



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

Distr.: General  
2 de enero de 2013

Español  
Original: Inglés

**27º período de sesiones del Consejo de Administración/  
Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial**  
Nairobi, 18 a 22 de febrero de 2013  
Tema 4 b) del programa provisional\*

**Cuestiones normativas: nuevas cuestiones normativas**

**Documentos de antecedentes para las consultas ministeriales**

**Composición universal del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente**

**Documento de debate presentado por el Director Ejecutivo**

*Resumen*

El presente documento se ha elaborado con la intención de presentar información para los ministros en relación con la primera mesa redonda sobre la composición universal del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). En él se tratan los cinco elementos siguientes: vínculo entre la ciencia y la normativa; receptividad a las necesidades de los países; más recursos financieros, que sean seguros, estables y suficientes para cumplir el mandato del PNUMA; participación de los interesados; y compromisos ministeriales futuros.

\* UNEP/GC.27/1.

## I. Antecedentes

1. El documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 (Río+20)<sup>1</sup> y la resolución consiguiente aprobada por la Asamblea General<sup>2</sup> son pasos históricos en la ruta hacia la creación de una estructura de gobernanza más efectiva para el medio ambiente. En respuesta a la invitación del párrafo 88 a) del documento final, la Asamblea estableció la composición universal del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Otorgar al Consejo una composición universal fortalece su autoridad y legitimidad, al tiempo que le permite determinar con mayor eficacia las políticas mundiales en el ámbito del medio ambiente y desempeñar así su función como “principal autoridad ambiental encargada de establecer el programa mundial sobre el medio ambiente”<sup>3</sup>.

2. En esta mesa redonda, se invita a los ministros a determinar los parámetros para su participación futura y a deliberar sobre los elementos fundamentales necesarios para definir el programa mundial sobre el medio ambiente, establecidos por el Comité de Representantes Permanentes:

- a) Vínculo entre la ciencia y la normativa;
- b) Receptividad a las necesidades de los países;
- c) Más recursos financieros, que sean seguros, estables y suficientes para cumplir el mandato del PNUMA;
- d) Participación de los interesados;
- e) Compromisos ministeriales futuros.

## II. Vínculo entre la ciencia y la normativa

3. En ningún momento de la historia se ha tenido que enfrentar la humanidad a desafíos medioambientales tan urgentes, complejos y de difícil solución como los actuales. El PNUMA se estableció en 1972 para “mantener continuamente bajo estudio las condiciones ambientales en todo el mundo” y “conseguir que los problemas de vasta importancia internacional que surjan en esa esfera reciban apropiada y adecuada consideración por parte de los gobiernos”<sup>4</sup>. Sin embargo, la conexión de la adopción de decisiones con los descubrimientos, la información y los conocimientos científicos nunca se ha desarrollado adecuadamente. El párrafo 88 d) ofrece la oportunidad de formalizar la interacción entre la ciencia y la normativa, mejorando de esa manera la calidad de las decisiones adoptadas por los responsables de la formulación de políticas.

### A. Situación actual

4. La más infraestructura actual de los conocimientos sobre el medio ambiente reúne dimensiones mundiales, regionales nacionales y locales, y abarca numerosas entidades del sistema de las Naciones Unidas. Varios acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, especialmente los tres instrumentos de Río<sup>5</sup>, cuentan con importantes órganos asesores técnicos y científicos intergubernamentales. Otros ejemplos son el Grupo Mixto de Expertos sobre los aspectos científicos de la protección ambiental del mar (GESAMP) y el Grupo Asesor Científico y Tecnológico (STAP) del Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

5. Sin embargo, el Consejo de Administración del PNUMA nunca ha establecido ningún órgano asesor técnico subsidiario intergubernamental que pueda vigilar el programa técnico a fin de mantener bajo estudio la situación ambiental y asegurar que los distintos elementos funcionales de la interfaz entre la ciencia y la normativa se complementan mutuamente. La capacidad colectiva de realizar esta función de vigilancia técnica se observa en las numerosas autoridades ambientales regionales y nacionales muy competentes existentes en todo el mundo. Se pueden determinar las siguientes

<sup>1</sup> Documento final de Río+20, titulado “El futuro que queremos”, aprobado por la Asamblea General en la resolución 66/288, de 27 de julio de 2012.

<sup>2</sup> Resolución 67/213 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 2012.

<sup>3</sup> “El futuro que queremos”, párr. 88.

<sup>4</sup> Resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General sobre las disposiciones institucionales y financieras para la cooperación internacional en lo relativo al medio ambiente, de 15 de diciembre de 1972.

<sup>5</sup> El Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África, y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

carencias importantes entre los conocimientos científicos existentes y las necesidades normativas relativas a la ciencia en el PNUMA:

- a) Las necesidades normativas en materia de ciencia aplicada no se ajustan completamente a la forma de recopilar la información científica y ponerla a disposición de los responsables de la adopción de decisiones;
- b) Los vínculos entre la ciencia y la normativa en el PNUMA se establecen de manera especial según las necesidades, por lo que con frecuencia los gobiernos no asumen como propios los resultados científicos;
- c) No existe una perspectiva general sobre las cuestiones normativas basadas en conocimientos científicos que abarque toda la variedad de temas ambientales. Esto significa que las numerosas evaluaciones científicas individuales no están relacionadas de manera holística, lo que da lugar a un vacío entre las evaluaciones y las cuestiones y los desafíos que se pretende analizar y resolver con ellas;
- d) Los intereses de los países en desarrollo en los procesos científicos mundiales no están bien representados. Los esfuerzos por cubrir estas carencias han sido demasiado esporádicos, dictados por las autoridades e inconexos para responder a las necesidades de actuaciones a largo plazo con objeto de lograr la evolución sostenida de las más infraestructuras institucionales nacionales.

