



**Enfoque Estratégico
para la Gestión de
Productos Químicos
a Nivel Internacional**

Conferencia Internacional sobre Gestión de los Productos Químicos

Tercer período de sesiones

Nairobi, 17 a 21 de septiembre de 2012

Tema 4 d) del programa provisional*

**Aplicación del Enfoque estratégico para la gestión
de los productos químicos a nivel internacional:
recursos financieros y técnicos para la aplicación**

Resumen ejecutivo del examen de mitad de período del Programa de inicio rápido

Nota de la Secretaría

1. En su resolución II/3, sobre recursos financieros y técnicos, la Conferencia Internacional sobre Gestión de los Productos Químicos pidió a la Junta Ejecutiva del Programa de inicio rápido que evaluara el Programa, informara sobre su eficacia y sobre la eficiencia de su aplicación y formulara recomendaciones a partir de sus conclusiones, para que la Conferencia las examinara en su tercer período de sesiones. En la misma decisión, se exhortó a la Conferencia a examinar y evaluar en su tercer período de sesiones el informe mencionado y a considerar la adecuación de los arreglos financieros y técnicos para la aplicación del Enfoque estratégico para adoptar las medidas que correspondieran.

1. En su quinta reunión, celebrada en Ginebra los días 19 y 20 de abril de 2010, la Junta Ejecutiva aprobó el mandato para el examen de mitad de período del Programa de inicio rápido y la Secretaría contrató a dos expertos internacionales para llevar a cabo el examen en mayo de 2011. La Junta Ejecutiva examinó los resultados del examen de mitad de período en su sexta reunión, celebrada en Ginebra los días 13 y 14 de septiembre de 2011 y decidió que era necesario que los interesados directos contribuyeran con comentarios adicionales para poder formular recomendaciones para la Conferencia basadas en las conclusiones del examen. Se elaboró una nueva versión del informe, en la que se incorporaron las observaciones adicionales de los interesados directos, y la Junta examinó el proyecto de informe revisado en su séptima reunión, celebrada en Ginebra los días 7 y 8 de mayo de 2012.

2. Después de examinar el informe, la Junta Ejecutiva consideró que contenía pruebas suficientes para hacer una evaluación del Programa y formular recomendaciones para la Conferencia. La nota de la Secretaría con las conclusiones y recomendaciones de la evaluación de mediano plazo del Programa de inicio rápido realizada por la Junta Ejecutiva figura en el documento SAICM/ICCM.3/8.

2. La Secretaría tiene el honor de transmitir a la Conferencia, para su examen, el resumen ejecutivo del informe del examen de mitad de período del Programa de inicio rápido (véase el anexo). El informe completo del examen de mitad de período del Programa de inicio rápido figura en el documento SAICM/ICCM.3/INF/17.

* SAICM/ICCM.3/1.

Anexo

Enfoque estratégico para la gestión de los productos químicos a nivel internacional

Resumen ejecutivo

Informe sobre el examen de mitad de período del Programa de inicio rápido

Introducción

El Programa de inicio rápido, y su Fondo Fiduciario, son un mecanismo de financiación del Enfoque estratégico para la gestión de los productos químicos a nivel internacional. Establecido en 2006, el Programa se creó con el objetivo de prestar apoyo a actividades habilitadoras iniciales en las esferas de la creación de capacidad y la aplicación en los países en desarrollo, los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países con economías en transición. En el mundo se utilizan más de 100.000 productos químicos¹, y todos los años se incorporan al mercado muchos nuevos, lo cual vuelve cada vez más imperioso promover la capacidad de gestión de los productos químicos y su gobernanza.

En su resolución II/3, sobre recursos financieros y técnicos para la aplicación del SAICM, la Conferencia Internacional sobre Gestión de los Productos Químicos pidió a la Junta Ejecutiva del Programa de inicio rápido que realizara una evaluación de mediano plazo del Programa, informara sobre su eficacia global y sobre la eficiencia de su aplicación y formulara recomendaciones clave al respecto. Utilizando los criterios desarrollados para evaluar los resultados globales del Programa de inicio rápido, este informe resume las conclusiones del examen de mitad de período del Programa, en particular de las operaciones del Fondo Fiduciario del Programa de inicio rápido, las repercusiones de las lecciones aprendidas a partir de los proyectos financiados mediante el Fondo Fiduciario, y la gobernanza global del Programa.

