



**Consejo de
Administración del
Programa de las Naciones
Unidas
para el Medio Ambiente**

Distr. General
23 de febrero de 2004

Español
Original: INGLÉS

**Octavo período extraordinario de sesiones
del Consejo de Administración/Foro
Ambiental Mundial a Nivel Ministerial**
Jeju, República de Corea, 29 a 31 de marzo de 2004
Tema 7 del programa provisional*
Gobernanza ambiental a nivel internacional

**Documento expositivo relativo a la cuestión de la composición
universal del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a
Nivel Ministerial**

Nota del Director Ejecutivo

El Director Ejecutivo tiene el honor de transmitir, en el anexo de la presente nota, un documento expositivo relativo a la cuestión de la composición universal del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial (PNUMA). El documento se publicó originalmente con la signatura UNEP/IEG/UM/1/1, de fecha 16 de junio de 2003, y se distribuyó a todos los gobiernos junto con una carta del Director Ejecutivo en la que éste les pedía que formularan sus opiniones sobre el asunto.

* UNEP/GCSS.VIII/1.

K0470550(S) xx0204 xx0204

Para economizar recursos, sólo se ha impreso un número de ejemplares del presente documento. Se ruega a los delegados que lleven sus propios ejemplares a las reuniones y eviten solicitar otros.

Anexo

Composición universal del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

I. Antecedentes

1. Al crearse el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Asamblea General, en su resolución 2997 (XXVII), de 15 de diciembre de 1972, impulsada por su sensibilización ante la “necesidad urgente de arreglos institucionales permanentes dentro del sistema de las Naciones Unidas para la protección y el mejoramiento del medio ambiente”, decidió establecer un Consejo de Administración del PNUMA, compuesto por 58 miembros elegidos por la Asamblea General por períodos de tres años sobre la base siguiente: 16 puestos para Estados de África, 13 para Estados de Asia, seis para Estados de Europa Oriental, diez para Estados de América Latina, y 13 para Estados de Europa Occidental y otros Estados.

2. En la misma resolución, la Asamblea General decidió que el Consejo de Administración debía rendir informes anuales a la Asamblea General, a través del Consejo Económico y Social, de manera que éste pudiese transmitir a la Asamblea las observaciones que considerara necesarias sobre dichos informes, especialmente en lo que hiciera a cuestiones de coordinación y a la relación de las políticas ambientales y los programas dentro del sistema de las Naciones Unidas y las políticas y prioridades generales de carácter económico y social. Esta función del Consejo Económico y Social se ajusta al artículo 64 de la Carta de las Naciones Unidas, el que se señala que está encargado de obtener informes regulares de los organismos especializados y de orientar la coordinación y la integración a nivel de todo el sistema de los aspectos ambientales y de desarrollo de las políticas y programas de las Naciones Unidas. La relación entre el Consejo de Administración del PNUMA y el Consejo Económico y Social se ha precisado en la decisión 1995/207 adoptada por éste el 10 de febrero de 1995, por la cual resolvió que “cuando en su período de sesiones sustantivo de 1995 examinara el informe de la Comisión de Asentamientos Humanos sobre su 15º período de sesiones y el informe del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente sobre su 18º período de sesiones, no examinaría nuevos proyectos de propuestas, excepción hecha de las recomendaciones concretas contenidas en esos informes que requiriesen la adopción de medidas de su parte y las propuestas sobre cuestiones relativas a los aspectos de coordinación de la labor de dichos órganos”. En subsiguientes períodos de sesiones, el Consejo Económico y Social simplemente tomó nota de los informes del Consejo de Administración del PNUMA, sin adoptar medidas concretas.

3. Desde su creación, el PNUMA ha evolucionado para atender a las exigencias cada vez mayores planteadas por la protección mundial del medio ambiente, y las decisiones del Consejo de Administración han contribuido a la elaboración de cierto número de acuerdos multilaterales sobre cuestiones ambientales a nivel mundial. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre para la Tierra) de 1992 y las convenciones y convenios mundiales sobre el medio ambiente adoptados en aquella oportunidad y a lo largo de los años subsiguientes añadieron, en el contexto del desarrollo sostenible, nuevos elementos al mandato y a las funciones del PNUMA.

4. Al reflejar tales cambios, el Consejo de Administración del PNUMA, en la Declaración de Nairobi sobre la función y el mandato del PNUMA¹ aprobada por su decisión 19/1, de 7 febrero de 1997, declaró que la función del PNUMA consistía en ser la autoridad directiva a nivel mundial en materia de medio ambiente que establece el programa mundial relativo al medio ambiente, fomenta la aplicación coherente de las dimensiones ambientales del desarrollo sostenible en el seno del sistema de las Naciones Unidas y sirve de defensor autorizado del medio ambiente mundial. A ese fin, el Consejo decidió fortalecer la estructura de gobernanza del PNUMA y, en ese contexto, puso de relieve que el PNUMA debe servir de foro de nivel mundial en material de políticas y decisiones para ministros y funcionarios de gobierno de alto nivel a cargo de cuestiones ambientales. La declaración fue apoyada por la Asamblea General en su resolución S-19/2 del 28 de junio de 1997, aprobada con ocasión del examen quinquenal de los resultados de la Cumbre para la Tierra.

