



**Junta Ejecutiva del Programa
de las Naciones Unidas para
el Desarrollo y del Fondo de
Población de las Naciones Unidas**

Distr. general
21 de noviembre de 2001
Español
Original: inglés

**Apoyo
G**

Primer período ordinario de sesiones de 2002

Nueva York, 28 de enero a 8 de febrero de 2002

Tema 5 del programa provisional

Fondos y programas especiales

**Informe sobre las actividades del Programa de las Naciones
Unidas para el Desarrollo financiadas con cargo al Fondo
para el Medio Ambiente Mundial y en virtud del Protocolo
de Montreal**

Cuestiones

En su examen del presente informe sobre los dos fondos fiduciarios más importantes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Junta Ejecutiva tal vez desee formular observaciones sobre las siguientes cuestiones:

a) La cartera acumulativa del PNUD-FMAM para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) correspondiente al período 1991-2001 ascendió a 1.230 millones de dólares, además de la suma de 2.000 millones de dólares obtenida en concepto de financiación conjunta, lo que representa el 34% del total de asignaciones del Fondo. Cabe esperar que las negociaciones sobre la reposición del Fondo para el Medio Ambiente Mundial para el período 2003-2006 concluyan a principios de 2002. Dada la ampliación del mandato del FMAM, el PNUD confía en que la reposición general del Fondo asciende entre 2.500 y 3.500 millones de dólares;

b) Actualmente se estudia la posibilidad de revisar la estructura institucional del FMAM. Dados los logros positivos, el PNUD preferiría mantener el actual arreglo institucional, resultado de la decisión deliberada de establecer un mecanismo institucional innovador y eficaz en función de los costos;

c) Habida cuenta de la creciente necesidad de hallar oportunidades de financiación conjunta, la reposición trienal del Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal (2003-2005) probablemente incluya componentes como los préstamos en condiciones favorables además de las donaciones. Deberán formularse políticas y procedimientos eficaces que permitan al PNUD lograr éxitos en su trabajo con mecanismos de financiación innovadores;



d) Aumenta el volumen de trabajo del personal de la Dependencia del Protocolo de Montreal, quienes hacen las veces de asesores en cuestiones normativa y de administradores de pequeños proyectos con gran densidad de mano de obra, lo que tendrá consecuencias para los gastos de apoyo.

I. Fondo para el Medio Ambiente Mundial

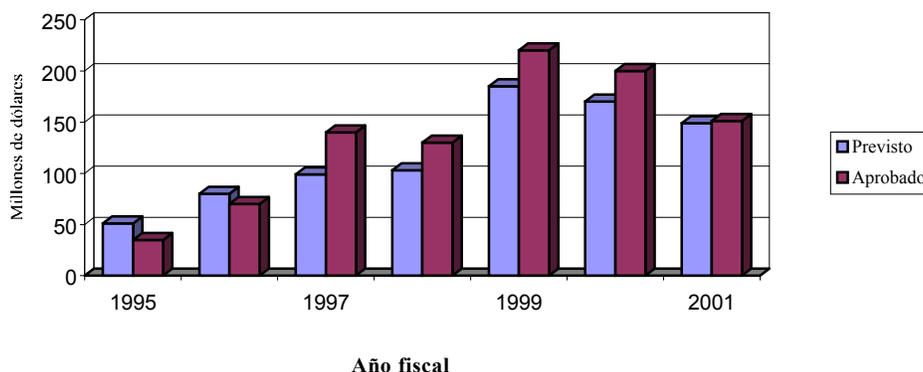
A. Antecedentes

1. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) (<http://www.unep.org/gef>), establecido en 1991, ha ampliado recientemente su mandato, por lo que actualmente también desempeña funciones de mecanismo financiero para el Protocolo sobre Seguridad de la Biotecnología y el Convenio sobre contaminantes orgánicos persistentes. El PNUD, el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) son los organismos de ejecución.

