

## Logro de Cartagena: Realze de las Estructuras de Gobierno del Sistema Internacional Ambiental

Germán García Durán

### Necesidad de una Reforma de las Estructuras de Gobierno del Sistema Internacional Ambiental



uando el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) fue creado como resultado de la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo, Suecia, en 1972, se desco-



nocían la complejidad y magnitud de los problemas ambientales que esta entidad debería abordar en todo el planeta e, incluso, no se vislumbraban en su plena dimensión los grandes conflictos globales entre la humanidad y su medio ambiente, que han producido graves efectos nocivos, entre ellos el rápido deterioro de la vital capa de ozono, el trastorno del clima y la creciente destrucción de la biodiversidad, aspectos todos críticos para la continuidad de la vida en la tierra.

En la medida en que estos problemas se fueron haciendo evidentes, el Sistema Internacional Ambiental se hizo más complejo: surgieron uno a uno los grandes convenios intergubernamentales ambientales que engrosaron la lista de los convenios existentes; muchas entidades del Sistema de Naciones Unidas e instancias no gubernamentales asumieron día a día mayores responsabilidades en el área ambiental; y, tomó asiento el concepto del *Desarrollo Sostenible*, promulgado por la Conferencia de Río

*Ex Embajador de Colombia  
en Kenia y Ex-Representante  
Permanente ante el PNUMA  
y HABITAT.*

de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en 1992, que a su vez creó un nuevo órgano político a nivel mundial, la Comisión sobre Desarrollo Sostenible (CDS), para la promoción e incorporación de este concepto a las políticas ambientales mundiales y nacionales.

Nada de lo anterior parecía intuirse cuando se realizó la conferencia de Estocolmo hace treinta años, por lo que el PNUMA fue creado con

muchas limitaciones, simplemente como un modesto programa de las Naciones Unidas orientado principalmente hacia los aspectos técnicos y normativos relacionados con la problemática ambiental y sin mayores responsabilidades políticas ni un adecuado presupuesto. Tampoco se intuyó la dispersión que llegaría a generarse en el mundo en materia de organismos inter-gubernamentales en el área ambiental, ni su evidente falta de coordinación y la necesidad de un mecanismo adecuado para incentivar la construcción de capacidad y transferencia de tecnología para reducir la creciente brecha entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo en el manejo de los problemas ambientales.

En adición a lo anterior, el PNUMA salió debilitado de la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992. No solamente fue privado de ejercer funciones ejecutivas y organizativas en el proceso preparatorio, sino que al término de la Conferencia perdió gran parte de su ya escasa responsabilidad política al ser creada la Comisión sobre Desarrollo Sostenible (CDS), que se ocuparía en adelante del manejo de este tema.

### Origen y Desarrollo del Proceso de Reforma

La necesidad imperiosa de mejorar las estructuras de gobierno del Sistema Internacional Ambiental fue reconocida inicialmente por la Declaración de Malmö (Suecia), suscrita por el Consejo de Administración del PNUMA en dicha ciudad a comienzos del año 2000; en la citada Declaración los gobiernos hicieron un llamado vehemente para dar al PNUMA un carácter y una estructura de gobierno más acordes con las exigencias que plantea el nuevo siglo. Posteriormente, en desarrollo de lo acordado en dicha Declaración, se incluyó el tema, con carácter prioritario, en el XXI Período de Sesiones del Consejo de Administración del PNUMA que tuvo lugar en Nairobi en febrero de 2001. Como corolario de este debate, se adoptó la Decisión 21/21 mediante la cual se creó el grupo de composición abierta denominado Comité Intergubernamental de Ministros o sus Representantes sobre Gobernabilidad Internacional Ambiental (GIA), al cual se dio el mandato de examinar esta materia y presentar recomendaciones al VII Período Extraordinario de Sesiones del Consejo de Administración del PNUMA y Foro Mundial Ministerial



La Resolución 21/21 otorgó al PNUMA la facultad de llevar ante el proceso preparatorio relacionado con la Cumbre Mundial de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible la decisión que se tomaría en Cartagena sobre Gobernabilidad Internacional Ambiental.

Ambiental que se realizarían en Cartagena de Indias un año después.

Adicionalmente, la Resolución 21/21 otorgó al PNUMA la facultad de llevar ante el proceso preparatorio relacionado con la Cumbre Mundial de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible la decisión que se tomaría en Cartagena sobre Gobernabilidad Internacional Ambiental, con miras a su aprobación por dicha Cumbre.