## B. Posibilidad: órgano científico-normativo

6. Podría establecerse un órgano científico-normativo permanente en el seno del PNUMA para fortalecer la conexión vital entre los responsables de la formulación de políticas y los científicos. Este órgano facilitaría la interacción entre la demanda y la oferta de servicios científicos, y permitiría determinar cuándo y de qué forma son necesarios, mediante evaluaciones directas y con la elaboración de informes sobre cuestiones específicas solicitados por el órgano rector del PNUMA.

### 1. Funciones

7. El órgano podría tener las funciones siguientes:

- a) *Evaluar la situación de los conocimientos científicos sobre cuestiones normativas fundamentales y comunicarla a los responsables de la formulación de políticas.* Gracias a esta función, los responsables de la formulación de políticas podrían intensificar su participación en las evaluaciones científicas del PNUMA. En primer lugar, podrían realizar aportaciones a la Secretaría sobre la selección de temas para los informes de evaluación del PNUMA; en segundo lugar, actuarían como grupo de interesados para las evaluaciones del PNUMA y se comunicarían con los científicos y otros expertos participantes en ellas; y en tercer lugar, ofrecería una nueva vía importante de comunicación de los resultados de la evaluación a la comunidad normativa general. Las evaluaciones podrían realizarse a escala mundial, regional y nacional. Las nacionales sentarían las bases para el apoyo en el nivel de los países y ayudarían a aumentar la capacidad de estos para establecer mecanismos científicos responsables de realizar su propio examen científico permanente del medio ambiente nacional. El órgano también podría solicitar periódicamente a la Secretaría y a la comunidad científica resúmenes de las lecciones intersectoriales que se pueden extraer de las evaluaciones del PNUMA;
- b) *Convocar a los científicos para que evalúen las medidas que se pueden adoptar a fin de resolver un desafío normativo.* Con arreglo a esta función, el órgano podría solicitar a la Secretaría (quizá en cooperación con otros organismos de las Naciones Unidas) que encargue a la comunidad científica informes donde se resuman las opciones científicas y normativas sobre un tema crítico. Entre los informes científicos anteriores de este tipo se cuentan *Blue Carbon: The Role of Healthy Oceans in Binding Carbon*<sup>6</sup> (Carbono azul: la función de los océanos saludables en la fijación del carbono), donde se resumen los conocimientos sobre la capacidad de los océanos para mitigar los efectos del cambio climático; *Avoiding Future Famines: Strengthening the Ecological Basis of Food Security through Sustainable Food Systems*<sup>7</sup> (Evitemos las hambrunas en el futuro: fortalecimiento del fundamento ecológico de la seguridad alimentaria mediante sistemas alimentarios sostenibles) donde se examinan las dimensiones ambientales de la seguridad alimentaria; y *Near-term Climate Protection and Clean Air Benefits: Actions for Controlling Short-Lived Climate Forcers*<sup>8</sup> (Protección climática a corto plazo y beneficios del aire no contaminado: medidas para controlar factores de actuación breve

<sup>6</sup> Nellemann, C., Corcoran, E., Duarte, C. M., Valdés, L., De Young, C., Fonseca, L. y Grimsditch, G. (eds.). 2009. PNUMA, GRID-Arendal, www.grida.no.

<sup>7</sup> Informe de síntesis del PNUMA, 2012.

<sup>8</sup> Informe de síntesis del PNUMA, 2011.

que influyen en el clima,)), que ofrece a los responsables de la formulación de políticas información general sobre los fundamentos científicos y las opciones normativas relativos a los contaminantes climáticos de corta permanencia en la atmósfera;

c) *Detectar nuevas cuestiones ambientales de posible importancia para la comunidad normativa.* La finalidad de esta función sería brindar orientación a un proceso de futuro del PNUMA que podría denominarse “proceso de previsión”, por el cual se elaborarían informes periódicos donde se determinarían nuevas cuestiones fundamentales sobre el medio ambiente mundial que requieren la atención de los responsables de las políticas. Esos informes podrían reflejar, además de las opiniones de los científicos, las de otras comunidades (como los pueblos indígenas). El órgano también podría ayudar a asegurar que los resultados del proceso de previsión se tengan directamente en cuenta en las decisiones sobre la labor programática del PNUMA y otros organismos de las Naciones Unidas;

d) *Dar a los responsables de las políticas la oportunidad de influir en el programa científico.* Por esta función, los responsables de la formulación de políticas podrían ejercer más influencia en el programa científico, velando así por que dedique mayor capacidad científica a cuestiones urgentes de sostenibilidad. Por ejemplo, existe la creencia generalizada de que se necesitan más aportaciones científicas para apoyar la evaluación y la planificación de medidas de adaptación a los efectos del cambio climático. Podrían organizarse reuniones periódicas entre grupos científicos y normativos fundamentales con la finalidad de influir en la agenda de investigación científica. Se podría establecer una conexión directa entre el órgano y Tierra Futura, la nueva iniciativa decenal de investigación internacional dedicada a analizar el cambio climático mundial y la transformación para la sostenibilidad en el planeta;

e) *Preparar recomendaciones para entablar relaciones científicas con acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.* A fin de mejorar el uso de los conocimientos científicos intersectoriales en los acuerdos ambientales multilaterales, el órgano podría encargar un análisis del tipo de conocimientos transmitidos por cada uno de los órganos de asesoramiento científico que actualmente prestan servicios a esos acuerdos. Sobre la base de este análisis, el órgano podría formular recomendaciones para el intercambio de conocimientos y aportaciones científicos entre los diversos órganos asesores.

## 2. Estructura de gobierno

8. Existen las siguientes posibilidades para el órgano científico-normativo:

a) Podría establecerse como órgano subsidiario en el seno del órgano rector universal del PNUMA;

b) Podría estar compuesto por responsables de la formulación de políticas de un número representativo de países;

c) Podría contar con científicos y expertos de categoría internacional, designados por grupos internacionales de expertos reconocidos así como por los países, mediante un sistema de listas similar al del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), con especial hincapié en obtener la participación de científicos de países en desarrollo;

d) Podría reunirse periódicamente entre los períodos de sesiones del órgano rector según las necesidades, pero a intervalos que no supongan una carga innecesaria para los países;

e) Podría colaborar estrechamente con instituciones científicas no gubernamentales y con la Secretaría para crear un conjunto adicional de conocimientos especializados y aprovechar las sinergias;

f) Podría reunirse según lo considere necesario el órgano rector universal, pero sin ser un órgano permanente.

