



Distr.: General
24 de enero de 2012

Español
Original: Inglés



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

**12º período extraordinario de sesiones del Consejo de Administración/Foro
Ambiental Mundial a Nivel Ministerial**

Nairobi, 20 a 22 de febrero de 2012

Tema 4 del programa provisional*

Nuevas cuestiones normativas: el medio ambiente y el desarrollo

Documento de antecedentes para las consultas a nivel ministerial

Gobernanza ambiental a nivel internacional en “El futuro que queremos”

Documento de debate presentado por el Director Ejecutivo

Resumen

En el presente documento se describen las ventajas que conllevan las opciones para reformar la gobernanza ambiental a nivel internacional propuestas en el borrador preliminar del documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, titulado “El futuro que queremos”. Sobre la base de las opciones propuestas, a saber, fortalecer la capacidad del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente o establecer un organismo especializado para el medio ambiente, se presenta un análisis adicional de los elementos básicos de cada una. El documento concluye con una comparación entre las ventajas y los inconvenientes de cada opción y unas propuestas de escenarios para poner esas opciones en práctica con la mayor rapidez y eficiencia posibles. También se plantean algunos interrogantes en un intento por estimular las consultas a nivel ministerial y sentar las bases de la adopción de decisiones fundamentadas por parte de los gobiernos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible.

* UNEP/GCSS.XII/1.

Introducción

1. Desde que se reanudó el debate sobre la gobernanza ambiental a nivel internacional en respuesta al párrafo 169 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005¹, el proceso político relacionado con la gobernanza ambiental a nivel internacional y el análisis de las cuestiones conexas han avanzado considerablemente, y pasaron de ser una serie de recomendaciones sobre la fragmentación en las Naciones Unidas a convertirse en las propuestas de reforma institucional que figuran en el borrador preliminar del documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, titulado “El futuro que queremos”².

2. Hace tiempo se llegó al consenso de que el sistema actual de gobernanza ambiental a nivel internacional no da una respuesta adecuada a la cambiante situación ambiental ni a las preocupaciones crecientes de los países y de que ya no es posible mantener el statu quo. Entre las deficiencias del sistema actual de gobernanza ambiental se cuentan las siguientes:

- a) La falta de una voz autorizada que guíe eficazmente la política ambiental a nivel mundial;
- b) La falta de coherencia entre las políticas y los programas ambientales mundiales;
- c) El alto grado de fragmentación financiera;
- d) La falta de coherencia en la gobernanza y la administración de los acuerdos ambientales multilaterales;
- e) La ausencia de un sistema central de vigilancia, examen y rendición de cuentas respecto de los compromisos contraídos en virtud de los acuerdos ambientales multilaterales;
- f) La falta de financiación suficiente, segura y previsible;
- g) El desfase en la aplicación a nivel nacional.

3. En el párrafo 169 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 se pidió que se aplicaran medidas destinadas a afianzar la coherencia del sistema de las Naciones Unidas. En respuesta a ese pedido, en el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente, de noviembre de 2006, se transmitieron al Secretario General recomendaciones “para superar la fragmentación del sistema de las Naciones Unidas, a fin de que sus distintos organismos pu[dieran] funcionar como una sola entidad”, y además se incluyeron recomendaciones para renovar el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y darle verdaderas facultades para que funcionase como el pilar de la política ambiental del sistema de las Naciones Unidas.

4. En abril de 2006, también en respuesta al Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, la Asamblea General inició consultas oficiosas sobre la gobernanza ambiental a nivel internacional, que copresidieron los embajadores de México y Suiza. En 2007, tras dos rondas de consultas y numerosas reuniones con representantes permanentes celebradas en Nueva York, los embajadores redactaron un documento de opciones en el que se presentaba una serie de conclusiones y recomendaciones. Sobre la base de ese documento, se preparó y revisó un proyecto de resolución titulado “Fortalecimiento de las actividades ambientales en el sistema de Naciones Unidas”, que se examinó en mayo y julio de 2008. En el documento de opciones y el proyecto de resolución se propuso un enfoque mixto con el que aprovechar al máximo las estructuras existentes para satisfacer las necesidades actuales y hacer ajustes graduales a esas estructuras a fin de responder mejor a las exigencias actuales previendo las necesidades futuras, que los copresidentes denominaron “gradualismo ambicioso”. Aunque se llegó al consenso de que el sistema de gobernanza ambiental a nivel internacional padecía una falta de coherencia y un déficit en la aplicación de lo acordado por la comunidad internacional, hubo opiniones divergentes sobre la manera de resolver el problema. Se reconoció que era preciso continuar el debate en otros foros y los copresidentes recomendaron que el Consejo de Administración del PNUMA hiciera “un balance y anali[zara] la forma de proceder [...] para llegar a una avenencia política y encarg[ara] a sus delegaciones en Nueva York que

1 Resolución 60/1 de la Asamblea General, de 16 de septiembre de 2005.

2 Disponible en inglés en:

<http://www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/370The%20Future%20We%20Want%2010Jan%20clean.pdf>.

formul[ara]n propuestas pragmáticas, creadoras y constructivas, que permit[ier]an mejorar el sistema actual”³.

5. Se celebraron así dos rondas de consultas en el marco del Consejo de Administración del PNUMA. Durante su 25º período de sesiones, celebrado en febrero de 2009, el Consejo estableció un grupo consultivo de ministros o representantes de alto nivel sobre gobernanza ambiental a nivel internacional. El resultado de las reuniones del grupo consultivo se conoció como el “conjunto de opciones del Proceso de Belgrado”, en el que se determinaron seis objetivos fundamentales del sistema de gobernanza ambiental a nivel internacional (véase el recuadro que sigue) y sus funciones correspondientes, y se presentó al Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial en su 11º período extraordinario de sesiones, celebrado en febrero de 2010.

Proceso de Belgrado: objetivos de la gobernanza ambiental a nivel internacional

Las opciones del Proceso de Belgrado se basaron en los siguientes elementos, que el grupo definió como los objetivos de un sistema de gobernanza ambiental a nivel internacional:

- Creación de una base científica sólida, fiable y coherente
- Establecimiento de una defensa de la sostenibilidad ambiental receptiva y autorizada a nivel mundial
- Logro de la coherencia dentro del sistema de las Naciones Unidas
- Aseguramiento de una financiación suficiente, previsible y coherente
- Certeza de que se apliquen criterios que respondan de manera coherente a las necesidades de los países
- Facilitación de la transición hacia una economía verde a nivel mundial

6. En su 11º período extraordinario de sesiones, el Consejo/Foro estableció un segundo grupo consultivo encargado de examinar “la reforma más amplia del sistema de gobernanza ambiental a nivel internacional tomando como base el conjunto de opciones pero permaneciendo, no obstante, abierto a nuevas ideas”. Tras varias rondas de intensas consultas y deliberaciones de ese segundo grupo se elaboró el documento titulado “Resultados Nairobi-Helsinki”, que se sometió al examen del Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en su segunda reunión, celebrada en marzo de 2011. En los Resultados Nairobi-Helsinki se incluyeron cinco opciones para la reforma institucional más amplia de la gobernanza ambiental a nivel internacional:

- a) Potenciación del PNUMA;
- b) Establecimiento de una nueva organización de carácter general para el desarrollo sostenible;
- c) Establecimiento de un organismo especializado a modo de organización mundial del medio ambiente;
- d) Reforma del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y de la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible;
- e) Potenciación de las reformas institucionales e incorporación de las estructuras existentes.