5. Como parte de la iniciativa de reforma de las Naciones Unidas, emprendida por el Secretario General en 1998 titulada “Renovación de las Naciones Unidas”, la Asamblea General, habiendo considerado la recomendación del Equipo de Tareas sobre el medio ambiente y los asentamientos humanos, creado por el Secretario General, aprobó la resolución 53/242, de 28 de julio de 1999. En esa resolución, la Asamblea General acogía con beneplácito la propuesta de instituir un foro mundial sobre el medio ambiente, de nivel ministerial y periodicidad anual, constituido por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en los años en que éste celebrara sus períodos ordinarios de sesiones y que en los años alternos el foro adoptara la forma de un período extraordinario de sesiones del Consejo de Administración, en el que los participantes pudieran reunirse para examinar las cuestiones de política importantes e incipientes en la esfera del medio ambiente, teniendo debidamente en cuenta la necesidad de velar por el funcionamiento eficaz y eficiente de los mecanismos de gestión del PNUMA, así como las posibles consecuencias financieras.

6. El sexto período extraordinario de sesiones del Consejo de Administración, celebrado en Malmö (Suecia) en mayo de 2000, constituyó el primer Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial. El Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial aprobó la Declaración Ministerial de Malmö² el 31 de mayo de 2000. Al referirse a los prolegómenos del proceso preparatorio de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, la Declaración destacaba que la Cumbre Mundial debía examinar los requisitos de una estructura institucional notablemente fortalecida de la gobernanza ambiental a nivel internacional sobre la base de una evaluación de las necesidades futuras de una arquitectura institucional que tuviera la capacidad de hacer frente eficazmente a las amenazas ambientales de largo alcance en un mundo en proceso de mundialización y que, a ese respecto, se debía fortalecer la función del PNUMA y se debía ampliar su base financiera y lograr que fuera más previsible.

7. Para la consecución de este objetivo, el Consejo de Administración del PNUMA en su 21º período de sesiones estableció, por su decisión 21/21, de 9 de febrero de 2001, el Grupo Intergubernamental de composición abierta de Ministros o de sus representantes para realizar una evaluación amplia y orientada a cuestiones de políticas de las actuales deficiencias institucionales, así como de las futuras necesidades y opciones para el fortalecimiento de la gobernanza ambiental a nivel internacional, incluida la financiación del PNUMA. Para abordar estas cuestiones, el Grupo Intergubernamental de composición abierta celebró cuatro reuniones entre abril y diciembre de 2001, cuyos resultados fueron presentados al Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial en su séptimo período extraordinario de sesiones.

8. En su séptimo período extraordinario de sesiones, celebrado en Cartagena (Colombia) en febrero de 2002, el Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial, en su decisión SS.VII/1, de 15 de febrero de 2002, sobre gobernanza ambiental a nivel internacional, aprobó el informe del Grupo Intergubernamental de composición abierta de ministros o de sus representantes sobre gobernanza ambiental a nivel internacional, establecido por su decisión 21/21. Dicho informe expresaba:

“El proceso de la gobernanza ambiental a nivel internacional ha puesto de relieve la necesidad de contar con un foro de alto nivel para el diálogo sobre políticas. A este respecto, se debería utilizar de manera más efectiva el Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial para promover la cooperación internacional en la esfera del medio ambiente, prestar asesoramiento normativo amplio, determinar las prioridades ambientales a nivel mundial y formular recomendaciones de conformidad con los párrafos 2 a) y 2 b) de la resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1972. Dicho enfoque debe ser compatible con el pleno respeto del carácter jurídico y las estructuras de gobernanza de otras entidades, y ser compatible con el mandato dado al Consejo de Administración del PNUMA en virtud de la resolución 2997 (XXVII), de la Asamblea General, que establece, en los párrafos 2 b) y 2 c), que el Consejo de Administración debería trazar directrices generales para la dirección y coordinación de los programas relativos al medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas, mantener bajo examen su aplicación y evaluar su eficacia. Este enfoque podría lograrse mediante una serie de medidas tales como las que se proponen a continuación:

a) Debe asegurarse la participación universal de los Estados Miembros de las Naciones Unidas y los miembros de sus organismos especializados en la labor del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial. La cuestión del establecimiento de una participación universal en el Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel

Ministerial es una cuestión importante aunque compleja, que debería considerarse en el contexto más amplio del proceso preparatorio de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y examinarse de nuevo en el 22º período de sesiones del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial, sobre la base de los resultados de la Cumbre. [...]”.

