alguna a la función de la ONUN. La disociación de la función del Director General de la ONUN y el Director Ejecutivo del PNUMA puso de relieve la necesidad de distinguir también claramente la función y responsabilidad de la ONUN en el cumplimiento del compromiso del PNUMA de oficiar de anfitrión de la Secretaría.

12. Luego de que se elevara el puesto de Secretario Ejecutivo a la categoría de Subsecretario General de las Naciones Unidas en 2002 y de que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobara un nuevo procedimiento para la contratación de personal, la Conferencia de las Partes, en su séptima reunión, celebrada en Kuala Lumpur en febrero de 2004, pidió que se revisaran los arreglos administrativos

acordados con el PNUMA.³ La Conferencia de las Partes luego reiteró ese pedido en sus reuniones octava y novena.⁴

III. NEGOCIACIÓN SOBRE LA REVISIÓN DE LOS ARREGLOS ADMINISTRATIVOS

13. El 5 de enero de 2006, el Secretario Ejecutivo del Convenio, luego de tomar posesión del cargo, envió al Director Ejecutivo la decisión VII/33 de la Conferencia de las Partes, junto con un proyecto de versión revisada de los arreglos administrativos. Debido a su inminente partida, el entonces Director Ejecutivo recomendó que el tema fuera tratado por su sucesor. En su octava reunión, celebrada en Curitiba en marzo de 2006, la Conferencia de las Partes tomó nota de la respuesta del Director Ejecutivo y, por decisión VIII/10, párrafo 13, invitó al “Director Ejecutivo del PNUMA y al Secretario Ejecutivo a que finalicen la revisión a efectos de que sea considerada por la Conferencia de las Partes en su novena reunión, tomando en cuenta las decisiones IV/17 y VII/33, y la necesidad de un proceso transparente y objetivo para la designación del Secretario Ejecutivo, que incluya la participación de la Conferencia de las Partes y su Mesa de manera conforme con el párrafo 1 de la decisión IV/17, que se refiere a la consulta con la Conferencia de las Partes por conducto de su Mesa antes de designar al Secretario Ejecutivo y a la autoridad de la Conferencia de las Partes para determinar la duración del mandato del Secretario Ejecutivo.” La decisión VIII/10 de la Conferencia de las Partes fue comunicada al Director Ejecutivo el 15 de junio de 2006, inmediatamente después de su designación. En su respuesta de fecha 10 de julio de 2006, el Director Ejecutivo informó que el PNUMA estaba procurando abordar las cuestiones más amplias relacionadas con el apoyo administrativo a los convenios administrados por el PNUMA. El 31 de julio de 2006, el Director Ejecutivo informó al Secretario Ejecutivo que el proyecto de arreglos administrativos estaba siendo examinado. La necesidad de finalizar la revisión de los arreglos administrativos ha sido planteado regularmente por el Secretario Ejecutivo en casi todas sus reuniones bilaterales con el Director Ejecutivo. El 31 de enero de 2008, se envió carta al Director Ejecutivo recordándole la necesidad de concluir la revisión de los arreglos antes de la novena reunión de la Conferencia de las Partes, a celebrarse en Bonn en mayo de ese año. En su respuesta de fecha 20 de marzo de 2008, el Director Ejecutivo informó que se había establecido un grupo de tareas del PNUMA encargado de revisar los arreglos administrativos con los acuerdos ambientales multilaterales.

14. En el párrafo 18 de su decisión IX/29, adoptada en la reunión celebrada en Bonn, la Conferencia de las Partes instó al Director Ejecutivo del PNUMA y al Secretario Ejecutivo a “que finalicen la revisión [de los arreglos administrativos] a efectos de que sea considerada por la Conferencia de las Partes en su décima reunión, tomando en cuenta las decisiones IV/17, VII/33 y VIII/10”, y pidió al Secretario Ejecutivo que entre la novena y décima reunión de la Conferencia de las Partes informara al Presidente y a la Mesa acerca de los progresos sobre este asunto.

15. El pedido de la Conferencia de las Partes fue cursado oficialmente al Director Ejecutivo el 11 de junio de 2008 y planteado en la mayoría de las reuniones bilaterales que mantuvo con el Secretario Ejecutivo, empezando con una reunión celebrada el 30 de junio de 2008 en Nueva York. El 14 de julio de 2008 y el 6 de octubre de 2008 se presentaron al Director Ejecutivo versiones revisadas de los arreglos administrativos. Cabe señalar que la auditoría de la Secretaría realizada por la Junta de Auditores de las Naciones Unidas en 2009⁵ pidió al Director Ejecutivo del PNUMA y al Secretario Ejecutivo que finalizaran la revisión de los arreglos administrativos.