7. Una vez que se definieron los temas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en marzo de 2010⁴, el debate sobre la gobernanza ambiental a nivel internacional pasó a centrarse cada vez más en la necesidad de enmarcarlo en el contexto del desarrollo sostenible; por consiguiente, en su 26º período de sesiones, el Consejo de Administración del PNUMA invitó al Comité Preparatorio de la Conferencia a que considerase “las opciones para una reforma institucional más amplia identificadas en los Resultados Nairobi-Helsinki, como contribución al fortalecimiento del marco

3 Véase el párrafo 11 del proyecto de resolución titulado “[Fortalecimiento de las actividades ambientales en el sistema de Naciones Unidas](http://www.un.org/ga/president/62/issues/environmentalgov/resolution230708.pdf)”, de 23 de julio de 2008, disponible en inglés en <http://www.un.org/ga/president/62/issues/environmentalgov/resolution230708.pdf>.

4 Resolución 64/236 de la Asamblea General, de 24 de diciembre de 2009.

institucional para el desarrollo sostenible mediante la mejora de la gobernanza ambiental a nivel internacional”⁵.

8. Casi un año después y tras varias consultas con diversos gobiernos, la sociedad civil y distintos organismos de las Naciones Unidas⁶, el debate sobre las opciones para la reforma de la gobernanza ambiental a nivel internacional en el contexto del desarrollo sostenible ha avanzado de manera considerable. Los copresidentes del Comité Preparatorio han distribuido el borrador preliminar (de fecha 10 de enero de 2012) del documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, titulado “El futuro que queremos”. El borrador se basa en la gran cantidad de información presentada por los Estados Miembros y otros interesados. En la sección IV del borrador se recogen propuestas sobre el tema del marco institucional para el desarrollo sostenible, que hacen referencia a las cinco opciones determinadas en los Resultados Nairobi-Helsinki.

9. Con respecto al marco general para el desarrollo sostenible, el borrador preliminar incluye las opciones de promover el papel del Consejo Económico y Social en la integración de los tres pilares del desarrollo sostenible y bien fortalecer la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, bien transformarla en un consejo de desarrollo sostenible. De los debates sobre la mejora del sistema de gobernanza ambiental a nivel internacional como parte de la iniciativa más amplia de reformar el marco general del desarrollo sostenible han surgido dos propuestas. En la primera se insta a fortalecer la capacidad del PNUMA estableciendo la composición universal de su Consejo de Administración y aumentando considerablemente su base financiera. En la segunda se pide una transformación más profunda por medio del establecimiento de un organismo especializado de las Naciones Unidas que funcione en pie de igualdad con los demás organismos especializados de las Naciones Unidas; con base en el PNUMA, tendría un órgano rector de composición universal, un mandato revisado y fortalecido y una financiación estable, suficiente y previsible. Con respecto a las reformas de ámbito regional, nacional y local, en el borrador preliminar se insta al fortalecimiento de los mecanismos regionales y subregionales y a que los países establezcan sus propios consejos nacionales de desarrollo sostenible.

10. Durante todo el proceso preparatorio de la Conferencia se ha hecho hincapié en la importancia de integrar los tres pilares del desarrollo sostenible. En el borrador preliminar se presentan dos opciones para fortalecer el pilar ambiental que son compatibles y se refuerzan entre sí y apuntan a la reforma general del marco institucional para el desarrollo sostenible. Si se potenciara el PNUMA o se transformara en un organismo especializado se reforzaría el pilar ambiental del desarrollo sostenible y se lograría un mejor equilibrio con los otros pilares, mientras que si se fortaleciera el marco general del desarrollo sostenible habría más integración entre los tres pilares.

11. Las consultas a nivel ministerial que tendrán lugar durante el 12º período extraordinario de sesiones del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial brindan la oportunidad de explorar, como parte de los preparativos de la Conferencia, diversos aspectos del fortalecimiento de la gobernanza ambiental, entre otros, los que se analizan en el borrador preliminar.

12. El presente documento tiene por objeto facilitar las consultas a nivel ministerial proporcionando más información sobre las dos opciones propuestas en el borrador preliminar de fortalecer la capacidad del PNUMA o transformarlo en un organismo especializado para el medio ambiente. Además, en el se ofrece un análisis más detallado de las dos opciones en el que se describe de qué manera o en qué medida subsanarían las deficiencias del sistema actual de gobernanza ambiental a nivel internacional y ayudarían a lograr los objetivos definidos durante el Proceso de Belgrado y se estudian sus ventajas e inconvenientes. También se proponen escenarios para poner en práctica las opciones con la mayor rapidez y eficiencia posibles.

I. Opciones propuestas en el borrador preliminar

A. Fortalecer la capacidad del PNUMA

13. En los párrafos 50 y 51 del borrador preliminar se presenta la siguiente opción para fortalecer el PNUMA:

5 Decisión 26/1 del Consejo de Administración, párr. 4.

6 Véase el documento UNEP/GCSS.XII/3, informe del Director Ejecutivo sobre la [gobernanza ambiental a nivel internacional](#).

50. Reafirmamos la necesidad de fortalecer la gobernanza ambiental a nivel internacional en el contexto del marco institucional para el desarrollo sostenible, con objeto de promover una integración equilibrada de los pilares económico, social y ambiental del desarrollo sostenible y, a tal fin:

51. Convenimos en fortalecer la capacidad del PNUMA de cumplir su mandato estableciendo la composición universal de su Consejo de Administración y pedimos que se aumente considerablemente su base financiera para intensificar la coordinación normativa y mejorar los medios de aplicación.

14. Esa opción implicaría la ampliación de las funciones del PNUMA. Sobre la base de la resolución de la Asamblea General en virtud de la cual se estableció el PNUMA⁷, esto podría lograrse por medio de otra resolución de la Asamblea General en virtud de la cual el PNUMA se transformase en un órgano con más autoridad, facultado para desempeñar la necesaria función de coordinación y apoyo en el sistema de gobernanza ambiental a nivel internacional. Los elementos básicos de esa opción, que se exponen en el párrafo 51 del borrador preliminar, podrían mejorarse como se describe en los párrafos siguientes.

1. Defensa de la sostenibilidad ambiental receptiva y autorizada a nivel mundial

15. Un elemento clave del fortalecimiento del PNUMA podría ser su establecimiento como órgano encargado de la defensa de la sostenibilidad ambiental receptiva y autorizada a nivel mundial. Una forma de hacerlo sería establecer la composición universal de su Consejo de Administración, en el todos los ministros tengan plena representación y cuenten con la legitimidad y la autoridad necesarias para cumplir el mandato del PNUMA y para formular la estrategia general y proporcionar asesoramiento normativo al sistema de las Naciones Unidas sobre cuestiones relacionadas con el medio ambiente en el contexto del desarrollo sostenible.

16. Otra forma de fortalecer el PNUMA sería elevar el perfil de los ministerios de medio ambiente al mismo nivel que el de otros ministerios. De lo contrario, seguirá habiendo falta de coherencia en las políticas y los programas ambientales y se seguirá prestando una atención insuficiente a los vínculos entre las cuestiones ambientales y entre el pilar ambiental y los pilares económico y social del desarrollo sostenible. Como ha aclarado la Oficina de Asuntos Jurídicos, el Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial del PNUMA no es más que un foro de debate y no tiene personalidad ni estatus jurídico independiente. Esa situación, junto con el número limitado de miembros del Consejo de Administración y su escasa influencia en las fuentes de financiación para las cuestiones ambientales, supone una falta de la autoridad y el poder político necesarios para actuar como sostén de las iniciativas internacionales destinadas a lograr la sostenibilidad del medio ambiente.

