



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



Distr.
LIMITADA

UNEP/OzL.Pro/ExCom/34/53
14 de junio de 2001

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMITÉ EJECUTIVO
DEL FONDO MULTILATERAL PARA LA APLICACIÓN
DEL PROTOCOLO DE MONTREAL
Trigésima cuarta Reunión
Montreal, 18-20 de julio de 2001

**PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: PROPUESTAS DE APLICACIÓN DEL MARCO
DE REFERENCIA SOBRE EL OBJETIVO, PRIORIDADES, PROBLEMAS Y
MODALIDADES PARA LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL FONDO
MULTILATERAL EN EL PERÍODO DE CUMPLIMIENTO**

Introducción

1. El marco de referencia sobre el objetivo, prioridades, problemas, y modalidades para la planificación estratégica del Fondo Multilateral en el período de cumplimiento que fue adoptado en la 33ª Reunión del Comité Ejecutivo abarcaba el concepto de un desplazamiento estratégico del funcionamiento del Fondo pasando de concentrarse en proyectos en el período de gracia a concentrarse en los países en el período de cumplimiento e instaba a la aplicación de un “En el período de cumplimiento debería adoptarse una programación orientada a los países y orientada al cumplimiento” (**Marco de referencia, modalidades**). Incumbe ahora al Comité Ejecutivo transformar esta directiva en políticas de financiación, modalidades de ejecución y directrices operacionales del Fondo Multilateral y de las varias instituciones implicadas en el proceso del Fondo para que se atienda a ello en sus procedimientos operativos.

2. Este es el tema de la presente nota y posiblemente de otras subsiguientes en las que la Secretaría llevará a la práctica la decisión del Comité Ejecutivo de, entre otras cosas, “Pedir a la Secretaría que prepare propuestas concretas de modificación de los procedimientos, mecanismos de implantación, y modalidades” (**Decisión 33/54**).

3. La Secretaría es plenamente consciente de que se ha propuesto llevar a la práctica este ejercicio de incorporar modificaciones con el modus operandi de una institución que ha estado en funcionamiento por más de diez años y que, por consiguiente, se propone adoptar el siguiente enfoque:

- a) Basarse en la infraestructura existente: solamente se proponen cambios después de que en un examen a fondo del sistema actual se determinen cualesquiera deficiencias concretas con miras a corregirlas para que el sistema funcione con más eficacia en las nuevas circunstancias.
- b) Determinar un período apropiado de transición: puesto que los cambios han de introducirse sin que se interrumpa el impulso que ha sido creado en el período de gracia, debería disponerse de tiempo suficiente para que los diversos socios implicados se familiaricen con los cambios y los lleven a la práctica.
- c) Introducir cambios progresivamente: las políticas, directrices y procedimientos de funcionamiento del Fondo han evolucionado en el transcurso de los años hacia un todo orgánico y al mismo tiempo se ha seguido un orden en función de una necesidad fundamental u operativa. Por ejemplo, las políticas de financiación determinarán la clase de modalidades de ejecución y las directrices operacionales en apoyo de las políticas, las cuales a su vez determinarán los procedimientos de funcionamiento que hayan de ser adoptados. Este será el orden por el que se examinarán e introducirán estas cuestiones. Por lo tanto, en la nota presente no se analizarán los diversos procedimientos de operación y prácticas administrativas tales como los indicadores de desempeño en los planes administrativos, aunque tendrán que ser examinados para determinar si continúan siendo pertinentes en función de las nuevas políticas de funcionamiento y modalidades operativas del Fondo.
- d) Tarea de esta nota de estudio: en esta nota de estudio se examinarán las políticas de financiación del Fondo Multilateral, se propondrán los cambios adecuados de tales políticas y se recomendarán modalidades y directrices de funcionamiento para llevar a la práctica estos cambios de política.

