



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/AC.237/74
23 de agosto de 1994

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITE INTERGUBERNAMENTAL DE NEGOCIACION
DE UNA CONVENCION MARCO SOBRE EL
CAMBIO CLIMATICO
Décimo período de sesiones
Ginebra, 22 de agosto a 2 de septiembre de 1994
Tema 4 a) y b) del programa provisional

CUESTIONES RELACIONADAS CON LOS ARREGLOS PARA EL FUNCIONAMIENTO
DEL MECANISMO FINANCIERO Y LA ASISTENCIA TECNICA Y FINANCIERA A
LAS PARTES QUE SON PAISES EN DESARROLLO

APLICACION DE LOS PARRAFOS 1 A 4 DEL ARTICULO 11
(MECANISMO FINANCIERO)

EXAMEN DEL MANTENIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES PROVISIONALES
A QUE SE HACE REFERENCIA EN EL PARRAFO 3 DEL ARTICULO 21

Modalidades de los vínculos operacionales entre la Conferencia
de las Partes y la entidad o las entidades encargadas del
funcionamiento del mecanismo financiero: opinión jurídica
de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas

Nota de la secretaría provisional

INTRODUCCION

A. Mandato del Comité

1. En el octavo período de sesiones del Comité se pidió a la secretaría provisional que solicitara a la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas su opinión sobre los arreglos apropiados que pudieran concertarse entre la Conferencia de las Partes y la entidad o las entidades encargadas del funcionamiento del mecanismo financiero de la Convención (A/AC.237/41, párr. 88).

2. En su noveno período de sesiones el Comité tomó nota de la opinión jurídica expresada, según el cual se había llegado a la conclusión de que "en general no era factible determinar qué arreglos podían considerarse apropiados entre la Conferencia de las Partes y la posible entidad encargada del funcionamiento del mecanismo financiero" (A/AC.237/55, párr. 92). Ello porque aún se estaba negociando un instrumento para establecer el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) reestructurado, que era la entidad internacional a que se había encomendado provisionalmente el funcionamiento del mecanismo financiero, y a la sazón no se sabía con certeza cuál sería la estructura definitiva.

3. El Comité pidió a la secretaría provisional que volviera a solicitar su opinión a la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas sobre las posibilidades de tales arreglos sobre la base del instrumento final de creación del FMAM y a tiempo para que el Comité la examinara en su décimo período de sesiones.

B. Alcance de la presente nota

4. En el anexo a la presente nota se presenta la opinión jurídica de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas sobre los arreglos apropiados que podrían concertarse entre la Conferencia de las Partes y el FMAM. La opinión jurídica se basa en el instrumento constitutivo del FMAM reestructurado, que fue aceptado por los participantes en el FMAM en Ginebra el 16 de marzo de 1994 y posteriormente aprobado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Banco Mundial.

C. Medidas que podría adoptar el Comité

5. Desde su séptimo período de sesiones el Comité viene examinando la forma de aplicar el mecanismo financiero a que se refiere el artículo 11. Ha llegado a algunas conclusiones sobre las siguientes cuestiones:

- a) las políticas, las prioridades de los programas y los criterios de aceptabilidad;
- b) la totalidad de los costos adicionales convenidos; y
- c) las modalidades de funcionamiento de los vínculos operacionales entre la Conferencia de las Partes y la entidad o las entidades encargadas del funcionamiento del mecanismo financiero.

6. En su noveno período de sesiones el Comité decidió seguir examinando esas cuestiones en su décimo período de sesiones (véase A/AC.237/55, párr. 93).

7. Con respecto a la opinión jurídica, el Comité quizá desee concentrarse en los asuntos relacionados con las modalidades de los vínculos operaciones entre la Conferencia de las Partes y la entidad o las entidades encargadas del funcionamiento del mecanismo financiero. Sobre esta materia la opinión jurídica expresa, entre otras cosas, que cuestiones complejas tales como la

rendición de cuentas, la vigilancia del cumplimiento de los criterios de aceptabilidad para la financiación, los procedimientos para reconsiderar determinadas decisiones de financiación y, en último lugar aunque no en importancia, los procedimientos para la determinación conjunta y el examen periódico de los recursos financieros globales del FMAM necesarios y disponibles para la aplicación de la Convención, tendrán que reglamentarse en un acuerdo concertado a esos efectos. En otras palabras, para poder asegurar el funcionamiento eficiente del FMAM como fuente de financiación de las actividades en el marco de la Convención, las cuestiones recién señaladas deberán elaborarse en detalle en un tratado jurídicamente vinculante (véase el anexo, párr. 16). En relación con ello, el Comité quizá desee considerar:

- a) el contenido de semejante instrumento; y
- b) la forma en que se ha de negociar con el FMAM,

y hacer las recomendaciones pertinentes a la Conferencia de las Partes.