2. Eficacia, eficiencia y coherencia dentro del sistema de las Naciones Unidas

17. La elaboración de una estrategia para el medio ambiente a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas ayudará mucho a aumentar la eficacia, la eficiencia y la coherencia del sistema y, de esa manera, contribuirá a fortalecer el pilar ambiental del desarrollo sostenible. El Grupo de Gestión Ambiental, que se ocupa actualmente de la coordinación de todo el sistema de las Naciones Unidas en lo que respecta a las cuestiones ambientales, solo responde parcialmente a la necesidad de disponer de un enfoque a nivel de todo el sistema. Mediante una estrategia bien aplicada se podría lograr la cooperación y la coordinación a nivel de todo el sistema en la esfera del medio ambiente en el marco de las funciones y responsabilidades del PNUMA que se especifican en la Declaración de Nairobi sobre el papel y el mandato del PNUMA. También se podría fomentar la complementariedad dentro del sistema de las Naciones Unidas aclarando la división de tareas, evitando la duplicación de esfuerzos y promoviendo la coherencia y los efectos sinérgicos. Esa estrategia podría elaborarse con otras partes del sistema, por ejemplo, a través del Grupo de Gestión Ambiental.

18. Aunque los objetivos de muchos acuerdos ambientales multilaterales están relacionados entre sí y se han elaborado enfoques temáticos amplios para tratar los problemas del medio ambiente, no se han establecido vínculos suficientes entre las autoridades encargadas de administrar esos acuerdos en los planos nacional, regional y mundial. Esto plantea sus propios obstáculos para el establecimiento de sinergias que permitan cumplir efectivamente los compromisos contraídos en virtud de los acuerdos ambientales multilaterales. Hay una necesidad de vincular las estructuras institucionales regionales con las

7 Resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1972.

instituciones que administran los acuerdos ambientales multilaterales. Debería hacerse más hincapié en el fomento de las sinergias entre los acuerdos ambientales multilaterales complementarios y en la identificación de elementos orientativos que permitan conseguir esas sinergias, respetando siempre la autonomía de los órganos rectores de los acuerdos. Esas sinergias deberían promover la prestación conjunta de servicios comunes a los acuerdos ambientales multilaterales con miras a hacerlos más eficientes y eficaces en función de los costos. Deberían basarse en la experiencia adquirida en otros procesos, como el proceso de obtención de efectos sinérgicos entre el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional y el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, y deberían seguir siendo flexibles, adaptándose a las necesidades específicas de los distintos acuerdos ambientales multilaterales. También deberían tener por objeto reducir los gastos de administración de las secretarías a fin de liberar recursos para la aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales a nivel nacional, por ejemplo, mediante la creación de capacidad.

19. Fortalecer la capacidad del PNUMA no supondría modificar su condición de parte integrante del sistema de las Naciones Unidas; el PNUMA seguiría siendo un componente interno de la Secretaría de las Naciones Unidas y seguiría trabajando por medio de los mecanismos de coordinación interna de la Organización, entre otros, órganos tales como el Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales. No obstante, la potenciación del PNUMA podría implicar la definición explícita de su relación con los demás órganos de las Naciones Unidas como manera de aumentar su eficacia.

20. El fortalecimiento de la capacidad del PNUMA también podría significar que se le confiriese un mandato jurídico firme para abordar la cuestión de generar sinergias entre los acuerdos ambientales multilaterales y tomar otras medidas destinadas a mejorar la coordinación entre ellos. En ese caso, los ministros, a través del Consejo de Administración, prestarían asesoramiento general a los órganos rectores de los acuerdos ambientales multilaterales con el propósito de fomentar una mejor aplicación y la agrupación de los acuerdos relacionados cuando ello pudiera dar lugar a economías de escala. Los ministros también podrían formular recomendaciones a los órganos rectores. Los órganos rectores seguirían siendo autónomos, pero el PNUMA podría satisfacer mejor sus necesidades. También habría margen para establecer mecanismos por medio de los cuales los países, a través del Consejo de Administración, puedan llevar a cabo exámenes por homólogos en relación con los avances logrados en el cumplimiento de los compromisos descritos en los acuerdos ambientales multilaterales. Las recomendaciones formuladas por el PNUMA estarían sujetas a la aprobación de la Asamblea General.

3. Base científica e interfaz normativa sólidas, fiables y coherentes

21. Para fortalecer la base científica de las medidas destinadas a proteger el medio ambiente, habría que trabajar dentro de los marcos existentes a fin de facilitar la cooperación en el acopio, la gestión, el análisis, el uso y el intercambio de información sobre el medio ambiente, el desarrollo ulterior de los indicadores acordados internacionalmente (mediante, entre otras vías, el apoyo financiero y la creación de capacidad en los países en desarrollo), las evaluaciones y los servicios de alerta temprana y la preparación de asesoramiento de base científica y la formulación de opciones normativas. Sobre la base de las evaluaciones ambientales internacionales, las agrupaciones científicas y las redes de información existentes, podría fortalecerse el proceso de las Perspectivas del Medio Ambiente Mundial para mejorar los vínculos entre la ciencia y las políticas y reajustarse para que funcione mejor en cooperación y coordinación con las plataformas existentes. Habría que prestar especial atención a satisfacer las necesidades en materia de capacidad científico-normativa de los países en desarrollo y los países con economías en transición.

22. Los gobiernos podrían alentar y apoyar el fortalecimiento de la capacidad del PNUMA mediante la creación de comités y órganos subsidiarios por conducto del Consejo de Administración, lo que permitiría al PNUMA establecer una interfaz permanente entre la ciencia y las políticas, subsanar las deficiencias en materia de información y capacidad y centrarse en una mejor difusión de los datos e información procedentes de los sistemas de observación mundial y otras iniciativas mundiales en los planos regional y nacional, mejorando así la capacidad en esos planos. También podría estudiarse la posibilidad de establecer un comité asesor en materia de ciencia y políticas.

4. Sistema central de vigilancia, examen y rendición de cuentas respecto de los compromisos contraídos en virtud de los acuerdos ambientales multilaterales

23. La mayoría de los regímenes internacionales, entre ellos, los relativos al trabajo, los derechos humanos y el comercio internacional, cuentan con mecanismos convenidos para evaluar la eficacia de la aplicación de los acuerdos en sus respectivos ámbitos. No obstante, son muy pocos los acuerdos ambientales multilaterales que tienen mecanismos de ese tipo y no hay ninguna manera de efectuar un seguimiento a nivel de todo el sistema para saber de qué manera contribuyen esos acuerdos a la protección y la sostenibilidad del medio ambiente. Cuando se creó, en 1972, el PNUMA recibió el mandato de mantener bajo estudio la ejecución de programas ambientales dentro del sistema de las Naciones Unidas y evaluar su eficacia, pero no se ha establecido ningún mecanismo a tal fin.

24. En la mayoría de los mecanismos de examen se prevé que cada país lleve a cabo su propia evaluación del cumplimiento de los compromisos internacionales que ha contraído, seguida de un examen a cargo de un comité o grupo de expertos de carácter intergubernamental. Varios mecanismos de examen de ese tipo se han puesto en marcha desde el inicio de los acuerdos a los que pertenecen. Por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha contado con un sistema de examen para todos sus tratados desde que se estableció, mientras que otras organizaciones internacionales han desarrollado esos sistemas con cierta dilación. Cuando se creó, el Consejo de Derechos Humanos acordó examinar la manera en que los instrumentos internacionales de derechos humanos contribuían colectivamente a la protección de esos derechos; conforme a ese acuerdo, se estableció el mecanismo del examen periódico universal para informar sobre la aplicación de los instrumentos de derechos humanos.