Políticas de financiación del Fondo Multilateral

ÉNFASIS EN LA PERTINENCIA DE LOS PROYECTOS

- a) Política actual de financiación

4. Se determina la política de financiación de un organismo de financiación en función del objetivo que el organismo se propone lograr. De modo análogo, la política de financiación del Fondo Multilateral en el período de gracia estuvo determinada por su objetivo de llevar a un máximo en todo el mundo la cantidad de SAO por eliminar con los recursos disponibles, al mismo tiempo que se atendía debidamente a la necesidad de adelantar el progreso en todos los

sectores. En la política de financiación del Fondo, particularmente en los primeros años de su existencia, se destacaba en primer lugar el impacto de cada uno de los proyectos medido en función del número de toneladas PAO que se habrían eliminado por el proyecto.

5. Además, en los primeros días del Fondo, en la mayoría de las propuestas de proyectos se incluía un análisis del contexto sectorial del proyecto, en el que se describía habitualmente el consumo total de sustancias controladas en el sector y a veces una lista de los proyectos ya financiados. En años recientes, particularmente desde 1996, en respuesta a las decisiones del Comité Ejecutivo, se ha ampliado el contexto de los sectores para incluir un análisis del impacto del proyecto solicitado en la congelación de los CFC del país de que se trate. Este análisis tendía sin embargo a ser una declaración general de que el proyecto contribuiría a cumplir con la obligación de congelación.

6. Esta política de financiación en cuanto a destacar por separado el impacto de cada uno de los proyectos en los blancos de cumplimiento nacionales fue aceptada en el período de gracia como meta de cumplimiento, estando el primer paso de la reducción en la mayoría de los casos a muchos años de distancia. La referencia al contexto sectorial era útil para comprender los antecedentes de los proyectos del sector en los primeros días y para suscitar la conciencia de los países del Artículo 5 acerca del compromiso inmediato de la congelación, con la declaración general sobre el impacto en la congelación.

b) Insuficiencia de la política actual de financiación para el período de cumplimiento

7. En virtud de la actual política de financiación, se adopta en primer lugar una decisión de financiación en relación con el impacto de cada uno de los proyectos; la referencia a su pertinencia en el contexto sectorial y más tarde a la pertinencia al cumplimiento de la congelación de CFC fueron aplicadas de modo superficial. Con la adopción de la Decisión 33/2 en la última reunión se intentó mostrar el impacto del proyecto solicitado en el consumo sectorial sustrayendo la reducción inducida por el proyecto del consumo sectorial. Tampoco se realizó ningún esfuerzo para mostrar el impacto de la reducción financiada en el blanco de congelación nacional sustrayendo la reducción inducida por el proyecto del consumo nacional de la sustancia.

8. En consecuencia, el requisito actual para financiar permite aprobar proyectos sin atender a la contabilidad real de su impacto en el consumo sectorial. Por consiguiente, ha habido varios casos en los que la eliminación total acumulada del país, financiada por el Fondo Multilateral en un determinado sector, había excedido seguido mucho del consumo total sectorial notificado, y el país continúa no obstante presentando nuevas solicitudes de proyectos en el mismo sector.

9. Otra insuficiencia más grave de la política actual es la ausencia de un vínculo directo entre la reducción inducida por los proyectos y el consumo de las sustancias controladas del caso por el que se determina el cumplimiento nacional. De esa forma se suprimía por completo la posibilidad de medir la pertinencia de la financiación en cuanto al cumplimiento nacional, lo cual de conformidad con el Artículo 10 del Protocolo constituye el objetivo del Fondo.

10. Las consecuencias de estas insuficiencias de la política de financiación vigente pudieran posiblemente influir negativamente en la eficacia del Fondo, en cuanto a lograr su objetivo de prestar asistencia a los países del Artículo 5 en la aplicación de los blancos de cumplimiento en fechas determinadas y arriesgar que se asignen fondos a esferas en las que las necesidades sean menos apremiantes en términos de cumplimiento.

c) Ajuste de la actual política de financiación

11. Al destacarse el impacto de cada uno de los proyectos se prestaba en gran manera ayuda al Fondo en cuanto a lograr el objetivo de elevar a un máximo la reducción mundial de SAO en los países del Artículo 5 durante el período de gracia. Sin embargo, reconociéndose que todos los países del Artículo 5 tienen que lograr simultáneamente el cumplimiento, el Comité Ejecutivo ha impartido actualmente instrucciones para que el objetivo del Fondo se desplace a ayudar a cada uno de los países del Artículo 5 a aplicar los blancos de cumplimiento en períodos de tiempo limitados. Esto requeriría un ajuste de la política de financiación pasando de destacar el impacto de cada uno de los proyectos a dar mayor énfasis a demostrar la pertinencia de tales proyectos para el cumplimiento. La clave del ajuste es pertinencia demostrada en cuanto a cumplimiento, por contraposición a la práctica actual porque, según se indicó en el marco de referencia estratégico para la planificación convenido en la última reunión, “la financiación debe basarse en un compromiso por parte del país de lograr las reducciones en conjunto sustentables y permanentes, en el consumo y la producción, que sean pertinentes.” (**Marco de referencia, modalidades**).

12. Se define la pertinencia demostrada en cuanto a cumplimiento como un vínculo directo y cuantificable entre la reducción de SAO financiada y el blanco concreto de cumplimiento del Protocolo de Montreal que haya de lograrse.

d) Modalidades para llevar a la práctica la política de financiación ajustada

13. Dependiendo de la preferencia y de la condición de preparación del país de que se trate, pudiera haber dos modalidades de aplicar la política de financiación ajustada a fin de asegurar la pertinencia demostrada en cuanto a cumplimiento: financiación de acuerdos de eliminación para todas las sustancias en base al desempeño; y financiación de proyectos particulares o planes independientes de eliminación sectorial en base a una estrategia nacional de eliminación. Estas dos modalidades se analizan en los párrafos siguientes.

i) Acuerdos de eliminación para todas las sustancias en base al desempeño

14. Alcance: Un acuerdo de eliminación para todo un grupo de sustancias abarcará el consumo total remanente de la sustancia controlada del caso (p.ej.: halones, CFC) en todos los sectores de usuarios del país. Dependiendo del consumo remanente en cada uno de estos sectores, el acuerdo pudiera consistir en más de una estrategia sectorial o si el consumo remanente es exclusivamente en el sector de servicio de refrigeración, lo cual es habitualmente el caso en la eliminación definitiva de los CFC, el acuerdo pudiera ser una presentación detallada como parte de un plan de gestión de refrigerantes, según lo descrito en la Decisión 31/48.

15. Características: Un acuerdo para todo un grupo en base al desempeño requeriría incluir un plan de acción y un calendario de fechas de ejecución de actividades bien coordinadas de la industria y del gobierno, un nivel de financiación por convenir con el Comité Ejecutivo, un plan de desembolsos por parte del Fondo Multilateral frente a blancos nacionales de reducción de SAO y una estructura de gestión nacional para asegurar el logro del objetivo de los acuerdos.

16. Ventajas: Los acuerdos propuestos pudieran ofrecer la mejor la oportunidad para llevar a la práctica la política de financiación de pertinencia demostrada en cuanto a cumplimiento, puesto que la financiación estaría vinculada a los blancos de cumplimiento estipulados en el acuerdo (ya sea de conformidad con el Protocolo de Montreal, ya sea con un calendario acelerado preferido por el país) y el desembolso de los recursos estaría vinculado a los hitos de desempeño.

17. Los acuerdos ofrecerían una alternativa al proceso a veces engorroso de presentación y aprobación proyecto por proyecto. Se proporcionaría también una garantía de financiación predecible por parte del Fondo Multilateral en un período de tiempo y se ofrecería al país del caso la flexibilidad de utilizar los fondos convenidos para llevar a la práctica actividades que lleven al logro de los objetivos del acuerdo.

18. Experiencia adquirida hasta la fecha: La modalidad ha sido aplicada para eliminar las SAO en los sectores de producción y en otros y se ha seguido también hasta cierto punto en la financiación de los planes de gestión de refrigerantes (RMP) en los países de escaso volumen de consumo de SAO. Estos acuerdos sectoriales aprobados hasta la fecha han sido llevados a la práctica en la forma prevista, aunque la mayoría de ellos fueron preparados y negociados caso por caso durante un período prolongado de tiempo.

19. Directrices operacionales: Ya ha llegado la hora de examinar la necesidad de directrices normalizadas, basadas en la experiencia del Fondo Multilateral, para la preparación, aplicación y gestión de tales acuerdos si se adopta cada vez más esta modalidad.

20. Pasos ulteriores recomendados: Se recomienda que, con miras a que los países preparados puedan adoptar la modalidad de un acuerdo para todas las sustancias en base al desempeño, la Secretaría colabore con los organismos de ejecución para preparar un proyecto de directrices relativas a la preparación, aplicación y gestión de acuerdos de eliminación para todas las sustancias en base al desempeño.

- ii) Financiación de proyectos particulares (incluidos los proyectos generales o los proyectos de eliminación definitiva) y planes independientes de eliminación sectorial en base a una estrategia nacional de cumplimiento

21. La modalidad vigente de financiación de los proyectos particulares puede continuar aplicándose aunque tal financiación debería aprobarse a condición de que en el proyecto solicitado se demuestre la posición que ocupa en la estrategia nacional de cumplimiento de la eliminación de la sustancia controlada de que se trate. Debería indicarse:

- a) el blanco de cumplimiento en el que se influye (por ejemplo, congelación de CFC, reducción del 50% en 2005 y otros);
- b) el impacto de los proyectos en curso en el saldo del consumo más reciente de la sustancia y en el nivel de consumo para cumplimiento obligatorio con el blanco especificado;
- c) el impacto del proyecto solicitado en lograr el blanco aplicable de cumplimiento;
- d) el impacto del proyecto solicitado en el consumo nacional remanente de las sustancias de que se trate.

22. Los pasos mencionados se resumen en una metodología de pertinencia demostrada en cuanto a cumplimiento del proyecto solicitado y se presentan en la tabla siguiente.

Tabla
Metodología para la pertinencia demostrada en cuanto a cumplimiento de los proyectos
(en toneladas PAO)

Año de presentación:	
Proyecto:	
Sustancia controlada:	CFC, halones, metilbromuro, y otros
Medida de control blanco del proyecto:	p.ej. congelación de CFC, reducción del 50% de CFC en 2005, etc.
Consumo notificado el último año (datos del Artículo 7): (A)	
Nivel de consumo para cumplimiento obligatorio: (B)	
Reducción necesaria para cumplimiento: (C)	$(C) = (A) - (B)$
Eliminación aprobada en ejecución: (D)	
Saldo de reducción: (E)	$(E) = (C) - (D), \text{ o } (A) - (B) - (D)$
Contribución del proyecto: (F)	
Consumo remanente por disminuir para satisfacer el blanco después de financiado el proyecto: (G)	$(G) = (E) - (F), \text{ o } (A) - (B) - (D) - (F)$
Consumo remanente de la sustancia no financiado en el país después de la financiación del proyecto: (H)	$(H) = (A) - (D) - (F)$

23. Debería aplicarse el mismo requisito a un plan de eliminación sectorial independiente. En estos planes de eliminación sectorial puede incluirse el consumo total de las sustancias controladas del caso, un plan de acción tanto para la industria como para el gobierno y un nivel convenido de financiación y calendario de desembolsos, como es el caso de un acuerdo para

todas las sustancias. Puesto que una sustancia controlada pudiera ser utilizada en más de un sector, es importante establecer el impacto directo de tales proyectos en los blancos nacionales de cumplimiento de la sustancia controlada de que se trate.

24. Ventajas: Exigiendo que las solicitudes de financiación se pongan en el contexto de una estrategia nacional de cumplimiento se proporciona la posibilidad de determinar el impacto de tal financiación en el blanco específico de cumplimiento y de evaluar la urgencia de tales solicitudes y, por consiguiente, la prioridad de financiación. Financiando proyectos según la estrategia nacional de cumplimiento se proporciona al gobierno la posibilidad de determinar el ritmo de eliminación, en función de la oferta y la demanda nacionales de sustancias controladas y según la condición de preparación de sus consumidores. Los pasos que se han propuesto en la Tabla 1 anterior para analizar la pertinencia demostrada en cuanto a cumplimiento de los proyectos compensarán la insuficiencia de la política actual de financiación por la que no se vincula el impacto del proyecto al cumplimiento del país. Estos pasos han sido también propuestos en el proyecto de directrices para la preparación de actualizaciones de programas de país. El objetivo de estas directrices es prestar ayudas a los países a preparar sus estrategias nacionales de cumplimiento.

25. Directrices operacionales: El proyecto de directrices para la preparación de actualizaciones de programas de país que está siendo presentado por la Secretaría a la 34ª Reunión pudiera servir a título de directrices operacionales para la preparación de estrategias nacionales de cumplimiento. El Comité Ejecutivo señaló también este aspecto cuando decidió que “las actualizaciones de los programas de país y los planes de gestión de refrigerantes ofrecerían a los países del Artículo 5 un mecanismo aplicable a sus estrategias nacionales de eliminación y, alentar por lo tanto a esos países del Artículo 5 a aprovecharse de tal oportunidad” **(Decisión 33/54)**.

26. Hasta que se preparen estas estrategias, se recomienda examinar el contexto sectorial actualmente incluido en el documento de proyecto para proporcionar un análisis de la pertinencia demostrada en cuanto a cumplimiento de la financiación solicitada, siguiendo la metodología propuesta en la tabla precedente.

ÉNFASIS EN LA RESPONSABILIDAD NACIONAL PARA ADMINISTRAR EL PROGRAMA DE ELIMINACIÓN DE SAO

a) Insuficiencias de la política actual en el período de cumplimiento

27. En el período de gracia cuando la aplicación del programa nacional de eliminación se concentraba predominantemente en el trabajo relacionado con proyectos, podía claramente determinarse la propiedad de los proyectos, al conocerse la propiedad de las empresas que dieron lugar a tales proyectos y se cubría la responsabilidad administrativa. La ejecución de los proyectos, particularmente los proyectos de inversión, implicaba en la mayoría de los casos la entrega de datos de los proyectos, tales como la contratación de consultores a corto plazo y la adquisición y entrega del equipo. Ambos procesos podían ser internamente impulsados así como externamente, incluso sin una intervención firme del gobierno nacional.

28. Sin embargo, en el período de cumplimiento la modalidad de ejecución se adaptará cada vez más a coberturas generales, tales como acuerdos sectoriales o para todo un grupo. Aunque, en virtud de los medios actuales de intervención, los proyectos pudieran ser todavía presentados, constituirán un medio importante de intervención las políticas de los gobiernos en forma de incentivos o medios de disuasión. En otras palabras, los gobiernos, más bien que los particulares o las empresas, asumirán cada vez más la propiedad de los proyectos y tratarán de movilizar y de coordinar los diversos componentes de todos los proyectos para lograr el objetivo del cumplimiento nacional.

29. En la mayoría de las actividades previstas como parte de las estrategias nacionales de cumplimiento se requerirán esfuerzos de los actores nacionales día por día por un período relativamente prolongado de tiempo. Por ejemplo, la adopción por parte del gobierno de un sistema de otorgamiento de licencias para reglamentar la importación de SAO y de equipo que contenga SAO es solamente el principio. La aplicación y la imposición del sistema exigirá el establecimiento de un registro nacional de importadores y usuarios de SAO, la expedición anual de licencias de importación basadas en los niveles remanentes permisibles de consumo, la supervisión de la ejecución, la forma de tratar las infracciones, etc. Esto no puede ejecutarse a cargo de consultores externos a corto plazo, sino que exige la intervención más firme de los gobiernos en la gestión diaria de la estrategia nacional de cumplimiento.

b) Ajuste de la política de financiación en relación con la responsabilidad nacional

30. El desplazamiento de foco, en cuanto a la entrega de los proyectos particulares en el período de gracia a fin de lograr el cumplimiento, llevará a un cambio de alineación de las responsabilidades entre el gobierno nacional y los agentes externos en cuanto a la gestión del programa nacional de eliminación. “Durante el período de cumplimiento, la función del país debe ser mucho más que la de aprobar la presentación de proyectos al Comité Ejecutivo. Durante el período de cumplimiento, el país debe fijar y elaborar las metas, criterios y medidas nacionales necesarios para asegurar el cumplimiento, y debe dar instrucciones a los organismos para que trabajen en áreas específicas de modo de aplicar con éxito sus planes estratégicos nacionales de cumplimiento”. (**Marco de referencia, modalidades**). En consecuencia, el Fondo Multilateral debería hacer más hincapié en la responsabilidad nacional de gestión para que los gobiernos puedan encargarse de la planificación, ejecución y asignación de los fondos aprobados para actividades necesarias o para lograr el cumplimiento.

c) Modalidades de ejecución para la política de dar mayor énfasis a la responsabilidad nacional de gestión del programa de eliminación de SAO: vinculando la financiación del fortalecimiento institucional a las necesidades de cumplimiento.

31. La ampliación de la responsabilidad nacional desde meramente prestar apoyo a los proyectos y programas hasta asumir la responsabilidad general de la gestión de los proyectos por los que se logre el cumplimiento, exigiría mejorar las capacidades nacionales de gestión. El Comité Ejecutivo ha reconocido este hecho declarando que “Deberían reforzarse las capacidades

de los gobiernos del Artículo 5 para que puedan planificar y administrar sus programas nacionales de eliminación de SAO. Al proceder así, deberían tomarse en consideración los resultados de la evaluación del fortalecimiento institucional.” (**Marco de referencia, modalidades**)

32. El establecimiento y mantenimiento de una capacidad nacional para gestión de los programas de eliminación de SAO está actualmente financiado principalmente en virtud de proyectos de fortalecimiento institucional y en pocos casos mediante acuerdos adicionales con uno o más de los organismos de ejecución. Sin embargo, será necesario fortalecer aún más estas capacidades para responder a la política ajustada del Fondo por la que se insiste en una mayor responsabilidad de los gobiernos nacionales para la aplicación de los programas nacionales de eliminación. Por ejemplo, las Dependencias nacionales del ozono financiadas mediante proyectos de fortalecimiento institucional, pudieran asumir más responsabilidad para la gestión eficaz de los proyectos con múltiples componentes. Esto exigiría un examen de la actual modalidad de financiación de los proyectos de fortalecimiento institucional, determinando si deberían continuar siendo financiados como proyecto independiente, así como se hizo hasta ahora, o deberían ser integrados a la financiación de acuerdos sectoriales y para todas las sustancias.

33. La modalidad de vincular la financiación de los proyectos de fortalecimiento institucional a las necesidades de cumplimiento y a sus repercusiones debería examinarse en el contexto del análisis de las directrices para la financiación de proyectos de fortalecimiento institucional, dada la política del Fondo ajustada de insistir en una mayor responsabilidad de los gobiernos en sus programas de eliminación nacional. En el análisis deberían tomarse en consideración los resultados de la evaluación recientemente completada de los proyectos de fortalecimiento institucional, de los criterios de financiación, de la modalidad de ejecución y de otros factores pertinentes.

Recomendaciones

La Secretaría recomienda que el Comité Ejecutivo:

1. Adopte las políticas ajustadas de financiación del Fondo Multilateral para hacer hincapié a) en la pertinencia demostrada en cuanto a cumplimiento de los proyectos y b) en una mayor responsabilidad de los gobiernos para gestionar los programas nacionales de eliminación;
2. Adopte el proyecto de directrices para la preparación de actualizaciones de programa de país con miras a proporcionar orientación para la elaboración de estrategias de cumplimiento del país;
3. En espera de la preparación de las estrategias de cumplimiento de los países, adopte la metodología de pertinencia demostrada en cuanto a cumplimiento de los proyectos según

lo previsto en el párrafo 22 del presente documento y pida que se incluya en todas las propuestas de proyectos presentados en 2002;

4. Pida a la Secretaría que colabore con los organismos de ejecución para elaborar un proyecto de directrices para la preparación, aplicación y gestión de acuerdos de eliminación para todas las sustancias en base al desempeño;
5. Pida a la Secretaría y a los organismos de ejecución que examinen las directrices para financiación de proyectos de fortalecimiento institucional, dada la política ajustada del Fondo de insistir en una la mayor responsabilidad de los gobiernos en los programas nacionales de eliminación, con el objetivo de vincular con más intensidad la financiación de los proyectos de fortalecimiento institucional a las necesidades de cumplimiento de los países. En el examen deberían tenerse en cuenta los resultados de la evaluación recientemente completada de los proyectos de fortalecimiento institucional, los criterios de financiación, la modalidad de ejecución y otros factores pertinentes.