9. En su párrafo 140, el Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible³ aborda el fortalecimiento del marco institucional para el desarrollo sostenible a nivel internacional. El inciso d) del Plan expresa:

“La comunidad internacional debería [...] aplicar cabalmente las conclusiones de la decisión sobre buena gestión ambiental a nivel internacional adoptada por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en su séptimo período extraordinario de sesiones e invitar a la Asamblea General a que, en su quincuagésimo séptimo período de sesiones, examine la cuestión importante pero compleja de establecer la composición universal del Consejo de Administración/Foro Ambiental Ministerial Mundial”.

II. Cuestiones

10. La cuestión de establecer una composición universal del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial puede enfocarse desde los siguientes ángulos:

- a) Legalidad: Si es posible establecer una composición universal dentro del marco jurídico de las Naciones Unidas;
- b) Legitimidad: Las diferencias sustantivas entre una composición universal abierta y una composición restringida a 58 miembros elegidos, en la que sea relevante la legitimidad del procedimiento y de los resultados del proceso de adopción de decisiones del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial;
- c) Aspectos prácticos y financieros: Las consecuencias prácticas y financieras de establecer una composición universal.

11. A los efectos de este documento, “composición universal” significa composición abierta a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, de los organismos especializados o del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), siguiendo las prácticas tradicionales de las Naciones Unidas. Por consideración a la brevedad, las subsiguientes referencias a los “Estados Miembros de las Naciones Unidas” se entenderán como que incluyen también a los miembros de los organismos especializados y del OIEA.

A. Legalidad

12. En su Artículo 22, la Carta de las Naciones Unidas establece: “La Asamblea General podrá establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones”.

13. De manera similar, la disposición 96 del reglamento de la Asamblea General establece: “La Asamblea General podrá establecer los comités que estime necesarios para el desempeño de sus funciones”. Las comisiones principales de la Asamblea General establecidas en virtud de esta norma figuran en el artículo 98. En cuanto a su composición, el artículo 100 establece: “Cada Miembro podrá estar representado por una persona en cada Comisión Principal y en cualquier otra comisión que se cree y en la que tengan derecho a estar representados todos los Miembros. Para estas comisiones, cada Miembro podrá designar también consejeros, asesores técnicos, expertos o personas de categoría similar”.

14. El artículo 161 del Reglamento de la Asamblea General, habiéndose remitido al Artículo 22 de la Carta, establece: “Los artículos relativos al procedimiento de las comisiones de la Asamblea General, así como los artículos 45 y 60, serán aplicables al procedimiento de cualquier órgano subsidiario a menos que la Asamblea General o el órgano subsidiario decida otra cosa”.

15. En aplicación de estas disposiciones, la Asamblea General estableció cierto número de sus órganos subsidiarios con composición universal, tales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Comisión de Desarme, que son ambos órganos subsidiarios de la Asamblea General con composición universal (Resolución 1995 (XIX) de la Asamblea General, de 30 de diciembre de 1964, y resolución S-10/2, de 30 de junio de 1978, respectivamente). Los miembros de la UNCTAD son los Estados Miembros de las Naciones Unidas. La Comisión de Desarme está integrada por todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, y sustituyó a un órgano de composición limitada establecido por la resolución de la Asamblea General 502 (VI), de 11 de enero de 1952.

16. Dado que el Consejo de Administración es un órgano subsidiario de la Asamblea General, no existe impedimento legal para su composición universal o para efectuar cambios en su actual composición. No obstante el amplio mandato dado al PNUMA en la resolución de la Asamblea General 2997 (XXVII), ésta limitó su composición a 58 miembros, aparentemente considerándolo más un órgano ejecutivo establecido para orientar la dirección general de las actividades financiadas por el Fondo para el Medio Ambiente, que un foro mundial representativo sobre cuestiones ambientales a nivel mundial. Dada la evolución de las funciones y el mandato del PNUMA a lo largo de las últimas tres décadas, podría afirmarse justificadamente que ha habido cambios fundamentales en los supuestos básicos de este concepto anterior. Por otra parte, desde la creación del Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial, que ha sido legalmente establecido para servir en el mismo carácter que el Consejo de Administración, y teniendo presente que los Estados miembros han expresado la opinión de que el Foro Ambiental Ministerial a Nivel Mundial debe tener una composición universal (como lo estipula la decisión SS.VII/1 del Consejo de Administración, aprobada en Cartagena el 15 de febrero de 2002), la reconsideración de la composición formal del Consejo de Administración/Foro Ambiental Ministerial a Nivel Mundial como parte del fortalecimiento de la gobernanza ambiental a nivel internacional se ha convertido en una cuestión importante.

