



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

**Organización de las Naciones Unidas para
la Agricultura y la Alimentación**

Distr.: General
25 de mayo de 2005

Español
Original: Inglés

**Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento
fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos
químicos peligrosos objeto de comercio internacional**

Conferencia de las Partes

Segunda reunión

Roma, 27 a 30 de septiembre de 2005

Tema 6 b) del programa provisional*

Cuestiones que surgen de la primera reunión de la Conferencia de las Partes:

**Estudio de posibles opciones para establecer un mecanismo financiero duradero y
sostenible**

Estudio de posibles opciones para establecer un mecanismo financiero duradero y sostenible

Nota de la secretaría

La secretaría tiene el honor de presentar, en el anexo de la presente nota, un estudio, preparado en respuesta al pedido que figura en la decisión RC-1/5, sobre las posibles opciones para establecer un mecanismo financiero duradero y sostenible que permita a los países en desarrollo aplicar adecuadamente las disposiciones del Convenio. El estudio se distribuye sin haber sido objeto de edición oficial.

* UNEP/FAO/RC/COP.1/1.

K0581697(S) 210705 050805

Anexo

Estudio de posibles opciones para el establecimiento de un mecanismo financiero para la aplicación del Convenio de Rotterdam

Índice

Resumen Ejecutivo	iii
Lista de siglas y abreviaturas	vi
1. Introducción.....	1
1.1. Antecedentes y propósito del estudio.....	1
1.2. Alcance y estructura del estudio.....	1
2. Modelos de mecanismos financieros: función y administración	3
3. Financiación de la asistencia técnica en el marco del Convenio de Róterdam	4
3.1. Resumen de las negociaciones	4
3.2. Resumen de las necesidades en materia de asistencia técnica.....	4
3.3. Oportunidades actuales de financiación	5
4. Mecanismos financieros existentes de los acuerdos ambientales multilaterales	6
4.1. Mecanismo independiente con contribuciones voluntarias: el Fondo fiduciario de cooperación técnica del Convenio de Basilea	6
4.2. Mecanismo independiente con contribuciones voluntarias: el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal	11
4.3. Entidad operacional de fines múltiples: el Fondo para el Medio Ambiente Mundial	16
4.4. Mecanismos financieros gestionados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial	23
4.4.1. El Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (COP)	23
4.4.2. El Fondo de Adaptación del Protocolo de Kyoto.....	26
4.5. Mecanismo de coordinación: el mecanismo mundial de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación	29
5. Opciones cuyo examen se pide a las Partes en su segunda reunión	34
5.1. Opciones del “marco jurídico vigente”	35
5.2. Opciones de una “institución exterior existente”	37
5.3. Establecimiento de una institución o un marco jurídico nuevos	39
Referencias	42

Resumen Ejecutivo

En su primera reunión, la Conferencia de las Partes en el Convenio de Rotterdam sobre el consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional pidió a su secretaría preparara un estudio sobre “las posibles opciones para establecer un mecanismo financiero duradero y sostenible que permita a los países en desarrollo aplicar adecuadamente las disposiciones del Convenio”. El presente estudio responde a esa solicitud. En el estudio se examinan y comparan los mecanismos financieros establecidos por las Partes en acuerdos ambientales multilaterales (AAM) para facilitar y permitir a los países en desarrollo aplicar esos acuerdos. Asimismo, en el estudio se examina el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), que funciona como entidad operacional con carácter provisional para varios de los mecanismos financieros de los AAM.

En el estudio se explica que, con fines comparativos, en el marco de los acuerdos ambientales multilaterales se pueden definir los mecanismos financieros según su *función* y *las modalidades de administración*. Con respecto a la **función**, el mecanismo puede desempeñar una función de *financiación* o *coordinación*. Los *mecanismos de financiación* proveen asistencia financiera para ayudar a satisfacer las necesidades técnicas y de capacidad de un país. Sin embargo, el objetivo principal de los *mecanismos de coordinación* no es proporcionar financiación sino prestar asistencia en la “movilización de recursos” determinando fuentes externas de financiación y asistencia y ayudando a los países a solicitar esa financiación y asistencia.

La **administración** corresponde a la entidad que opera el mecanismo financiero. Las *entidades operacionales independientes* son “específicas de cada tratado”; es decir, administran un mecanismo para un único AAM. Las *entidades operacionales para fines múltiples* administran los mecanismos financieros de más de un tratado o acuerdo. El FMAM es el único fondo de financiación para fines múltiples para los AAM.