2. **Panorámica general de la cartera.** La cartera acumulativa del PNUD-FMAM para el período 1991-2001 asciende a 1.230 millones de dólares, con una suma adicional de 2.000 millones de dólares obtenida en concepto de financiación conjunta. El PNUD-FMAM ha sobrecumplido las metas en materia de asignaciones en los cuatro últimos años y su actualmente le corresponde el 34% del total de asignaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial. En el gráfico 1 figura el crecimiento de la cartera en los siete últimos años:

Gráfico 1

Aprobación de la cartera anual, 1995-2001: montos previstos y montos aprobados efectivamente^a



^a Debido a limitaciones financieras, el total de recursos financieros a disposición del Fondo para el Medio Ambiente Mundial en el año fiscal 2001 ascendió a 450 millones de dólares, con las consecuencias del caso para los planes de actividades.

3. En la cartera se prevén actividades en 140 países que abarcan más de 2.400 proyectos concluidos y en curso y unos 80 proyectos en proceso de preparación. Además, el PNUD-FMAM presta apoyo a aproximadamente 80 países en la preparación de sus estrategias, planes de acción y comunicaciones nacionales en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco sobre el Cambio Climático. Por conducto del programa de pequeñas donaciones del PNUD-FMAM se presta apoyo a 1.300 proyectos en 46 países.

Gráfico 2
Distribución regional de la cartera del PNUD-FMAM correspondiente a los ejercicios fiscales 1991 a 2001

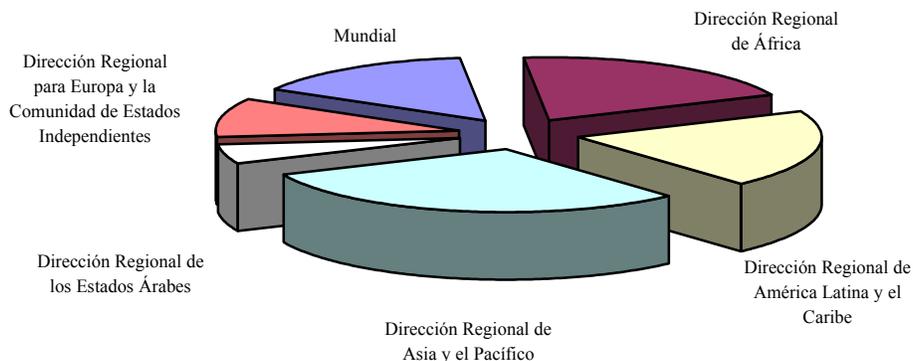
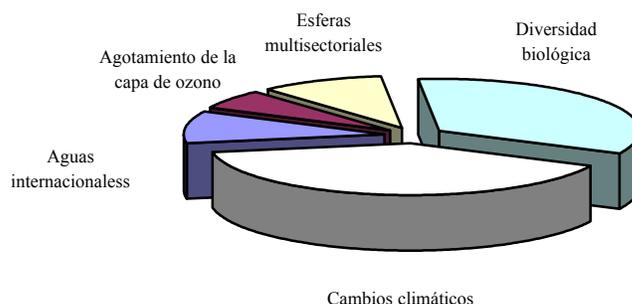


Gráfico 3
Distribución de esferas de actividad de la cartera del PNUD/Fondo para el Medio Ambiente Mundial, 1991-2001



4. **Logros.** En evaluaciones independientes, como el segundo estudio general en curso sobre la ejecución del presupuesto del FMAM, se destacan los efectos y resultados positivos registrados en las cuatro esferas de actividad del Fondo (la diversidad biológica, el cambio climático, las aguas internacionales y el agotamiento de la capa de ozono), incluido el tema multisectorial de la degradación de la tierra. Los efectos tienen que ver con la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la atención de la contaminación de las masas de agua internacionales, la eliminación por etapas de las sustancias que agotan el ozono y la lucha contra la degradación de la tierra.