17. Además, se han producido acontecimientos más recientes en relación con arreglos institucionales en el seno del PNUMA y otros en esferas conexas, tales como el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), que tienen relevancia en esta cuestión. En el marco del PNUMA, el Consejo de Administración ha establecido el Comité de Representantes Permanentes como su órgano subsidiario con composición universal, permitiendo que los Estados Miembros de las Naciones Unidas y los miembros de los organismos especializados sean admitidos como miembros. El mismo criterio es de aplicación a ONU-Hábitat, en cuyo caso la Comisión de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos estableció un Comité de Representantes Permanentes como su órgano subsidiario con composición universal. Estos comités representan una demanda creciente de representación más amplia, más transparente y más democrática en los foros intergubernamentales sobre asuntos ambientales a nivel mundial. En otra esfera afín, el Consejo Económico y Social ha establecido el Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques como su órgano subsidiario con composición universal.

18. Cabe señalar también que la composición de los órganos subsidiarios de la Asamblea General o del Consejo Económico y Social refleja las circunstancias específicas de los órganos respectivos, incluidos los cambios en sus funciones y mandato, y por lo tanto resulta necesario examinar los antecedentes de cada caso. Por ejemplo, la composición del Comité de Información, establecido originalmente por la Asamblea General en su resolución 33/115C, de 19 de diciembre de 1978, como el Comité Examinador de las Políticas y Actividades Públicas de Información de las Naciones Unidas, ha ampliado su composición de 41 Estados miembros a 98 Estados miembros, en virtud de los acontecimientos sucedidos desde su creación. Por otra parte, la Asamblea General, en su resolución 48/162, de 20 de diciembre de 1993, transformó los órganos rectores Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población (FNUAP) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en órganos ejecutivos responsables de brindar apoyo intergubernamental y supervisión a las actividades de cada fondo o programa, que están sujetos a la autoridad del Consejo Económico y Social y constan cada uno de 36 miembros.

19. El Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques, anteriormente mencionado, como órgano subsidiario del Consejo Económico y Social con composición universal, constituye otro ejemplo. En general, tal como lo señaló la Asamblea General en su resolución 46/235, de 13 de abril de 1992, en lo que respecta al marco de la reestructuración y reactivación de la estructura subsidiaria en las esferas económica, social y otras afines, “no es aplicable un enfoque único o uniforme a la reestructuración y

reactivación de todos los órganos subsidiarios. Cada órgano debe ser examinado de acuerdo con sus propios méritos y a través de un proceso transparente y minucioso”. La cuestión de la composición universal del Consejo de Administración del PNUMA/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial debe considerarse de acuerdo con sus propios méritos y sobre la base de sus singulares antecedentes.

B. Legitimidad

20. A lo largo de las últimas tres décadas, las cuestiones ambientales a nivel mundial se han convertido en componentes vitales en las prioridades de la política y la economía internas de todos los países. Actualmente se les asigna una importancia considerablemente mayor a las cuestiones ambientales en los debates de los principales órganos de las Naciones Unidas, incluida la Asamblea General. Al mismo tiempo, se ha reconocido como de una importancia crítica que estos procesos deben tener la más amplia representación posible, y deben incluir mecanismos democráticos, transparentes y participativos a fin de abordar cuestiones que son del interés de todos los Estados. A este fin, la Asamblea General acogió con beneplácito la creación del Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial, según lo estableció el Consejo de Administración del PNUMA. En las declaraciones de Nairobi y Malmö, así como en el examen quinquenal de las conclusiones de la Cumbre para la Tierra realizado por la Asamblea General y las conclusiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, se hizo especial hincapié en la función del PNUMA en este proceso, en su carácter de autoridad rectora y foro a nivel mundial en materia de medio ambiente mundial.

21. En los recientes períodos de sesiones del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial participaron concretamente los representantes de entre 120 y 140 Estados Miembros de las Naciones Unidas –muchos más que los 58 miembros del Consejo. Tal “participación universal” se ha tornado cada vez más frecuente y las cuestiones de política sustantivas se abordan con la participación activa tanto de miembros como de no miembros, aunque el proceso de adopción de decisiones todavía está limitado a los miembros. En el artículo 67 del reglamento del Consejo de Administración, los países no miembros no tienen derecho a voto. Pueden presentar o patrocinar propuestas, pero sólo los miembros pueden pedir que tales propuestas sean sometidas a votación. Además, aunque la base de gobiernos donantes que hacen contribuciones al Fondo para el Medio Ambiente Mundial se ha ampliado de manera que incluye contribuciones procedentes de más de 100 Estados en total durante el último decenio, existe una anomalía por la cual muchos de los Estados no miembros que han hecho tales contribuciones no tienen derecho a voto en cuestiones relativas al programa de trabajo y el presupuesto del PNUMA.