En el estudio se resume la situación actual de financiación en el marco del Convenio de Rotterdam, en lo que se refiere al suministro de financiación para fines de asistencia técnica a los países en desarrollo y países con economías en transición. Este resumen sobre financiación tiene en cuenta: las negociaciones sobre esa asistencia que tuvieron lugar en el seno del Comité Intergubernamental de Negociación (CIN), las necesidades en materia de asistencia técnica que los países en desarrollo determinaron durante el período de vigencia del CIN y el establecimiento de un fondo fiduciario especial voluntario por parte de la Conferencia de las Partes con carácter provisional para el período 2005-2006.

En la parte principal del estudio se examinan seis entidades y mecanismos financieros:

- a) El Fondo Fiduciario de Cooperación Técnica del Convenio de Basilea;
- b) El Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono;
- c) El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM);
- d) El mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (COP);
- e) El Fondo de adaptación del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; y
- f) El Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.

Se seleccionaron estos mecanismos y entidades porque cada uno de ellos representa un enfoque distinto del suministro de asistencia financiera a los países en desarrollo para ayudarlos a alcanzar los objetivos de un AAM. Para cada mecanismo o entidad, el estudio provee un resumen de los antecedentes del AAM en cuestión y sus obligaciones básicas, el propósito y enfoque del mecanismo, la manera en que se estableció y se administra, su fuente de fondos, sus procedimientos para obtener asistencia y los procedimientos de rendición de cuentas entre el mecanismo y la Conferencia de las Partes del AAM. El examen de cada mecanismo o entidad concluye luego con una evaluación de sus ventajas y desventajas y de su validez como opción para que lo examine la Conferencia de las Partes en el Convenio de Rotterdam.

El estudio da a entender que los AAM suelen carecer de los fondos necesarios para hacer frente a las necesidades en materia de asistencia técnica de los países en desarrollo Partes cuando ellos *solamente*

cuentan con 1) contribuciones voluntarias para sus mecanismos financieros, ó 2) mecanismos de coordinación en lugar de verdaderos mecanismos de financiación. Por ejemplo, el Fondo Fiduciario de Cooperación Técnica del Convenio de Basilea, que depende de contribuciones voluntarias, sólo ha podido proporcionar recursos limitados y por lo general insuficientes, lo que llevó a las Partes en ese Convenio a iniciar un proceso de estudio de la viabilidad de establecer “mecanismos financieros adecuados y previsibles” para el Convenio de Basilea. Asimismo, hasta hace poco la Convención de Lucha contra la Desertificación sólo tenía un mecanismo de coordinación (el “Mecanismo Mundial”), y no un verdadero mecanismo financiero. Después de que una evaluación independiente del Mecanismo Mundial concluyera que éste no había logrado movilizar nuevas fuentes de financiación de la asistencia técnica de manera satisfactoria, la Conferencia de las Partes de la Convención de Lucha contra la Desertificación decidió aceptar el FMAM como mecanismo financiero de la Convención y tramitar los acuerdos necesarios para establecer una relación de trabajo con el FMAM.

En el estudio se sugiere además que el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal —principal ejemplo entre los AAM de un mecanismo financiero “independiente” de carácter obligatorio— ha sido una de las razones clave para el éxito del Protocolo porque ha proporcionado continuamente recursos a los países en desarrollo para ayudarles a aplicar las disposiciones del Protocolo. Sin embargo, en el estudio también se indica claramente que desde el establecimiento del Fondo Multilateral como mecanismo provisional en 1990, no se ha creado un mecanismo financiero similar para ningún AAM, porque los Estados donantes no han estado dispuestos a adoptar un modelo independiente y de carácter obligatorio como el del Fondo para los demás AAM. En cambio, los gobiernos acordaron establecer el FMAM con la característica de sus esferas de actividad.

Teniendo en cuenta esos antecedentes, en el estudio se sugiere que el FMAM tal vez sea un mecanismo realista para contar con un flujo de fondos nuevos y adicionales constante a fin de prestar ayuda a los países en desarrollo que sean Partes a aplicar las disposiciones del Convenio de Rotterdam. También se dualizan diversos enfoques que podrían adoptarse con arreglo a la actual estructura del FMAM dividida en esferas de actividades; sin embargo, el establecimiento de una esfera de actividad ampliada e integrada de gestión de los productos químicos, con fondos nuevos y adicionales, podría también ser una solución y esa esfera podría formar parte del objetivo más amplio de un enfoque estratégico para la gestión de los productos químicos a nivel internacional que incluya el Convenio de Rotterdam.