16. La Mesa de la Conferencia de las Partes fue informada regularmente al respecto. El tema de los gastos generales se trató en cinco reuniones de la Mesa celebradas durante el período entre sesiones. En la undécima reunión, celebrada en Cali en marzo de 2010, se presentó un documento con un análisis detallado del tema de los gastos generales de administración.

³ Decisión VII/33, párr. 6.

⁴ Decisiones VIII/10, párr. 13, y IX/29, párr. 18.

⁵ UNEP/CBD/COP/10/INF/9.

17. El 3 de agosto de 2010, el Secretario Ejecutivo recibió un proyecto de delegación de autoridad de parte del Director Ejecutivo del PNUMA. El 14 de setiembre de 2010 recibió una versión revisada.

IV. GASTOS DE APOYO AL PROGRAMA

18. El tema de los gastos de apoyo al programa cobrados por el PNUMA ha sido abordado en una serie de estudios, incluido un informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI), así como un informe de 2007 del Grupo de Tareas establecido por el Director Ejecutivo y un informe preparado por un consultor en 2009 sobre la recuperación, asignación y utilización por el PNUMA de los gastos de apoyo al programa. En el párrafo 31 del informe se señala que han existido amplias manifestaciones de insatisfacción, incluso d parte del PNUMA y de personal de los acuerdos ambientales multilaterales, por la falta de transparencia y coherencia en la gestión y asignación de los gastos de apoyo del programa. Han surgido preguntas sobre la eficacia y eficiencia del PNUMA como proveedor de servicios de apoyo y se expresiones de frustración respecto a la capacidad o la disposición del PNUMA para explicar, incluso a las conferencias de las partes en los convenios de medio ambiente, la forma en que administra y emplea los gastos de apoyo al programa. Entrevistas a personal de otros acuerdos ambientales multilaterales revelaron menos inquietudes por la tasa de gastos de apoyo al programa que por la distribución de los recursos de gastos de apoyo al programa entre el PNUMA, la ONUN y los acuerdos ambientales multilaterales.

19. Al asumir el cargo, el Secretario Ejecutivo tomó la iniciativa de suspender la práctica que existía desde 1999 de contratar intérpretes independientes para las reuniones realizadas en el marco del Convenio. Firmó un acuerdo de dos años con la ONUN (2008-2010) por el cual esta brindaría tales servicios en calidad de proveedora de servicios del organismo anfitrión. La decisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas de crear un puesto especial de Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, contenida en la resolución 64/243 del 24 de febrero de 2010, hace que sea necesario aclarar la función de la ONUN en la provisión de servicios de apoyo a conferencias para el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

20. El Secretario Ejecutivo ha sugerido al Director Ejecutivo del PNUMA que amplíe los arreglos de la CITES (Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres), acordados en 2001, extendiéndolos a la Secretaría del Convenio para cubrir sus actividades financiadas a través de contribuciones voluntarias.

V. CONCLUSIONES

21. Luego de extensos intercambios, incluido con la Oficina Ejecutiva del Secretario General y la Oficina de Asuntos Jurídicos, el Director Ejecutivo del PNUMA y el Secretario Ejecutivo han acordado proceder sobre la base de los arreglos administrativos revisados e incluir en los mismos disposiciones sobre mecanismos de delegación de autoridad y rendición de cuentas que respeten la autonomía de la Secretaría del Convenio y su vínculo institucional con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. El Director Ejecutivo y el Secretario Ejecutivo también han acordado que la revisión final de los arreglos administrativos tenga en cuenta los arreglos administrativos refrendados en la cuarta reunión de la Conferencia de las Partes, celebrada en 1998, y cumpla los requisitos de las decisiones pertinentes de la Conferencia de las Partes y el Consejo de Administración del PNUMA, así como opiniones pertinentes emitidas por el Secretario General de las Naciones Unidas y resoluciones de la Asamblea General.

22. El Director Ejecutivo y el Secretario Ejecutivo lamentan no haber podido cumplir con el pedido de la Conferencia de las Partes de finalizar la revisión de los arreglos administrativos a tiempo para su décima reunión, y se comprometen a cumplirlo lo antes posible y, en cualquier caso, no más allá de la undécima reunión de la Conferencia de las Partes.