5. **Políticas y legislación.** Los proyectos del PNUD-FMAM arrojan resultados notables en lo que respecta al apoyo que se presta a los países en la formulación y el examen de las políticas nuevas y vigentes en los planos nacional y local. Por ejemplo, en el proyecto de apoyo al Programa para el medio ambiente de Madagascar se ha finalizado y validado en el plano nacional la estrategia nacional de diversidad biológica tras varias consultas regionales. En la estrategia se destaca la contribución

del sector ambiental al desarrollo y la mitigación de la pobreza y se hace hincapié en la importancia de velar por que la comunidad participe plenamente en su ejecución. Se aprobaron dos leyes relativas a los derechos de propiedad intelectual y al acceso a los recursos vivos, que serán presentadas en breve a la Asamblea Nacional.

6. **Fomento de la capacidad.** A los efectos de influir simultáneamente en el entorno propicio (jurídico, institucional y social) y alentar la colaboración multisectorial, en un número cada vez mayor de proyectos se vincula el fomento de la capacidad de planificación y de ejecución al tiempo que aumenta la capacidad técnica de las instituciones. Al centrar las actividades en la promoción de una cultura de ordenación integrada del medio ambiente en la que participan diferentes agentes institucionales y sociales, esos proyectos están en mejores condiciones de generar procesos de fomento de la capacidad en distintos niveles, siempre que se ajusten a los niveles de capacidad de los participantes. En varios proyectos se combinan el apoyo normativo y la capacitación directa en el plano nacional con las iniciativas experimentales en los planos regional y local que contribuyen a fortalecer la capacidad descentralizada y a producir resultados tangibles. Esto ayuda a validar recomendaciones concretas en materia normativa a la vez que se demuestran prácticas óptimas con miras a reproducirlas en mayor escala.

7. **Financiación y estructura operacional.** La cartera del PNUD-FMAM se financia totalmente mediante los honorarios derivados de los proyectos aprobados, por lo cual su presupuesto de ejecución no depende de los recursos administrativos básicos del PNUD. Las oficinas exteriores del PNUD reciben compensación financiera por todos los servicios de proyecto que prestan. El PNUD-FMAM también reembolsa a los servicios centrales del PNUD por el apoyo que prestan a los proyectos y las operaciones. El PNUD-FMAM ha prestado un apoyo apreciable a los coordinadores designados en las oficinas exteriores para dotarlos de los conocimientos y la información necesarios en el desempeño de sus funciones. El apoyo que presta el PNUD-FMAM ha sido reconocido por las oficinas exteriores en el informe anual orientado a los resultados, en la evaluación que hicieron en enero y febrero de 2001 en las oficinas exteriores del PNUD acerca de los productos y servicios suministrados por las sedes y por la Red de Representantes Residentes. En la evaluación de los servicios prestados por las sedes, el PNUD-FMAM encabezó todas las dependencias de las sedes en lo que respecta a la calidad de los servicios prestados a las oficinas exteriores.

8. En consonancia con los objetivos de la reestructuración convenidos con el equipo ejecutivo en 2000, el PNUD-FMAM ha descentralizado considerablemente sus operaciones durante los últimos 18 meses.

B. Principales factores determinantes del éxito

9. **Vínculos con el desarrollo sostenible.** El PNUD-FMAM hace frente a las amenazas para el medio ambiente mundial por medio de sus proyectos, mientras procura aplicar estrategias integradas para el desarrollo sostenible. Los proyectos del PNUD-FMAM siempre forman parte de un conjunto de intervenciones financiadas por los gobiernos nacionales, los donantes bilaterales y multilaterales, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, con la finalidad de alcanzar los objetivos nacionales en materia de desarrollo sostenible a la vez que brindan protección al medio ambiente mundial. Esas intervenciones contribuyen a la lucha contra

la pobreza protegiendo a los bienes y servicios ecológicos vitales de los que dependen los pobres. En el marco de los proyectos del PNUD-FMAM se proporciona financiación para fortalecer la capacidad de los sectores públicos y la sociedad civil. El PNUD-FMAM incorpora sus actividades en los programas nacionales de desarrollo sostenible mediante modalidades que contribuyan a consolidar la ordenación del medio ambiente y a fomentar la capacidad nacional en este ámbito.