## III. Receptividad a las necesidades de los países

9. En el párrafo 88 f) del documento final de Río+20 los Jefes de Estado y de Gobierno pidieron que se fortaleciera el PNUMA y se elevase su nivel “creando capacidad en los países y apoyando y facilitando el acceso a la tecnología”. Esto se debe interpretar junto con el párrafo 278, en el que pidieron “que prosig[uiera] la ejecución rigurosa del Plan estratégico de Bali para el apoyo tecnológico y la creación de capacidad” y con la petición, que figura en el párrafo 273, de que se solicitara “a los organismos competentes de las Naciones Unidas que determin[asen] opciones para crear un mecanismo de facilitación que prom[oviese] el desarrollo, la transferencia y la difusión de tecnologías limpias y ambientalmente racionales”.

10. Así, el párrafo 88 f) da a los países la oportunidad de recibir apoyo para la aplicación nacional y abre nuevas esferas para la labor del PNUMA. Aunque la Conferencia Río+20 no tenía por finalidad transformar el PNUMA en una organización operacional, los países reconocieron la necesidad creciente de poner en práctica los compromisos ambientales en el plano nacional. El Plan estratégico de Bali otorgó al PNUMA el mandato de “mejorar la prestación de servicios del PNUMA a los países en desarrollo y a países con economías en transición en relación con el apoyo tecnológico y la creación de capacidad, [...] incluso incorporando el apoyo tecnológico y la creación de capacidad por medio de sus actividades principales”<sup>9</sup>. El Plan define la función del PNUMA en la prestación de apoyo tecnológico y la creación de capacidad en el plano nacional de la siguiente forma: “atiende a las peticiones [...] que competen a su mandato”<sup>10</sup> o sobre la base de “su ventaja relativa y sus conocimientos especializados”<sup>11</sup>. Sin embargo, este mandato no se ha puesto en práctica como estaba previsto, por diversas razones, siendo la falta de recursos una de las principales.

## A. Enfoque actual de la creación de capacidad y desafíos

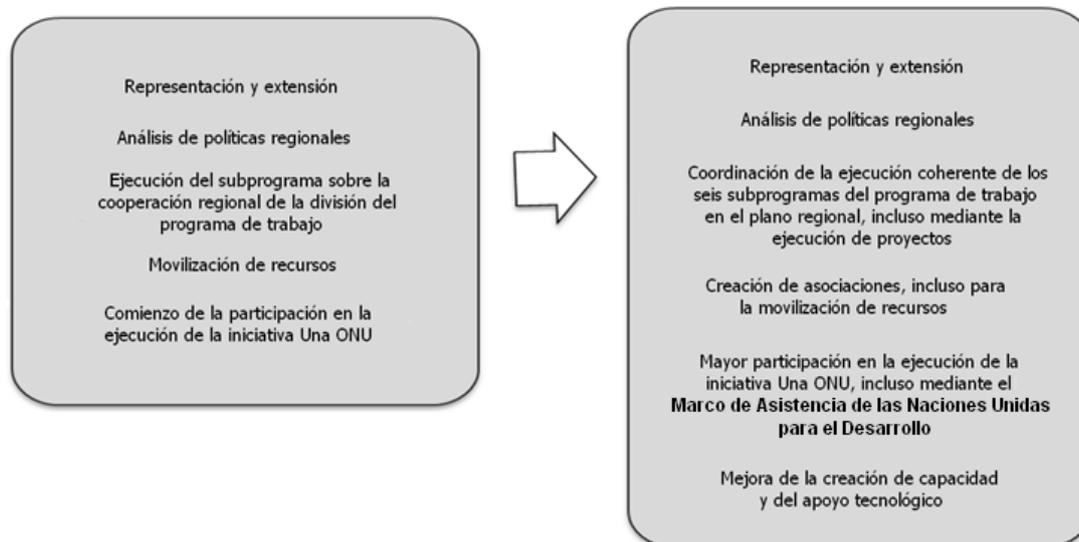
11. La política en materia de presencia estratégica del PNUMA se finalizó en enero de 2009 con objeto de brindar un mecanismo para la aplicación eficaz de la estrategia de mediano plazo para 2010-2013. Esa política tenía como objetivos la mejora de la creación de capacidad y del apoyo tecnológico brindados por el PNUMA; la ejecución efectiva y coherente del programa del PNUMA en los planos regional y nacional; la participación proactiva del PNUMA en los procesos regionales y nacionales de las Naciones Unidas (como el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo) para la iniciativa “Una ONU”; el fortalecimiento de las oficinas regionales del PNUMA al tiempo que se mantienen los conocimientos especializados sustantivos mundiales del PNUMA en beneficio de las regiones y los países; y la mejora del impacto mediante asociaciones estratégicas. El gráfico I resume la evolución de las funciones de las oficinas regionales del PNUMA antes y después de adoptar la política en materia de presencia estratégica.

Gráfico I

### Evolución de las funciones de las oficinas regionales del PNUMA

*Antes de la política en materia de presencia estratégica*

*Después de la política en materia de presencia estratégica*



12. Un examen reciente de las necesidades de las oficinas regionales relativas a la asistencia a los países para la incorporación de las prioridades ambientales en sus actividades y el mantenimiento de la presencia estratégica del PNUMA en los planos nacional y regional indicó que el PNUMA había logrado avances progresivos y significativos, en la aplicación de la política en materia de presencia estratégica. Las oficinas regionales son fundamentales para garantizar que las necesidades y las prioridades nacionales se tienen en cuenta en la ejecución del programa de trabajo. Esta función aumentará en el programa de trabajo de 2014–2015, diseñado, por primera vez en la historia del PNUMA, para reflejar explícitamente los resultados por regiones. En estos resultados previstos se basará y se brindará el apoyo del PNUMA en los planos regional y nacional en esferas como la

<sup>9</sup> UNEP/GC.23/6/Add.1, anexo, párr. 3 h).