22. En años recientes, con el incremento de las convenciones y convenios sobre cuestiones ambientales a nivel mundial, la ampliación del mandato del PNUMA de acuerdo con lo estipulado en el capítulo 38 del Programa 21⁴, en el sentido de hacerse cargo de la coordinación entre los acuerdos ambientales multilaterales, y entre los acuerdos ambientales multilaterales y las actividades del PNUMA, se ha tornado mucho más importante. Estas convenciones y convenios mundiales, como por ejemplo, las que versan sobre el cambio climático, la protección de la capa de ozono, la diversidad biológica, la desertización, y los productos químicos y desechos peligrosos, están abiertas a todos los Estados y algunas hasta cuentan con la participación de casi la totalidad de la composición de las Naciones Unidas. El Plan para la ulterior ejecución del Programa 21⁵, adoptado por la Asamblea General en su 19º período extraordinario de sesiones, señaló que el PNUMA, de acuerdo con las pertinentes decisiones de su Consejo de Administración y colaborando plenamente con las conferencias de las Partes y los órganos rectores de las convenciones y convenios pertinentes, debe emprender una mejor evaluación científica de las vinculaciones ecológicas entre las convenciones, la identificación de programas que brinden múltiples beneficios y hayan mejorado la sensibilización del público comparados con las convenciones y convenios (véase el párrafo 119 del Programa).

23. En su resolución 54/217, de 22 de diciembre de 1999, recordando el Plan para la ulterior ejecución del Programa 21, la Asamblea General puso de relieve la importancia de facilitar y apoyar el fortalecimiento de los vínculos y la coordinación en el seno de los convenios y convenciones ambientales y relacionados con el medio ambiente, y entre ellos, incluido el PNUMA, manteniendo el pleno respeto por el estatuto de las secretarías de dichos instrumentos y las prerrogativas de adopción autónoma de decisiones de las Conferencias de las Partes de las convenciones y convenios pertinentes. En la resolución 55/198, de 20 de diciembre de 2000, la Asamblea General alentó a las Conferencias de las Partes y a las secretarías de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 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 y/o desertificación, en particular en África, y también a otros instrumentos internacionales relativos al medio ambiente y al desarrollo sostenible, así como a otras organizaciones pertinentes, especialmente el PNUMA, incluida, según correspondiera, la participación del Grupo de Gestión Ambiental, a continuar con su labor dirigida a fortalecer las complementariedades entre ellas manteniendo el pleno respeto por el estatuto de las secretarías de las convenciones y convenios y las prerrogativas de adopción de decisiones autónomas de las conferencias de las Partes en las convenciones y convenios pertinentes, y a aumentar la cooperación, con vistas a facilitar el progreso en la aplicación de esos instrumentos a los niveles internacional, regional y nacional, y a rendir informes sobre ésta a sus respectivas Conferencias de las Partes.

24. Dado que los progresos en tales compromisos mutuamente complementarios dependen directamente de la voluntad política de los Estados Miembros de las Naciones Unidas y de las Partes de las convenciones y convenios correspondientes debería estudiarse si seguir el mismo principio de composición de los respectivos foros de adopción de decisiones, garantizaría que las decisiones tengan la misma autoridad y cuenten con apoyo universal.

C. Aspectos prácticos y financieros

25. La universalización tendría algunas consecuencias prácticas y financieras, como se describe en los incisos siguientes.

1. Asamblea General

26. Tal como se reafirmó en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, la Asamblea General ocupa un lugar central como principal órgano deliberativo, encargado de formular políticas y representativo de las Naciones Unidas. En su párrafo 143, el Plan de Aplicación de las decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible expresa:

“La Asamblea General de las Naciones Unidas debe adoptar el desarrollo sostenible como un elemento clave del marco universal de las actividades de las Naciones Unidas, en particular para cumplir las metas de desarrollo acordadas internacionalmente, incluidas las contenidas en la Declaración del Milenio, y debe brindar orientación política general a la aplicación del Programa 21 y su examen”.

27. En este contexto, debería plantearse la cuestión de si la diferencia de representación en su composición, es decir, 58 miembros elegidos o composición universal, supondría una diferencia para el Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial en lo que atañe a lograr un apoyo más amplio y sentido de la propiedad de las decisiones que adoptase con el fin de abordar cuestiones ambientales de importancia mundial y a fortalecer, a su vez, el papel de la Asamblea General

2. Consejo Económico y Social

28. En su resolución 2997 (XXVII), la Asamblea General decidió que el Consejo de Administración rindiese informes anuales a la Asamblea General a través del Consejo Económico y Social, que transmitiría a la Asamblea las observaciones sobre dichos informes que estimase necesarias, en particular en relación con cuestiones de coordinación y la relación de las políticas y los programas ambientales del sistema de las Naciones Unidas con prioridades y políticas económicas y sociales generales.