10. **Colaboración.** En su condición de organismo de ejecución del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el PNUD-FMAM ha entablado estrechas relaciones de trabajo con otras entidades del Fondo, sobre todo con el Banco Mundial, el PNUMA y el Consejo y la secretaría del Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Además, las relaciones de confianza establecidas con los gobiernos receptores, las organizaciones no gubernamentales internacionales y locales y el sector privado son un factor determinante fundamental de las operaciones del PNUD-FMAM. Un total de 278 organizaciones no gubernamentales participan directamente en la cartera de proyectos importantes, al tiempo que más de 600 organizaciones no gubernamentales participan en el programa de pequeñas donaciones.

11. **Movilización de recursos financieros.** El compromiso de los organismos de ejecución con el FMAM se mide por el monto de los recursos movilizados mediante la financiación conjunta. El PNUD se ha comprometido oficialmente con el Consejo del Fondo a movilizar la financiación conjunta por las siguientes vías: a) recabando fondos de los organismos bilaterales y multilaterales y del sector privado, y b) obteniendo fondos de los países receptores. El PNUD-FMAM ha procurado hacer hincapié en la función de mediador que desempeña en la obtención de financiación conjunta de varias fuentes. La mayor parte de esos recursos financieros se reduce a la escasa financiación que se obtiene a título de donación, a diferencia de los que se obtienen de los bancos de desarrollo que, por regla general, pueden utilizarse para financiar préstamos. Con la financiación a título de donación los países pueden llevar a cabo algunas actividades que de otro modo no podrían emprender.

C. Problemas

12. **Reposición.** Han comenzado las negociaciones sobre la tercera reposición de recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial con un objetivo de reposición de entre 2.500 y 3.500 millones de dólares (las promesas formuladas en el marco de la segunda reposición ascienden a 2.750 millones de dólares). Cabe esperar que las negociaciones sobre la reposición de recursos finalicen a principios de 2002. Se abriga la esperanza de que la reposición tenga éxito dado el mandato ampliado del Fondo para el Medio Ambiente Mundial en lo concerniente a nuevos protocolos y convenios internacionales, como el Convenio sobre contaminantes orgánicos persistentes y el Protocolo sobre Seguridad de la Biotecnología.

13. **Estructura institucional.** Actualmente se analiza la posibilidad de someter a revisión la estructura institucional del FMAM. El instrumento del Fondo se aprobó tras una serie de negociaciones difíciles que contaron con la participación de todos los grupos interesados en el Fondo. La estructura del Fondo es el resultado de la decisión deliberada de establecer un mecanismo institucional innovador y eficaz en función de los costos basado en la actual capacidad administrativa y operacional de tres organismos y aprovechando al máximo sus respectivas ventajas relativas.

Habida cuenta de que esos argumentos siguen siendo válidos, el PNUD preferiría mantener el actual arreglo institucional.

14. **Compromiso del PNUD.** No obstante, pese a los logros del PNUD-FMAM, el éxito futuro no está garantizado. Actualmente es más indispensable que nunca antes que el PNUD se concentre en mantener su ventaja competitiva en el marco del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y mantenga su nivel de inversiones en las esferas del control de la calidad y la gestión del ciclo de proyectos. También será preciso que el PNUD siga siendo receptivo a las directrices del Consejo del FMAM y a las necesidades especiales de sus organismos asociados. Para el PNUD el éxito dependerá de su capacidad de seguir impartiendo orientación técnica, administrativa y en materia de gestión a los países clientes a fin de aprovechar las nuevas oportunidades que se derivan de la ampliación del mandato del Fondo y de su capacidad de movilizar financiación conjunta.