<sup>10</sup> *Ibid.*, párr. 3 a) i).

<sup>11</sup> *Ibid.*, párr. 4.

incorporación de la sostenibilidad ambiental en las actividades generales; la adopción, adaptación y modificación de las políticas, las leyes y los instrumentos mundiales sobre el medio ambiente; y los esfuerzos por aplicar esas políticas, leyes e instrumentos en mayor escala.

## **B. Desafíos para la creación de capacidad y la facilitación de la transferencia de tecnología**

13. Hay varios desafíos que obstaculizan los esfuerzos del PNUMA encaminados a apoyar a los gobiernos en el plano nacional. La participación en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo se ha visto gravemente limitada por la escasez de recursos. También es necesario realizar evaluaciones científicas y permitir la interacción entre la ciencia y la normativa en los planos nacional y regional a fin de fortalecer la ejecución de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y conectar la sostenibilidad ambiental con las estrategias y los planes de desarrollo.

## **C. Oportunidades y enfoques futuros**

14. Con sujeción a la disponibilidad de recursos, se han planificado varias actividades destinadas a reorientar los enfoques estratégicos y programáticos actuales de manera que respondan a los desafíos antes indicados:

a) *Garantizar que los servicios del PNUMA se ajustan con la mayor eficacia a las necesidades y las prioridades de los países, y logran valores óptimos de sinergia y eficiencia:* se propone presentar marcos de programas regionales del PNUMA a partir de 2014-2015 en los que se integren todos los componentes regionales y nacionales de los subprogramas. Los marcos de programas regionales también facilitarán la mayor participación del PNUMA en los procesos de la iniciativa “Una ONU” en los planos regional y nacional, dado que la mayoría de los demás organismos tienen estrategias y programas regionales o nacionales. Esos marcos de programas regionales aumentarán la coherencia, la pertinencia, la eficacia en función de los costos y la flexibilidad de la actuación del PNUMA;

b) *Aumentar la coherencia, la pertinencia y la eficacia de la labor del PNUMA en el plano nacional.* Esto se logrará mejorando el diálogo entre la sede y las oficinas regionales del PNUMA durante el proceso de programación a fin de velar por un mejor equilibrio entre las prioridades normativas institucionales, por una parte, y las necesidades regionales y nacionales, por otra;

c) *Agilizar el establecimiento de asociaciones estratégicas:* esto se podrá lograr de las siguientes formas:

- i) Seguir fortaleciendo la participación del PNUMA en las estructuras de equipos regionales y en los procesos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo;
- ii) Fortalecer la capacidad del PNUMA para interactuar con mecanismos regionales pertinentes que apoyen los procesos nacionales y ejerzan influencia sobre ellos, como los mecanismos de coordinación regional;
- iii) Colaborar más estrechamente con las secretarías de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente para facilitar y mejorar su participación y la integración de sus actividades en los procesos nacionales para el desarrollo;
- iv) Movilizar recursos complementarios en los países donde estén aseguradas la ventaja comparativa y la capacidad de ejecución del PNUMA;
- v) Ampliar las actividades de sensibilización y extensión para mejorar el perfil del PNUMA destacando sus compromisos, sus logros y su valor añadido en la respuesta a las necesidades y prioridades nacionales.

15. Sobre la base de las evaluaciones iniciales de las necesidades de los países, realizadas de manera independiente o bien dentro del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la labor del PNUMA se centraría en tres prioridades estratégicas:

- a) Ejecución de los compromisos y los objetivos sobre el medio ambiente convenidos;
- b) Apoyo a la integración de las prioridades de sostenibilidad ambiental en las políticas económicas y en las estrategias de desarrollo y de lucha contra la pobreza;
- c) Planificación y creación de capacidad en un sentido más amplio.

## **D. Facilitación del acceso a la tecnología**

16. Con la aplicación del Plan Estratégico de Bali el PNUMA ha obtenido experiencia y conocimientos especializados que abarcan toda la gama de cuestiones relacionadas con el desarrollo y la transferencia de tecnologías no contaminantes y ambientalmente racionales. Eso incluye la prestación de asistencia a los países en la evaluación de sus necesidades en materia de tecnología; la gestión de las respuestas a esas necesidades; el fomento de la capacidad y la prestación de apoyo para la puesta en práctica de las tecnologías; la promoción de proyectos de desarrollo y transferencia de tecnología en régimen de colaboración; el establecimiento de redes de cooperación y asociaciones, las actividades de formación y los acuerdos de colaboración recíproca; el desarrollo de instrumentos y políticas; la codificación e intercambio de mejores prácticas; y la organización de otras actividades de apoyo. La experiencia del PNUMA se extiende también a las esferas de la facilitación del acceso a la financiación, el desarrollo de las aptitudes empresariales, la gestión de la propiedad intelectual y la concesión de licencias sobre la tecnología, y las actividades de seguimiento y la evaluación.

17. Sobre la base de la experiencia adquirida por el PNUMA en ese ámbito, y en consonancia con lo establecido en el párrafo 273 del documento final de Río+20, podría establecerse un mecanismo interinstitucional de facilitación de tecnología con los siguientes objetivos:

- a) Prestar asistencia a los países en desarrollo que lo soliciten, de acuerdo con sus respectivas capacidades y sus circunstancias y prioridades nacionales, en la creación o el fortalecimiento de su capacidad para determinar las necesidades en materia de tecnología y facilitar la preparación y ejecución de proyectos y estrategias en materia de tecnología que contribuyan a fomentar el desarrollo sostenible;
- b) Fomentar la cooperación en materia de tecnología;
- c) Mejorar el desarrollo y la transferencia de tecnologías.