El PNUMA había sido objeto de una reforma reciente, que abarcó sus estructuras de gobierno, pero que fue a todas luces insuficiente. Esta reforma se plasmó en la Resolución 53/242 expedida por la Asamblea General de las Naciones Unidas

el 10 de agosto de 1999, mediante la cual se creó, entre otras instancias, un Foro Mundial Ministerial Ambiental, exento de responsabilidades decisorias y constituido por el Consejo de Administración tanto en las sesiones ordinarias de éste como en las extraordinarias. Vale destacar además que mediante esta reforma se creó también el Grupo de Gestión Ambiental (GGA o EMG), presidido por el Director Ejecutivo del PNUMA,

con el propósito de mejorar la coordinación inter-agencial en los campos de medio ambiente y asentamientos humanos.

Las anteriores decisiones se convirtieron en fundamental materia prima a partir de la cual el Comité de Ministros o sus Representantes iniciaría su trabajo. En desarrollo de éste, el Comité sostuvo en el curso de un año cinco reuniones sustantivas y una informativa. Estas reuniones se realizaron en Nueva York, Bonn, Argelia, Montreal, nuevamente Nueva York (informativa) y finalmente en Cartagena de Indias, esta última durante el día inmediatamente anterior a la iniciación del 7º Período Extraordinario de Sesiones del Consejo de

Administración del PNUMA y Foro Mundial Ministerial Ambiental y de forma paralela a estos eventos, que tuvieron lugar en esa histórica ciudad del 13 al 15 de febrero de 2002. Las reuniones fueron presididas por el Honorable David Anderson, Ministro del Medio Ambiente de Canadá, en su carácter de Presidente del Consejo de Administración del PNUMA.

En adición a las anteriores reuniones, se hicieron consultas con representantes de la sociedad civil, grupos de expertos y entidades del sector, incluyendo entre éstas las Secretarías de los Acuerdos Ambientales Multilaterales (AAM); también se consultó la opinión del Comité de Representantes Permanentes acreditado ante el PNUMA en Nairobi, el cual creó un sub-comité para examinar el tema y produjo un completo informe al finalizar su trabajo.

## Temas Principales y Opciones para la Reforma

Los temas fundamentales analizados por el Comité Intergubernamental sobre Gobernabilidad Ambiental Internacional fueron los siguientes:

- Mejoramiento del Consejo de Administración del

PNUMA y del Foro Mundial Ministerial Ambiental;

- Fortalecimiento de la autoridad, papel y finanzas del PNUMA;
- Búsqueda de una mejor coordinación dentro del Sistema Ambiental Intergubernamental y de éste con el resto del Sistema de las Naciones Unidas; y,

Así las cosas, el proceso no tenía por qué terminar en la Cumbre de Johannesburgo, sino que debería seguir evolucionando después de ésta, pues en un futuro podrían ser identificadas nuevas necesidades de mejoramiento de las estructuras de gobierno del sistema internacional ambiental.

- Construcción de capacidad, transferencia de tecnología y mejora de la coordinación a nivel de los países.

Vale anotar que lo atinente a la Comisión sobre Desarrollo Sostenible (CDS) en materia de gobernabilidad no fue tratado, pues se consideró que correspondería a la CDS misma acometer esa discusión si lo encuentra pertinente. La CDS y su ubicación y papel dentro de las

estructuras de gobierno del Sistema Internacional Ambiental quedaron entonces por fuera del alcance de las discusiones sobre gobernabilidad internacional ambiental.

En cuanto a los temas en discusión, el Comité solicitó al Director Ejecutivo del PNUMA, Dr. Klaus Töpfer, preparar un informe analítico sobre los pros y contras de varias opciones que podrían conducir al logro de los objetivos buscados. Este informe estuvo disponible desde la primera reunión del Comité, pero fue evolucionando en la medida que las reuniones aportaban nuevos elementos, descartaban alternativas o modificaban otras. Este

proceso dinámico estuvo claramente enmarcado por la voluntad común expresada por los negociadores de dar al proceso un carácter evolutivo y no revolucionario. Así las cosas, el proceso no tenía por qué terminar en la Cumbre de Johannesburgo, sino que debería seguir evolucionando después de ésta, pues en un futuro podrían ser identificadas nuevas necesidades de mejoramiento de las estructuras de gobierno del sistema internacional ambiental.