8. Las consideraciones precedentes guardan relación con el mantenimiento de las disposiciones provisionales a que se refiere el párrafo 3 del artículo 21. El Comité quizá desee tener presente también la opinión jurídica al examinar esta cuestión en relación con el tema 4 b) de su programa.

Anexo

MEMORANDO DE FECHA 23 DE AGOSTO DE 1994 DIRIGIDO AL SECRETARIO EJECUTIVO POR EL SR. HANS CORELL, SECRETARIO GENERAL ADJUNTO DE ASUNTOS JURIDICOS, ASESOR JURIDICO

Arreglos entre la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial

Introducción

1. Damos respuesta a su memorando de 11 de abril de 1994 por el que se transmite una decisión del Comité Intergubernamental de Negociación de una Convención Marco sobre el Cambio Climático en que se pide a la secretaría provisional que solicite a esta Oficina su opinión sobre los arreglos apropiados que podrían concertarse entre la Conferencia de las Partes y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. En el memorando se puntualiza que el FMAM recientemente fue objeto de reestructuración y que en la reunión de los participantes en el FMAM celebrada en Ginebra del 14 al 16 de marzo de 1994 se llegó a acuerdo sobre el instrumento de creación del FMAM. Según el memorando, se solicita la opinión jurídica de la Oficina para facilitar la labor del Comité Intergubernamental de Negociación en su décimo período de sesiones, programado para los días 22 de agosto al 2 de septiembre de 1994 en Ginebra.

Criterios establecidos por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático para la selección de una entidad encargada del funcionamiento de un mecanismo financiero

2. En el párrafo 1 del artículo 11 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en adelante "la Convención") se define un mecanismo financiero para el suministro de recursos financieros a los efectos de la aplicación de la Convención. Según la Convención, el funcionamiento de ese mecanismo se encomendará a una o más entidades internacionales ya existentes. La Convención dispone que el mecanismo financiero y, por tanto, la entidad o las entidades a que se encomiende su funcionamiento, deberán satisfacer los siguientes criterios:

- funcionarán bajo la dirección de la Conferencia de las Partes y rendirán cuentas a esa Conferencia, la cual decidirá sus políticas, las prioridades de sus programas y los criterios de aceptabilidad en relación con la Convención;
- tendrán una representación equitativa y equilibrada de todas las partes en el marco de un sistema de dirección transparente.

3. Además, la Convención dispone en el párrafo 3 de su artículo 21 que el Fondo para el Medio Ambiente Mundial establecido como programa experimental en virtud de la resolución 91-5 de los Directores Ejecutivos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (el Banco Mundial),

de fecha 14 de marzo de 1991, será la entidad internacional encargada a título provisional del funcionamiento del mecanismo financiero a que se hace referencia en el artículo 11 y que entre tanto se debería reestructurar adecuadamente el FMAM y dar carácter universal a su composición para permitirle cumplir los requisitos del artículo 11 de la Convención.

Carácter jurídico del FMAM reestructurado

4. El FMAM reestructurado fue establecido de conformidad con su instrumento constitutivo que, habiendo sido aceptado por los representantes de los Estados participantes en el FMAM en su reunión celebrada en Ginebra (Suiza) del 14 al 16 de marzo de 1994, debe ser aprobado por los organismos de ejecución (el PNUD, el PNUMA y el Banco Mundial) de conformidad con sus normas y requisitos de procedimiento respectivos (párr. 1).

5. La disposición precedente significa que, para tener validez jurídica, el instrumento debe ser aprobado por decisiones paralelas de los órganos rectores de los organismos de ejecución. El párrafo 34 del instrumento prevé que puede ser enmendado o derogado únicamente por decisiones paralelas análogas de esos organismos.

6. Las mencionadas disposiciones del instrumento constitutivo del FMAM, demuestran que el FMAM reestructurado constituye una entidad establecida por el Banco Mundial y de las Naciones Unidas por conducto del PNUD y del PNUMA. Como tal el FMAM reestructurado es una nueva entidad distinta del antiguo FMAM que, como ya se observó, fue establecido como programa experimental del Banco Mundial en virtud de la resolución 91-5 de sus Directores Ejecutivos.

La cuestión de determinar si el FMAM reestructurado satisface los criterios a que se refiere el párrafo 1 del artículo 11 de la Convención

7. Cabe observar de partida que el instrumento constitutivo del FMAM establece expresamente que el Fondo estará disponible para servir de mecanismo financiero para la aplicación de la Convención si se lo solicita la Conferencia de las Partes, que es el órgano principal de la Convención (párr. 6).

8. En relación con el primer criterio fijado por la Convención, el instrumento dispone en su párrafo 6 que si el FMAM es seleccionado por la Conferencia de las Partes como la entidad encargada del funcionamiento del mecanismo financiero, el FMAM funcionará bajo la dirección de la Conferencia de las Partes, y rendirá cuentas a la Conferencia, la cual decidirá las políticas, las prioridades programáticas y los criterios de aceptabilidad a los efectos de la Convención. Este compromiso se reafirma en los párrafos 15 y 26 del instrumento, que dan a entender que dentro de la estructura directiva del FMAM, el Consejo es el órgano encargado de velar por que los recursos del FMAM a los efectos de la Convención sean utilizados de conformidad con las políticas, las prioridades programáticas y los criterios de aceptabilidad determinados por la Conferencia de las Partes. Al definir

los criterios de aceptabilidad para la financiación a cargo del FMAM, el instrumento especifica claramente que las subvenciones que el FMAM facilite en el marco del mecanismo financiero de la Convención estarán de acuerdo con los criterios de aceptabilidad determinados por la Conferencia de las Partes (párr. 9 a)).

9. Por lo que se refiere al segundo requisito, en el párrafo c) del preámbulo del instrumento se subraya que el FMAM reestructurado se establece con el fin de asegurar una dirección transparente y democrática por definición y para promover la universalidad de la participación en él. Según el párrafo 7 del instrumento, podrán participar en el FMAM todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y todos sus organismos especializados. Los Estados que han expresado el deseo, según una modalidad especificada por el instrumento, de participar en las actividades del FMAM se denominan "Participantes" (párr. 7). La Asamblea del FMAM está integrada por los representantes de todos los participantes (párr. 13) y la composición del Consejo está organizada en función de la necesidad de asegurar una representación equilibrada y equitativa (párr. 16).

10. Además, el párrafo 25 del instrumento estipula que la Asamblea y el Consejo adoptarán por consenso sus propias normas para el ejercicio transparente de sus respectivas funciones. Con arreglo al párrafo 31 del instrumento, un informe anual sobre las actividades del FMAM deberá contener toda la información necesaria para la observancia de los principios de rendición de cuentas y de transparencia que han de caracterizar al Fondo.

11. A la luz de lo anterior, cabe concluir que el FMAM reestructurado es una entidad que reúne los requisitos establecidos en el párrafo 1 del artículo 11 de la Convención y que, por tanto, puede ser seleccionado por la Conferencia de las Partes como entidad encargada del funcionamiento del mecanismo financiero.

Exigencias de la Convención respecto de los elementos que deberían abarcar los arreglos entre la Conferencia de las Partes y una entidad encargada del funcionamiento del mecanismo financiero

12. Independientemente de que sea el FMAM reestructurado o cualquier otro organismo la entidad a que la Conferencia de las Partes decida encomendar el funcionamiento del mecanismo financiero, en el párrafo 3 de su artículo 11 la Convención dispone que la Conferencia de las Partes deberá concertar arreglos con dicha entidad que incluyan los siguientes elementos:

- "a) modalidades para asegurar que los proyectos financiados para hacer frente al cambio climático estén de acuerdo con las políticas, las prioridades de los programas y los criterios de aceptabilidad establecidos por la Conferencia de las Partes;
- b) modalidades mediante las cuales una determinada decisión de financiación pueda ser reconsiderada a la luz de esas políticas, prioridades de los programas y criterios de aceptabilidad;

- c) la presentación por la entidad o entidades de informes periódicos a la Conferencia de las Partes sobre sus operaciones de financiación, en forma compatible con el requisito de rendición de cuentas enunciado en el párrafo 1; y
- d) la determinación en forma previsible e identificable del monto de la financiación necesaria y disponible para la aplicación de la presente Convención y las condiciones con arreglo a las cuales se revisará periódicamente ese monto."

Disposiciones del instrumento del FMAM sobre las exigencias relacionadas con los arreglos previstos en el párrafo 3 del artículo 11 de la Convención

13. Como se ya se observó, el instrumento constitutivo del FMAM contiene un enunciado general de principios según el cual la utilización de los recursos del FMAM a los efectos de la Convención estará de acuerdo con las políticas, las prioridades programáticas y los criterios de aceptabilidad determinados por la Conferencia de las Partes (párrs. 6, 20 h) y 26). Respecto de las ocasiones en que el FMAM sirva de mecanismo financiero de la Convención, el instrumento obliga al consejo, como órgano encargado de las políticas y programas operacionales de las actividades financiadas por el FMAM, a proceder de acuerdo con las políticas, las prioridades programáticas y los criterios de aceptabilidad determinados por la Conferencia de las Partes. El párrafo 31 del instrumento también dispone que un informe anual sobre las actividades del FMAM, que ha de ser aprobado por el consejo y luego servir de base para el examen y la evaluación del funcionamiento del FMAM por la Asamblea, deberá cumplir los requisitos dimanantes de los arreglos concertados con la Conferencia de las Partes en materia de presentación de informes.

14. Al mismo tiempo, cabe puntualizar que el instrumento del FMAM parte del supuesto de que los pormenores de la aplicación de la política general mencionada se especificarán mediante la concertación de un arreglo (arreglos) o acuerdo (acuerdos) de cooperación con la Conferencia de las Partes. Según el instrumento, semejante(s) arreglo(s) o acuerdo(s) se referirá(n), entre otras cosas, a las siguientes cuestiones: los procedimientos para recibir la orientación y las recomendaciones de la Conferencia de las Partes (párr. 20 g)); la representación recíproca en reuniones (párr. 27); los requisitos en materia de presentación de informes a la Conferencia de las Partes (párr. 31) y los procedimientos para asegurar el cumplimiento de esos requisitos (párr. 20 g)); los procedimientos para determinar conjuntamente las necesidades globales de recursos financieros del FMAM a los efectos de la Convención (párr. 27).

Posibilidades de concertar arreglos apropiados entre la
Conferencia de las Partes y el FMAM reestructurado como
entidad encargada del funcionamiento

15. Cabe observar que aunque hay algunas similitudes entre la lista de cuestiones a que se refiere el párrafo 3 del artículo 11 de la Convención y la de cuestiones propuestas para su inclusión en un arreglo o acuerdo de cooperación en el instrumento del FMAM, estas listas no son idénticas. Es más, el análisis de estas dos listas induce a pensar que la Convención prevé que la Conferencia de las Partes desempeñe un papel algo más activo de vigilancia de la aplicación de las políticas, prioridades programáticas y criterios de aceptabilidad establecidos por ella que el que prevé el instrumento constitutivo del FMAM.

16. En resumen, cabe señalar que no debería descartarse del todo la posibilidad de que las cuestiones prácticas relacionadas con los procedimientos de presentación de informes, así como los arreglos para la representación recíproca en reuniones de la Conferencia de las Partes y del FMAM, se resuelvan sin dificultad mediante la inclusión de las disposiciones necesarias en los respectivos reglamentos. Sin embargo, malamente puede esperarse que las mencionadas discrepancias entre ambos instrumentos, por muy insignificantes que sean, y otras dificultades que pudieran plantearse durante las negociaciones, se resuelvan en el plano del trabajo práctico. Puede decirse con suficiente certeza que cuestiones complejas tales como la rendición de cuentas, la vigilancia del cumplimiento de los criterios de aceptabilidad para la financiación, los procedimientos para reconsiderar determinadas decisiones de financiación y, en último lugar aunque no en importancia, los procedimientos para la determinación conjunta y el examen periódico de los recursos financieros globales del FMAM necesarios y disponibles para la aplicación de la Convención tendrán que ser reglamentadas en un acuerdo concertado a esos efectos. Dicho de otro modo, para asegurar el funcionamiento eficiente del FMAM como fuente de financiación de las actividades en el marco de la Convención, las cuestiones recién señaladas deberán elaborarse en detalle en un tratado jurídicamente vinculante.

17. El instrumento del FMAM dispone que dentro de la estructura directiva del FMAM el Consejo servirá de punto de enlace a los efectos de las relaciones con la Conferencia de las Partes (párr. 20 g)). Entre las funciones del Consejo se cuenta la responsabilidad de examinar, aprobar y revisar los arreglos o acuerdos de cooperación con la Conferencia de las Partes (párrs. 20 g) y 27).

18. Al mismo tiempo hay que puntualizar que el FMAM es un órgano subsidiario del Banco Mundial y de las Naciones Unidas, que actúan por conducto del PNUMA y del PNUD, y aunque sus órganos están dotados de considerable autoridad en la dirección de las actividades del FMAM, los fundadores del FMAM reestructurado no le confirieron la capacidad jurídica para concertar arreglos o acuerdos jurídicamente vinculantes.

19. Del párrafo 7 del anexo B al instrumento del FMAM se deduce que los arreglos y acuerdos de cooperación que hayan sido examinados y aprobados por el Consejo tendrán que ser formalizados por el Banco Mundial. En consecuencia, si el FMAM negocia un arreglo o acuerdo de cooperación con la Conferencia de las Partes, luego éste tendrá que ser formalizado por el Banco Mundial. En la mayoría de los casos ello no planteará ninguna complicación. Sin embargo, dicha formalización sigue siendo un requisito legal con arreglo al instrumento.