A partir de la evaluación de cada mecanismo, el estudio determina nueve opciones que la Conferencia de las Partes en el Convenio de Rotterdam podría examinar en su siguiente reunión. Las opciones se presentan con arreglo a tres categorías. La primera son las opciones en relación con el “marco jurídico existente” que probablemente podrían establecerse dentro del marco existente de los instrumentos jurídicos del Convenio de Rotterdam. La segunda categoría se refiere a las opciones en relación con una “institución externa existente” que podría adaptarse sin la necesidad de crear una institución o mecanismo nuevo. Con arreglo a esas opciones, el Convenio de Rotterdam dependería únicamente de un mecanismo financiero o entidad operacional existente ajena al Convenio. La última categoría de opciones requeriría la creación de una institución nueva o marco jurídico nuevo.

Posiblemente, el conjunto de opciones más fácil de adoptar y aplicar serían los correspondientes a la primera categoría, mientras que las opciones de la tercera categoría sea la más difícil de adoptar. El estudio resume brevemente las posibles ventajas y desventajas de cada opción.

A. Opciones en relación con un “marco jurídico existente”

Opción 1: Continuar el status quo. Las Partes podrían optar por utilizar el fondo fiduciario especial de carácter voluntario que ya se ha establecido

Opción 2: Instar al FMAM a que incluya más actividades relacionadas con el Convenio de Rotterdam en el marco de la esfera de actividad relativa a los contaminantes orgánicos persistentes. Las Partes podrían poner en práctica la decisión RC-1/14 e instar al FMAM a que considere de manera más dinámica y proactiva incluir las actividades relacionadas con Rotterdam en el marco de la esfera de actividad sobre contaminantes orgánicos persistentes.

Opción 3: Ampliar el ámbito del fondo fiduciario especial de carácter voluntario para que funcione como mecanismo de coordinación. Las Partes podrían ampliar el mandato del fondo fiduciario especial de carácter voluntario a fin de que funcione también como mecanismo de coordinación que pueda trabajar con el FMAM, los organismos de ejecución multilaterales y bilaterales y otras posibles fuentes de financiación para determinar y obtener financiación, incluida la cofinanciación, de forma que los proyectos relativos a contaminantes orgánicos

persistentes, al Convenio de Basilea, al Protocolo de Montreal y otros proyectos obtengan más beneficios del Convenio de Rotterdam.

B. Opciones en relación con “instituciones externas existentes”

Opción 4: Utilizar el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal. Las Partes podrían solicitar al Fondo Multilateral que actuara como entidad operacional para un mecanismo financiero del Convenio de Rotterdam.

Opción 5: Utilizar el mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo. Las Partes podrían solicitar al Convenio de Estocolmo que permitiera que su mecanismo financiero actuara también como mecanismo financiero para el Convenio de Rotterdam.

Opción 6: Ampliar la esfera de actividades del FMAM relativa a los contaminantes orgánicos persistentes. Los gobiernos podrían decidir ampliar la esfera de actividad del FMAM relativa a los contaminantes orgánicos persistentes a fin de que preste servicios a un conjunto de convenios, convenciones y procesos relativos a los productos químicos.

C. Opciones en relación con instituciones o marcos jurídicos nuevos

Opción 7: Establecer un mecanismo financiero para el Convenio de Rotterdam. Las Partes podrían establecer un nuevo mecanismo financiero independiente para el Convenio de Rotterdam.

Opción 8: Establecer un mecanismo financiero para los acuerdos sobre los productos químicos. Las Partes en el Convenio de Rotterdam podrían unirse a las Partes en otros acuerdos a fin de establecer un nuevo mecanismo con fines múltiples para un conjunto temático de acuerdos sobre los productos químicos que refleje el hecho de que los problemas relativos a los productos químicos tienden a estar interrelacionados y no pueden tratarse por separado.

Opción 9: Imponer un cargo a los importadores/exportadores. Las Partes podrían investigar la factibilidad de imponer un cargo a los exportadores y/o importadores de los productos químicos incluidos en el Convenio de Rotterdam que se utilizaría para financiar las actividades de creación de capacidad. También cabría examinar esa cuestión en un contexto más amplio, que incluya todas las instituciones que participan en la gestión de los productos químicos a nivel internacional y considerando segmentos más amplios de la industria de los productos químicos.

