



**Programa de las
Naciones Unidas
para el Medio Ambiente**

Distr.: General
10 de abril de 2012

Español
Original: Inglés

Reunión plenaria encargada de determinar las modalidades y los arreglos institucionales para una plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas

Segunda reunión

Ciudad de Panamá, 16 a 21 de abril de 2012
Tema 4 g) del programa provisional*

Examen de las modalidades y arreglos institucionales para una plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas: cuestiones jurídicas relacionadas con el establecimiento y puesta en funcionamiento de la plataforma

Una posible forma de avanzar en relación con el establecimiento y la puesta en marcha de la plataforma

Nota de la secretaría

En el anexo de la presente nota, preparada por la secretaría del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, se presenta una posible forma de avanzar en relación con el establecimiento y la puesta en marcha de una plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas. Dicho anexo no ha sido revisado por el servicio de corrección editorial.

Una posible forma de avanzar en relación con el establecimiento y la puesta en marcha de la plataforma

I. Introducción

1. El propósito de este documento es reseñar una posible forma de avanzar en relación con el establecimiento y la puesta en marcha de la plataforma. Se ha elaborado teniendo plenamente en cuenta las opiniones jurídicas de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas, de fecha 4 de octubre de 2011, y de la secretaría del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), de fecha 3 de octubre de 2011, presentadas en el primer período de sesiones de la reunión plenaria en los documentos UNEP/IPBES.MI/1/INF.14 y UNEP/IPBES.MI/1/9, respectivamente, y reproducidas en los anexos I y II, respectivamente, del documento UNEP/IPBES.MI/2/8, presentado en el segundo período de sesiones de la reunión plenaria. En la elaboración de este documento también se tuvieron en cuenta las opiniones divergentes sobre la situación de la plataforma, expresadas por los representantes de los gobiernos en el primer período de sesiones de la reunión plenaria.

II. Mandato legislativo

2. Se recuerda que la reunión plenaria en curso fue convocada por el Director Ejecutivo del PNUMA, de conformidad con la decisión 26/4 del Consejo de Administración del Programa, de 24 de febrero de 2011, adoptada en respuesta a la solicitud formulada por la Asamblea General en el párrafo 17 de su resolución 65/162, de 20 de diciembre de 2010, que dice:

[La Asamblea General]

“Toma nota de la decisión SS.XI/4 del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, de 26 de febrero de 2010, titulada ‘Plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas’, el documento final de Busan de la tercera reunión especial a nivel intergubernamental y de múltiples interesados directos sobre una plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas, celebrada en Busan (República de Corea) del 7 al 11 de junio de 2010, la decisión titulada ‘Interfaz científico-normativa sobre diversidad biológica, servicios de los ecosistemas y bienestar humano y consideración de los resultados de las reuniones intergubernamentales’, adoptada por la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica en su décima reunión celebrada en Nagoya (Japón) del 18 al 29 de octubre de 2010 y la decisión sobre la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas, adoptada por la Junta Ejecutiva de esa organización en su 185ª reunión, y solicita al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente que, sin perjuicio de los arreglos institucionales definitivos que se establezcan para la plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas y en consulta con la totalidad de las organizaciones y los órganos competentes, convoque a una reunión plenaria en que puedan participar plena y eficazmente todos los Estados Miembros, en particular los representantes de países en desarrollo, con objeto de determinar las modalidades y los arreglos institucionales necesarios para que la plataforma entre en pleno funcionamiento a la brevedad posible.”

3. Como puede observarse, la Asamblea General se limitó a tomar nota de las decisiones pertinentes a que se hace referencia en esa resolución. De conformidad con la decisión 55/488 de la Asamblea General, de 7 de septiembre de 2001, relativa al significado de los términos “observa” y “toma nota” utilizados por la Asamblea, la Asamblea General no expresó aprobación ni desaprobación respecto de los arreglos señalados en esa resolución ni tomó la decisión de establecer la plataforma como un órgano de las Naciones Unidas. Con posterioridad, ninguna de las entidades de las Naciones Unidas, incluidas la Asamblea General y el Consejo de Administración del PNUMA, ni de sus organismos especializados decidió establecer la plataforma.