## **E. Ajustar la adopción de decisiones de carácter sustantivo a las necesidades de los Estados miembros**

18. La receptividad no se fomenta solo a través de la reforma estructural, sino también según el tipo de decisiones que se adoptan. Eso quiere decir que a la hora de adoptar decisiones deber haber una relación más estrecha entre el contenido de esas decisiones y las necesidades de los Estados. En las decisiones que se adopten podría reflejarse, por ejemplo, el especial hincapié en el fomento de la capacidad que se hace en el párrafo 88 f) del documento final de Río+20. A ese respecto, el PNUMA podría formular recomendaciones claras y concretas sobre la mejor forma de abordar las cuestiones relacionadas con la aplicación mediante la detección de lagunas impulsada o basada en los resultados de las evaluaciones científicas, el establecimiento de prioridades para abordar los problemas y la identificación de buenas prácticas y planteamientos normativos eficaces para resolver problemas ambientales en los planos nacional y regional, incluida la mejor forma de integrar las cuestiones ambientales en la elaboración de políticas y leyes relativas a otras esferas.

## **IV. Más recursos financieros seguros, estables y suficientes para cumplir el mandato del PNUMA**

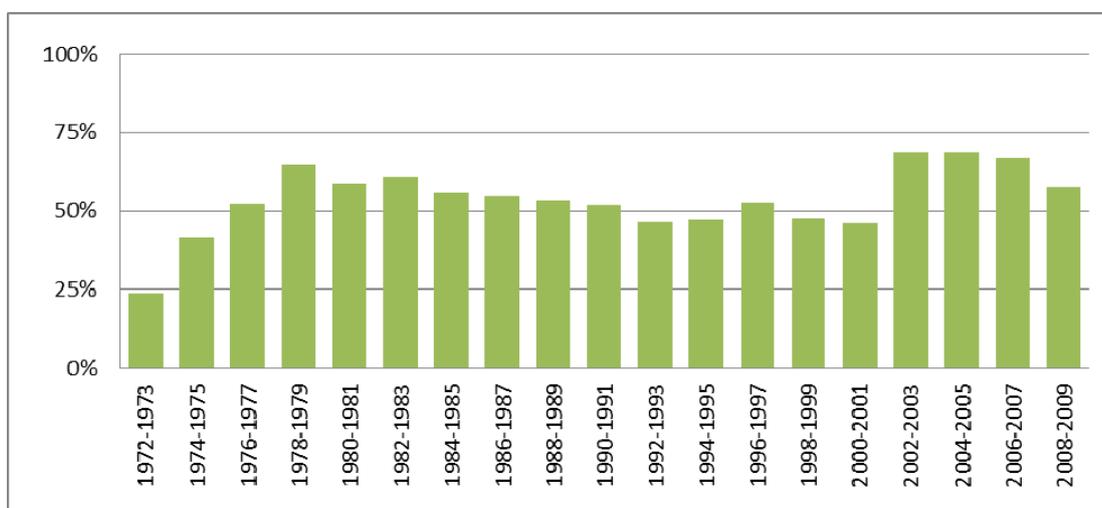
19. En el párrafo 88 b) del documento final de Río+20, los gobiernos acordaron fortalecer el PNUMA dotándolo de más recursos financieros que fuesen seguros, estables y suficientes con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y a las contribuciones voluntarias. En el párrafo 5 de su resolución 67/213, de 21 de diciembre de 2012, la Asamblea General recordó la decisión de asignar al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente recursos financieros seguros, estables y suficientes y más recursos con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y las contribuciones voluntarias, para que pueda cumplir su mandato, y a) solicitó al Secretario General que, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 88 b) del documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, incluyera en el proyecto de presupuesto para el bienio 2014-2015 recursos que reflejasen el proyecto de programa de trabajo revisado del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la aplicación del párrafo 88, apartados a) a h), del documento final, así como las posibilidades de aumentar el uso eficiente de los recursos; b) instó a los donantes a que aumentasen sus contribuciones voluntarias al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, incluso al Fondo para el Medio Ambiente; y c) solicitó al Secretario General que siguiera examinando los recursos con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas que debieran asignarse al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente a la luz de la aplicación del párrafo 88 del documento final, de conformidad con las prácticas presupuestarias de las Naciones Unidas.

20. La cuestión del incremento de los recursos con cargo al presupuesto ordinario se examinará detalladamente en la Quinta Comisión de la Asamblea General. El aumento de la contribución del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas al PNUMA permitiría a la organización transferir a ese presupuesto ordinario los gastos de administración que actualmente se sufragan con cargo al Fondo para el Medio Ambiente, que se estableció en 1972 para hacer frente a los gastos relacionados con la realización de actividades ambientales, con lo que se liberaría un volumen importante de recursos que podrían dedicarse a otras actividades.

21. Del párrafo 88 b) del documento final de Río+20 se derivan otras dos cuestiones relacionadas con las contribuciones voluntarias que los ministros tal vez deseen tener en cuenta. En primer lugar, tal vez deseen examinar cómo ampliar la base de donantes que aportan contribuciones voluntarias. Actualmente, casi la mitad de los Estados Miembros de las Naciones Unidas no contribuyen al Fondo para el Medio Ambiente (véase el gráfico II más adelante), y en 2009 casi el 60% de su financiación procedía de una sola región, mientras que otros donantes han ido reduciendo continuamente sus contribuciones.