En su mayoría los interesados directos opinan que el Programa de inicio rápido es accesible, flexible y práctico. Desde su creación en 2006, el Programa ha aprobado 145 proyectos en 104 países, lo que demuestra su efectividad para prestar apoyo a una variedad de países para dar comienzo a actividades para una gestión racional de los productos químicos.

Alcance, objetivo y métodos del examen de mitad de período

El examen de mitad de período incluye la información disponible desde el 31 de diciembre de 2006 hasta el 31 de diciembre de 2011. La información disponible hasta el 29 de febrero de 2012 también se utilizó como documentación de apoyo, en consonancia con el alcance y el calendario aprobados para la realización de la evaluación.

El alcance del examen está estipulado en el mandato aprobado por la Junta Ejecutiva del Programa de inicio rápido, e incluye un análisis de la información en las siguientes categorías:

- a) Los resultados globales del Programa de inicio rápido
- b) Arreglos institucionales y administrativos del Programa de inicio rápido
- c) Ejecución y repercusiones de los proyectos
- d) Conclusiones sobre los principales resultados

Para la reunión de datos para el examen se emplearon distintos métodos, incluidos:

- Un "estudio teórico" de la documentación que revestía importancia para el Programa de inicio rápido, su funcionamiento y la cartera de proyectos;
- Entrevistas a los principales interesados directos, tales como los encargados de la ejecución, los miembros de la Junta Ejecutiva y del Comité de Aplicación del Programa de inicio rápido y funcionarios de la Subdivisión de Productos Químicos del PNUMA;
- Un cuestionario, enviado por correo electrónico, a 46 interesados directos, que se centró en los resultados y logros de los proyectos, en particular en relación con la creación de capacidad, la sensibilización, la integración, las actividades previstas, la eficacia en

¹ Prácticas en la gestión racional de los productos químicos (DAES, PNUMA, Convenio de Estocolmo, 2010)

función de los costos, la función catalizadora, la utilidad para las prioridades estratégicas del Programa de inicio rápido, la identificación de los países con los proyectos y la participación de los interesados directos;

- Una revisión de la documentación de los proyectos del Programa de inicio rápido, con un texto narrativo final e informes de vigilancia y evaluación;
- Visitas a cuatro países de la región de África y tres de la región de América Latina, destinadas a obtener información adicional relacionada con las repercusiones de los proyectos y sus logros.

Desempeño general del Programa de inicio rápido

Desde su creación, el Programa de inicio rápido ha tenido un éxito considerable en la tarea de prestar apoyo a proyectos encaminados a la creación de capacidad inicial en distintos países. Al 31 de diciembre de 2011, se habían aprobado 145 proyectos, con una financiación total de 30,9 millones de dólares de los EE.UU. Para cuando se llevo a cabo el examen, 37 proyectos habían completado todas las actividades. De estos, 30 habían presentado los informes finales requeridos y los siete proyectos restantes estaban preparando sus informes finales para presentarlos a la Secretaría.

Las contribuciones de los responsables de la ejecución de los proyectos representan aproximadamente el 20% de la totalidad de las contribuciones financieras de los donantes, lo que indica un fuerte compromiso de los países en desarrollo con la gestión racional de los productos químicos, un hecho particularmente evidente dados sus limitados recursos. El Programa también ha tenido un gran éxito en la movilización, obtención y distribución de los fondos según un orden de prioridades:

- El Programa de inicio rápido ha movilizado un total de 40,8 millones de dólares, incluidas contribuciones al Fondo Fiduciario y contribuciones en especie de los responsables de la ejecución de los proyectos y los organismos de ejecución;
- El Programa de inicio rápido logró obtener 25,2 millones de dólares del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) destinados a apoyar proyectos en las regiones de África y Asia y el Pacífico;
- El Fondo Fiduciario del Programa de inicio rápido ha demostrado éxito en dar prioridad a la prestación de asistencia a los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, que constituyen el 70% de la cartera de proyectos financiados.