Lista de siglas y abreviaturas

ASP	Programa de Reservas de África
C	Centígrado
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CBO	Organizaciones comunitarias de base
CDM	mecanismo de desarrollo limpio
CEO	Funcionario Ejecutivo Principal
CFC	Clorofluorocarbonos
COP/MOP	Conferencia de las Partes actuando como la Reunión de las Partes
EIT	economía en transición
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
FIELD	Motor de información financiera sobre degradación de la tierra (FIELD en sus siglas inglesas)
G-77	Grupo de los 77
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GM	Mecanismo Mundial
IA	Organismo de ejecución
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
CIN	Comité Intergubernamental de Negociación
M&E	Vigilancia y evaluación
AAM	acuerdo ambiental multilateral
MOP	Reunión de las Partes
MOU	Memorando de entendimiento
ONG	organizaciones no gubernamentales
NIP	planes de aplicación nacional
ODA	ayuda al desarrollo de los países de ultramar
ODS	sustancias que agotan el ozono
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OEWG	Grupo de Trabajo de composición abierta
PIC	consentimiento fundamentado previo
COP	contaminantes orgánicos persistentes
SAICM	enfoque estratégico para la gestión de los productos químicos a nivel internacional
SGP	programas de pequeñas donaciones
UNCCD	Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UNFCCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
US\$	dólares EE.UU.

Estudio sobre las opciones posibles para establecer un mecanismo financiero para la aplicación del Convenio de Rotterdam

1. Introducción

1.1. Antecedentes y propósito del estudio

1. En su primera reunión, la Conferencia de las Partes del Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional pidió a la secretaría que preparase un estudio sobre “las posibles opciones para establecer un mecanismo financiero duradero y sostenible que permita a los países en desarrollo aplicar adecuadamente las disposiciones del Convenio”.¹ La Conferencia de las Partes pidió, asimismo, que en el estudio:

- 1) Se examinarán y evaluarán los mecanismos financieros existentes de otros acuerdos ambientales multilaterales con el fin de determinar posibles opciones para un mecanismo financiero del Convenio de Rotterdam;
- 2) Se analizaran las ventajas y desventajas de cada una de esas opciones;
- 3) Se describieran las opciones viables que se remitirían a la segunda reunión de la Conferencia de las Partes; y
- 4) Que la evaluación mencionada se basara, en la medida de lo posible, en los estudios de los mecanismos financieros existentes que se hubieran elaborado o se estuvieran elaborando.

2. El propósito de este estudio es dar elementos de juicio a la Conferencia de las Partes para que adopte una decisión sobre el establecimiento de un mecanismo financiero para que los países en desarrollo puedan aplicar adecuadamente las disposiciones del Convenio. El estudio se basa en una nota anterior que la secretaría presentó al Comité Intergubernamental de Negociación de un instrumento jurídicamente vinculante para la aplicación del procedimiento de consentimiento fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional en su segundo período de sesiones, en la que se resumían los mecanismos que podrían aportar recursos financieros para las actividades previstas en convenios sobre el medio ambiente y de otros convenios y protocolos², y en un informe sobre contaminantes orgánicos persistentes presentado al citado Comité, acerca de los “mecanismos existentes para brindar asistencia técnica y financiera a los países en desarrollo y a los países con economías en transición para proyectos relacionados con el medio ambiente”³. Además, este estudio tiene en cuenta la información disponible en relación con un estudio sobre las consideraciones financieras relativas al enfoque estratégico para la gestión de los productos químicos a nivel internacional (SAICM) y la labor preliminar que realiza la secretaría del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación en el contexto de los organismos de financiación internacionales, regionales y bilaterales, para solicitar asistencia de las Partes en el Convenio de Basilea. No obstante, durante la preparación de este informe, los estudios preliminares sobre las consideraciones financieras del SAICM y del Convenio de Basilea, no se habían finalizado ni se dispuso de ellos.