Entre las principales opciones analizadas en relación con los anteriores temas, destacaron las siguientes:

- Dar al Consejo de Administración del PNUMA y al Foro Mundial Ministerial Ambiental (FMMA) carácter universal, pasando su composición de los 58 miembros actuales a la totalidad de países afiliados a las Naciones Unidas o a las agencias especializadas adscritas a esta organización. Convertir al FMMA en una especie de sombrilla ideológica que trace las políticas de todas las entidades del Sistema Intergubernamental Ambiental.
- Transformar al PNUMA en una Agencia Especializada de las Naciones Unidas, tipo UNESCO o UNICEF. Como alternativa, mejorar su eficiencia y eficacia, pero conservándolo como un programa. Incrementar su captación de recursos financieros a través de contribuciones obligatorias y proporcionales de los gobiernos o conservar el sistema actual de contribuciones voluntarias pero adoptando un mecanismo que permita acrecentarlas.

Aumentar la participación del PNUMA en los proyectos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM o GEF). Permitir al PNUMA captar recursos del sector privado.

- Dar al Foro Mundial Ambiental Ministerial la facultad de coordinar todo el Sistema Intergubernamental Ambiental. Incrementar

Aunque el proceso de revisión de las estructuras de gobierno del Sistema Internacional Ambiental se inició en Nairobi al interior del Consejo de Administración del PNUMA, la trascendencia de los temas en discusión, que iban mucho más lejos del ámbito reservado a dicha entidad.

la coordinación entre los Convenios Ambientales agrupando sus Secretarías en la misma sede según temas o carácter de los problemas a abordar. Mejorar la eficacia del recientemente creado Grupo de Gestión Ambiental (GGA o EMG), para que sirva como ente coordinador entre el PNUMA y los Acuerdos Ambientales Multilaterales.



- Estimular la creación de mecanismos efectivos para incentivar la transferencia de tecnología y construcción de capacidad en beneficio de los países en desarrollo.

## Debates Principales anteriores a la Reunión de Cartagena

Aunque el proceso de revisión de las estructuras de gobierno del Sistema Internacional Ambiental se inició en Nairobi al interior del Consejo de Administración del PNUMA, la trascendencia de los temas en discusión, que iban mucho más lejos del ámbito reservado a dicha entidad, hizo que el debate se tornara universal, incorporándose a él no solamente los Ministros y otros funcionarios provenientes

de las capitales, sino también los Representantes Permanentes acreditados tanto en Nueva York como en Nairobi y muchos interlocutores de organismos internacionales y de la sociedad civil.

Las posiciones asumidas por los principales grupos intergubernamentales de negociación y algunos países, con anterioridad a la crucial reunión de Cartagena, pueden resumirse así:

El G-77, presidido inicialmente por Irán (Nueva York) e India (Nairobi) y posteriormente por Venezuela (Nueva York) y Colombia (Nairobi), consideró que la reforma de las estructuras de gobierno del Sistema Internacional Ambiental debía ser analizada dentro del contexto del Desarrollo Sostenible para asegurar una visión integral y balanceada de la protección ambiental, el crecimiento económico y el desarrollo social. Sostuvo además que la Comisión de Desarrollo Sostenible (CDS) es el foro principal para debatir al más alto nivel político lo atinente a este último tema.

De otro lado, el G-77 enfatizó que el principio de "Responsabilidad Común pero Diferenciada" debe estar a la ca-

beza de todo lo relacionado con las finanzas del sector ambiental y con la construcción de capacidad y transferencia de tecnología. Apoyó el fortalecimiento de la base financiera del PNUMA para que ésta sea predecible, estable y adecuada, pero sin que ello implique un incremento de los aportes de los países en desarrollo. Distinguió entre los costos opera-

El G-77 enfatizó que el principio de "Responsabilidad Común pero Diferenciada" debe estar a la cabeza de todo lo relacionado con las finanzas del sector ambiental y con la construcción de capacidad y transferencia de tecnología.

tivos y los costos administrativos del PNUMA, indicando que los primeros deberían ser atendidos con base en los principios de "Responsabilidad Común pero Diferenciada" y "el que contamina paga" y los segundos mediante mayores aportes de los fondos generales de las Naciones Unidas en Nueva York.