Prioridades estratégicas del Programa de inicio rápido

El Fondo Fiduciario del Programa de inicio rápido se estableció con tres prioridades estratégicas de financiación, como se indica en los objetivos estratégicos de la Sección IV de la Estrategia de Política Global del SAICM:

- A) Elaborar o actualizar los perfiles nacionales de productos químicos y determinar las necesidades en materia de capacidad para la gestión racional de los productos químicos;
- B) Establecer y fortalecer las instituciones, planes, programas y actividades nacionales en materia de gestión de los productos químicos para aplicar el Enfoque estratégico sobre la base de la labor realizada para poner en práctica los acuerdos e iniciativas internacionales relacionados con los productos químicos;
- C) Realizar análisis, fomentar la coordinación interinstitucional y la participación del público en actividades orientadas a facilitar la aplicación del Enfoque estratégico mediante la integración de la gestión racional de los productos químicos en las estrategias nacionales y fundamental,

así, el establecimiento de prioridades de la cooperación en el marco de la asistencia para el desarrollo.

Sobre la base de los resultados del examen de mitad de período, los proyectos hasta la fecha se han centrado principalmente en las prioridades estratégicas A) y B).

Se trata de un criterio inicial lógico, ya que estas actividades ayudarán a crear un panorama general más preciso de la situación de la gestión de los productos químicos de los respectivos países a través del desarrollo de una infraestructura básica. Este enfoque reviste una importancia particular en países en que la gestión de los productos químicos no es una prioridad, o en los que la falta de información sobre los productos químicos en general es considerable. Sería lógico suponer que los países que ya han hecho lo necesario en relación con las prioridades estratégicas A y B, en una primera aproximación, decidan pasar, posteriormente, al fortalecimiento de la capacidad en esferas específicas que se consideren prioritarias a nivel nacional (por ej., las determinadas por medio de las actividades de apoyo) y seguir realizando esfuerzos en pos de la aplicación del SAICM.

En las directrices para la financiación del Programa de inicio rápido se hace hincapié en un marco multilateral y multisectorial. Eso hace que el Programa goce de un amplio reconocimiento de interesados directos de todos los sectores y que se hayan utilizado varios canales para compartir información sobre él, tales como reuniones nacionales, regionales e internacionales relacionadas con los productos químicos y la gestión de los desechos; la publicación y difusión de materiales distribuidos por las estrategias del SAICM; y los mecanismos de intercambio de información disponibles a través de las organizaciones intergubernamentales, organismos de ejecución, etc.

A pesar de que para las solicitudes y en la presentación de informes se exige un respaldo de múltiples interesados directos, el compromiso de estos es un problema no resuelto. De los datos obtenidos a partir de consultas con los interesados directos se infiere que su participación por lo general presenta un reto. Se señala que no asisten a muchos de los talleres y que no tienen gran conciencia de las cuestiones relacionadas con la gestión de los productos químicos. Por esa razón, los productos químicos no son una gran prioridad en la agenda de desarrollo y los proyectos no se centran en integrar esta cuestión a esa agenda (Prioridad C). Se debería llevar a cabo un análisis más detallado de esta característica en las futuras evaluaciones del Programa para evaluar mejor su importante contribución en la facilitación de la participación amplia de los interesados directos en la gestión racional de los productos químicos.

Además, a pesar de que en la mayoría de las propuestas de los proyectos se describe un enfoque multisectorial, en su mayor parte el principal impulsor es el sector del medio ambiente. Será fundamental seguir alentando activamente a otros sectores a participar en las propuestas de proyectos y en su ejecución ya que desempeñan un papel importante en la gestión de las distintas etapas del ciclo de vida de los productos químicos.