4. En consecuencia, hasta la fecha, ni la plataforma, como “organismo intergubernamental independiente”, ni el plenario de la plataforma, como su órgano facultado para adoptar decisiones conforme al documento final de Busan, han sido establecidos.

5. Con respecto al mandato de la reunión en curso, ni la Asamblea General, en la resolución antes mencionada, ni el Consejo de Administración, en su decisión 26/4, confirieron de forma explícita a dicha reunión el mandato de establecer la plataforma ni de constituirse en plenario de esta. Además, ni la Asamblea General ni el Consejo de Administración especificaron ningún proceso por el cual se podría establecer la plataforma. Más bien, la Asamblea General, en la solicitud formulada al PNUMA en su resolución 65/162 a fin de que convocara la reunión plenaria, especificó el propósito de esa reunión, a saber: “determinar las modalidades y los arreglos institucionales necesarios para que la plataforma entre en pleno funcionamiento”.

III. Alcance de las medidas que se podrían adoptar en la reunión plenaria en curso en relación con el establecimiento de la plataforma

6. El alcance de las medidas que podrían adoptar los gobiernos en la reunión plenaria en curso debe entenderse en el contexto del mandato legislativo antes expuesto.

7. Cabe recordar que en el primer período de sesiones de la reunión plenaria en curso, los representantes de los gobiernos expresaron las siguientes opiniones divergentes en cuanto al establecimiento de la plataforma¹:

a) No adoptar ninguna medida ulterior, por considerar que la plataforma había sido establecida por la Asamblea General;

b) Establecer la plataforma en la reunión plenaria en curso como un organismo intergubernamental independiente;

c) Establecer la plataforma en la reunión plenaria en curso como un órgano intergubernamental independiente al principio, y transformarla en un órgano de las Naciones Unidas en una etapa posterior;

d) Solicitar a los órganos y organismos competentes de las Naciones Unidas que establecieran la plataforma;

e) Solicitar a la Asamblea General que estableciera la plataforma.

8. En cuanto a la opinión contenida en el apartado a), independientemente de la decisión adoptada por la propia Asamblea General respecto de la interpretación del significado de la expresión “toma nota” empleada por ella, que sería contraria a la afirmación que se trasluce de esta opinión, si los representantes convinieran en considerar que la reunión plenaria en curso es el plenario de la plataforma, el plenario de la plataforma se constituiría a partir de la celebración de una serie de reuniones convocadas por el Director Ejecutivo del PNUMA con el mandato, especificado por la Asamblea General, de “determinar las modalidades y los arreglos institucionales necesarios para” ... “la plataforma”. Esas reuniones, auspiciadas por el Consejo de Administración del PNUMA a solicitud de la Asamblea General, con el mandato que se especifica supra, no constituirían un “un órgano intergubernamental independiente”, lo que también estaría en contradicción con el documento final de Busan respecto del estatuto de la plataforma. Dada la falta de fundamento jurídico para esta afirmación, en el presente documento no se proporcionan detalles sobre la posibilidad o no de avanzar a partir de esta opinión.

9. Las opiniones contenidas en los apartados b) y c) se basaron en la afirmación de que los jefes de Estado o de Gobierno o los ministros de relaciones exteriores de los respectivos Estados de los representantes habían conferido a estos autoridad suficiente, como lo atestiguaban sus respectivas credenciales, para establecer la plataforma, independientemente de la falta de un mandato explícito de la Asamblea General o del Consejo de Administración para que la reunión plenaria en curso estableciera la plataforma. Esa afirmación podría apoyarse en el entendido de que el mandato de la reunión plenaria en curso, encargada de determinar las modalidades y arreglos institucionales, incluye implícitamente el acto de establecer la plataforma como una medida encaminada a su puesta en funcionamiento pleno. Si los gobiernos decidieran aceptar esas opiniones, en el documento final de la reunión plenaria en curso se incluiría la decisión de establecer la plataforma, decisión que podría formularse en un instrumento adecuado (por ejemplo, una resolución), posiblemente junto con otras decisiones pertinentes respecto de los arreglos institucionales que podrían consagrarse en ese

¹ Véanse los párrafos 25 a 29 del informe de la reunión, UNEP/IPBES.MI/1/8.

instrumento, y, al mismo tiempo, se definiría una serie de decisiones que debería adoptar el propio plenario de la plataforma en una fecha posterior. En las secciones IV y V se indican en mayor detalle las medidas que podrían adoptarse en consonancia con estas opiniones.

10. Las opiniones contenidas en los apartados d) y e) favorecen un enfoque paulatino: en primer lugar, que la reunión plenaria en curso convenga las modalidades y los arreglos institucionales para la plataforma, incluido el acuerdo sobre el órgano o los órganos u organismos especializados de las Naciones Unidas que deberán invitarse a establecer la plataforma; en segundo lugar, que se recomiende a esas organizaciones que establezcan la plataforma sobre la base del documento final acordado en la reunión plenaria en curso; y, en tercer lugar, que se ponga en funcionamiento la plataforma, una vez que esta haya sido establecida mediante la adopción oficial de medidas por las respectivas organizaciones. En las secciones VI y VII se indican en mayor detalle las medidas que podrían adoptarse en consonancia con estas opiniones.

IV. Establecimiento de la plataforma en la reunión plenaria en curso

11. Ni la Asamblea General ni el Consejo de Administración del PNUMA ni ningún otro órgano intergubernamental del sistema de las Naciones Unidas ha proporcionado a la reunión plenaria en curso el mandato explícito de establecer la plataforma ni de constituirse en primera reunión del plenario de la plataforma. No obstante, los gobiernos podrían decidir establecer la plataforma en la reunión plenaria en curso. En ese caso, dada la falta de un mandato explícito de un órgano u organismo especializado de las Naciones Unidas, la plataforma se constituiría como un órgano intergubernamental independiente, ajeno al sistema de las Naciones Unidas.

12. El fundamento jurídico para el establecimiento de la plataforma sería un instrumento aprobado por los representantes de los gobiernos en la reunión plenaria en curso o un proceso ulterior especificado por ella. Dado que hasta la fecha no se ha celebrado ningún debate con miras a establecer la plataforma como una nueva organización internacional ni a adoptar un nuevo tratado internacional para establecer la plataforma, y dado que ninguna entidad de las Naciones Unidas ha conferido ese mandato, si los gobiernos decidieran aprobar ese instrumento a fin de establecer la plataforma, cabría esperar que se tratara de un instrumento normativo jurídicamente no vinculante, por ejemplo, en forma de una resolución. En ese instrumento se podrían especificar las modalidades y los arreglos institucionales para la plataforma que determinarían los representantes de los gobiernos en la reunión plenaria en curso. Habida cuenta de que, como se prevé en el documento final de Busan, el plenario de la plataforma sería el órgano facultado para adoptar decisiones, habría algunas cuestiones que se dejarían al plenario de la plataforma para que adoptara decisiones al respecto en su momento.

13. Aun cuando la plataforma podría establecerse como un órgano intergubernamental independiente, ajeno al sistema de las Naciones Unidas, podría ser administrada por uno o más órganos u organismos de la Organización, siempre que los órganos rectores de esos órganos u organismos de las Naciones Unidas convinieran hacerlo de una forma mutuamente aceptable para ellos y para la plataforma. Los arreglos para la prestación de esos servicios administrativos podrían ser similares a los que se establecen para las funciones de secretaría o los servicios administrativos que prestan algunos órganos u organismos de las Naciones Unidas a determinados tratados internacionales. Cabe señalar que el establecimiento de esos arreglos institucionales entre la plataforma y esos órganos u organismos de las Naciones Unidas no cambiaría la condición jurídica de la plataforma como órgano intergubernamental independiente, ajeno al sistema de las Naciones Unidas.