Además, el Grupo se opuso a la creación de una nueva institución para fortalecer la Gobernabilidad Internacional

Ambiental; en este sentido, se prefirió que las actuales instituciones sean utilizadas de manera más eficiente y también se opuso a la proliferación de órganos de coordinación. Afirmó que el agrupamiento de los Acuerdos Ambientales Multilaterales debe ser consultado con las conferencias de las partes en los respectivos acuerdos. Un agrupamiento experimental podría tomar en cuenta inicialmente tres grupos: los acuerdos en el área química, aquellos en el ámbito de la biodiversidad y los relativos a los mares regionales. Agregó el G-77 que el potencial del Grupo de Gestión Ambiental en materia de coordinación del sector debe ser aprovechado de manera más eficiente.

Finalmente, el G-77 consideró que el papel del PNUMA en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) debe ser fortalecido. También opinó que deben fortalecerse las oficinas centrales del PNUMA, Hábitat y UNON en Nairobi, incrementando su utilización. Además, el Grupo se opuso a dar al Foro Mundial Ministerial Ambiental (FMMA) carácter de sombra para la fijación de políticas para el sistema internacional ambiental.

La Unión Europea, por su parte, consideró que el proceso de la Gobernabilidad Internacional Ambiental debe tener naturaleza evolutiva. Propuso que el Foro Mundial Ministerial Ambiental se convierta en un cuerpo con autoridad suficiente para que proporcione las guías generales de política a las actividades ambientales de todo el sistema internacional. Estipuló además que la reforma debe tomar en cuenta las dimensiones sociales y económicas, particularmente en lo concerniente a las necesidades de los países en desarrollo. Postuló que el PNUMA debe ser fortalecido en línea con el papel que le señala la Declaración de Nairobi.

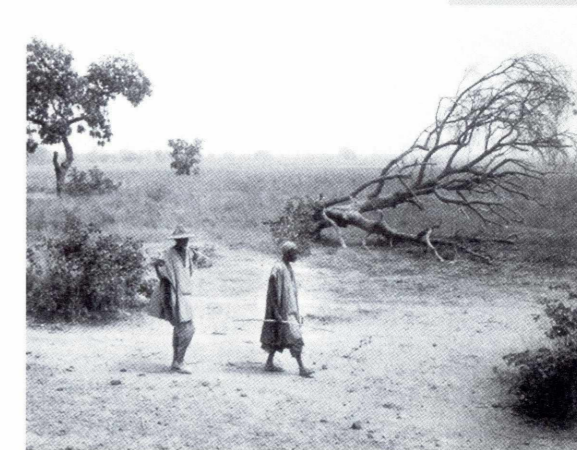
De otra parte, la Unión Europea apoyó el objetivo de proporcionar una base financiera estable, adecuada y predecible al PNUMA y consideró que ésta debe lograrse a través de una justa participación de los países y otros actores en el financiamiento de la institución. Defendió el fortalecimiento del Grupo de Gestión Ambiental para que pueda ser gestor en materia de coordinación y agrupamiento; en este aspecto complementaría la la-

bor del Foro Ministerial. Finalmente, consideró que la implementación y el cumplimiento son materias cruciales, particularmente en los niveles nacionales.

En cuanto a la posición de Estados Unidos, este país vio el proceso de reforma como la búsqueda del objetivo de hacer más eficiente y productivo al PNUMA y todo el sector ambiental

La Unión Europea, por su parte, consideró que el proceso de la Gobernabilidad Internacional Ambiental debe tener naturaleza evolutiva. Propuso que el Foro Mundial Ministerial Ambiental se convierta en un cuerpo con autoridad suficiente para que proporcione las guías generales de política a las actividades ambientales de todo el sistema internacional.

intergubernamental sin crear o modificar las instituciones existentes y sin que se cambie el sistema de apropiación de recursos financieros. Consideró que el Foro Mundial Ministerial Ambiental puede cumplir un papel útil en el planeamiento estratégico y el establecimiento de prioridades para la comunidad ambiental internacional.



Planteó además que la naturaleza descentralizada del sector es una ventaja y estimó que hablar de una fragmentación de éste es peyorativo. Se opuso al agrupamiento de los Acuerdos Ambientales Multilaterales y propuso que preferiblemente se analice caso por caso y si se encuentran problemas en algunos de estos acuerdos, se les busque solución, que podría ser el agrupamiento, aunque no necesariamente. Estuvo de acuerdo en que se fortalezca la capacidad del Grupo de Gestión Ambiental para desempeñar su papel coordinador.