Arreglos institucionales y administrativos

Los órganos de gobernanza del Programa de inicio rápido son la Conferencia Internacional sobre Gestión de los Productos Químicos (su órgano rector), seguida por la Junta Ejecutiva del Programa de inicio rápido y el Comité de Aplicación del Programa de inicio rápido. La Junta Ejecutiva establece normas de funcionamiento de acuerdo con los parámetros del Programa de inicio rápido negociados por la Conferencia Internacional, examina los adelantos realizados e indica los cambios administrativos que sean necesarios o convenientes.

El Comité de Aplicación del Fondo Fiduciario del Programa de inicio rápido opera siguiendo un proceso similar. A partir del examen de los informes de las reuniones anuales de la Junta Ejecutiva y de las reuniones que celebra dos veces por año el Comité de Aplicación se puede inferir que ambos grupos han desempeñado sus funciones con un alto nivel de integridad profesional.

La Junta Ejecutiva y el Comité de Aplicación también aseguran que el Programa de inicio rápido siga funcionando de forma dinámica. Esto se refleja en la respuesta tan positiva que se ha obtenido de los donantes y en sus contribuciones al Fondo Fiduciario; de los gobiernos y otros responsables de la ejecución que han presentado propuestas; y de los organismos de ejecución que siguen participando activamente con su asistencia técnica y apoyo metodológico para la implementación de los proyectos.

Del análisis de la información disponible, en particular los informes de las reuniones y los resultados de las entrevistas personales, se llega a la conclusión de que la Junta Ejecutiva desempeña sus funciones de manera eficiente y eficaz y se ha conducido en su labor tal como es de esperar de un órgano de gobierno.

La contribución del Comité de Aplicación del Programa de inicio rápido a la gobernanza del Programa de inicio rápido sigue los procedimientos normales para la evaluación de propuestas y la vigilancia de los proyectos. Ahora bien, cabe señalar que si bien para el proceso de preselección y aprobación se sigue una serie de pautas establecidas para cada ronda de solicitudes, el proceso para monitorear el progreso de los proyectos financiados se podría mejorar mediante el establecimiento de normas e indicadores para la evaluación de proyectos que ayudarían al Comité y a la Secretaría a hacer una evaluación de los adelantos realizados. Esas herramientas facilitarían las funciones de supervisión y evaluación de los órganos rectores del Programa de inicio rápido y la Secretaría.

El Comité de Aplicación del Programa de inicio rápido es responsable de garantizar que todos los fondos acreditados en la cuenta del Fondo Fiduciario se desembolsan en cada ronda de financiación, siempre y cuando se hayan presentado propuestas de proyectos que reúnen todos los requisitos para recibir fondos y observado la necesidad de mantener un equilibrio general geográfico y sectorial en el largo plazo. A su vez, se da prioridad a la ayuda a los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo². En el examen también quedó claro que:

- El proceso de presentación de propuestas de proyectos es transparente, pero tal vez sean necesarias una mayor claridad y orientación para que los responsables de la ejecución puedan diseñar mejor sus propuestas;
- Debido a las disposiciones actuales, según las cuales se pueden desembolsar fondos hasta el 30 de noviembre de 2013, es posible que los nuevos proyectos de las rondas 12 a 14, así como proyectos en curso, no puedan completar todas las actividades antes de la fecha prevista;
- La estructura administrativa de la Secretaría del SAICM ya no es suficiente debido a que entre 2009 y 2012 se duplicaron los proyectos financiados por el Fondo Fiduciario.
- Desde 2009 se duplicó con creces el número de proyectos en la cartera del Programa de inicio rápido, que pasó de 71 a 145 en la actualidad. Este aumento constante del volumen de trabajo ha afectado la capacidad de la Secretaría para atender oportunamente todos los aspectos del Programa de inicio rápido.