V. Establecimiento de la plataforma en la reunión plenaria en curso, y posterior transformación de esta en un organismo de las Naciones Unidas

14. Si los gobiernos decidieran establecer la plataforma en la reunión plenaria en curso como un organismo intergubernamental independiente, ajeno al sistema de las Naciones Unidas, y tuvieran la intención de transformarla en un órgano que se integrara en el marco institucional de uno o más órganos u organismos de las Naciones Unidas en una fecha posterior, tendría que existir un proceso por el cual el plenario de la plataforma solicitara a esos órganos u organismos de las Naciones Unidas su transformación en ese tipo de órgano de las Naciones Unidas, y los órganos u organismos de las Naciones Unidas interesados aceptaran esa solicitud en condiciones mutuamente convenidas. La transformación en 2003 de la Organización Mundial del Turismo, de una organización intergubernamental independiente en un organismo especializado, de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 57 y 63 de la Carta de las Naciones Unidas, podría considerarse un ejemplo de una vía

que podría seguirse para esa transformación². Sin embargo, en el caso de la plataforma, se requeriría un mandato legislativo adicional de los órganos u organismos competentes de las Naciones Unidas que permitiera que esos órganos u organismos aceptaran esa solicitud de la plataforma de transformarse en un órgano que se integrara en el marco institucional de los organismos u órganos interesados de las Naciones Unidas.

15. Si los gobiernos ya están decididos a transformar la plataforma de un órgano intergubernamental independiente en un órgano constituido en el marco institucional de los órganos u organismos competentes de las Naciones Unidas, ese proceso podría indicarse en el instrumento constitutivo de la plataforma, por el cual se podría invitar a los órganos u organismos competentes de las Naciones Unidas a que hicieran los arreglos necesarios para poder aceptar esa transformación.

16. De otro modo, los gobiernos podrían establecer la plataforma inicialmente como un arreglo provisional, por decisión de la reunión plenaria en curso, con las modalidades y los arreglos institucionales que se determinarían en la reunión, y, posiblemente en un plazo concreto, invitar a los órganos u organismos competentes de las Naciones Unidas a establecer la plataforma como un arreglo permanente sobre la base de ese arreglo provisional.

VI. Establecimiento de la plataforma por los órganos u organismos competentes de las Naciones Unidas

17. En la reunión plenaria en curso, los representantes de los gobiernos podrían decidir exhortar a los órganos rectores o a los jefes ejecutivos de los órganos u organismos seleccionados de las Naciones Unidas a establecer la plataforma como un órgano intergubernamental que forma parte de esas organizaciones. En este caso, la plataforma se integraría en el marco institucional de las respectivas organizaciones, de conformidad con sus respectivos mandatos, pero mantendría su autonomía funcional. Los órganos rectores de los órganos u organismos competentes de las Naciones Unidas podrían establecer la plataforma por decisión propia o podrían autorizar a sus respectivos jefes ejecutivos a que la establecieran.

18. Cabe señalar que el Secretario General de la Organización Meteorológica Mundial y el Director Ejecutivo del PNUMA concertaron un acuerdo similar para establecer el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, de conformidad con el mandato que les fue conferido por los órganos rectores de sus respectivas organizaciones³. En un caso parecido, pero no igual, la Conferencia General de la UNESCO estableció la Comisión Oceanográfica Intergubernamental como un órgano de la UNESCO con autonomía funcional⁴. Por su parte, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) se fundó por instrumento aprobado de forma coincidente por los órganos rectores del PNUMA, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial, sobre cuya base el FMAM desempeña funciones autónomas orientadas por propios órganos rectores⁵.

19. Si los gobiernos escogieran esta opción, en su decisión la reunión plenaria en curso podría especificar esa solicitud a las organizaciones seleccionadas, por ejemplo en la forma de una resolución. En respuesta, los jefes ejecutivos de las respectivas organizaciones transmitirían esa solicitud a los órganos rectores de dichas organizaciones y procurarían la decisión de establecer la

² Resolución 453 (XV), aprobada por la Asamblea de la Organización Mundial del Turismo en 2003, y resolución 58/232 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 2003, relativa al acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Turismo.

³ Resolución 3.20/1 (Cg-X), aprobada por la Organización Meteorológica Mundial (OMM), en su décimo congreso, y decisión 14/20 del Consejo de Administración del PNUMA, de 18 de junio de 1987. La Asamblea General, en su resolución 43/53, de 6 de diciembre de 1988, hizo suya la medida adoptada por la OMM y el PNUMA con objeto de establecer conjuntamente el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.

⁴ Resolución 2.31, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en su 11º período de sesiones (noviembre a diciembre de 1960), de conformidad con las recomendaciones formuladas por la Conferencia Intergubernamental sobre Investigaciones Oceanográficas (Copenhague, julio de 1960), organizada por la UNESCO.

⁵ Instrumento Constitutivo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial Reestructurado, aprobado por la Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo de Población de las Naciones Unidas en su decisión 94/10, de 13 de mayo de 1994; por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en su decisión SS.IV/1, de 18 de junio de 1994; y por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) en la resolución núm. 94-2 de sus Directores Ejecutivos, de 24 de mayo de 1994.

plataforma. Si la reunión plenaria en curso solicitara el establecimiento de la plataforma a más de una organización, por ejemplo de forma conjunta al PNUMA, a la UNESCO, a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y al PNUD, como se daba a entender en el documento final de Busan, los órganos rectores de cada una de esas organizaciones deberían adoptar sendas decisiones coincidentes de establecer la plataforma mediante acuerdos convenidos entre ellas y de conformidad con las recomendaciones formuladas por la reunión plenaria en curso con respecto a las modalidades y los arreglos institucionales para la plataforma.

VII. Establecimiento de la plataforma por la Asamblea General

20. En la reunión plenaria en curso, los representantes de los gobiernos podrían decidir exhortar a la Asamblea General a que estableciera la plataforma como un órgano de las Naciones Unidas, además de formular recomendaciones con respecto a las modalidades y los arreglos institucionales para la plataforma. Si en la reunión plenaria en curso los gobiernos decidieran que la plataforma fuera administrada por una o varias entidades concretas de las Naciones Unidas, una vez que hubiera sido establecida por la Asamblea General, ese arreglo debería especificarse en las recomendaciones que formulara la reunión plenaria en curso.

21. Si los gobiernos quisieran que organismos especializados, como la FAO o la UNESCO, además de las Naciones Unidas por medio de una resolución de la Asamblea General, participaran en el establecimiento de la plataforma o en arreglos institucionales conjuntos en apoyo de la plataforma, los respectivos órganos rectores de esos organismos especializados deberían adoptar las decisiones correspondientes por separado. El establecimiento del Programa Mundial de Alimentos por la Asamblea General y la Conferencia de la FAO6 como iniciativa conjunta de ambas organizaciones puede considerarse un ejemplo de forma en que pueden concertarse acuerdos conjuntos entre las Naciones Unidas y uno o más órganos u organismos especializados.

⁶ Resolución 1714 (XVI) de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1961, y primera parte de la resolución de la Conferencia de la FAO relativa a la utilización de excedentes alimentarios, de la FAO el 24 de noviembre de 1961, por la que se aprobó el establecimiento, con carácter experimental, de un Programa Mundial de Alimentos, seguida por la resolución 2095 (XX) de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1965 y la resolución aprobada por el Consejo de la FAO en su 44º período de sesiones sobre la continuación del Programa Mundial de Alimentos.