Así mismo, Estados Unidos apoyó la búsqueda de financiamiento predecible para las actividades ambientales

de las Naciones Unidas, pero se opuso a que se hagan contribuciones obligatorias o proporcionales al Fondo Ambiental del PNUMA. Se opuso también a que se incrementen los aportes al PNUMA de fondos provenientes del presupuesto general de las Naciones Unidas. Estimó además que el presente nivel de participación del PNUMA en proyectos financiados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial es satisfactorio.

Finalmente, Estados Unidos se opuso a que el PNUMA sea convertido en una agencia especializada del sistema de las Naciones Unidas. Consideró imperativo que la competencia del PNUMA mejore; si la entidad se vuelve más competente, automáticamente ganará autoridad. Recomendó además que el PNUMA debería evitar la duplicación de esfuerzos y el traslado de responsabilidades con entidades que trabajan en el área del desarrollo sostenible.

Respecto a las posiciones de Colombia, nuestro país respaldó el fortalecimiento de las oficinas regionales del PNUMA para que puedan apoyar de manera más efectiva y permanente las labo-

res que en el área ambiental acometan los gobiernos. Nuestra delegación también apoyó la consolidación del Grupo de Gestión Ambiental (GGA), destacando que instancias como ésta, que ya están funcionando, deben hacerse más eficaces. Por ello, Colombia propuso que dicho Grupo se reúna más frecuentemente y adopte mecanismos que le permitan

Esto hizo que la reunión de Cartagena constituyera un verdadero reto, no solamente para el mundo sino para Colombia en particular.

evitar duplicidad de esfuerzos y allegar información sobre los vacíos existentes en materia de política ambiental y la aplicación de ésta.

De otro lado, Colombia estuvo de acuerdo con el agrupamiento experimental de algunos Acuerdos Ambientales Multilaterales (AAM), y propuso que de funcionar adecuadamente el sistema, podría extenderse a otros acuerdos de naturaleza re-

lacionada. Enfatizó que este agrupamiento debe conducir también a un uso más eficiente de los recursos financieros destinados a los convenios, reuniones e instituciones ambientales. Colombia respaldó además el fortalecimiento de los nexos entre el PNUMA y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), para que se articulen las necesidades ambientales señaladas por los convenios con las prioridades de financiación establecidas por el Fondo.

### Debates y Decisiones de Cartagena

Como ya se explicó, la reunión final del Comité de Ministros o sus Representantes sobre Gobernabilidad Ambiental Internacional se realizó en Cartagena de Indias en febrero de 2002 sin que hasta ese momento los gobiernos hubieran llegado a acuerdos concretos sobre tan crítico tema. Esto hizo que la reunión de Cartagena constituyera un verdadero reto, no solamente para el mundo sino para Colombia en particular.

Colombia se preparó adecuadamente para afrontar este reto. Tomando en cuenta que la reunión se realiza-

ba en nuestro territorio, se pudo integrar una delegación numerosa además de calificada, compuesta principalmente de funcionarios pertenecientes a los Ministerios de Relaciones Exteriores y Medio Ambiente y a nuestras misiones diplomáticas en Nueva York y Nairobi. De otro lado, el entonces Ministro del Medio Ambiente, Juan Mayr, ejerció un liderazgo que se proyectó mucho más allá del ámbito de la delegación de Colombia, orientando en numerosos aspectos el curso mismo de la reunión. Se recuerda especialmente la excelente coordinación que hizo, en asocio con el Ministro de Medio Ambiente de Inglaterra, Michel Meacher, del Comité Especial sobre Gobernabilidad Ambiental. Finalmente, correspondió a Colombia en su carácter de Presidente del Grupo de los 77 en Nairobi, de liderar y coordinar dicho grupo durante la reunión, buscando siempre la consolidación de sus posiciones y el mantenimiento de su unidad, aspectos que se lograron plenamente.