29. En su párrafo 144, el Plan de Aplicación de las decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible expresa que, de acuerdo con las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas y las disposiciones del Programa 21 relativas al Consejo Económico y Social, y a las resoluciones 48/162, de 28 de diciembre de 1993, y 50/227, de 24 de mayo de 1996, de la Asamblea General, que confirmaban al Consejo como mecanismo central de coordinación del sistema de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados, y de supervisión de órganos subsidiarios, en particular de sus comisiones funcionales, y para promover la aplicación del Programa 21 mediante el mejoramiento de la coordinación en todo el sistema, el Consejo debería, entre otras medidas, incrementar su papel de supervisión de la coordinación a nivel de todo el sistema y la integración equilibrada de los aspectos económicos, sociales y ambientales de las políticas y los programas de las Naciones Unidas

dirigidos a promover el desarrollo sustentable. También debería organizar el análisis periódico de temas del desarrollo sostenible en relación con la aplicación del Programa 21, incluidos los medios de aplicación. El Consejo debería establecer al máximo sus actividades de coordinación y operacionales de alto nivel y las series de sesiones generales, de modo que tuviese pleno conocimiento de todos los aspectos pertinentes de la labor de las Naciones Unidas en materia de desarrollo sostenible. En este contexto, el Consejo debe estimular la participación activa de los principales grupos en sus series de sesiones de alto nivel, así como en la labor de sus comisiones funcionales pertinentes, con arreglo a los respectivos reglamentos. También debería promover una mejor coordinación, complementariedad, eficacia y eficiencia de las actividades de sus comisiones funcionales y de otros órganos subsidiarios a los que incumba la aplicación del Programa 21.

30. Debería plantearse la cuestión de si la composición universal, del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial del PNUMA le aseguraría un apoyo más amplio, haría que las decisiones que adoptase en respuesta a cuestiones ambientales de importancia mundial fuesen más globales y su identificación con ellas más transparente, y que se fortaleciese su relación con las otras dimensiones del desarrollo sostenible. Esto, a su vez, se consideraría en relación con la contribución a la amplia función de coordinación prevista para el Consejo Económico y Social. Por otra parte, no hay limitaciones de la relación funcional u operativa entre el Consejo Económico y Social y cualquier órgano de las Naciones Unidas que tenga una composición más numerosa que éste (tal como es el caso de la UNCTAD). Por lo tanto, la actual relación entre el Consejo Económico y Social y el PNUMA no se vería afectada adversamente a través de un cambio en la estructura de la composición de este último.

3. Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

31. A continuación de la Cumbre de la Tierra, en su resolución 47/191, de 22 de diciembre de 1992, la Asamblea General solicitó al Consejo Económico y Social que creara una comisión de alto nivel sobre desarrollo sostenible con carácter de comisión funcional del Consejo, de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 68 de la Carta de las Naciones Unidas. En consecuencia, el Consejo Económico y Social, en su resolución 1993/207 de 12 de febrero de 1993 estableció la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible como comisión funcional del Consejo, con las funciones enumeradas en los párrafos 3 a 5 de la resolución 47/191 de la Asamblea General. El Consejo, en la misma resolución, también resolvió que la Comisión estuviera compuesta de 53 miembros elegidos entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas y los miembros de los organismos especializados por un período de tres años de acuerdo con la asignación de puestos que especifica la resolución.

32. El Plan de Aplicación de las decisiones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible expresa, además, en sus párrafos 145 y 146:

“La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible debería seguir siendo la comisión de alto nivel que se ocupa del desarrollo sostenible dentro del sistema de las Naciones Unidas y servir de foro para el examen de los temas relativos a la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Aunque el papel, las funciones y el mandato de la Comisión que se establecieron en las partes pertinentes del Programa 21 y se aprobaron en la resolución 47/191 de la Asamblea General siguen siendo pertinentes, es preciso fortalecer la Comisión, teniendo en cuenta la función de las instituciones y organizaciones pertinentes. Un papel acrecentado de la Comisión debería incluir el examen y la supervisión de los progresos realizados en la ejecución del Programa 21 y el fomento de la coherencia en la ejecución, las iniciativas y las asociaciones.

“En ese contexto, la Comisión debe hacer hincapié en las acciones que permitan la aplicación a todos los niveles, con inclusión de la promoción y facilitación de sociedades con la participación de gobiernos, organizaciones internacionales y los pertinentes interesados en la aplicación del Programa 21”.