25. Partiendo de la experiencia de los sistemas de examen vigentes en otras esferas del derecho y las políticas internacionales, se podría establecer un sistema de examen universal voluntario para evaluar la aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales en el plano nacional. Se podrían realizar exámenes periódicos de grupos de acuerdos para evaluar tanto la aplicación de los distintos acuerdos por separado como su impacto colectivo. Los informes nacionales sobre la aplicación podrían examinarse mediante un proceso intergubernamental, y la asistencia internacional y las actividades de apoyo podrían centrarse en los desfases en la aplicación.

5. Aseguramiento de una financiación suficiente, previsible y coherente

26. La fragmentación de la gobernanza ambiental a nivel internacional no solo se hace sentir en la proliferación de acuerdos ambientales multilaterales, sino que también caracteriza el panorama financiero internacional relacionado con el medio ambiente. A diferencia de lo que ocurre en otras esferas, la formulación de políticas ambientales a nivel mundial está dissociada de la financiación mundial destinada al medio ambiente. En un mundo de escasez debería cuestionarse semejante ineficiencia. En el borrador preliminar del documento final se pone de relieve la necesidad de asegurar la financiación para la sostenibilidad ambiental. Una mayor armonía entre la política ambiental mundial formulada por el Consejo de Administración del PNUMA y la financiación mundial destinada al medio ambiente canalizada a través del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) podría ser una forma de mejorar la gobernanza ambiental a nivel internacional.

27. Si se fortaleciera la capacidad del PNUMA, se le podría conferir la autoridad y el mandato necesarios para establecer un sistema que permitiese a los ministros vincular, a través del Consejo de Administración, la política ambiental mundial y la financiación mundial destinada al medio ambiente, por ejemplo, fortaleciendo el FMAM como principal mecanismo financiero para el medio ambiente mundial y dándole una orientación estratégica. En el marco de esa opción, los arreglos financieros para el PNUMA podrían ser similares a los vigentes y el establecimiento de la composición universal no exigiría necesariamente que hubiera de aplicarse la escala de cuotas de las Naciones Unidas. No obstante, habría más margen para resolver el problema de la fragmentación financiera en el sistema de gobernanza ambiental a nivel internacional. Por ejemplo, para subsanar la ineficiencia que supone la administración separada de las secretarías de los acuerdos ambientales multilaterales, el Consejo de Administración, dotado de una composición universal y con la anuencia de los órganos rectores de los acuerdos ambientales multilaterales pertinentes, podría modificar los arreglos vigentes y establecer funciones conjuntas de secretaría tales como los servicios jurídicos, de conferencias y de gestión financiera, como se ha hecho en el proceso de sinergias entre los convenios relacionados con los productos químicos y los desechos.

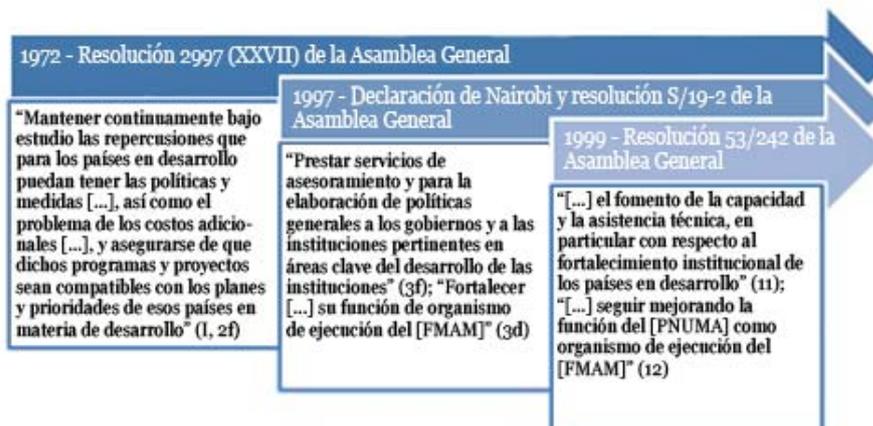
6. Criterios que respondan de manera coherente a las necesidades de los países

28. La falta de aplicación es la deficiencia más clara del sistema actual de gobernanza ambiental a nivel internacional. Se ha discutido en cierta medida la función del PNUMA; no obstante, la creación de capacidad nacional ha formado parte del mandato del PNUMA desde 1972. En la resolución 2997 (XXVII) se especifica esa función, como también en la Declaración de Nairobi (véase el gráfico que sigue).

29. No existe ninguna fórmula convenida para potenciar el PNUMA de manera que responda mejor a las necesidades de los países. Algunos países lo harían intensificando su presencia regional, por ejemplo, dando más capacidad a las oficinas regionales para que ayuden a los países y fortaleciendo su capacidad de colaborar eficazmente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otras entidades de las Naciones Unidas que funcionan en el plano nacional. Algunos países opinan que, en su versión potenciada, el PNUMA tendría fundamentalmente el mismo mandato que cualquier organismo especializado para el medio ambiente (como se describe en la sección C del presente documento). Cualquiera sea la opción elegida, dado el alcance de las actividades ambientales y el número de entidades que participan en actividades conexas, el PNUMA tendría que trabajar con el resto del sistema de las Naciones Unidas para garantizar la coherencia de la formulación y la aplicación de políticas.

30. En el marco de esta opción, también podría crearse un marco de creación de capacidad para el medio ambiente a nivel de todo el sistema con miras a establecer unos criterios que respondan de manera coherente a las necesidades de los países, teniendo en cuenta el Plan estratégico de Bali para el apoyo tecnológico y la creación de capacidad. El objetivo del marco debe ser fortalecer la capacidad a nivel nacional necesaria para aplicar los acuerdos ambientales multilaterales y alcanzar los objetivos ambientales convenidos a nivel internacional. Además, podría intensificarse la participación estratégica a nivel nacional aumentando la capacidad de las oficinas regionales del PNUMA, trabajando con los coordinadores residentes y por medio de los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo, para responder mejor a las necesidades de los países en materia de medio ambiente.

Función y mandato del PNUMA en relación con la creación de capacidad institucional y la asistencia técnica en el plano nacional



7. Situación institucional del PNUMA en su versión potenciada

31. La capacidad del PNUMA se podría fortalecer mediante una resolución de la Asamblea General que se basara en su resolución 2997 (XXVII) de la, en virtud de la cual la Asamblea estableció el PNUMA, y la Declaración de Nairobi, en virtud de la cual el Consejo de Administración del PNUMA y la Asamblea reafirmaron el mandato del Programa. Por ejemplo, por medio de esa resolución se podrían fortalecer los órganos rectores del PNUMA estableciendo la composición universal del Consejo de Administración, creando una junta ejecutiva si así se deseara, confirmando un mandato firme en cuanto al desarrollo de sinergias entre los acuerdos ambientales multilaterales y modificando el mandato jurídico del PNUMA para fortalecer su capacidad de resolver los desfases en la aplicación en los planos nacional y regional mediante la colaboración con los organismos existentes. La financiación del PNUMA se podría mejorar por medio de una resolución de la Asamblea en virtud de la cual se aumentase la financiación que recibe el PNUMA con cargo al presupuesto ordinario de la Secretaría de las Naciones Unidas. En ese caso, el PNUMA podría mantener los mismos arreglos institucionales y de presentación de informes en las

Naciones Unidas que tiene ahora (es decir, presentar informes a la Asamblea General por conducto del Consejo Económico y Social).