Los principales debates y resultados de la reunión se presentan a continuación:

### 1. Papel y estructura del Consejo de Administración y del Foro Mundial Ministerial Ambiental

Bajo este acápite se discutía, en primer lugar, la relación entre el Consejo de Administración y el Foro de Ministros, si se trata de órganos idénticos o si tienen naturaleza diferente. Aunque el Consejo Legal de las Naciones Unidas con sede en Nueva York opi-

Para Colombia, era mejor que el Consejo de Administración y el Foro de Ministros se consideraran como órganos separados, por cuanto esto daría más flexibilidad, autonomía y autoridad al Foro de Ministros, permitiéndole actuar de manera más dinámica.

nó a favor de esta última concepción, algunos países, entre ellos los de la Unión Europea, continuaban insistiendo en que se trata del mismo órgano de gobierno, debido a que el Foro está constituido por el Consejo de Administración; sin embargo, como sus funciones son distintas, otros países, entre ellos Estados Unidos, sostenían que son dos cuerpos diferentes. Para Colombia, era mejor que el Consejo de Administración y el Foro de Ministros se con-



sideraran como órganos separados, por cuanto esto daría más flexibilidad, autonomía y autoridad al Foro de Ministros, permitiéndole actuar de manera más dinámica.

La reunión pareció no dar un espaldarazo firme a una u otra posición. Simplemente reiteró que el Foro de Ministros está constituido por el Consejo de Administración y se regula por la Resolución 53/242 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En otras palabras, no se produjo un cambio en la percepción actual, defendida por las directivas del PNUMA, en el sentido que

ambos órganos son como uno solo por cuanto actúan simultáneamente, siendo el Foro parte integral del Consejo y constituyendo ambos componentes un todo que es el Consejo de Administración.

De otro lado, la reunión clarificó las funciones que asigna la Resolución 53/242 al Foro Mundial Ministerial Ambiental, señalando que éste tendrá a su cargo promover la cooperación internacional en el área del medio ambiente, revisar la situación ambiental mundial, proporcionar consejería y orientación generales en materia de política ambiental e identificar las prioridades ambientales mundiales, respetando siempre el carácter legal independiente y las estructuras de gobierno de las demás entidades. Esta positiva clarificación del mandato del Foro constituyó uno de los resultados más importantes de la reunión.

En materia de membresía del Consejo y el Foro, que actualmente se limita a 58 países, algunos, como los de la Unión Europea, defendían el dar carácter universal a este órgano para incrementar su respetabilidad y el alcance de sus decisiones, mientras que otros, como Estados Unidos, se oponían dado sus altos costos y la poca influencia que esta medida

podría tener en el mejoramiento del PNUMA.

La reunión respaldó el concepto de participación universal y dejó pendiente el tema de la membresía universal para que fuese debatido en el proceso preparatorio de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, con miras a que dicha Cumbre tomara una decisión al respecto. Más adelante se explica el curso que siguió este debate en el citado proceso preparatorio.

De otro lado, la reunión pidió al Consejo de Administración y al Foro Mundial Ministerial Ambiental identificar métodos y maneras de mejorar y fortalecer su interrelación con otros cuerpos decisorios autónomos, como las conferencias de las partes en los acuerdos multilaterales ambientales; además, les solicitó promover la participación activa en sus reuniones de representantes de los grupos más importantes de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales, incluyendo el sector privado.

La reunión también pidió al Consejo y al Foro que al considerar tópicos relacionados con análisis y seguimiento ambiental, evaluación de las decisiones del Consejo, alerta temprana y cuestiones emergentes, se base en una fortale-

cida capacidad científica del PNUMA. Al respecto, desde la reunión del Comité de Ministros o sus Representantes en Montreal, Noruega había presentado la propuesta de creación de un Panel Intergubernamental sobre Cambio Ambiental Mundial. La Unión Europea y Canadá apoyaron desde un comienzo esta propuesta, pero el G-77 expresó reservas. La reunión optó por abrir las puertas a la creación del panel, pero sin dejar de lado otras posibles alternativas que podrían lograr los mismos objetivos que se buscan con éste. Además, de crearse el panel o un cuerpo similar, se garantizará la participación efectiva de los países en desarrollo en su trabajo, y el mandato, las modalidades y composición de cualquier mecanismo que fuere adoptado serán definidos por el Consejo de Administración.

## 2. Esquema financiero del PNUMA

En relación con este tema, se ha reconocido desde hace mucho tiempo que el PNUMA tiene grandes limitaciones financieras dados el poco monto y falta de certeza de las contribuciones que anualmente hacen a la institución los países. Esto es reafirmado por la Declaración de Nairobi, que hace un llamado para que el PNUMA cuente con recursos adecuados,

estables y predecibles. En busca de este objetivo, las reuniones del Comité de Ministros o sus Representantes diseñaron varias alternativas, que comprendieron opciones que van desde contribuciones obligatorias hasta contribuciones voluntarias pero mayores que las actuales.