Una limitación importante de la Secretaría es el creciente volumen de trabajo que actualmente está a cargo de dos funcionarios. Habida cuenta de las presiones mayores que impone un Programa en expansión, no resulta fácil hacer un seguimiento adecuado del funcionamiento y ejecución de todos los proyectos del Programa de inicio rápido. Para mejorar la eficiencia general y la prestación de servicios administrativos y de gestión del Programa en todos sus aspectos, sería conveniente dotar a la Secretaría de más personal para las siguientes tareas:

2 Plan de actividades del Programa de inicio rápido, abril de 2007

- Facilitar y agilizar los procedimientos institucionales y administrativos de los proyectos del Programa de inicio rápido, tales como la preparación de acuerdos entre el PNUMA y los organismos de ejecución/aplicación.
- Elaborar indicadores para los proyectos y determinar los medios de verificación, y hacer un seguimiento riguroso de los proyectos a lo largo de todo su ciclo de vida. Este apoyo adicional permitiría a la Secretaría responder en mayor medida y brindar a los encargados de la ejecución de los proyectos información de manera continua sobre los progresos realizados durante la ejecución de los proyectos.

Ejecución y repercusión de los proyectos

Un examen de los resultados obtenidos por los 30 proyectos terminados cuya documentación e informes finales se presentaron a la Secretaría antes del 28 de febrero de 2012 indica que se lograron todos los objetivos definidos en los planes de trabajo aprobados. Las pruebas ponen de relieve el éxito del Programa de inicio rápido en el desarrollo de nuevas iniciativas y el fomento de un mayor compromiso con las cuestiones relacionadas con la gestión racional de los productos químicos que revisten importancia para el Enfoque estratégico. Los interesados directos también notificaron que tenían una fuerte motivación e interés por continuar con la aplicación del SAICM como consecuencia de los resultados de los proyectos.

De hecho, según se informa, los proyectos terminados han tenido efectos positivos y gracias a ellos se han logrado grandes avances en relación con las actividades de creación de capacidad y de aplicación del SAICM, además de los objetivos correspondientes a su contexto y sus necesidades nacionales. Por otra parte, de acuerdo a lo informado, una gran parte de los proyectos ha influido en la planificación y la toma de decisiones a nivel nacional - sobre todo a través del compromiso político y una mayor comunicación, coordinación y colaboración con los interesados directos. Todos los proyectos completados tienen repercusiones positivas a largo plazo gracias a la creación de marcos sociopolíticos e institucionales y a la gobernanza en el ámbito de los productos químicos.

Los resultados de los proyectos también sirven como parámetro de referencia para una evaluación futura de la situación de la gestión de los productos químicos en el país. En varios proyectos se afirma que al haber aumentado la comprensión de la gestión de los productos químicos a nivel nacional y establecido prioridades nacionales del SAICM, se ha llegado a un punto fundamental a partir del cual se pueden planificar las medidas futuras para la aplicación del enfoque estratégico.

En la mayoría de los informes de los proyectos se exponen ejemplos específicos de cómo su ejecución ha contribuido a la elaboración de programas nacionales, legislación y políticas sobre gestión de los productos químicos. En relación con las cuestiones normativas, en todos los proyectos se afirma que han tenido un impacto directo o indirecto en la planificación nacional y la toma de decisiones a través de las siguientes medidas:

- El compromiso político (por ejemplo, a través de reuniones y talleres);
- Una mayor conciencia del papel y la función de las autoridades locales (debido a la nueva información y los datos disponibles);
- Un mayor conocimiento y comprensión por las autoridades locales de la gestión de los productos químicos y los riesgos conexos;
- Una mejor comunicación, coordinación y colaboración entre el gobierno y los interesados directos; y
- El desarrollo de sinergias entre los diferentes convenios y tratados internacionales relacionados con los productos químicos a través de sus proyectos respectivos.

Algunos de los retos más importantes de los proyectos son la participación de los interesados directos y las demoras en la finalización de los proyectos. Algunos proyectos han contado con una participación efectiva de diversos interesados directos de múltiples sectores. Por el contrario, para otros lograr ese nivel de participación ha sido un desafío constante. Otro de los problemas detectados en el proceso de examen es la dificultad para respetar los plazos establecidos. En su mayoría los proyectos han solicitado prórrogas por diversas razones, que van desde retrasos en los procedimientos administrativos (internos y externos), hasta la inestabilidad política, pasando por los desastres naturales y la falta de participación multisectorial. Esto ha afectado considerablemente los plazos de finalización de los proyectos, que se han extendido más allá de los 24 meses.