32. Se han hecho comparaciones entre el fortalecimiento de la capacidad del PNUMA y el establecimiento de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres). Al igual que el PNUMA, ONU-Mujeres se creó en virtud de una resolución de la Asamblea General y es un órgano subsidiario de la Asamblea y el Consejo Económico y Social (véase el cuadro). Consolidando en ONU-Mujeres las funciones de cuatro entidades precedentes, los Estados Miembros de las Naciones Unidas convinieron en que se necesitaba un enfoque más cohesivo y coordinado para promover la igualdad entre los géneros. El establecimiento de ONU-Mujeres tuvo por objeto intensificar las iniciativas a nivel de todo el sistema y no menoscaba las responsabilidades de otras organizaciones de seguir apoyando la igualdad entre los géneros. En su mandato se dispone que ONU-Mujeres tenga cobertura universal y una presencia estratégica y que asegure un vínculo más estrecho entre la labor intergubernamental de fijación de normas y las operaciones sobre el terreno⁸.

Cuadro: Algunas disposiciones de la resolución 64/289, en virtud de la cual se estableció ONU-Mujeres

Universalidad	“Basándose en el principio de universalidad, la Entidad proporcionará, mediante sus funciones de apoyo normativo y actividades operacionales, asesoramiento y apoyo técnico a todos los Estados Miembros, de todos los niveles de desarrollo y de todas las regiones, a solicitud de estos, sobre la igualdad entre los géneros, el empoderamiento y los derechos de la mujer y la incorporación de la perspectiva de género”. 51 b)
Gobernanza – Junta Ejecutiva	“Decide [...] establecer una Junta Ejecutiva como órgano rector de la Entidad para que proporcione apoyo intergubernamental a sus actividades operacionales y las supervise”. 50 La Junta Ejecutiva está integrada por cuarenta y un miembros (60), elegidos por el Consejo Económico y Social por un período de tres años (64).
Gobernanza – jerarquía	“La Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer constituirán la estructura de gobernanza intergubernamental de varios niveles para las funciones de apoyo normativo y proporcionarán a la Entidad orientación normativa en materia de políticas”. 57 a)
Financiación	Financiada con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y mediante contribuciones voluntarias. 75 “[...] un reglamento y una reglamentación financieros similares a los de otros fondos y programas operacionales de las Naciones Unidas y conformes con el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas”. 79
Presentación de información	“[...] la Junta Ejecutiva informará anualmente a la Asamblea General, por conducto del Consejo Económico y Social en su período de sesiones sustantivo, sobre sus programas y actividades”. 65

B. El PNUMA como organismo especializado para el medio ambiente

33. En el párrafo 51 alt. del borrador preliminar se describe la opción de establecer un organismo especializado de las Naciones Unidas para el medio ambiente:

Resolvemos establecer, sobre la base del PNUMA, un organismo especializado de las Naciones Unidas para el medio ambiente cuyo Consejo de Administración tenga una composición universal, que esté dotado de un mandato revisado y fortalecido, se financie mediante contribuciones estables, suficientes y previsibles y funcione en pie de igualdad con otros organismos especializados de las Naciones

⁸ Plan estratégico de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de las Mujeres 2011-2013 (UNW/2011/9).

Unidas. Este organismo, con sede en Nairobi, cooperaría estrechamente con otros organismos especializados.

34. La opción de transformar el PNUMA en un organismo especializado (a la que suele hacerse referencia como “organización mundial del medio ambiente”) se basaría en un tratado negociado independientemente, que sería el fundamento constitucional del organismo, como se dispone en los artículos 55 y 59 de la Carta de las Naciones Unidas. Los organismos especializados tienen el mandato de ocuparse de esferas temáticas específicas, pero no se encargan de esas esferas de manera exclusiva. Al igual que otros organismos especializados, como la OIT o la Organización Mundial de la Salud, el organismo especializado para el medio ambiente cooperaría estrechamente con sus organismos homólogos de las Naciones Unidas y el sistema de las Naciones Unidas en general.

35. En los párrafos que siguen se describe el valor agregado que se derivaría del establecimiento de un organismo especializado para el medio ambiente, además de las características descritas en la sección anterior que trata sobre el fortalecimiento de la capacidad del PNUMA.

1. Una voz mundial autorizada y receptiva para la sostenibilidad ambiental

36. El establecimiento del PNUMA como un organismo especializado sería una forma de dar respuesta a la ausencia de una voz mundial autorizada y receptiva en favor del medio ambiente. Pondría al sector del medio ambiente en pie de igualdad con otros sectores del desarrollo sostenible que cuentan con importantes promotores de sus causas. Apoyándose en la participación universal en su estructura, un organismo especializado proporcionaría a los ministros de medio ambiente de todo el mundo una plataforma para acordar políticas ambientales de ámbito mundial y un mecanismo para facilitar orientación a los gobiernos en general, el sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y regionales. Al igual que otros organismos especializados, un organismo especializado para el medio ambiente podría contar con la facultad de adoptar decisiones que no estén sujetas a examen por la Asamblea General. Eso daría al organismo la capacidad de adoptar decisiones en el contexto de la gobernanza ambiental a nivel internacional. El organismo podría poner en marcha la negociación de tratados para desarrollar su labor y, una vez entrasen en vigor, encargarse de su administración y evitar así la fragmentación del sistema. También podría alcanzar acuerdos con las organizaciones internacionales, con lo que aportaría una orientación y coordinación más profundas para todo el sistema de las Naciones Unidas. Podrían crearse órganos subsidiarios y comités para acentuar el interés del organismo en asuntos específicos y mejorar la eficiencia de su funcionamiento.

2. Eficacia, eficiencia y coherencia en el sistema de las Naciones Unidas

37. Un organismo especializado con un mandato apropiado estaría en condiciones de generar importantes efectos sinérgicos entre los acuerdos ambientales multilaterales, lo que permitiría reducir las lagunas y las superposiciones entre esos instrumentos jurídicos. También podría hacer uso de mecanismos científicos consolidados y otros comités de expertos. Podrían combinarse las actividades de aplicación a nivel nacional y tenerse más en cuenta las interrelaciones. Un organismo especializado también podría reducir los gastos administrativos al proporcionar unos servicios administrativos unificados para todos los acuerdos.

38. Aunque las decisiones adoptadas por los órganos rectores de los acuerdos ambientales multilaterales se aplican siempre dentro del ámbito de esos acuerdos, cada vez es más frecuente que los acuerdos ambientales multilaterales tengan que funcionar en el contexto más amplio de la sostenibilidad ambiental para alcanzar sus objetivos de forma eficaz y eficiente. Para eso se necesita una cooperación más estrecha entre los acuerdos y demás del sistema de las Naciones Unidas. Los acuerdos ambientales multilaterales no son entidades autónomas en la medida en que operan en el contexto del derecho internacional. Un organismo especializado para el medio ambiente sería el principal órgano internacional en esa esfera y se ocuparía de elaborar y hacer evolucionar un programa ambiental a nivel de todo el sistema. También proporcionaría asesoramiento acerca de las prioridades, actividades y medidas necesarias para adoptar enfoques globales de la sostenibilidad ambiental. Formularía recomendaciones a ese respecto para todo el sistema de las Naciones Unidas, los acuerdos ambientales multilaterales y todos los países. Teniendo eso en cuenta, cabe esperar que los acuerdos ambientales multilaterales que adoptasen decisiones en esferas de cooperación en el contexto más amplio de la sostenibilidad ambiental no lo harían de forma aislada y tendrían en cuenta las recomendaciones del organismo especializado.

39. Teniendo en cuenta que se puede otorgar a un organismo especializado la facultad de establecer sus propios tratados y convenios, los acuerdos ambientales multilaterales podrían negociarse en el futuro bajo los auspicios de ese organismo, lo que supondría una ventaja en comparación con el sistema actual por cuanto reduciría la fragmentación entre los tratados que ha tenido lugar en los últimos decenios.

40. Dotado de suficiente autoridad, un organismo especializado para el medio ambiente también podría coordinar el pilar ambiental del desarrollo sostenible en general gracias a su mayor peso en comparación con otros organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas. Estaría mejor situado dentro de la Organización para encargarse de elaborar el programa ambiental mundial para todo el sistema.

3. Procurar financiación suficiente, predecible y coherente

41. Como se esboza en la descripción del PNUMA potenciado que figura más arriba, la actual arquitectura de la financiación para el medio ambiente está tan fragmentada como el marco jurídico. Si los gobiernos lo desearan, un organismo especializado ofrecería oportunidades para armonizar la autoridad mundial en materia de políticas ambientales con el mecanismo mundial de financiación del medio ambiente, el FMAM. Los ministros de medio ambiente, a través del órgano rector del nuevo organismo, podrían tomar el liderazgo en la formulación de directrices políticas sobre los fondos que actualmente se canalizan a través del FMAM, porque el órgano rector del organismo especializado (que contaría con participación universal) podría mantener una relación más estrecha con el Consejo del Fondo. Un arreglo de ese tipo permitiría asignar los recursos entre los sectores ambientales de una forma más estratégica en consonancia con las necesidades de los países. En lugar de beneficiar a los países mediante la aplicación de un número limitado de acuerdos ambientales multilaterales, la asignación de recursos podría ampliarse y aplicarse, por ejemplo, con arreglo a un enfoque por grupos de actividades. Con ello se reducirían los gastos generales y se liberarían recursos para mejorar la aplicación. Un organismo especializado podría tener también el mandato de prestar asistencia a los países en la búsqueda de financiación.

42. Podría logarse una mayor predecibilidad y estabilidad de la financiación mediante un sistema de cuotas, una característica habitual entre los organismos especializados, aunque no imprescindible desde el punto de vista jurídico. Las modalidades de financiación de los organismos especializados se establecen normalmente en sus documentos fundacionales y se desarrollan en sus reglamentos financieros. Esos arreglos pueden variar: la financiación puede ser completamente voluntaria, puede tener un carácter mixto en virtud del cual una parte de la financiación se obtiene mediante cuotas y otra parte mediante aportaciones voluntarias, puede estar basada en una escala de cuotas indicativa o puede recurrirse a otros medios. El modo de financiación del organismo especializado para el medio ambiente dependería de la forma en que los gobiernos desearan estructurar el organismo.

4. Una base científica y una interfaz normativa fuertes, creíbles y accesibles

43. Un organismo especializado permitiría también desfragmentar la actual interfaz entre la ciencia y las políticas. Podría establecerse un comité consultivo de ciencia y políticas dependiente del órgano rector del organismo. Estaría integrado por expertos de renombre internacional que representarían a las regiones de las Naciones Unidas. Se reuniría periódicamente entre los períodos de sesiones del órgano rector y se encargaría de prestar apoyo científico continuo a la labor del organismo en pro de los esfuerzos por atender las necesidades de los países. Los mecanismos científicos actuales podrían integrarse en un comité dependiente del organismo especializado. En ese caso, el comité estaría en buena situación para examinar las interrelaciones entre los sectores ambientales y entre los sectores ambiental, económico y social. Además, podría centrar eficazmente las necesidades del organismo con respecto a la formulación de políticas de ámbito mundial y regional y, a través de un mecanismo mejorado de fomento de la capacidad, podría prestar asistencia a los países en desarrollo en la creación de su propia capacidad de evaluación y análisis científicos. Concretamente, podría ocuparse de:

- a) Realizar, cada cinco años, evaluaciones científicas integradas de alcance mundial prestando especial atención a facilitar información de interés para las políticas a los encargados de la adopción de decisiones;
- b) Facilitar y hacer más hincapié en soluciones oportunas y basadas en los resultados para su examen;
- c) Proporcionar los datos científicos que hayan de utilizarse en la evaluación de la aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales;

- d) Elaborar indicadores normalizados para la vigilancia y evaluación de las actividades ambientales;
- e) Responder a las peticiones de información, divulgar los resultados científicos y facilitar la recogida de datos y el fomento de la capacidad en los países en desarrollo;
- f) Facilitar la realización de evaluaciones rápidas e interactivas y el acceso al intercambio de información en tiempo casi real mediante la plataforma UNEP Live;
- g) Mantenerse al corriente de las evaluaciones científicas realizadas por otros órganos, como el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático y el futuro grupo intergubernamental de expertos sobre la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, y analizarlas.

5. Sistema centralizado de vigilancia, examen y rendición de cuentas en relación con los compromisos contraídos en virtud de los acuerdos ambientales multilaterales

44. Como se ha descrito más arriba, el órgano rector de un organismo especializado para el medio ambiente, que tendría participación universal, podría crear un comité encargado de examinar el cumplimiento de los compromisos dimanantes de los acuerdos ambientales multilaterales de una forma voluntaria, pero periódica. El examen podría realizarse con el planteamiento de agrupar los acuerdos relacionados, como los relativos a la diversidad biológica, los desechos y los productos químicos, el agua dulce y marina y la atmósfera. Un planteamiento de ese tipo intensificaría los efectos sinérgicos entre los acuerdos ambientales multilaterales y ofrecería la posibilidad de evaluar las necesidades en materia de fomento de la capacidad. Sobre la base de esos exámenes podría prestarse más apoyo a los países.

45. Es algo comúnmente aceptado que los gobiernos nacionales que actúan solos tienen más dificultades a la hora de vigilar el cumplimiento de los compromisos en materia de medio ambiente. Así pues, para mejorar el proceso podrían incluirse en el comité de examen otros interesados, como expertos, autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil.

6. Un enfoque receptivo y cohesivo para satisfacer las necesidades a nivel de país

46. Un organismo especializado podría contar con un mandato suficientemente firme en el ámbito de la aplicación como para permitirle prestar a los países un apoyo eficaz en sus esfuerzos a nivel nacional y regional. Ese mandato podría desempeñarse en el marco de la iniciativa “Una ONU” y del programa de coordinadores residentes a fin de complementar la labor que se realiza sobre el terreno. Podría centrarse en tres prioridades estratégicas: el cumplimiento de los compromisos y objetivos acordados; el apoyo para integrar las prioridades relacionadas con la sostenibilidad ambiental en las políticas económicas y los planes y estrategias para el desarrollo y la reducción de la pobreza; y el fomento de la capacidad.

47. Un organismo especializado podría contar con una red estratégica de oficinas regionales y mantener una presencia en los países. Eso facilitaría la cooperación eficaz con procesos e iniciativas regionales, incluidas las comisiones económicas regionales, procesos regionales como la Conferencia Ministerial Africana sobre el Medio Ambiente y los bancos regionales de desarrollo. Si no se trabajase a través de organizaciones asociadas, el personal del organismo especializado podría desplegarse en oficinas y equipos de las Naciones Unidas en los países, además de proporcionar un apoyo especializado a nivel nacional a través de las oficinas regionales sobre la base de las evaluaciones iniciales de las necesidades de los países realizadas de forma independiente o a través de los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo.

48. Un organismo especializado podría diseñar políticas ambientales que los organismos de desarrollo incorporarían a nivel nacional y regional. Entre ellas habría políticas para abordar la relación entre la pobreza y el medio ambiente, como se hace ahora en el marco de la Iniciativa sobre Pobreza y Medio Ambiente del PNUMA y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; la valoración de los ecosistemas, como promueve actualmente la División de Aplicación de Políticas Ambientales del PNUMA; y las políticas para una economía ecológica en diferentes sectores, como las que apoya el equipo por una economía ecológica.