Desde la reunión que el Comité sostuvo en Montreal se designó un sub-grupo de trabajo para abordar este tema, bajo la presidencia del Embajador de Antigua y Barbuda en Nueva York, Señor John Ash. Poco se avanzó en Montreal en esta materia, pero el Embajador Ash se presentó en Cartagena con una propuesta concreta consistente en una escala indicativa de contribuciones, que continuarían siendo voluntarias. La reunión de Cartagena encontró atractiva la propuesta y le introdujo algunas modificaciones sin cambiar su contenido de fondo.

La reunión optó entonces por aprobar esta propuesta en su forma modificada, consistente en una escala indicativa de contribuciones voluntarias que sería desarrollada específicamente para el Fondo Ambiental del PNUMA. La escala tomaría en cuenta lo siguiente:

a. Una tasa indicativa mínima del 0.001% (Para el

caso de un presupuesto anual del PNUMA de US\$ 100 millones, la contribución mínima correspondiente sería de US\$ 1.000 al año).

b. Una tasa indicativa máxima del 22% (Para el mismo ejemplo anterior, esta contribución máxima anual sería de US\$ 22 millones).

c. Una tasa indicativa máxima para los países menos desarrollados (LDCs), de 0.01% (Volviendo al ejemplo, esto sería equivalente a US\$ 10.000 anuales).

d. Las circunstancias económicas y sociales de los Estados miembros.

e. La posibilidad de permitir que cualquier Estado que esté en posición de hacerlo, incremente su contribución en relación con el nivel corriente.

Además, todas las contribuciones continúan siendo voluntarias; por ello, cualquier Estado puede contribuir con base en la escala indicativa o con base en lo siguiente:

a. Compromisos bienales.

b. La escala obligatoria establecida por las Naciones Unidas en Nueva York.

c. El nivel histórico de sus contribuciones.

d. Cualquier otra forma determinada por el Estado en cuestión.

El establecimiento de la escala fue dejado en manos del Director Ejecutivo del PNUMA, quien deberá notificar oportunamente a todos los países miembros sobre la escala propuesta para las contribuciones al presupuesto bienal. Seguidamente, los Estados miembros deberán notificar al Director Ejecutivo si se sujetarán o no a la escala indicativa de contribuciones propuesta. Finalmente, el Director Ejecutivo notificará, a más tardar el 15 de octubre del año inmediatamente anterior, a los Estados que acogieren la escala indicativa, el valor en dólares de los Estados Unidos con que deberán contribuir en cada año del bienio. También a más tardar en esa fecha, los Estados que decidan no utilizar la escala notificarán al Director Ejecutivo de su intención e indicarán la base que utilizarán para hacer sus contribuciones.

En adición a este sistema, la reunión incentivó al Director Ejecutivo del PNUMA a conseguir contribuciones adicionales voluntarias de los Estados miembros o de grupos

no gubernamentales. Igualmente, recomendó que se fortalezca la relación del PNUMA con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM o GEF) y que se continúe la búsqueda de asociaciones estratégicas con el Banco Mundial y el PNUD. El GEF podría financiar actividades acordadas mutuamente con el PNUMA, que sean de importancia al medio ambiente mundial y al GEF.

Igualmente, la reunión pidió al Director Ejecutivo presentar un informe sobre la implementación del sistema de la escala indicativa de contribuciones ante la Sesión Especial del Consejo de Administración y Foro Mundial Ministerial Ambiental que tendrán lugar en el año 2.004.

### 3. Coordinación y efectividad de los acuerdos ambientales multilaterales

Sobre este tema se había avanzado sustancialmente en las reuniones previas del Comité de Ministros o sus Representantes. Por ello, no hubo mayores diferencias de opinión sobre las propuestas contenidas en el documento básico preparado por el Presidente del Consejo de Administración.

La reunión acordó se busque realizar las sinergias y eslabones entre los acuerdos multi-

laterales ambientales de carácter regional y aquellos con áreas de interés comparables, respetando, naturalmente, los mandatos dados a dichos acuerdos. Fueron señalados los convenios relacionados con productos químicos, desechos y diversidad biológica como aquellos más aptos para iniciar, en sus respectivas áreas, una más estrecha coordinación con convenios afines. Se apoyó la idea de iniciar proyectos piloto en esas áreas. De otro lado, la reunión sugirió que la ubicación en la misma zona de las secretarías de acuerdos multilaterales ambientales futuros debe promoverse. Todas estas medidas deben conducir a mayor eficiencia de las secretarías de los acuerdos, reuniones más cortas de sus Conferencias de las Partes y mejoramiento de los informes.