Gráfico II

**Países que contribuyen al Fondo para el Medio Ambiente como porcentaje del número total de países que forman parte de las Naciones Unidas**

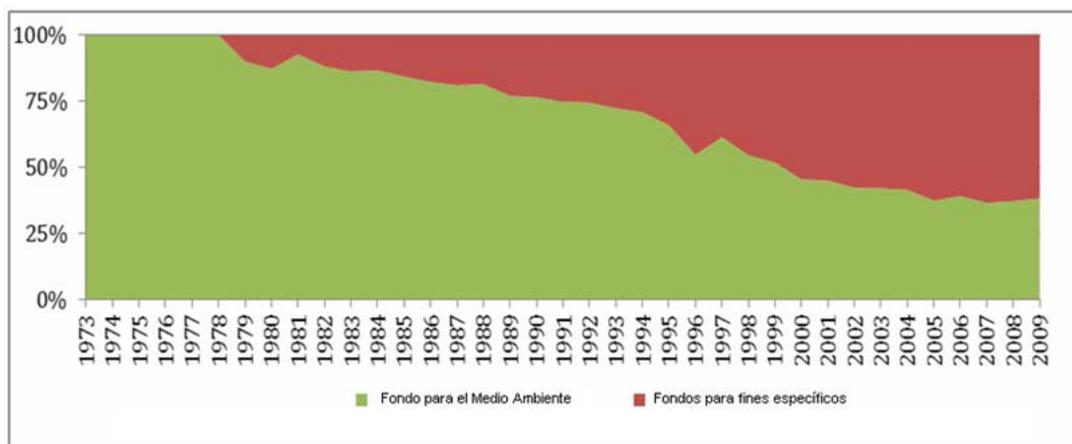


22. La segunda cuestión se refiere a la correlación entre las contribuciones que están destinadas a fines específicos y las que no lo están. Desde 1978, cuando se introdujo por primera vez la posibilidad de aportar financiación para fines específicos, esa práctica ha ido en continuo aumento. En 2009, más de la mitad de las contribuciones fueron destinadas a fondos fiduciarios para fines específicos (véase el gráfico III más adelante).

23. Para asegurar y estabilizar los recursos destinados a la ejecución del programa de trabajo del PNUMA sería más eficaz pasar de las contribuciones que están destinadas a fines específicos a las que no lo están. Se ha observado que algunos gobiernos donantes ya han hecho ese cambio. Ese cambio también está en consonancia con la postura adoptada recientemente por la comunidad internacional de la cooperación para el desarrollo, que ha venido afirmando continuamente que la aportación de contribuciones no destinadas a fines específicos representa un enfoque más eficaz que el de la financiación destinada a proyectos específicos, además de reducir los gastos generales y de administración. Además, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto ha visto con agrado esa tendencia. De persistir, podría suponer una ayuda importante a la hora de dar respuesta a la petición de la Asamblea General de que se aporten más recursos, y con carácter más estable, en forma de contribuciones voluntarias. El Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial tal vez desee examinar de qué maneras puede fomentar esa tendencia y promover un aumento más importante y estable de las contribuciones al Fondo para el Medio Ambiente. Para ello tal vez habría que examinar de qué forma puede el Fondo para el Medio Ambiente convertirse en un vehículo más atractivo para las contribuciones de los donantes.

Gráfico III

### Tendencia de las proporciones relativas de las contribuciones al Fondo para el Medio Ambiente y a los fondos para fines específicos 1973–2009



## V. Participación de los interesados

24. En el párrafo 88 h) del documento final de Río+20 se pide al PNUMA que asegure “la participación activa de todos los interesados pertinentes al utilizar las mejores prácticas y los modelos de las instituciones multilaterales pertinentes y estudiar nuevos mecanismos para promover la transparencia y la participación efectiva de la sociedad civil”.

25. Eso se propugna en el entendimiento de que conseguir la participación de los interesados pertinentes en los procesos de adopción de decisiones a todos los niveles no solo contribuirá a incrementar la legitimidad y la eficacia de la organización, sino que también servirá para fortalecer en la sociedad el sentido de propiedad de los resultados de los procesos de adopción de decisiones a nivel intergubernamental. En consecuencia, alentará a los ciudadanos y a la sociedad civil a participar de una manera más activa en la aplicación de las políticas sobre el terreno en colaboración con los gobiernos y demás interesados. Además, con ello se abre la oportunidad de crear una organización para el siglo XXI que responda adecuadamente a la diversificación de los interesados, aprovechando las mejores prácticas y modelos para la participación pública y el acceso a la información que se aplican en las instituciones internacionales.

26. Los ministros tal vez deseen examinar el papel que actualmente desempeñan los principales grupos e interesados, así como los mecanismos conexos, en la participación pública y el acceso a la información en el PNUMA y remodelar el modelo existente en consulta con esos grupos e interesados. Se ha puesto en marcha un proceso consultivo y las cuestiones se examinarán en el foro de los principales grupos e interesados que habrá de celebrarse en febrero de 2013 antes del período de sesiones del Consejo de Administración. Una opción para la reforma del mecanismo actual podría ser el establecimiento de un órgano consultivo de múltiples interesados con carácter oficial, que podría ocuparse de que la voz y la opinión experta de la sociedad civil se formalice y se incorpore de una manera más directa al proceso de adopción de decisiones.

## VI. Compromiso ministeriales futuro

27. Otro factor clave a la hora de potenciar la autoridad del PNUMA es velar por que el proceso de adopción de decisiones se lleve a cabo al nivel más alto posible, de manera que cuente con el más alto nivel de autoridad. En el párrafo 4 b) de la resolución 67/213, la Asamblea General encomienda específicamente al Consejo de Administración que, en su primer período de sesiones de carácter universal, determine mecanismos futuros para el Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial. Los ministros tal vez deseen analizar la posibilidad de que aumentase la autoridad del Consejo de Administración de carácter universal si la reunión de alto nivel de ministros, que hasta ahora se celebra con la configuración del Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial, se sustituyera por una serie de sesiones de alto nivel más directamente vinculada con la adopción de decisiones en el órgano con participación universal.

28. Hay varias instituciones y organizaciones internacionales que convocan series de sesiones de alto nivel cuyos debates se incorporan al proceso de adopción de decisiones del órgano universal de que se trate, en lugar de celebrar debates paralelos sin capacidad para la adopción de decisiones. La

serie de sesiones de alto nivel del órgano universal podría abordar cuestiones de gran importancia política y hacer aportaciones a las decisiones que tengan especial importancia política o sensibilidad, junto con las relacionadas con las políticas del PNUMA a largo plazo.

### A. Funciones de los segmentos ministeriales en otras instituciones

29. Del análisis de la legislación y la práctica de las instituciones internacionales se desprende que sus segmentos ministeriales contribuyen a las negociaciones intergubernamentales de diversas maneras, entre las que cabe citar:

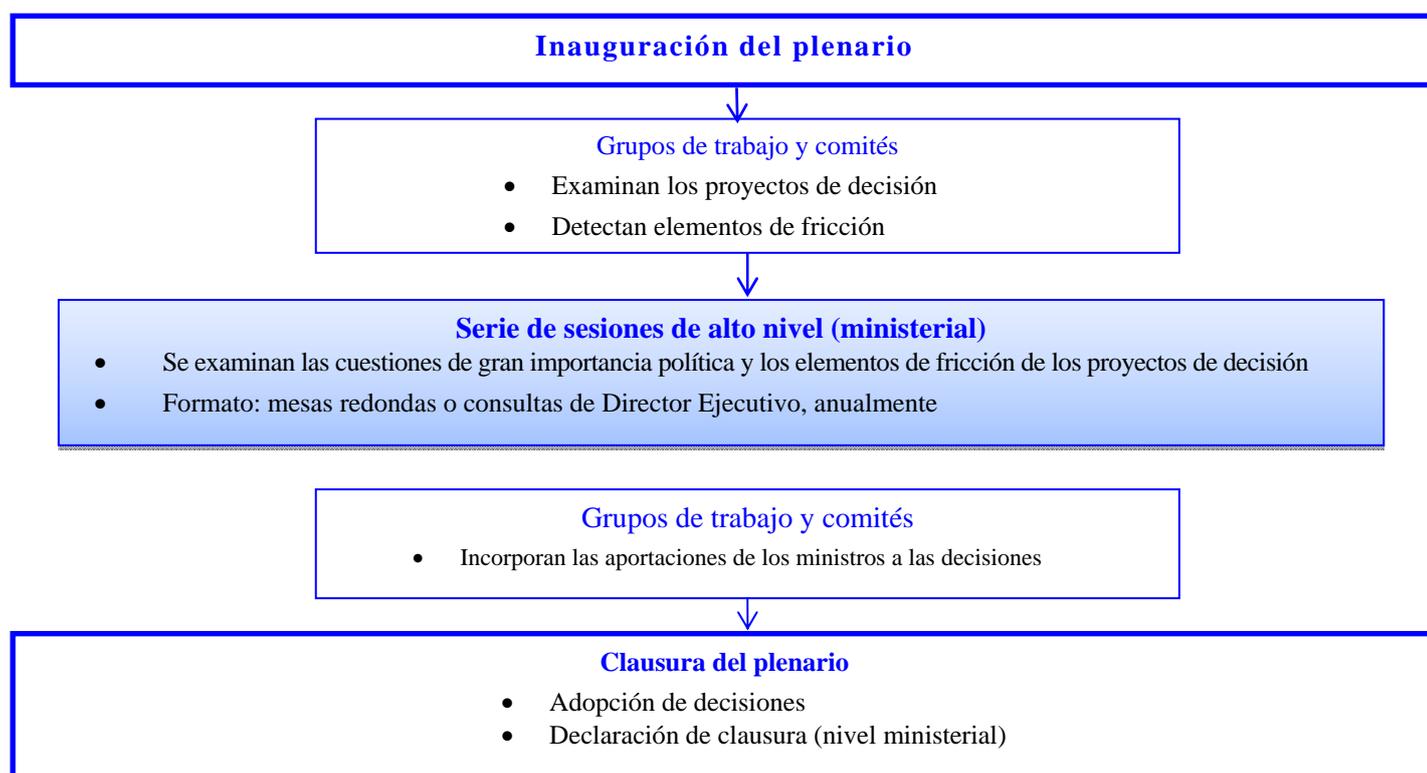
- a) Los gobiernos formulan declaraciones políticas en plenario – Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), Consejo de Derechos Humanos;
- b) Adopción de un documento político en el que se establecen las prioridades y las políticas a largo plazo – Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE);
- c) Se ponen de relieve cuestiones específicas – Conferencia Ministerial de la OMC, Declaración Ministerial de la OCDE;
- d) Debate de cuestiones de actualidad de gran importancia política – OCDE, Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica; Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO);
- e) Adopción de todas las decisiones, posible negociación de elementos de fricción – Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

#### Opción 1: Serie de sesiones de alto nivel del órgano rector del PNUMA

30. El Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial podría reemplazarse por una serie de sesiones de alto nivel del órgano rector que participe estrechamente en el proceso de adopción de decisiones, además de formular declaraciones de alto nivel en el plenario. Los grupos de trabajo y comités examinarían los proyectos de decisión y detectarían las cuestiones de naturaleza política y los elementos de fricción. En la serie de sesiones de alto nivel, hacia el final del período de sesiones, se abordarían las cuestiones de naturaleza política y se celebrarían negociaciones y consultas oficiosas sobre ellas (posiblemente en forma de mesas redondas o consultas del Director Ejecutivo). A continuación, los grupos de trabajo y comités tomarían los resultados de la serie de sesiones de alto nivel y finalizarían en consecuencia los proyectos de decisión.

Gráfico IV

**Interacción entre los grupos de trabajo y comités del órgano rector y la serie de sesiones de alto nivel**

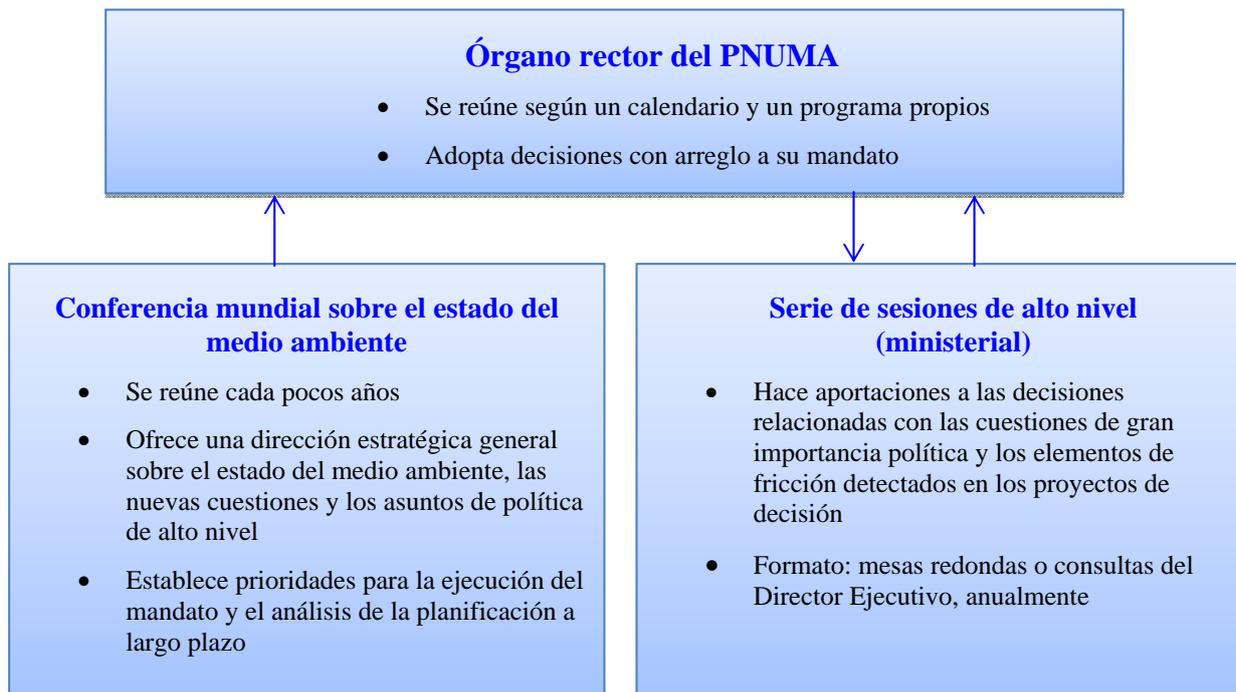


## Opción 2: conferencia mundial sobre el estado del medio ambiente

31. Otra alternativa podría ser sustituir el Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial por una conferencia mundial sobre el estado del medio ambiente. Esa conferencia atraería a todos los interesados (ministros, comunidad científica, universidades, el sector privado y otros) y se reuniría cada pocos años. En la conferencia se celebrarían debates y se adoptarían decisiones de alto nivel sobre el estado del medio ambiente. La propia conferencia no participaría directamente en el proceso de adopción de decisiones, sino que examinaría la dirección estratégica general sobre el estado del medio ambiente, las nuevas cuestiones y los asuntos de política de alto nivel. El informe *Perspectivas del medio ambiente mundial* constituiría una importante aportación a la conferencia y serviría como base para los debates. La conferencia podría establecer prioridades para la ejecución del mandato del PNUMA y podría estudiar la planificación a largo plazo.

Gráfico V

### Conferencia mundial sobre el estado del medio ambiente



## B. Nombre del órgano rector del PNUMA

32. También se invita a los ministros a que elijan un nombre para el nuevo órgano rector del PNUMA que refleje plenamente su carácter universal y su función. El establecimiento de la participación universal en el órgano de gobierno del PNUMA le confiere una nueva posición, más autorizada, dentro del sistema de las Naciones Unidas. Los Estados Miembros se han dado cuenta de que el nombre actual tal vez no refleje apropiadamente su función potenciada ni señale un nuevo inicio. En el derecho institucional internacional, el término “consejo” hace referencia habitualmente a un órgano subsidiario, no al órgano de gobierno de más alto nivel, en el que a menudo no participan todos los miembros. Así pues, en el párrafo 4 b) de la resolución 67/213, la Asamblea General encomendó al Consejo de Administración del PNUMA que “formul[ase] una recomendación sobre su designación para reflejar su carácter universal”.

33. Pueden barajarse muchas posibilidades sobre el nuevo nombre: “Órgano Rector”, “Asamblea de Gobierno”, “Consejo General”, “Asamblea”, “Conferencia sobre el Medio Ambiente”, “Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente”, etc. Como guía, los Estados Miembros deberían elegir un nombre que refleje la naturaleza integradora del nuevo órgano universal, su posición como más alta instancia dentro de la estructura institucional del PNUMA y su situación como máxima autoridad en cuestiones ambientales dentro del sistema de las Naciones Unidas. Teniendo en cuenta su elevada función en el sistema de las Naciones Unidas, los nombres “Asamblea sobre el Medio Ambiente” o “Conferencia sobre el Medio Ambiente” tal vez sean más apropiados que “Órgano Rector”, ya que los primeros reflejan tanto la participación universal como la amplitud de las competencias del órgano intergubernamental. La decisión que se adopte sobre el nombre se recomendará a la Asamblea General para su examen.

## VII. Cuestiones para estimular el debate

34. Con el fin de estimular el debate sobre los temas arriba mencionados, los ministros tal vez deseen examinar las siguientes cuestiones:

- a) ¿Qué disposiciones es necesario adoptar para garantizar la existencia de un vínculo funcional entre la ciencia y la normativa?
  - b) ¿Qué decisiones es necesario adoptar para potenciar la capacidad del PNUMA para dar respuesta a las prioridades nacionales?
  - c) ¿Cómo puede promoverse la participación efectiva de la sociedad civil?
  - d) ¿Qué papel deben desempeñar los ministros en el nuevo órgano rector universal del PNUMA?
  - e) ¿Qué nombre puede darse al nuevo órgano rector universal del PNUMA para que refleje adecuadamente su carácter y su función?
-