49. Programas como el sistema de centros de coordinación de los acuerdos ambientales internacionales del PNUMA podrían formar parte integrante de los programas nacionales y regionales. Trabajando en estrecha colaboración con las secretarías de los acuerdos ambientales multilaterales, podrían prestar apoyo a los órganos rectores de esos acuerdos en la puesta en práctica de los compromisos, al tiempo que los recursos se utilizarían de la manera más eficiente posible. Adoptando un enfoque por grupos de

actividades, el sistema de centros de coordinación de los acuerdos ambientales multilaterales podría mejorarse de manera que abarcara los grupos de actividades relacionados con el agua dulce y marina y la atmósfera, además de los ya existentes relacionados con la diversidad biológica y los desechos y los productos químicos. Un enfoque de ese tipo podría ayudar también a racionalizar los costes de los acuerdos ambientales multilaterales combinando las respuestas a los compromisos derivados de acuerdos relacionados entre sí.

50. La Iniciativa sobre Pobreza y Medio Ambiente proporciona una fórmula para la integración de las prioridades ambientales en los planes y estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza. Podría ampliarse de manera que se convierta en una parte esencial de los programas de la iniciativa “Una ONU” y de los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo. Además, los instrumentos de política, la facilitación del desarrollo, la transferencia y la utilización de la tecnología, la transferencia de conocimientos y otras medidas encaminadas a culminar la transición a una economía ecológica podrían combinarse con los instrumentos existentes para hacer posible que los países en desarrollo lleguen a ser economías ecológicas desarrolladas.

51. El fomento de la capacidad, ya sea como actividad independiente o como parte de un proyecto o programa sustantivo, sería un elemento básico del apoyo que un organismo especializado para el medio ambiente prestaría a los países. Una evaluación inicial de las necesidades podría determinar el alcance general del apoyo necesario, incluidas las necesidades en materia de capacidad independiente. En el mejor de los casos, las medidas de fomento de la capacidad se integrarían en los programas generales de apoyo a la gobernanza a fin de incrementar su eficacia.

52. Como parte del apoyo en el plano regional, las oficinas regionales del organismo proporcionarían una plataforma para poner en marcha y llevar a cabo actividades de cooperación Sur-Sur. La comprensión de las necesidades y la reunión de los conocimientos especializados de cada región permitirían seleccionar a los posibles socios en la cooperación Sur-Sur, con lo que se abriría una nueva vía de apoyo.

53. Un organismo especializado podría incluir también en su mandato relacionado con la aplicación y los procesos de gobernanza unas asociaciones más estrechas con las autoridades de los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil. Podrían realizarse evaluaciones de las necesidades en consulta con los gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales y expertos.

C. Comparación de las opciones

54. Ambas opciones – la potenciación del PNUMA mediante una resolución de la Asamblea General y el establecimiento de un organismo especializado para el medio ambiente – presentan ventajas e inconvenientes que se exponen a continuación.

55. La potenciación del PNUMA mediante una resolución de la Asamblea General traería consigo algunas de las ventajas que supondría la conversión del PNUMA en un organismo especializado. En el caso de esa opción, se han mencionado las siguientes ventajas:

a) Contaría con una participación universal – que otorga una mayor legitimidad cuando las decisiones se adoptan en el órgano rector⁹;

b) Proporcionaría a los ministros de medio ambiente una plataforma desde la que buscar efectos sinérgicos más intensos entre los acuerdos ambientales multilaterales, superando la disparidad entre la composición de los órganos rectores de esos acuerdos y el Consejo de Administración del PNUMA y formulando recomendaciones a los órganos rectores;

c) Establecería una estrategia para las actividades ambientales a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas;

d) Proporcionaría un espacio para el establecimiento de un mecanismo permanente científico y de políticas encargado de abordar las necesidades de los países en materia de información y fomento de la capacidad de una manera exhaustiva y sinérgica;

⁹ Las ventajas a), b) y c) podrían caracterizar también a un organismo especializado, según cual fuera su estructura institucional.

e) Facilitaría un mandato para disponer de un brazo firme encargado de prestar apoyo a los países en desarrollo y los países con economías en transición para la aplicación a nivel nacional de los compromisos ambientales contraídos en el plano internacional;

f) La negociación de las reformas en el seno de la Asamblea General significaría que serían adoptadas por todos los Estados Miembros con la aprobación de una resolución de la Asamblea General, sin necesidad de ratificación por los Estados Miembros;

g) Garantizaría el acceso al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas.

56. Entre los inconvenientes que se derivarían de potenciar el PNUMA mediante una resolución de la Asamblea General cabe citar los siguientes:

a) Falta de autonomía para la adopción de decisiones en materia ambiental en el sistema de las Naciones Unidas, puesto que la personalidad jurídica del PNUMA seguiría derivándose de la Asamblea General y, por tanto, las decisiones que adoptase el Consejo de Administración del PNUMA seguirían necesitando la aprobación de la aquella;

b) Falta de claridad en la relación entre el PNUMA y los organismos especializados, incluidas las relaciones financieras;

c) Incapacidad para establecer tratados.

57. Entre las ventajas que aportaría la opción de establecer el PNUMA como un organismo especializado para el medio ambiente se han mencionado las siguientes:

a) Proporcionaría una plataforma sólida desde la que los ministros de medio ambiente podrían establecer el programa mundial y un proceso coherente de adopción de decisiones en el sistema de las Naciones Unidas;

b) Contaría con una participación universal, lo que otorga una mayor legitimidad cuando las decisiones se adoptan en el órgano rector;

c) Aclararía la relación entre el PNUMA y los demás organismos especializados, incluidas las relaciones financieras;

d) Establecería una estrategia para las actividades ambientales a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas;

e) Permitiría al PNUMA adoptar tratados y otros instrumentos;

f) Proporcionaría a los ministros de medio ambiente una plataforma desde la que formular recomendaciones a los órganos rectores de los acuerdos ambientales multilaterales, con lo que se intensificarían los efectos sinérgicos;

g) Proporcionaría un espacio para el establecimiento de un mecanismo permanente científico y de políticas encargado de abordar las necesidades de los países en materia de información y fomento de la capacidad de una manera exhaustiva y sinérgica;

h) Conferiría un mandato para intensificar el apoyo a los países en desarrollo y los países con economías en transición por medio del fomento de la capacidad y la asistencia técnica para facilitar la aplicación al nivel nacional de los compromisos ambientales acordados en el plano internacional.

58. Entre los inconvenientes que se derivarían del establecimiento del PNUMA como un organismo especializado para el medio ambiente cabe citar:

a) El organismo no recibiría un presupuesto ordinario de la Secretaría de las Naciones Unidas (los recursos con cargo al presupuesto ordinario constituyen actualmente el 4% del presupuesto total del PNUMA) y tendría que depender únicamente de las contribuciones de los Estados miembros;

b) La negociación del instrumento fundacional del organismo requeriría el establecimiento de un proceso independiente de negociación cuyo resultado tendría que ser ratificado por los países con arreglo a su legislación nacional.