### 4. Construcción de capacidad, transferencia de tecnología, y coordinación

La reunión enfatizó la necesidad de fortalecer la capacidad de los países en desarrollo como también la de aquellos con economías en transición e hizo un llamado para que sea llevado a cabo un plan estratégico para apoyo tecnológico y construcción de capacidad en los países en desarrollo. Tal plan

estratégico podría ser implementado a través de una más estrecha coordinación entre el PNUMA y otros órganos relevantes, incluyendo el PNUD y el GEF.

En cuanto a la coordinación a través del Sistema de las Naciones Unidas, la reunión reconoció que el instrumento más adecuado para ello es el Grupo de Gestión Ambiental (GGA) creado por la Resolución 53/242 de la Asamblea General. El GGA debe adquirir la responsabilidad de informar anualmente al Consejo de Administración y al Foro Ministerial sobre tópicos específicos resultantes del trabajo del Sistema de las Naciones Unidas en el área ambiental, para que dichos órganos formulen las recomendaciones a que haya lugar. Finalmente, la reunión recomendó que el PNUMA sea miembro del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que reúne a las agencias operativas de las Naciones Unidas en los campos económico y social.

### Adopción del Informe del Comité de Ministros o sus Representantes

El Informe del Comité de Ministros o sus Representantes sobre Gobernabilidad Internacional Ambiental fue

adoptado mediante la Decisión SS.VII/1 del Consejo de Administración. En esta decisión se pidió tanto al Presidente del Consejo como al Director Ejecutivo del PNUMA transmitirla junto con el informe correspondiente a la Tercera Reunión del Comité Preparatorio de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible que tuvo lugar a fines del mes de marzo del corriente año en Nueva York.

### Conclusión

La reunión de Cartagena de Indias sobre la reforma de las estructuras de gobierno del Sistema Internacional Ambiental constituyó un éxito sin precedentes en la historia del PNUMA y demás entidades del sector. El realce recomendado para las estructuras de gobierno y la financiación fue notorio, destacándose lo siguiente:

- Clarificación del mandato del Foro Mundial Ministerial Ambiental, lo cual le permitirá ejercer mayor influencia en el Sistema Ambiental Internacional.
- Mejoramiento de la coordinación del PNUMA con las demás entidades del sector y en particular con los Acuerdos Ambientales Multilaterales, y entre éstos.

- Fortalecimiento de las finanzas del PNUMA con la adopción del sistema de la Escala Indicativa de Contribuciones Voluntarias y la apertura hacia formas adicionales de financiación.
- Fortalecimiento de la capacidad científica del PNUMA y apertura hacia la creación de un Panel Intergubernamental sobre Cambio Ambiental Mundial.
- Recomendación de un plan estratégico para apoyo tecnológico y construcción de capacidad, en beneficio de los países en desarrollo.
- Fortalecimiento de la capacidad coordinadora del Grupo de Gestión Ambiental (GGA).
- Incorporación más efectiva de la sociedad civil a los procesos decisorios del PNUMA y demás entidades del sector.

### Epílogo

Las anteriores decisiones se abrieron campo con éxito en el proceso preparatorio de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, que en su Cuarta Reunión, celebrada en Bali, Indonesia, en junio del corriente año, determinó:



“Implementense en su totalidad los resultados del Séptimo Período Extraordinario de Sesiones del Consejo de Administración del PNUMA en lo relativo a la Decisión SS.VII/1 sobre Gobernabilidad Internacional Ambiental, e invítase a la Asamblea General de Naciones Unidas, en su 57 período de sesiones, a considerar el importante aunque complejo asunto de establecer membresía universal para el Consejo de Administración del PNUMA y el Foro Mundial Ministerial Ambiental”.

El realce de las estructuras de gobierno del Sistema Internacional Ambiental es, pues, un hecho, ya que la aprobación por la reunión de Bali de lo decidido en Cartagena garantizó su adopción por la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. De otro lado, el tema de la membresía universal para el Consejo de Administración del PNUMA y Foro Mundial Ministerial Ambiental continuará en discusión, esta vez al nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas.