



**NACIONES
UNIDAS**



**Convención Marco sobre
el Cambio Climático**

Distr.
GENERAL

FCCC/SBI/2005/2
25 de febrero de 2005

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

ÓRGANO SUBSIDIARIO DE EJECUCIÓN
22º período de sesiones
Bonn, 20 a 27 de mayo de 2005

Tema 6 *d*) del programa provisional
Disposiciones para las reuniones intergubernamentales
Organización del proceso intergubernamental

**INFORME ACERCA DEL SEMINARIO DEL PERÍODO DE
SESIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN DEL
PROCESO INTERGUBERNAMENTAL**

Nota de la secretaría

Resumen

Se celebró un seminario sobre la organización del proceso intergubernamental, juntamente con el 21º período de sesiones del Órgano Subsidiario de Ejecución (OSE), el 11 de diciembre de 2004 en Buenos Aires (Argentina). El seminario tenía como objeto ofrecer a los participantes la oportunidad de intercambiar opiniones de forma oficiosa y constituir una aportación al debate del proceso intergubernamental en el 22º período de sesiones del OSE. Se detectaron numerosos problemas y desafíos, y se expusieron varias ideas para abordarlos.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 2	3
A. Mandato	1	3
B. Medidas que podrían adoptar el Órgano Subsidiario de Ejecución	2	3
II. DELIBERACIONES.....	3 - 6	3
III. RESUMEN DE LOS DEBATES.....	7 -26	4
A. Preocupaciones generales planteadas por los participantes.....	7	4
B. Programas: contenido, calendario y aprobación.....	8 -14	5
C. Módulos: períodos de sesiones de la Conferencia de las Partes y los órganos subsidiarios, seminarios y órganos constituidos	15 -22	6
D. Otros comentarios y sugerencias	23	8
E. Recapitulación del Presidente.....	24 -26	8

I. INTRODUCCIÓN

A. Mandato

1. En su 20º período de sesiones, el Órgano Subsidiario de Ejecución (OSE) examinó la situación general de la organización del proceso de la Convención¹. El OSE tomó nota de los problemas que planteaba el gran número de temas sometidos a examen de los órganos subsidiarios, especialmente con respecto a la elaboración de programas de trabajo viables y las presiones a que se veían sometidas las delegaciones pequeñas. El OSE convino en seguir examinando la organización de los futuros períodos de reuniones para aumentar en lo posible la eficiencia y eficacia en la labor de los órganos de la Convención durante el tiempo disponible en un período de sesiones, adoptando al mismo tiempo un enfoque coherente y receptivo de los temas. El OSE pidió a la secretaría que convocara un seminario sobre la organización del proceso intergubernamental juntamente con el 21º período de sesiones del OSE y que preparara un documento de base teniendo en cuenta la experiencia pertinente en otros procesos multilaterales².

B. Medidas que podría adoptar el Órgano Subsidiario de Ejecución

2. El OSE tal vez desee considerar las propuestas de mejoramiento examinadas en el seminario, que se exponen en la presente nota, en el contexto de las deliberaciones en curso sobre la organización del proceso intergubernamental.

II. DELIBERACIONES

3. El seminario se celebró en Buenos Aires (Argentina) el 11 de diciembre de 2004, y estuvo presidido por el Sr. Karsten Sach (Alemania). Su objetivo era ofrecer a los participantes la oportunidad de intercambiar opiniones de forma oficiosa y formular propuestas para mejorar el proceso intergubernamental.

4. En la apertura del seminario pronunciaron discursos de bienvenida la Sra. Daniela Stoycheva, Presidenta del OSE, y la Sra. Joke Waller-Hunter, Secretaria Ejecutiva. La Presidenta del OSE señaló que el primer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto (CP/RP 1) se celebraría en 2005 juntamente con el 11º período de sesiones de la Conferencia de las Partes (CP). Por ello, era un buen momento para examinar el funcionamiento general del proceso de negociación. Refiriéndose a su experiencia personal como Presidenta, subrayó que el proceso había llegado a un punto crítico. La amplitud de los programas de trabajo y el gran número de reuniones hacían que resultara cada vez más difícil gestionar las negociaciones de forma eficaz en el escaso tiempo de que se disponía en los períodos de sesiones. Así pues, pidió a los participantes que formularan propuestas prácticas que ayudaran a mejorar el proceso. La Secretaria Ejecutiva estuvo de acuerdo con la Presidenta del OSE en que el proceso se

¹ FCCC/SBI/2004/10, párrs. 93 y 94.

² FCCC/TP/2004/5.

enfrentaba a un grave problema que debía abordarse con urgencia. Las cuestiones relacionadas con el proceso se habían complicado a lo largo de los años y habían alcanzado un punto de "peligrosa injerencia con los fines perseguidos". Destacando la necesidad de velar por que el proceso estuviera dirigido por las Partes y tuviera en cuenta sus necesidades, la Secretaria Ejecutiva expresó la esperanza de que el seminario fuera un claro indicio de que había llegado el momento de adoptar medidas.

5. El resto del seminario se organizó en dos partes principales³:
 - a) Programas: contenido, calendario y aprobación;
 - b) Módulos: períodos de sesiones de la CP y de los órganos subsidiarios, seminarios y órganos constituidos.

6. El Presidente del seminario presentó cada una de las partes. Seguidamente se escucharon las observaciones de tres oradores invitados por el Presidente así como las de diversos participantes. Los invitados a intervenir sobre la primera parte fueron el Sr. Gao Feng (China), la Sra. Outi Berghäll (Finlandia) y la Sra. Farhana Yamin (Institute of Development Studies, Universidad de Sussex, Reino Unido). Los invitados a intervenir sobre la segunda parte del programa fueron el Sr. Taha Balafrej (Marruecos), el Sr. Howard Bamsey (Australia) y el Sr. Tom Jacob (International Climate Change Partnership). Los oradores hicieron observaciones en su calidad de expertos y no en nombre de sus Estados miembros u organizaciones. El seminario concluyó con una recapitulación por parte del Presidente. Los debates se resumen en la sección que sigue.

III. RESUMEN DE LOS DEBATES

A. Preocupaciones generales planteadas por los participantes

7. Durante todo el seminario, los participantes estuvieron de acuerdo en sus intervenciones en que, si bien el proceso de la Convención había logrado importantes avances a lo largo de los años, su eficacia y su eficiencia se habían visto sometidas a presiones cada vez mayores. Refiriéndose a los extensos programas de trabajo y al gran número de actividades, dentro y fuera del proceso formal, muchos participantes destacaron que las delegaciones se encontraban abrumadas de trabajo. Más concretamente, muchos señalaron que la proliferación de los grupos de contacto y las consultas oficiosas se debía a la fragmentación de los temas del programa. Los recursos ya no daban más de sí y no había tiempo suficiente para examinar a fondo las cuestiones. Debido a la creciente presión sobre los recursos humanos y financieros, las delegaciones de los países más pequeños y en desarrollo, en particular, no podían prepararse debidamente para la reuniones y para participar en ellas al nivel deseable. Se señaló que esos factores reducían la transparencia e impedían manejar el proceso, y que en las circunstancias actuales resultaba cada vez más difícil asumir la carga de trabajo. Muchos participantes

³ El programa del seminario puede consultarse en el sitio web de la Convención Marco: http://unfccc.int/meetings/cop_10/in_session_workshops/items/3312.php.

destacaron que era urgente revisar el funcionamiento general del proceso y plantear opciones para mejorarlo en lo posible.

B. Programas: contenido, calendario y aprobación

8. El Presidente señaló diversas cuestiones planteadas en el documento de antecedentes⁴ y propuso que los participantes examinaran posibles enfoques o ajustes alternativos en las siguientes esferas:

- a) La estructura y el contenido de los programas de trabajo;
- b) La frecuencia con que se examinaban los temas del programa y el plan de trabajo;
- c) Enfoques para abordar temas polémicos, en particular temas concretos que se hubieran dejado en suspenso.

9. En relación con la **estructura y el contenido de los programas**, los participantes destacaron la necesidad de reexaminar los programas con el objetivo de:

- a) Reducir la complejidad y las repeticiones;
- b) Centrarse más decididamente en la obtención de resultados prácticos.

10. Si bien se reconocía que la estructura y el contenido de los programas actuales se ajustaban, a grandes rasgos, a las disposiciones de la Convención y del Protocolo de Kyoto, así como anteriores decisiones de la CP, los participantes consideraban que para los recién llegados era difícil de entender dicha estructura, y que ésta no permitía examinar los temas con eficacia. En particular, los programas actuales contribuían a la fragmentación de las cuestiones y a una proliferación de los grupos de contacto y las consultas oficiosas. También se mencionó la pertinencia de los temas y la importancia de adaptar los programas para disponer de más tiempo para concentrarse en la obtención de resultados prácticos. Muchos participantes señalaron que, dada la actual estructura de los programas, se corría el peligro de dispersar excesivamente los escasos recursos humanos y financieros disponibles, por lo que los resultados del proceso serían superficiales e ineficaces.

11. Algunos participantes señalaron que los programas se podrían simplificar reorganizándolos en grupos centrados en cuestiones temáticas o esferas de trabajo en lugar de artículos de los tratados, o bien combinando determinados temas del programa. Al examinar las propuestas formuladas, los participantes observaron al agrupar o combinar los temas que deberían tenerse en cuenta los intereses de las distintas Partes, y que los cambios tendrían que introducirse con cuidado. Se mencionaron como posibles criterios para establecer las prioridades: los temas basados en una disposición vinculante de la Convención o el Protocolo, u otra razón de peso, que fueran imprescindibles para el proceso; temas que mejoraran las medidas adoptadas por las Partes o que fueran de utilidad a más largo plazo; temas que ofrecieran información interesante pero que no dieran lugar a medidas inmediatas; y temas que no fueran necesarios para la marcha del proceso. Además, los participantes estuvieron de acuerdo en que sería difícil fijar criterios

⁴ FCCC/TP/2004/5, párrs. 34 a 39.

para establecer el orden de prioridad de los temas. Sin embargo, se señaló que podían realizarse determinados ajustes al establecer los programas en el marco del mandato de la Secretaría Ejecutiva de elaborar los programas de la CP y de los órganos subsidiarios.

12. En relación con la **frecuencia con que se examinan los temas del programa y el programa de trabajo**, algunos participantes observaron que en los programas figuraban algunos temas que eran útiles o que aportaban una información que no "estaba de más", pero que no merecían un examen anual o semestral. Algunos participantes advirtieron que los temas "permanentes" del programa impedían al proceso abordar con flexibilidad cuestiones nuevas y emergentes y no dejaban tiempo suficiente para examinar a fondo las cuestiones. Varios participantes se refirieron a la práctica de otros órganos de las Naciones Unidas, que examinaban los temas cíclicamente o en planes de trabajo multianuales. Este método podía servir para racionalizar y simplificar los programas, y merecía estudiarse detenidamente. Asimismo, algunos participantes expresaron el temor de que la negociación y establecimiento de un programa de trabajo multianual requiriera demasiado tiempo, ya que las Partes podían tener distintas opiniones sobre la prioridad y la urgencia de las cuestiones.

13. A este respecto, se propuso que como primer paso, se revisaran los programas de los órganos subsidiarios y que se señalaran qué temas podían examinarse una en lugar de dos veces al año. Algunos participantes observaron que examinar los temas en ciclos más amplios no disminuiría su importancia, sino que permitiría ganar tiempo entre períodos de sesiones para aplicar las decisiones y lograr avanzar en las cuestiones (por ejemplo, un grupos de expertos). Ello permitiría mejorar el examen de los temas en los períodos de sesiones y, por ende, los resultados.

14. En relación con los posibles **enfoques de temas polémicos**, varios participantes expresaron su preocupación por el bloqueo de determinados temas y por los temas que habían quedado en suspenso. Se observó que las negociaciones solían alargarse innecesariamente, y que las discrepancias por "cuestiones menores" hacían que las Partes perdieran de vista el objetivo de la Convención. También se señaló que en el futuro podría evitarse que quedaran en suspenso grupos de temas aplicando con precisión el proyecto de reglamento, en particular los artículos 10 y 16. Al mismo tiempo, los participantes estaban de acuerdo, en general, en que no existía ninguna solución clara, y que sería difícil limitar el tiempo que podían permanecer en suspenso los temas del programa. Algunos participantes destacaron que las controversias en torno a los temas en suspenso revelaban la existencia de auténticas diferencias de opinión entre las Partes, que debían resolverse. Sin embargo, también se señaló que era poco probable que los temas que quedaban constantemente en suspenso llegaran a examinarse a fondo.

C. Módulos: períodos de sesiones de la Conferencia de las Partes y los órganos subsidiarios, seminarios y órganos constituidos

15. El Presidente pidió a los participantes que debatieran varias cuestiones relacionadas con⁵:

- a) La eficacia y la eficiencia de los "bloques" (o "módulos") de la Convención y de los mecanismos del período de sesiones;

⁵ Véase también FCCC/TP/2004/5, párrs. 40 a 46.

- b) La frecuencia y la duración de los períodos de sesiones de los órganos de la Convención;
- c) La estructura de los segmentos de alto nivel, y la participación ministerial en ellos.

16. En conexión con la **eficacia y la eficiencia de los módulos y de los mecanismos del período de sesiones**, los participantes se plantearon si la actual organización de los diversos elementos y la división del trabajo entre ellos era la forma más idónea de organizar el proceso. En cuanto a la organización de los períodos de sesiones de la CP, se señaló que en su forma actual no dejaba tiempo suficiente para reflexionar ni para examinar a fondo todas las cuestiones en un solo período de sesiones. Más concretamente, algunos participantes afirmaron que el gran número de consultas oficiosas y de grupos de contacto, que a veces funcionaban en paralelo, impedía participar debidamente en el proceso. También se plantearon dudas con respecto al papel y la eficacia de los órganos subsidiarios. Se propuso que, en su momento, se distinguiera más claramente entre el examen de las cuestiones científicas y técnicas y el de las cuestiones relacionadas con la formulación de políticas y la ejecución.

17. Se propuso que se creara un comité aparte para tratar del proceso y de los asuntos administrativos. Dicho comité podía ocuparse de las cuestiones relacionadas con el proceso a fin de resolver asuntos polémicos y de proponer soluciones a la CP, para poder así dedicar más tiempo a las negociaciones sustantivas durante el período de sesiones.

18. Algunos participantes observaron que muy frecuentemente se organizaban **seminarios** para estudiar las cuestiones que no podían resolverse dentro del proceso oficial de negociación. Los participantes reconocían que constituían un foro útil para el debate y permitían hacer avanzar las cuestiones, pero también señalaron que suponían una carga para los recursos humanos y financieros de los países en desarrollo, lo cual dificultaba la participación efectiva de esas Partes. Análogamente, la proliferación de los **grupos de expertos** requería cada vez más recursos adicionales, especialmente para las Partes países en desarrollo, que no disponían de expertos suficientes para estar debidamente representadas en esos grupos.

19. Los participantes también examinaron la participación de **observadores** en el proceso del cambio climático. Aunque los observadores eran importantes al tratar el cambio climático como un problema mundial, las Partes eran los principales agentes en el proceso. Se argumentó que en general los grupos de defensa del medio ambiente y las empresas adoptaban un enfoque que no estaba limitado por los intereses nacionales representados por las delegaciones de las Partes. Muchos participantes señalaron el papel fundamental que desempeñaban los **actos paralelos** y otras actividades externas al proceso oficial, y señalaron que el aumento de esos actos era indicativo de las deficiencias del proceso oficial. Para integrar mejor las opiniones de los observadores, podía organizarse un foro oficioso de representantes experimentados de las Partes y de los principales grupos de observadores que colaboraran con la Presidencia, la Mesa y la secretaría exponiendo sus opiniones sobre el programa y la organización de los trabajos.

20. Con respecto a la **frecuencia y la duración de los períodos de sesiones**, los participantes expresaron opiniones divergentes acerca de la necesidad de que la CP celebrara períodos de sesiones anuales, y los órganos subsidiarios, dos veces al año. También se mencionó que sería útil celebrar períodos de sesiones de dos semanas completas de duración.

21. En relación con la **labor del Presidente de la CP**, se sugirió que se revisaran los plazos de las elecciones del Presidente y de la Mesa, ya que podía estimarse conveniente que el Presidente organizara el período de sesiones de la CP que le correspondiere presidir.

22. Con respecto a la **estructura de los segmentos de alto nivel y a la participación ministerial en éstos**, los participantes estuvieron de acuerdo en que la asistencia de los ministros era importante para dar un mayor relieve público al proceso, subrayar la voluntad política de las Partes y dar el impulso necesario para la adopción de decisiones de política. Por otra parte, se duda sobre la necesidad de que los ministros asistieran a cada período de sesiones, y la idoneidad del formato y la duración del segmento de alto nivel.

D. Otros comentarios y sugerencias

23. Los participantes destacaron la necesidad de fomentar la participación eficaz de los delegados antes de los períodos de sesiones, que podría facilitarse distribuyendo los documentos puntualmente y reduciendo su complejidad. Se señaló que era preferible que los intervalos entre períodos de sesiones se utilizaran para resolver cuestiones entre Partes concretas, de ser posible, con la ayuda de los presidentes de los órganos subsidiarios.

E. Recapitulación del Presidente

24. Al concluir el seminario, el Presidente observó que los participantes coincidían en que el proceso intergubernamental se enfrentaba a graves problemas que debían resolverse con urgencia. Entre las cuestiones planteadas por los participantes, la Presidenta destacó el problema de que la amplitud y complejidad de los programas de las reuniones daban lugar a apretados calendarios de reuniones que eran desmesurados para las delegaciones más pequeñas de los países en desarrollo. El hecho de que cada período de sesiones tuviera un programa extenso también podía dificultar el trabajo, pues impedía que las cuestiones se examinaran a fondo. Asimismo podían realizarse ajustes dentro del mandato de la Secretaria Ejecutiva, que se ocupaba de redactar el programa en consulta con el Presidente de la CP. El Presidente también observó que los participantes habían hecho diversos comentarios con respecto a la frecuencia de los temas del programa, pero que parecían renuentes a introducir cambios a la práctica actual en relación con los temas en suspenso.

25. Con respecto al funcionamiento de los principales componentes del proceso, el Presidente señaló que los participantes no parecían considerar necesario introducir cambios importantes, pero sí estimaban que sería útil estudiar la posibilidad de mejorar en algunas esferas. Destacó en particular la propuesta de crear oportunidades para aumentar la eficacia de la participación de los observadores. En relación con los segmentos de alto nivel, el Presidente señaló que en general se estaba de acuerdo en que éstos eran necesarios para ayudar a seguir dando relevancia a la cuestión del clima. La Presidenta también señaló la preocupación expresada por la proliferación de los grupos de contacto y las consultas oficiosas durante los períodos de sesiones y los problemas que ello suponía para la eficacia de la participación.

26. La Presidenta observó que los participantes se habían mostrado renuentes a introducir ajustes al sistema y que habían destacado la necesidad de que se evitara llegar a conclusiones precipitadas. Sin embargo, señaló que habían planteado y respaldado diversas propuestas y posibles soluciones que merecían ser estudiadas con más detenimiento. Dichas propuestas eran las siguientes:

- a) Agrupar o combinar temas del programa para simplificar los programas y reducir el número de grupos de contacto y de consultas oficiosas;
- b) Considerar la posibilidad de establecer ciclos a más largo plazo para los temas del programa o bien programas multianuales;
- c) Examinar formas de aumentar la eficacia de la participación en el proceso de los agentes que no eran Partes;
- d) Estudiar posibilidades de mejorar los preparativos de las reuniones, en particular haciendo mejor uso de los intervalos entre períodos de sesiones, incrementando la financiación para la participación y asegurando la puntualidad en la distribución de los documentos.