D. Fortalecimiento de la gobernanza ambiental a nivel nacional y regional, un aspecto fundamental de todas las opciones de reforma

59. Aunque las opciones para una reforma más amplia ofrecen ciertas ventajas e inconvenientes, ninguna será plenamente eficaz si no se llevan a cabo en conjunción con la reforma de la gobernanza ambiental en los planos nacional y regional. El objetivo de la gobernanza ambiental a nivel internacional es facilitar la cooperación eficaz y eficiente entre los países para hacer frente a los problemas ambientales. La gobernanza ambiental a nivel internacional funciona más eficaz y eficientemente cuando es compatible con la gobernanza ambiental en el plano nacional y existe un fortalecimiento mutuo entre ambas y cuenta con una base firme de gobernanza en los planos regional y subregional. Entre los elementos principales para el fortalecimiento de la gobernanza a nivel nacional podrían incluirse:

- a) El fortalecimiento y desarrollo de instrumentos y mecanismos para mejorar los vínculos entre los procesos de adopción de decisiones en los ámbitos social, ambiental y económico;
- b) El mejoramiento de los mecanismos para la creación de consenso entre los interesados;
- c) La creación de un mecanismo para velar por la continuidad y asegurar la equidad intergeneracional en relación con el uso de los ecosistemas;
- d) El mejor uso de los órganos consultivos o de examen por homólogos, organizados a nivel nacional o subregional, para evaluar los avances hacia la sostenibilidad ambiental y el desarrollo sostenible;
- e) El incremento de la inversión en el fomento de la comprensión y sensibilización públicas;
- f) La ampliación de la base de conocimientos a fin de proporcionar información y datos integrados para mejorar el proceso de adopción de decisiones, la facilitación del acceso abierto a los encargados de la adopción de decisiones y el público en general y el mejoramiento de la accesibilidad de los datos mediante una colaboración más estrecha con las redes mundiales, haciendo uso para ello de las modernas tecnologías de la información y las comunicaciones;
- g) El mejoramiento de la aplicación del principio de subsidiariedad para descentralizar la gobernanza, la ejecución y la responsabilidad a los niveles apropiados de gobierno, incluso a nivel local y de las comunidades.

60. Entre las reformas más importantes en los planos regional y subregional podrían mencionarse:

- a) El mejor aprovechamiento de las organizaciones intergubernamentales de ámbito regional y subregional para contribuir a la coherencia de las políticas en favor del desarrollo sostenible en los planos nacional y mundial, prestar apoyo a los países para su aplicación y supervisión y para la presentación de informes y promover la rendición de cuentas;
- b) Elaborar enfoques para la gestión de los recursos compartidos y las cuestiones transfronterizas.

II. Conclusión: Siguiendo medidas que los ministros tal vez deseen tener en cuenta para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible

61. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible ofrece una oportunidad, quizá mejor que cualquier otra desde que en 1972 se celebrara en Estocolmo la Conferencia sobre el Medio Humano, para fortalecer el sistema internacional de gobernanza ambiental. La Conferencia será la culminación de más de seis años de debates desde que la Asamblea del Milenio, celebrada en 2005, colocó el problema de la fragmentación del sistema internacional de gobernanza ambiental y la necesidad de mejorarlo en el programa político de los países. Las opciones del Proceso de Belgrado, los Resultados Nairobi-Helsinki y el proceso preparatorio de la Conferencia han sido jalones importantes en el camino, pero la Conferencia en sí representa una oportunidad excepcional para adoptar decisiones transformadoras sobre el futuro de la gobernanza ambiental en el contexto más amplio del marco institucional para el desarrollo sostenible.

62. Como se ha examinado más arriba, en el borrador preliminar del documento final se presentan dos alternativas: el fortalecimiento del PNUMA con una participación universal y una financiación más sólida o su transformación en un organismo especializado con una financiación adecuada y con participación universal. Los gobiernos han de decidir ahora cuál de estas alternativas ayudará mejor a hacer frente a los desafíos que el medio ambiente plantea a sus ciudadanos y cuál proporcionará a los ministros de medio ambiente una plataforma más firme desde la que guiar al mundo en estos tiempos de cambios ambientales sin precedentes.

63. Aunque los participantes en la Conferencia deben pronunciarse sobre cuál de las opciones para la reforma prefieren, es poco probable que los detalles de la opción acordada se negocien en la misma Conferencia. No obstante, será importante que los ministros y sus gobiernos consideren en la Conferencia cuál es el proceso más apropiado para poner en práctica la opción elegida de la manera más eficaz y eficiente posible. Se deberían acordar las modalidades básicas para la negociación de las opciones. Esas modalidades podrían incluir una decisión sobre el foro idóneo en el que negociar los detalles de la opción elegida; quién asumirá la dirección del proceso de negociación; y cómo se establecerá un proceso, que habrá de ser corto y con plazos fijados, para llegar a una conclusión definitiva y completar oficialmente la adopción de la opción convenida. A continuación se presentan algunos posibles escenarios (no pretende ser una lista exhaustiva).

A. Fortalecimiento del PNUMA con una financiación más sólida y participación universal

64. La adopción de esta alternativa requeriría la aprobación de una resolución por la Asamblea General. La aprobación de una resolución puede lograrse por varias vías:

- a) En virtud de las facultades de dirección de su Presidente, la Asamblea podría aprobar una resolución inmediatamente después de adoptar las recomendaciones de los participantes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible;
- b) El Consejo de Administración del PNUMA podría formular una recomendación a la Asamblea sobre los detalles de la opción elegida que esta podría aprobar en el plazo de un año;
- c) El Secretario General, en colaboración con el Director Ejecutivo del PNUMA, podría formular recomendaciones sobre los detalles de la opción elegida tras la celebración de consultas con los gobiernos;
- d) Podría encargarse a un grupo consultivo la elaboración de recomendaciones sobre los detalles de la opción elegida que se remitirían a la Asamblea.

B. Transformación del PNUMA en un organismo especializado

65. En caso de que se eligiese esta opción, sería necesario negociar un acuerdo para transformar el PNUMA en un organismo especializado. Una vez alcanzado el acuerdo, una conferencia de representantes plenipotenciarios de los gobiernos se cargaría del establecimiento del organismo. Teniendo en cuenta los procesos habituales para el establecimiento de organismos especializados, el Secretario General, en colaboración con el Director Ejecutivo del PNUMA, podría presentar un proyecto de artículos a la Asamblea General para su aprobación. Esa opción podría entrañar que el Secretario General y el Director Ejecutivo del PNUMA convocaran un grupo consultivo de los gobiernos para acordar el proyecto de artículos antes de presentarlo a la Asamblea. También podría establecerse un comité intergubernamental de negociación dependiente de la Asamblea que se encargaría de presentar un proyecto de artículos a una conferencia de plenipotenciarios.

IV. Cuestiones que han de examinarse durante los debates interactivos

66. Durante las consultas ministeriales, está previsto que los ministros y jefes de delegación participen en debates interactivos en forma de mesa redonda.

67. Se ha convertido en una práctica que el Presidente del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial prepare un resumen de las consultas ministeriales que se celebran en cada período de sesiones. Ese resumen brindaría una oportunidad para que los ministros de medio ambiente enviaran un mensaje colectivo en un momento crítico del proceso preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible.

68. A continuación se exponen varias cuestiones que podrían servir de base para el inicio de los debates interactivos:

- ¿De qué modo mejora cada una de las opciones la gobernanza ambiental a nivel internacional, incluida la capacidad de dar respuesta a las necesidades de los países?
 - ¿Qué opciones darían a los ministros de medio ambiente la voz y la autoridad que necesitan a nivel internacional para establecer el programa ambiental mundial y hacer frente a los desafíos que el medio ambiente plantea a nivel mundial?
 - En un mundo que experimenta una escasez de recursos ¿Cómo puede conseguirse una mejor coordinación entre la formulación de políticas ambientales y la financiación para aprovechar los recursos de manera óptima?
 - ¿Qué es necesario acordar en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible para decidir bien el fortalecimiento del PNUMA, bien el establecimiento de un organismo especializado para el medio ambiente?
-