II. Protocolo de Montreal

A. Antecedentes

15. El PNUD es uno de los cuatro organismos de ejecución (PNUD, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), PNUMA y Banco Mundial) en el marco del Fondo Multilateral, mecanismo financiero establecido con el fin de prestar asistencia técnica y financiera a los países en desarrollo de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 5 del Protocolo de Montreal relativo a la situación especial de los países en desarrollo. El Fondo Multilateral se repone cada tres años, mientras que las contribuciones proceden de países donantes (esto es, de países no incluidos en el artículo 5) basadas en la escala de cuotas de las Naciones Unidas. El Comité Ejecutivo del Fondo Multilateral se reúne tres veces al año y está integrado por 14 miembros procedentes equitativamente de países en desarrollo y países donantes. La secretaría del Fondo Multilateral radica en Montreal. Los cuatro organismos de ejecución participan en las reuniones del Comité Ejecutivo en calidad de observadores. Cada dos o tres años, a medida que avanza la ciencia, se introducen ajustes en el calendario del Protocolo de Montreal para la eliminación gradual de las sustancias que agotan la capa de ozono.

16. **Panorámica general de la cartera.** Desde su creación en 1990 al mes de julio de 2001, el desembolso acumulativo del Fondo Multilateral ascendía a 1.300 millones de dólares, de los cuales el PNUD ha recibido 349,7 millones de dólares, incluidos los gastos de apoyo. El límite máximo de la parte correspondiente al PNUD en los presupuestos de proyectos de inversión es el 30% del total de las sumas aprobadas, si bien no existe un tope explícito en lo que respecta a las sumas aprobadas para otras esferas que no sean las inversiones. Una suma adicional de 4,4 millones de dólares proviene de la ejecución por el PNUD de programas bilaterales en representación de Alemania, Australia, Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos de América, Italia y Suecia. Las sumas aprobadas por un valor de 354 millones de dólares convierten al Protocolo de Montreal en el segundo fondo fiduciario más importante del PNUD después del Fondo para el Medio Ambiente Mundial. El PNUD también ha recibido 21,3 millones de dólares por conducto del FMAM con destino a las actividades del Protocolo de Montreal que se llevan a cabo en países con economías en

transición, proyectos que ejecutan conjuntamente equipos del Protocolo de Montreal y del Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

17. **Financiación y gestión de programas.** El programa del PNUD para el Protocolo de Montreal (véase <http://www.undp.org/seed/eap/montreal>) se financia en su totalidad con cargo a los gastos de apoyo devengados por medio de los proyectos aprobados, por lo cual no utiliza los recursos básicos del PNUD en su presupuesto de funcionamiento. El PNUD ha venido desempeñando una función principal en la aplicación del Protocolo de Montreal, trabajando por medio de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y las modalidades de ejecución nacional para facilitar la transferencia de tecnología y la cooperación técnica necesarias para ayudar el proceso de conversión industrial a sustancias inocuas para la capa de ozono en 78 países.

18. Las actividades de fomento de la capacidad y los proyectos de inversión y experimentación encaminados a eliminar de los usos agrícolas el bromuro de metilo (sustancia altamente tóxica que agota la capa de ozono) se llevan a cabo fundamentalmente en el plano nacional, con la participación de las oficinas exteriores del PNUD y las instituciones nacionales homologadas. Las oficinas exteriores del PNUD reciben el 3% de la donación aprobada para los proyectos de ejecución nacional y el 1% de la donación aprobada para los proyectos ejecutados por la UNOPS. Los países que cuentan con recursos técnicos en materia de nuevas tecnologías alternativas y la infraestructura nacional de ejecución conexas han seleccionado la modalidad de ejecución nacional para llevar a cabo los proyectos de conversión industrial en sectores como las poliespumadas, la refrigeración y los disolventes.

19. La Dependencia del Protocolo de Montreal del Grupo sobre el desarrollo ecológicamente sostenible de la Dirección de Políticas de Desarrollo que administra el programa cuenta con cinco funcionarios del cuadro orgánico y tres auxiliares de programa en Nueva York y se vale de seis expertos sectoriales internacionales, 20 expertos nacionales y entre 15 y 20 asesores en todo el mundo, fundamentalmente con contratos de opción a servicios profesionales. Varios funcionarios de las oficinas exteriores del PNUD también han prestado apoyo en el marco del programa, unos a tiempo completo y muchos a tiempo parcial.

B. Principales factores determinantes del éxito

20. **Ámbito del programa.** Con más de 1.440 proyectos en 78 países en todas las regiones que contribuirán a eliminar más de 41.500 toneladas de sustancias que agotan la capa de ozono, al mes de diciembre de 2000 el PNUD había desembolsado 214 millones de dólares. Las actividades aprobadas contribuirán a eliminar las sustancias que agotan la capa de ozono en los sectores de los aerosoles, las poliespumadas, la refrigeración, los disolventes y la lucha contra incendios, así como en los usos agrícolas. A continuación figuran la distribución sectorial de las sustancias que agotan la capa de ozono que han de eliminarse y la distribución regional de las subvenciones aprobadas:

Gráfico 4
Eliminación de 41.500 toneladas de sustancias que podrían agotar la capa de ozono: distribución sectorial

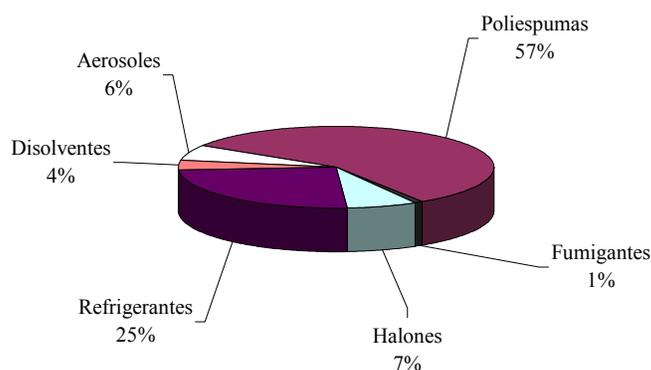
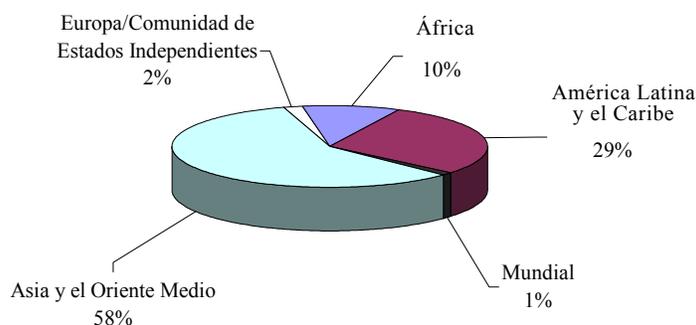


Gráfico 5
Monto total de la cartera del Protocolo de Montreal ascendente a 333 millones de dólares: distribución regional



21. Vínculo con el desarrollo sostenible: preservación de empleos y fortalecimiento de las instituciones nacionales. El PNUD ha elaborado criterios innovadores para ayudar a las empresas pequeñas y medianas —los grandes generadores de empleo del desarrollo— en sus procesos de conversión. En consecuencia, el PNUD ha adquirido una valiosa experiencia en su colaboración con el sector privado. El éxito de la transferencia de tecnología hizo posible que las empresas pequeñas y medianas mantuvieran su competitividad y, por ende, que se conservaran los empleos existentes y se crearan nuevos empleos. Con ello, el PNUD desempeña un papel fundamental en el mantenimiento de los medios de vida sostenibles en los sectores de las empresas pequeñas y medianas de países en desarrollo donde existen esos programas.

22. El PNUD ha dedicado más de 6,6 millones de dólares a los proyectos aprobados que tendrán por objeto eliminar el uso del bromuro de metilo como fumigante de suelos en la agricultura. Esos programas poseen importantes componentes de capacitación de agricultores y de extensión agrícola (con más de 300.000 participantes), que ayudarán a que los agricultores aprendan a aplicar las nuevas alternativas manteniendo a la vez, o, en muchos casos, aumentando, el rendimiento de las cosechas. Esa asistencia reviste una importancia decisiva para evitar que se produzca cualquier efecto económico negativo en los países que dependen en grado sumo de la agricultura y de las exportaciones de productos agrícolas.

23. El PNUD ha venido prestando asistencia a 21 países en desarrollo mediante proyectos de fomento de la capacidad que han ayudado en la elaboración de políticas y procedimientos más eficaces con el fin de alcanzar los objetivos en materia de cumplimiento previstos en el Protocolo de Montreal. De ejecutarse correctamente, proporcionarán el tipo de apoyo en materia de gestión y fomento de la capacidad que tienen consecuencias importantes para otras esferas de la gestión, y, por ende, contribuyen a mejorar el proceso de adopción de decisiones sobre políticas.

24. **Sinergias con otros convenios y convenciones.** Habida cuenta de que la eficiencia energética de un equipo nuevo es superior a la de un equipo viejo y sobre la base de la conversión industrial en curso, el Protocolo de Montreal contribuye también a un uso más eficiente de la energía, objetivo fundamental del Protocolo de Kyoto. La capacitación de técnicos en refrigeración también evita el desperdicio de sustancias químicas, y contribuye igualmente a reducir los costos y las emisiones.

C. Problemas

25. **Efecto del criterio basado en las necesidades del país en los gastos de apoyo.** Como parte de la nueva planificación estratégica para la distribución de las donaciones del Fondo Multilateral se exhorta a todos los países a que participen activamente y se obliga a los organismos de ejecución a que funcionen conforme a estrictos criterios basados en las necesidades del país en todas las etapas de la preparación, presentación y ejecución de los proyectos. El asesoramiento en materia de políticas y la supervisión de los proyectos con gran densidad de mano de obra desempeñan actualmente un papel mucho más importante respecto de la Dependencia del Protocolo de Montreal del PNUD con el notable aumento del volumen de trabajo a que hace frente su reducido personal.

26. Debido a esas implicaciones no sólo para el PNUD sino también para otros organismos, tal vez sea menester aplicar un nuevo método para calcular los gastos de apoyo. Se ha propuesto que los gastos de apoyo se basen en dos componentes: un componente variable en el caso de los proyectos de conversión de tecnología de tamaños mediano a más grande y un componente fijo de más elevado costo en el caso de los proyectos más pequeños y con más densidad de mano de obra. Otro criterio consiste en asignar primeramente financiación básica para las funciones institucionales (como en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial) y luego prorratear los gastos de apoyo de los distintos proyectos, lo que permitiría al PNUD sufragar sus gastos de asesoramiento en materia de políticas y de supervisión y evaluación de proyectos y programas, con lo cual se ayudaría a los países en la consecución de sus objetivos en materia de cumplimiento.

27. **Reposición del Fondo Multilateral.** La reposición del Fondo Multilateral para el trienio 2003-2005 se negociará durante la próxima reunión de las Partes que se celebrará en el segundo semestre de 2002. Las reposiciones anteriores ascendieron a entre aproximadamente 400 y 500 millones de dólares por trienio, en cuyo marco el PNUD recibió aproximadamente 40 millones de dólares anuales. Las negociaciones podrían verse afectadas por los siguientes factores:

a) La desaceleración económica mundial y la respuesta a los ataques terroristas de septiembre de 2001;

b) La posible introducción de préstamos en condiciones favorables como parte del conjunto de medidas negociadas. Las donaciones representan actualmente todos los fondos desembolsados. Si se aprueban los préstamos en condiciones favorables, el PNUD tendrá que contar con mecanismos establecidos para que se lo siga seleccionando como uno de los organismos encargados de ejecutar una cartera de importancia financiera en el marco del Fondo Multilateral.
