

Boletín Informativo #4

La Dimensión Ambiental del IFSD



PNUMA - División de Legislación y Convenciones Ambientales (DELC)

Nota sobre los Boletines Informativos: Los temas relacionados con el Marco Institucional para el Desarrollo Sostenible (IFSD, por sus siglas en inglés) son complejos y numerosos. La información existente es dispersa y a veces no está fácilmente disponible. Esta serie de boletines ha sido preparada para atender algunas de estas lagunas de información y conocimiento, además de ayudar a entender algunas de las inquietudes que han surgido en reuniones formales e informales con relación al pilar ambiental del IFSD. Los Boletines Informativos no representan la posición de un solo actor, ni tampoco la de la Secretaría del PNUMA o de sus estados miembros, sino que tratan de ser boletines informativos y no prescriptivos. Estos boletines serán publicados periódicamente durante los próximos 12 meses, en anticipación a la Cumbre de Río+20.

Preguntas y Respuestas Legales sobre las Reformas de la Gobernanza Ambiental Internacional: ¿OMA y ONUMA?

Introducción

Dos de las opciones de reforma más relevantes para el pilar del medio ambiente del IFSD presentadas como resultado de Nairobi-Helsinki son: (1) actualización del PNUMA y (2) una agencia especializada como la Organización Mundial del Ambiente (OMA). En este boletín informativo se consideran algunas preguntas relacionadas con el plano legal de estas dos opciones. Es importante considerar que varios escenarios son posibles bajo estas dos opciones y que este boletín ofrece lo que podría ser una de muchas interpretaciones de lo que conllevaría una organización como la OMA desde el punto de vista legal. Este boletín también explica un PNUMA fortalecido de convertirse en la Organización de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEO, por sus siglas en inglés). Nuevamente, hay muchas interpretaciones de lo que conllevaría el fortalecimiento del PNUMA.

A. Preguntas legales relacionadas con las agencias especializadas

En general, ¿cuál es la función de una agencia especializada en el sistema de la ONU? El hecho de que sea especializada, ¿significa que esta opera como una organización exclusiva?

Una agencia especializada es una organización autónoma intergubernamental que ha sido creada a través de su propio instrumento legal y usualmente tiene un mandato sobre un tema, necesidad o función específica. Las agencias especializadas están ligadas a las Naciones Unidas a través de la Carta de las Naciones Unidas, en donde los estados miembros se comprometen a una "cooperación conjunta y separada" sobre temas sociales y económicos que incluyen aquellos relacionados a los estándares de vida económicos y progreso social, salud, derechos humanos, cultura y educación¹. Las agencias son especializadas ya que estas trabajan sobre un problema o área específica. A la vez, estas no son especializadas en el sentido de que están exclusivamente a cargo del problema o área en mención o que

no cooperan con el resto del sistema ONU y otras agencias especializadas.

¿Cuál sería la relación de la Agencia Especializada en el Medio Ambiente con la ONU? ¿Implicaría que ésta tuviera que operar fuera del sistema ONU?

Las disposiciones sobre agencias especializadas que se encuentran en la Carta de las Naciones Unidas, se enfocaron en dos temas cuando esta carta fue adoptada. Primeramente, la ONU en sí no podría abordar todos los temas sin algún grado de especialización que pueda profundizar en las necesidades únicas que dichos temas requieren. Segundo, en 1945 cuando se adoptó La Carta, ya existían algunas organizaciones internacionales que estaban trabajando en temas específicos desde hacía tiempo. Organizaciones tales como la Organización Internacional de Trabajo (OIT), la Organización de la Salud (la predecesora de la Organización Mundial de la Salud, u OMS), y varios otros comités y comisiones ya existían bajo la Liga de Naciones, y estas organizaciones necesitaban incorporarse dentro del Sistema ONU. El Artículo 55 de la Carta hizo posibles estas incorporaciones, y a la vez dejó la puerta abierta para que agencias especializadas creadas en el futuro pudieran vincularse al Sistema ONU.

¹ Artículos 55 y 56, Carta de las Naciones Unidas.

El enlace principal que la Carta de la ONU establece es a través del Consejo Económico y Social (ECOSOC), uno de los principales órganos de la ONU. La ONU reconoció la autonomía de las agencias especializadas a través de sus instrumentos básicos, pero también requirió que los miembros de las agencias especializadas estuviesen relacionados con la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), a través de acuerdos hechos entre la agencia y ECOSOC.

Todos los acuerdos fueron aprobados por la AGNU y cada uno estipula que las agencias especializadas deben coordinar sus actividades a través de consultas con la AGNU. Los acuerdos también reconocieron que la AGNU puede hacer recomendaciones a la agencia especializada². Normalmente, los acuerdos con la ONU también se refieren a aspectos relacionados con la membresía, cooperación con otras agencias especializadas, participación sin voto, presupuesto y finanzas.

Los Artículos 57 y 63 de la Carta de la ONU son los artículos relevantes para la creación de una agencia especializada y para la caracterización de los términos de la interacción de la agencia con la ONU y sus entidades, así como también con otras agencias especializadas. No existen términos estándar de interacción y por tanto la relación puede ser ajustada según las necesidades y naturaleza de la agencia. Dado que los problemas ambientales son transversales, una agencia especializada para el ambiente sería necesaria para trabajar de cerca con el resto del

sistema ONU, a fin de promover la cooperación y el trabajo, a través de otras entidades y agencias ONU para lograr las metas ambientales. Como tal, los términos de referencia que definen la relación de la agencia especializada para el medio ambiente necesitarían asegurar una relación cercana y mantener la proximidad de la agencia con el resto del sistema ONU. En otras áreas, tales como salud, ciencia y educación, que son transversales, esta proximidad está claramente establecida en el Artículo 63 y tanto la OMS como la UNESCO trabajan de forma cercana con el resto de la ONU y coordinan sus actividades a través del ECOSOC. Bajo los Artículos 58³, 63.2⁴ y 64⁵ de la Carta de la ONU, el ECOSOC coordina las actividades de las agencias especializadas y, según la necesidad, informa de sus observaciones a la AGNU.

Con el fin de que la agencia especializada trabaje de forma cercana con el resto del sistema ONU y con otras entidades, la constitución/ tratado de la agencia especializada incluiría funciones que integrarían la cooperación con el sistema ONU en su mandato. Por ejemplo, el Artículo 2 de la constitución de la OMS requiere que la OMS promueva la cooperación en el campo de la salud con otras agencias especializadas. El artículo 2 de la Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), solicita que ONUDI coordine todas las actividades del sistema ONU en el campo del desarrollo industrial. El Artículo IV B.3 de la Constitución de UNESCO menciona que: “La

Conferencia General deberá asesorar a la Organización de las Naciones Unidas sobre temas educativos, científicos y culturales”.

¿Cómo se crearía una Agencia Especializada para el Medio Ambiente?

Hipotéticamente, la Conferencia de Río+20, la cual tiene en su agenda el tema del Marco Institucional para el Desarrollo Sostenible (IFSD por sus siglas en inglés), podría incluir lenguaje en el documento resultante sobre la necesidad de fortalecer el pilar ambiental como una contribución para fortalecer el IFSD y que tal fortalecimiento debe ser a través de la creación de una agencia especializada. El documento resultante podría recomendar que el Secretario General de las Naciones Unidas, en consultas con el Director Ejecutivo del PNUMA, ponga a consideración de la siguiente sesión de la AGNU, a través del ECOSOC, un borrador de estatutos para una agencia especializada.

Para que el borrador de los estatutos sea negociado, el Secretario General y el Director Ejecutivo del PNUMA invitarían a los países a organizar una conferencia para negociar los estatutos. Luego, estos serían puestos a consideración de la AGNU a través del Secretario General y el Director Ejecutivo, tal como ha sido descrito en el párrafo anterior. La AGNU posteriormente adoptaría una resolución invitando a los estados miembros, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, a convenir una reunión de países para

² Artículo 63, Carta de las Naciones Unidas.

³ El Artículo 58 de Carta de las Naciones Unidas, menciona que “La Organización (AGNU) deberá hacer recomendaciones para la coordinación de políticas y actividades de las agencias especializadas”.

⁴ El Artículo 63.2 menciona que ECOSOC “podrá coordinar las actividades de las agencias especializadas, a través de un proceso de consultas y con recomendaciones a tales agencias, y a través de recomendaciones a la Asamblea General y a los Miembros de la ONU”.

⁵ El Artículo 64 de la Carta de las Naciones Unidas menciona que “El Consejo Económico y Social podrá tomar las medidas apropiadas para obtener informes regulares de las agencias especializadas. Podrá llegar a acuerdos con los miembros de las Naciones Unidas y con las agencias especializadas para obtener informes sobre los pasos tomados para dar efecto a sus propias recomendaciones y a recomendaciones sobre temas que caigan dentro de sus competencias hechas por la Asamblea General. Podrá comunicar sus observaciones en estos informes a la Asamblea General”.

establecer la agencia especializada para el medio ambiente.

Podría haber variaciones en los procedimientos pero, por ejemplo, estos fueron los primeros pasos que se tomaron cuando ONUDI fue transformada de un órgano de la AGNU a una agencia especializada⁶.

¿Cuál sería la autoridad legal de una Agencia Especializada para el Medio Ambiente?

La personalidad legal y el grado de autonomía de la agencia especializada dependen de las disposiciones específicas en el instrumento que crea a la agencia. El poder de toma de decisiones tendría que ser estipulado por la constitución de la agencia especializada. El alcance del mandato de una agencia especializada para el medio ambiente deberá incluir poderes legales básicos tales como:

- Adopción de decisiones dentro del mandato de la agencia;
- Nombramiento del Jefe de la Organización, el Director General;
- La validez de las decisiones adoptadas por la Conferencia Ministerial sin necesidad de ser

revisadas por otras instancias internacionales;

- *Locus Standi* para solicitar asesoría a la Corte Internacional de Justicia, siempre y cuando esté dentro del alcance de sus actividades⁷;
- Entrar en acuerdos con los gobiernos y organizaciones internacionales;
- Creación de entidades subsidiarias y comités;
- Implementación y administración de tratados negociados bajo sus auspicios para poder realizar su trabajo e implementarlo sin que estos tratados sean adoptados por la AGNU.

¿Cuáles serían los órganos y la gobernabilidad de la Agencia Ambiental Especializada?

La estructura de gobernabilidad de las agencias especializadas generalmente sigue un patrón excepto ciertas variaciones dependiendo de la naturaleza y alcance del trabajo de la agencia. La mayoría de las agencias tienen un equilibrio de gobernanza entre un ente universal, en donde se espera

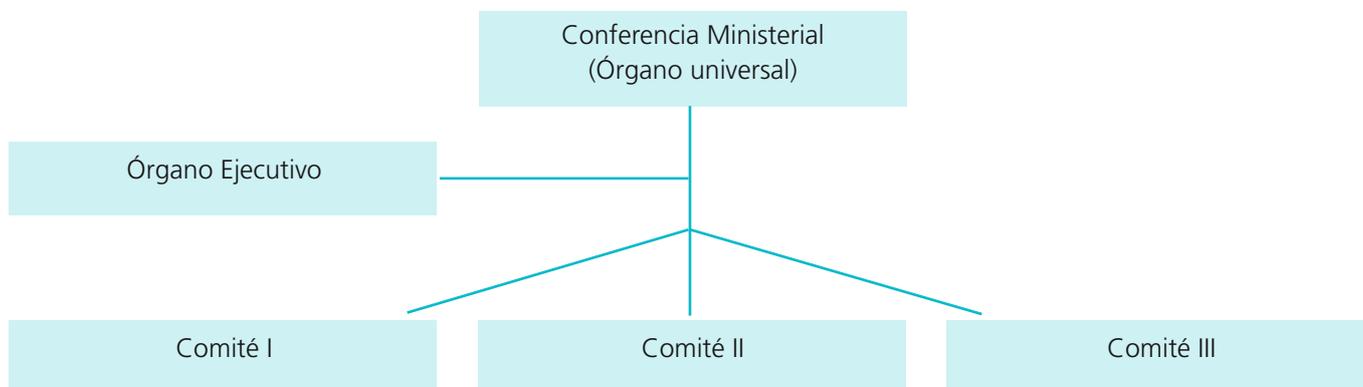
que todos los miembros participen, y un grupo menor representativo, el cual trabaja inter-sesionalmente sobre ciertos temas. Se pueden adoptar varias estructuras para una agencia especializada para el medio ambiente, por tanto sólo una opción es presentada para propósitos demostrativos (ver Diagrama 1).

Con el fin de dar una voz sólida a los ministros de Medio Ambiente para establecer la agenda global, promover la implementación de la política ambiental a nivel nacional y examinar la implementación, la estructura de gobernanza de la agencia especializada requerirá tanto una plataforma de alto nivel para la toma de decisiones, como una voz global para los ministros de medio ambiente que permita flexibilidad, pragmatismo y funcionalidad.

De esta forma, los órganos primarios de la agencia especializada para el medio ambiente serían: una conferencia ministerial que se reuniría cada dos años, combinada con un órgano ejecutivo que se reuniría al menos cada año para preparar la agenda de la conferencia ministerial y orientar y dirigir el trabajo intersesional.

Las agencias especializadas

Diagrama 1: Ejemplo de posibles órganos y gobernanza de la OMA



⁶ La declaración de Lima, la cual fue adoptada por la segunda Conferencia General de la ONUDI en 1975, le pide a ONUDI a ser convertida en una agencia especializada. "Para este fin, al Secretario General de la ONU, en consultas con el Director Ejecutivo de ONUDI, le solicitaron entregar a la séptima sesión especial de la Asamblea General a través de ECOSOC, borradores de estatutos para una agencia especializada en el Desarrollo Industrial. "La séptima sesión de AGNU, en 1975, luego adoptó la Declaración de Lima en la Resolución A/10301 "La Asamblea General avala la Declaración de Lima y el Plan de Acción sobre la Cooperación para el Desarrollo Industrial, y solicita a todos los gobiernos adoptar de forma individual o colectiva todas las medidas y decisiones necesarias para implementar efectivamente sus tareas en el Plan de Acción de Lima."

⁷ Artículo 96 (2), Carta de las Naciones Unidas

normalmente tienen los poderes para establecer órganos subsidiarios y comités, según sea necesario. Estos pueden ser establecidos por las conferencias ministeriales, según consideren necesario para llevar a cabo el mandato de la agencia. El trabajo de los comités alimentaría al órgano ejecutivo, que prepararía las decisiones necesarias para consideración de la conferencia ministerial. (Ver diagrama 1 para una descripción de los posibles órganos).

¿Cómo podría una Agencia Especializada en el Medio Ambiente estar legalmente basada en el PNUMA?

Al constituirse la agencia especializada se podría reconocer que esta es establecida basada en el PNUMA e incluir un artículo que le otorgue a la nueva agencia la competencia de asumir las actividades, funciones y recursos del PNUMA, así como también cualquier actividad ambiental dentro del campo de la agencia especializada.

Una cláusula similar existe en la constitución de la OMS, la cual fue agregada cuando paso de ser la Organización de la Salud de la Liga de Naciones a la actual OMS. El artículo 72 de la Constitución de la OMS menciona que la OMS, sujeta a un voto de 2/3, "asume jurisdicción sobre cualquier otra organización internacional o agencia cuyo propósito y actividades estén dentro del área de trabajo de la OMS. Tales funciones, recursos y obligaciones podrán ser conferidas a la organización internacional a través de un acuerdo internacional o a través de acuerdos entre las autoridades competentes de las respectivas organizaciones".

¿Cómo podría un país convertirse en miembro de la Agencia Especializada para el Ambiente? ¿Requiere un tratado para la aprobación o aceptación bajo el derecho internacional?

Las agencias especializadas están basadas en un tratado o constitución que establece la estructura básica de gobernanza de la agencia, e incluye sus objetivos, funciones, organismos, financiamiento, membresía, asociación y entrada en vigencia. Para que un país se convierta en miembro de una agencia especializada, debe firmar un tratado/constitución y luego se requiere que este acepte, ratifique o apruebe el tratado/constitución, según los procesos constitucionales y legislativos propios de los países. Una vez que se complete el proceso de aceptación, ratificación o aprobación, el país depositará el instrumento formal con el Secretario General de la ONU, quien usualmente actúa como el depositario para los tratados de la ONU. Esto significa que el país se ha convertido en Parte del tratado.

¿Cuál sería la relación legal con los AMUMA?

Las Conferencias de las Partes (COP) de los AMUMA son autónomas y tienen su propia autoridad legal y competencias para la toma de decisiones establecidas en los AMUMA. Si el AMUMA es hospedado por la ONU, como la mayoría lo son, las secretarías de los AMUMA juegan un papel dual de servir a la COP y, al mismo tiempo toman decisiones para las COP, siguiendo las reglas y procedimientos de la ONU. Adicionalmente, los reglamentos y procesos de la ONU regulan la conducta del personal y los nombramientos en los AMUMA.

Las discusiones relacionadas a la fragmentación de los AMUMA han especulado, a menudo, sobre los diferentes métodos para consolidar

los AMUMA y varias posibilidades han sido sugeridas, las cuales incluyen consolidarlos a todos bajo el paraguas de una sola organización, integrándolos en las organizaciones existentes o agrupándolos. Mientras existe una oportunidad para ganancias sustanciales en la efectividad y eficiencia al crear un paraguas o agrupar sus secretarías, esto podría ser políticamente difícil. Alternativamente, se pueden lograr avances al desarrollar sinergias a nivel nacional para la implementación y ofrecer orientaciones de política sobre las interrelaciones de los AMUMA por el órgano universal de la agencia especializada. En tal escenario, la autonomía de las COP se podría mantener, pero la influencia y recomendaciones del órgano universal sería interpretada legalmente en el contexto de la Convención de Viena sobre la Ley de los Tratados.

Mientras que las decisiones tomadas por las COP, que están dentro del mandato del AMUMA, están cada vez más dentro de la competencia de la COP, los AMUMA deben funcionar en el contexto más amplio de la sostenibilidad ambiental para lograr sus objetivos de forma eficiente y efectiva. Esto requiere una mayor cooperación entre los AMUMA, así como también con el resto del sistema ONU. Los AMUMA no operan aisladamente, operan dentro del contexto del derecho internacional. La agencia especializada sería la entidad internacional principal para el medio ambiente y establecería la agenda ambiental para todo el sistema. La agencia también ofrecería asesoría sobre las prioridades, actividades y acciones que se requieren para lograr enfoques integrales para la sostenibilidad ambiental. También haría recomendaciones en esta materia para todo el sistema ONU, para los AMUMA y para todos los países en general. Como tales, los AMUMA que toman decisiones y que están relacionados con áreas

de cooperación en el contexto de sostenibilidad ambiental no deberían adoptar tales decisiones de forma aislada. Las COP deberían considerar las recomendaciones hechas por la Conferencia Ministerial⁸.

Dado que la agencia especializada tiene el poder de establecer sus propios tratados y convenciones, los futuros AMUMA deben ser negociados bajo los auspicios de la agencia, la cual sería una ventaja comparativa para el sistema actual, ya que reduciría la fragmentación de tratados que se han desarrollado durante las últimas décadas.

¿Cuál es la diferencia entre la ONUMA y la OMA?

Existe una confusión entre la ONUMA y la OMA porque han sido propuestas de forma alterna en discusiones relacionadas a la Gobernanza Ambiental Internacional (GAI) durante las últimas décadas. En efecto, ambos nombres son utilizados para una agencia bajo la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, podría haber alguna distinción en los dos nombres. Las organizaciones que usan "Mundial" en sus títulos, generalmente tienen una connotación de que la organización es una entidad autónoma e independiente, tal como la Organización Mundial de Comercio, el Banco Mundial o la Organización Mundial de la Salud. Mientras que el nombre "Naciones Unidas" expresa una relación más directa con el sistema de Naciones Unidas. Sin embargo, también hay un precedente de entidades subsidiarias que usan el nombre de "Naciones Unidas" y "Organización", las cuales no son agencias especializadas y subordinadas a la AGNU.

A finales de la década del 60, hubo un empuje por parte de los países desarrollados para convertir el Centro

de Desarrollo Industrial de la ONU en una agencia especializada. Sin embargo, este empuje fracasó y se logró el acuerdo para crear un órgano especializado de Naciones Unidas referido en la resolución de la AGNU como una "organización autónoma". El nuevo nombre del centro fue la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, ONUDI, utilizando el término "organización", pero estableciéndola a través de una resolución de la AGNU y no como un organismo especializado. Dos décadas más tarde y después de más negociaciones, la ONUDI fue fortalecida, en esta ocasión al pasar a ser un organismo especializado.

Este ejemplo muestra que un órgano de la Asamblea General puede usar el título de "organización" en vez de "programa", "conferencia" o "comisión", los cuales generalmente están reservados para organismos subsidiarios de la Asamblea General. En este sentido, "ONUMA-Organización de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente" (UNEO – United Nations Environmental Organization) podría ser un posible nombre para un PNUMA actualizado si fuese transformado para tener las mismas características de una organización con mayor autoridad independiente (p. ej., membresía universal) y permanencia.

¿Cuál sería el financiamiento principal de una Agencia Especializada para el Medio Ambiente?

No existen reglas que establezcan que una agencia especializada deba tener una escala de contribuciones. En la realidad, la mayoría lo hace, pero no todas, mientras que algunas tienen una combinación entre una escala de contribuciones y contribuciones voluntarias. Las modalidades de financiamiento

actuales de las agencias especializadas están establecidas en sus constituciones (o textos equivalentes) y toman la forma de "regulaciones financieras". Estas constituciones estipulan, en su mayoría, que los gastos de los presupuestos estimados deben estar divididos entre los estados miembros, y basados en una escala a ser determinada por la entidad legislativa superior. Las constituciones de la mayoría de las organizaciones prevén algo de financiamiento además de la escala de contribuciones (obsequios, subvenciones, contribuciones voluntarias), donadas por el público o por entidades privadas.

Sin embargo, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Unión Postal Universal (UPU) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) han adoptado sistemas de contribución basados en principios voluntarios.

Para estas agencias especializadas, se ha adoptado un sistema de clasificación por "clase y unidad". Por ejemplo, para la UIT, el presupuesto ordinario incluye los gastos relacionados con su Consejo, las oficinas en Ginebra y las conferencias y reuniones. En cada conferencia plenipotenciaria, los estados miembros eligen una clase de contribución de entre 1/16 y 40. Cada unidad equivale a 63.000 francos suizos a ser pagados anualmente. La cantidad efectiva de la unidad de contribución es determinada cada dos años, cuando el presupuesto bianual queda establecido por el Consejo de la UIT.

Las clases más bajas están reservadas para los países designados como países menos desarrollados por las Naciones Unidas. El presupuesto ordinario está dividido por el número de unidades asignadas a cada miembro. El resto de organizaciones

⁸ Han surgido temas similares en la OMS en donde ha existido una percepción de que los reglamentos de la OMS operan de forma separada del derecho internacional. En varios casos, esta percepción ha sido clarificada (ver US-Gasoline). El Cuerpo de Apelación declaró "...existe un reconocimiento específico sobre la importancia de coordinar políticas de comercio y del medio ambiente". Las reglas de la OMC, al igual que otras reglas, son parte del cuerpo del derecho internacional". También ver EE.UU. – Prohibición de Importación de Ciertos Camarones y Productos Derivados", WT/DS58/AB/R (12 de octubre de 1998).

(entidades privadas, organizaciones internacionales, etc.) que toman parte en el trabajo de los tres sectores de la Unión, también deben elegir una clase de contribución. Sin embargo, sus unidades son 1/5 del valor de la unidad de contribución de los países miembros. Las contribuciones separadas deben ser realizadas para participar en cualquiera de las conferencias de la Unión.

Lo que muestra este análisis es que el desarrollo de un sistema de financiamiento para una agencia especializada para el medio ambiente debe ser flexible. También muestra que se debe adaptar al ambiente financiero actual, y no necesariamente debe aplicar la escala de contribuciones utilizado por las agencias especializadas en el pasado. Varios escenarios podrían ser desarrollados, por ejemplo, la escala indicativa de contribuciones voluntarias (VISC por sus siglas en inglés) que el PNUMA utiliza actualmente se podría convertir en el método principal para el financiamiento y podría ser expandido para que se puedan cubrir las necesidades de financiamiento de la nueva agencia especializada. También podría haber una combinación de la escala indicativa de contribuciones y contribuciones voluntarias en donde solo un porcentaje del presupuesto total sería basado en la escala. Por ejemplo, si el presupuesto total de la nueva agencia fuese de USD\$500 millones bianuales, el 50% podría ser de contribuciones basadas en la escala y el resto podría estar basado en contribuciones voluntarias que estén dirigidas a actividades específicas, tales como apoyo a un país o a una región, o en áreas como la biodiversidad o la degradación. También podría haber una combinación de fondos establecidos para asistencia técnica, fortalecimiento de capacidades e

implementación de los AMUMA, combinado con otras modalidades de financiamiento. La experiencia de financiamiento para las agencias y la ONU en general, ha mostrado que no existe un solo método para el financiamiento y que los sistemas mejores y más estables son aquellos que combinan financiamiento flexible y múltiple.

¿Cómo podría la Agencia Especializada recibir apoyo presupuestario regular por parte del presupuesto regular de la ONU?

La Secretaría y los órganos subsidiarios de la ONU reciben contribuciones financieras para el personal regular de las contribuciones basadas en la escala realizadas por los estados miembros para cubrir el presupuesto regular de la ONU. En 2008-2009, las apropiaciones del presupuesto regular estuvieron a un nivel menor de US\$12.93 millones. Esto equivale a aproximadamente un 3.1% del ingreso total esperado en 2008-2009, excluyendo las contribuciones del GEF. En 2010-2011, el PNUMA recibirá USD\$13.4 millones.