Según las necesidades del país y su nivel de desarrollo, todos los proyectos han generado acciones positivas para lograr una gestión racional de los productos químicos. De todos modos, sería más fácil evaluar la naturaleza y la importancia de las contribuciones de los proyectos si en los informes de los proyectos iniciales y finales se hiciera una descripción más detallada y coyuntural de la situación del país.

Lecciones aprendidas

El examen de mitad de período dio a conocer varias lecciones aprendidas a través de la ejecución de los proyectos, incluidos los logros en la creación de capacidad, la elaboración de legislación, políticas y reglamentaciones y la gobernanza y el fortalecimiento institucional de la gestión de los productos químicos. A continuación se presentan algunas de las lecciones aprendidas más patentes:

- Los talleres técnicos y de sensibilización fueron uno de los elementos que más ayudaron a atraer la participación de los interesados directos en las actividades de ejecución de los proyectos;
- El Programa ha brindado la oportunidad de compartir información y experiencias en los planos nacional y regional;
- Cuando las circunstancias lo permiten, la promoción de sinergias entre los sectores pertinentes puede dar como resultado una mejor colaboración en cuestiones relacionadas con la gestión de los productos químicos;
- Las estrategias para la aplicación del SAICM deberían estar en sintonía con las políticas nacionales más generales;
- Algunos de los desafíos detectados, como la insuficiencia de capacidades técnicas o los pocos datos disponibles, podrían ser el resultado de un diseño inadecuado de los proyectos, en el que no se tienen en cuenta estas deficiencias nacionales desde el principio; y
- En lo que hace a otros retos de carácter político, como la falta de compromiso político y el hecho de que la gestión de los productos químicos no figure entre las prioridades importantes en la agenda ambiental nacional, es necesario hacer lo que corresponda para superarlos.

Conclusiones

El examen de mitad de período del Programa de inicio rápido demuestra que esta iniciativa del SAICM cumplió el objetivo de prestar apoyo a actividades habilitadoras iniciales en los países en desarrollo, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países con economías en transición. También se considera ampliamente que el Programa de inicio rápido es accesible y flexible y un vehículo práctico para la ejecución rápida de proyectos. A pesar de que en los proyectos del Programa de inicio rápido se describe un enfoque multisectorial, habría que fomentar y hacer efectiva una mayor participación de otros sectores que no sean el del medio ambiente.

La gobernanza del Programa de inicio rápido parece ser apropiada para apoyar las funciones administrativas y de adopción de decisiones para una aplicación eficaz del Programa. Sin embargo, la estructura de la Secretaría del SAICM que brinda servicios a la administración del Programa, que parecía adecuada en 2009, ya no basta para prestar asistencia a la cartera actual de proyectos gestionados por la Secretaría, dada la duplicación en el número de proyectos financiados por el Programa de inicio rápido entre 2009 y 2012. Esto ha perjudicado la capacidad de la Secretaría para administrar de manera eficiente el Programa.

A partir de una evaluación general de todos los proyectos terminados se llegó a la conclusión de que lograron sus objetivos estratégicos y tuvieron repercusiones significativas en relación con la creación de capacidad y las actividades de aplicación del SAICM. Tras obtener resultados positivos gracias a las actividades de apoyo, varios países han pasado a la etapa de aplicación del SAICM, centrándose en la integración. Sin embargo, hay menos proyectos en los que se está dando lugar a la prioridad estratégica C (integración) que a las prioridades estratégicas A (evaluación de las necesidades en materia de capacidad) y B (fortalecimiento institucional). Esto da a entender que tal vez todavía sea necesario prestar apoyo a los países para que puedan lograr una integración sistemática en sus agendas.

En resumen, las pruebas examinadas indican que el Programa de inicio rápido ha logrado el objetivo de dar apoyo a las actividades iniciales de creación de capacidad. Dado que el SAICM entrará en una etapa crítica de su aplicación a seis años de haberse aprobado, quizás sea necesario un mecanismo de financiación más sostenible para prestar asistencia a la ejecución del SAICM más allá de las actividades de apoyo.