33. En su calidad de órgano principal de las Naciones Unidas en la esfera del medio ambiente, el PNUMA con su labor contribuye fundamentalmente a la dimensión ambiental del desarrollo sostenible. Sería conveniente determinar si la composición universal hacia las opiniones del Consejo de

Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial del PNUMA más generales y universalmente representativos, y en este caso, si estos aspectos contribuirían mejor a la labor efectiva de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible a través de una identificación más universal de los Estados miembros con las iniciativas y decisiones relacionadas con el medio ambiente. El PNUMA y la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible tienen ambos mandatos claros y diferenciados concertados a nivel intergubernamental y una relación funcional basada en decisiones intergubernamentales que requieren del PNUMA que brinde una dimensión ambiental a la labor de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. Mientras que el PNUMA es un órgano subsidiario de la Asamblea General, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible es un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social y sus respectivos criterios de composición no están vinculados. Por lo tanto, en lo que respecta al Consejo Económico y Social, un cambio en la composición del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial del PNUMA no tendría ningún efecto adverso en su relación con la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.

4. Aspectos financieros

34. De acuerdo con la resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General, los costos de los servicios al Consejo de Administración se sufragan con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Dado que los períodos de sesiones del Consejo de Administración se han concebido para tener en cuenta la participación tanto de miembros como de no miembros, no se prevé que el cambio de composición de 58 a composición universal aumente los costos de los servicios al Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a nivel Ministerial. Estos costos se refieren normalmente a la producción y distribución de documentación, interpretación, servicios de conferencia, etc. Puesto que ya se está proporcionando documentación a los Estados Miembros de las Naciones Unidas, en cumplimiento del reglamento del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a nivel Ministerial, su volumen seguirá siendo en gran medida el mismo, y se prevén pocos costos adicionales, si es que los hubiere. Análogamente, las reuniones del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a nivel Ministerial cuentan con servicios completos de interpretación en todos los idiomas de las Naciones Unidas y no se prevén costos adicionales en este concepto. Los servicios de conferencias actualmente utilizados tanto por el PNUMA como por ONU-Hábitat han demostrado ser adecuados para reuniones de órganos tales como las conferencias de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, y por lo tanto, no se prevé que la ampliación de la composición plantee ningún problema logístico.

35. El apoyo financiero para el viaje de los representantes de países en desarrollo no es obligatorio, pero se ha prestado hasta ahora con cargo a fondos fiduciarios del PNUMA, sobre la base de contribuciones voluntarias y no con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Esta clase de apoyo extrapresupuestario se ha facilitado a ministros y jefes de delegaciones de países miembros y no miembros del Consejo. En consecuencia, la ampliación de la composición a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas no alteraría sustancialmente los arreglos existentes en relación con el apoyo para viajes, puesto que todos los países que soliciten dicho apoyo ya son tratados de manera uniforme de acuerdo con los recursos extrapresupuestarios disponibles. Ese apoyo se seguirá prestando a través de contribuciones voluntarias, es decir, de fuentes extrapresupuestarias.

5. Organización de los períodos de sesiones

36. Actualmente, y de acuerdo con el reglamento del Consejo de Administración, las notificaciones de los períodos de sesiones del Consejo de Administración y todos los documentos oficiales del Consejo de Administración se distribuyen oficialmente a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas a través de cauces oficiales de comunicación. De acuerdo con el artículo 7 del reglamento, el Director Ejecutivo debe comunicar la fecha de la primera reunión de cada período de sesiones del Consejo de Administración a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. El artículo 64 estipula que la secretaría distribuya a todos los miembros del Consejo de Administración y a cualesquiera otros participantes en el período de sesiones el texto de resoluciones, recomendaciones y otras decisiones oficiales aprobadas por el Consejo de Administración, sus comités del período de sesiones y otros órganos subsidiarios, si los hubiere. Según el mismo artículo, la secretaría debe distribuir el texto impreso de tales resoluciones, recomendaciones y otras decisiones oficiales, así como los informes del Consejo de Administración a la Asamblea General, después de la clausura del período de sesiones, a

todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. De aquí que un cambio en la composición no supondrá ninguna carga adicional en lo que hace a la distribución de documentación.

37. Los procedimientos para adoptar decisiones para celebrar un período extraordinario de sesiones, o cambios en las fechas de períodos de sesiones, podrían seguir siendo los mismos o cambiarse a petición de los Estados Miembros. Tales cambios, en caso de ser necesarios, podrían efectuarse cuando el reglamento del Consejo de Administración sea enmendado para tener en cuenta la composición universal, si se acepta ésta. Actualmente todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas tienen el derecho de pedir períodos extraordinarios de sesiones y proponer temas para el programa del período ordinario de sesiones, de acuerdo con el apartado a) del párrafo 2 del artículo 5, y el artículo 9.

38. Durante los preparativos del período de sesiones del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial, el Comité de Representantes Permanentes, en su carácter de órgano subsidiario del Consejo de Administración, prepara, de acuerdo con la decisión 19/32 del Consejo de Administración, de 4 de abril de 1997, los proyectos de resolución para ser presentados al Consejo. Dado que la composición del Comité de Representantes Permanentes ya está abierta a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, las modalidades para la elaboración de los proyectos de decisión no cambiará.

39. Los servicios de conferencias en la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi han demostrado ser adecuados para los períodos ordinarios de sesiones del Consejo, con capacidad suficiente para todos los miembros del Consejo y para los no miembros (cuatro y dos por delegación, respectivamente). Con una composición universal, si así se decide, el único cambio necesario sería proporcionar a todas las delegaciones el mismo número de puestos.

6. Dirección de los debates

40. El cambio más significativo derivado de la composición universal es que cada Estado Miembro de las Naciones Unidas sería entonces también miembro del Consejo de Administración, con voto, y por lo tanto podría participar en el proceso de adopción de decisiones con pleno derecho. Esta circunstancia plantea una diferencia con el procedimiento actual, según el cual tienen derecho a voto los 58 miembros del Consejo de Administración, lo que deja a dos tercios de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas desprovistos de tales derechos. Más de 100 ministros asistieron a cada uno de los períodos de sesiones del Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial constituido con el Consejo de Administración, y participaron en debates de política sobre cuestiones ambientales a nivel mundial. Sin embargo, según las normas actuales, aproximadamente la mitad de dichos ministros no podría participar en el proceso actual de adopción de decisiones, presentación de propuestas, aprobación de decisiones o votaciones.

41. El artículo 67 del reglamento del Consejo de Administración permite que los Estados no miembros presenten propuestas, pero tales propuestas pueden ser sometidas a votación sólo a petición de miembros del Consejo de Administración. Esta limitación desaparecería si todos los Estados Miembros tuvieran derechos iguales en su calidad de miembros del Consejo.

42. La instauración de la composición universal podría requerir enmiendas de ciertas disposiciones del reglamento del Consejo de Administración, tales como la referida al quórum para las reuniones. La mayoría de los artículos, sin embargo, seguirían teniendo validez.

D. Procesos

43. En su Plan de Aplicación, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible invitó a la Asamblea General a que en su quincuagésimo séptimo período de sesiones considerara la cuestión de establecer una composición universal para el Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial.

44. La Asamblea General de las Naciones Unidas, en los párrafos 3 y 4 de su resolución 57/251, de 20 de diciembre de 2002, la decisión adoptada en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de llevar plenamente a la práctica los resultados de la decisión 1 sobre la gestión ambiental a nivel internacional adoptada en el séptimo período extraordinario de sesiones del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente e invitó a los Estados Miembros, al Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y a los

órganos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas a que presentasen a la Secretaría sus observaciones por escrito sobre la cuestión importante pero compleja de establecer la composición universal del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial, incluidas sus consecuencias jurídicas, políticas, institucionales, financieras y que atañen a todo el sistema, y pidió al Secretario General que, a partir de esas observaciones le presentase un informe que examinaría antes del sexagésimo período de sesiones.

45. Cuando examinó los resultados de la Cumbre Mundial y sus consecuencias para la labor del PNUMA, en cumplimiento de su decisión SS.VII/1, de 15 de febrero de 2002, el Consejo de Administración examinó también los progresos logrados en la aplicación de los resultados sobre gobernanza ambiental a nivel internacional. El Consejo de Administración, en su resolución 22/17, parte I, de 7 de febrero de 2003, tomó nota de la invitación anterior de la Asamblea General. En el marco de la aplicación del párrafo 4 de la resolución 57/251, el Consejo de Administración pidió al Director Ejecutivo que invitase a los gobiernos a presentar observaciones por escrito sobre el tema antes del 31 de octubre de 2003, y a presentar un informe que incorporase las observaciones de los gobiernos al octavo período extraordinario de sesiones del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial, en 2004, para su examen.

¹ UNEP/GC.19/1, anexo.

² UNEP/GCSS.VI/1, anexo.

³ Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, Sudáfrica, 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002 (Publicación de las Naciones Unidas, N° de Venta: S.03.II.A.1) cap. I, resolución 2, anexo.

⁴ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I y Vol. I/Corr.1, Vol. II, Vol. III y Vol. III/Corr.1) (Publicación de las Naciones Unidas, N° de Venta: S.93.I.8 y correcciones), Vol. I: Resoluciones Adoptadas por la Conferencia, resolución 1, anexo II.

⁵ S-19/2, anexo.