La Cuenta de Desarrollo de la ONU también es parte del presupuesto regular. Estos fondos están siendo utilizados para apoyar ciertas actividades del PNUMA sobre temas de desarrollo y medio ambiente. En 2006-2007, el PNUMA recibió US\$2.2 millones; en 2008-2009, el apoyo financiero llegó a US\$2 millones y excedió los US\$2.7 millones para el 2010-2011⁹.

Como agencia especializada, estas contribuciones ya no estarían disponibles, ya que las agencias son consideradas vinculadas al sistema ONU, pero financieramente independientes.

B. Un PNUMA fortalecido

La suposición bajo esta opción es que el PNUMA se convertiría en una organización con membresía universal facultada, a través de una resolución de la AGNU, en vez de un tratado como se ha presentado en la opción de agencia especializada anteriormente descrita.

Existen dos tipos de resoluciones de la AGNU bajo esta opción:

1. Una resolución de la AGNU a partir de resoluciones y mandatos existentes del PNUMA (Resolución GA 2997 y la Declaración de Nairobi), que agregue mandatos adicionales como por ejemplo modificar el Consejo Directivo para que se convierta en un ente con membresía universal o darle mandatos adicionales, tales como un mandato más sólido para la implementación a nivel nacional.
2. Una nueva resolución de la AGNU que reestablezca al PNUMA como la Organización de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

¿Cómo difiere una organización creada por la AGNU del acuerdo institucional actual del PNUMA bajo la Asamblea General?

La distinción principal entre los mecanismos institucionales actuales del PNUMA y la creación de una organización a través de la AGNU es el "qué" se está creando. La Resolución 2997 de la AGNU establece cuatro componentes: un Consejo de Administración, un Secretariado, una Junta Coordinadora y un Fondo Ambiental.

Según el Artículo 22 de la Carta de las Naciones Unidas, la Asamblea General puede establecer órganos

⁹ Sitio Web de PNUMA, ver http://www.unep.org/rms/en/Financing_of_UNEP/Regular_Budget/index.asp

subsidiarios según considere necesario para el desempeño de sus funciones. Típicamente, ha establecido varios tipos de órganos tales como juntas, comités, consejos, comisiones, paneles, grupos de trabajo e incluso universidades e institutos. También ha tenido la facultad de crear organizaciones, como cuando estableció la ONUDI en 1967¹⁰.

Una resolución de la Asamblea General que creara la ONUMA, establecería una organización y bajo esa organización implantaría la gobernanza, las funciones, el financiamiento y sus relaciones con el resto de los organismos del sistema ONU.

¿Cómo es una organización bajo la AGNU legalmente diferente a una Agencia Especializada?

Una organización bajo la AGNU se mantendría legalmente como un órgano subsidiario de la Asamblea General y, por tanto, no sería completamente autónoma de la toma de decisiones de la AGNU y sus competencias. Dado que la AGNU establece a esta como una organización, significaría que la ONUMA tendría mayores competencias, pero se mantendría legalmente subordinada a la AGNU. También, comparado a una agencia especializada, le faltarían ciertas competencias, tales como la de nombrar a su propio Director Ejecutivo, la de crear tratados y convenciones bajo su autoridad, la de solicitar asesoría a la Corte Internacional de Justicia y la de desarrollar sus propias reglas y políticas de financiamiento o diferir de las regulaciones propias de la ONU. Su programa de trabajo y el presupuesto también dependería de la aprobación de la AGNU.

¿Cómo se iniciaría un órgano de la ONU?

Se iniciaría a través de una resolución de la AGNU, sometida para consideración de la AGNU y apoyada por un grupo regionalmente representativo de países desarrollados y países en desarrollo.

¿Cuál sería su autoridad legal?

Como se ha descrito anteriormente, la organización sería un órgano subsidiario de la AGNU y como tal su autoridad legal se mantendría dependiente de los poderes otorgados por la Asamblea General. Tendría poderes básicos tales como:

- Crear entidades y comités subsidiarios;
- Entrar en acuerdos con gobiernos y otras entidades intergubernamentales;
- Adoptar decisiones;
- Hacer recomendaciones al sistema ONU en sus áreas de mandato;
- Seguir los procedimientos y reglas administrativas establecidas por la ONU, lo cual implica que el jefe de la organización y los gerentes deben rendir cuentas a la ONU y deben obedecer los reglamentos y procedimientos de esta.

¿Cuáles serían los órganos y la gobernanza de un PNUMA fortalecido?

Los órganos serían los mismos que se han recomendado en las reformas, o sea, una Conferencia Ministerial y un Ente Ejecutivo o similar. La Conferencia Ministerial y el Comité Ejecutivo tendrían el poder de crear entidades subsidiarias como sean requeridas, incluyendo a los comités descritos en las secciones arriba mencionadas.

¿Cómo podría un país convertirse en miembro?

No existe un proceso para convertirse en miembro. Igual que en todos los órganos subsidiarios de la Asamblea General, todos los miembros de la ONU también son miembros de sus órganos subsidiarios. Bajo las reformas descritas arriba, existe la suposición de que habría tanto una conferencia ministerial como un comité ejecutivo. La elección del Comité Ejecutivo sería realizada a través de un enfoque equilibrado por región, como el realizado por el Consejo de Administración del PNUMA.

¿Requiere un proceso de aprobación?

No

¿Cuál sería su relación con los AMUMA?

La relación con los AMUMA sería la misma que ha sido descrita en la opción de agencia especializada, con la única diferencia de que las recomendaciones que vienen de la Conferencia Ministerial estarían legalmente sujetas a la aprobación de la Asamblea General. Sin embargo, como la ONUMA estaría establecida como una organización bajo la AGNU con membresía universal, no habría necesidad de reabrir tales decisiones por el Consejo General, sino que serían aprobadas y adoptadas como un procedimiento de adopción por la AGNU.

¿Cuál sería su relación con el sistema ONU y con la AGNU?

La ONUMA se mantendría como parte del sistema ONU y sería una organización interna de la Secretaría de la ONU. Por tanto, trabajaría a través de los mecanismos de coordinación internos de la ONU, incluyendo a entidades como el Comité Ejecutivo para los Asuntos

¹⁰ Resolución de AGNU 2152, 17 de noviembre de 1966.

Sociales y Económicos (ESA, por sus siglas en inglés). También definiría sus relaciones explícitas con otros órganos y agencias especializadas del sistema ONU para dar claridad y coherencia a su trabajo.

¿Cuáles serían sus mecanismos financieros?

Los mecanismos financieros, en caso de un escenario en donde se adopte mediante una resolución de la AGNU, serían similares a los mecanismos existentes con el PNUMA. Tanto un PNUMA fortalecido como una ONUMA, operarían bajo la ONU y obedeciendo los reglamentos y normas financieras de la ONU.

¿La membresía universal requeriría contribuciones basadas en la escala o grandes compromisos financieros?

La membresía universal no requiere que un PNUMA fortalecido según el primer escenario, o que una ONUMA bajo el segundo escenario, necesiten contribuciones basadas en la escala. Los mecanismos financieros pueden ser determinados por los miembros, bien a través de un sistema voluntario como la VISC o cualquier sistema que sea aceptable para los miembros. Por ejemplo, en el escenario 2 de la ONUMA, los mecanismos financieros serían similares a los acuerdos actuales del PNUMA, a través de un Fondo Ambiental, el presupuesto regular de la ONU y otras contribuciones voluntarias.

No se espera que la membresía universal agregue un peso financiero significativo. Para entender

las implicaciones financieras de la membresía universal, ver páginas 12-13 en el documento "Elaboración de Ideas para Reformas en la Gobernabilidad Ambiental Internacional: Nota informativa del Comité Consultivo" (Elaboration of Ideas for Broader Reform of International Environmental Governance: Information note from the co-Chairs of the Consultative Group) preparados para la segunda reunión del Grupo Consultivo de Ministros o Representantes de Alto Nivel sobre Gobernanza Ambiental, realizado en Helsinki, del 21 al 23 de noviembre de 2010, y el "Ensayo sobre las Preguntas de Membresía Universal del Consejo de Administración/Foro Global Ambiental a nivel Ministerial", documento UNEP/GC.22/ING/36, 19 Dec 2002.

¿Existen costos significativos al agregar funciones de Fortalecimiento de Capacidades y de implementación?

Sí. Existen costos adicionales significativos para tales funciones, pero también hay beneficios significativos en la mejora de la implementación de compromisos y políticas ambientales; asimismo, tendría mayor capacidad de respuesta a las necesidades de los países en desarrollo para lograr la sostenibilidad ambiental.

¿Podría una organización bajo la AGNU (en este caso ONUMA) recibir fondos del presupuesto regular de la ONU?

Sí.