1.2. Alcance y estructura del estudio

3. En este estudio se examinan y comparan los mecanismos financieros establecidos por las Partes de los acuerdos ambientales multilaterales para facilitar y posibilitar que los países en desarrollo apliquen dichos acuerdos. Además, en el estudio se examina el Fondo para el Medio ambiente Mundial (FMAM), que obra como entidad operativa provisional para varios mecanismos financieros de acuerdos ambientales multilaterales. El estudio no abarca bancos de desarrollo regionales, ayuda bilateral,

¹ Decisión RC-1/5, UNEP/FAO/RC/COP.1/33 (2004).

² *Recursos financieros y mecanismos financieros*, UNEP/FAO/PIC/INC.2/4 (1996).

³ *Existing Mechanisms for Providing Technical and Financial Assistance to Developing Countries and Countries with Economies in Transition for Environmental Projects*, UNEP/POPS/INC.2/INF/4 (1998).

inversiones del sector privado u organizaciones no gubernamentales que obran en la esfera del desarrollo, todas las cuales pueden ser fuentes de asistencia financiera importantes para los países en desarrollo que son Partes del Convenio de Rotterdam. El estudio tampoco evalúa los montos de financiación necesarios para la aplicación del Convenio de Rotterdam, ni aborda los medios legales por los cuales se puede adoptar un mecanismo financiero (por ejemplo, en virtud de una decisión de la Conferencia de las Partes, de una enmienda al Convenio, etc.).

4. El estudio se divide en cinco partes:

La primera parte corresponde a la Introducción.

La segunda parte comprende una clasificación, según el modelo o el tipo, de los mecanismos financieros de acuerdos ambientales multilaterales.

La tercera parte presenta un resumen del estado actual de la financiación de la asistencia técnica en el marco del Convenio de Rotterdam.

La cuarta parte contiene un examen y una evaluación de los mecanismos financieros establecidos por los acuerdos ambientales multilaterales, y también se examina el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM).

La quinta parte contiene opciones que se presentarían a la Conferencia de las Partes del Convenio de Rotterdam en su segunda reunión para su consideración.

5. La cuarta parte contiene un examen de las entidades y los mecanismos financieros siguientes:

- a) El Fondo Fiduciario de Cooperación Técnica del Convenio de Basilea;
- b) El Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono;
- c) El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM);
- d) El mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes;
- e) El Fondo de Adaptación del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y
- f) El Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.

6. Se seleccionaron estos seis mecanismos y entidades porque cada uno de ellos representa un enfoque distinto de la prestación de asistencia financiera a los países en desarrollo, con el fin de ayudarles a lograr los objetivos de un acuerdo ambiental multilateral. La información sobre cada uno de ellos se presenta de acuerdo al esquema siguiente (modificado ligeramente en el caso del FMAM y de los fondos administrados por el FMAM):

- a) Antecedentes del acuerdo ambiental multilateral y tema del que trata;
- b) Obligaciones básicas del tratado;
- c) Propósito y enfoque del mecanismo financiero;
- d) Establecimiento del mecanismo;
- e) Administración del mecanismo;
- f) Procedencia de los fondos;
- g) Procedimientos para la obtención de asistencia del mecanismo, incluida la elegibilidad y disponibilidad de los diferentes niveles de financiación y
- h) Rendición de cuentas y disposiciones relativas a la vigilancia y evaluación.

7. El examen de cada uno de estos mecanismos o entidades concluye, finalmente, con una evaluación de sus ventajas y desventajas y su idoneidad como opción para su consideración por la Conferencia de las Partes del Convenio de Rotterdam. Esta evaluación se basa en dos cuestiones distintas pero relacionadas:

- 1) Idoneidad de un determinado *modelo* o *tipo* de mecanismo financiero para el Convenio de Rotterdam y

- 2) Pertinencia de la utilización de un *mecanismo financiero existente* (o una entidad operacional) para el Convenio de Rotterdam.
8. Al evaluar la idoneidad de los *modelos* y de los *mecanismos existentes*, se han de tener en cuenta los criterios siguientes:
- a) Eficacia, incluidas la sostenibilidad, previsibilidad y fiabilidad de un financiamiento suficiente;
 - b) Viabilidad, incluidas las modalidades operacionales (funcionalidad) y viabilidad política;
 - c) Eficiencia, incluida la determinación de si el mecanismo duplica servicios brindados por otros mecanismos o servicios financieros;
 - d) Rendición de cuentas de la entidad operacional a la Conferencia de las Partes; y
 - e) Transparencia para las Partes y el público, en general.
9. Al evaluar la idoneidad de un *mecanismo existente* (o entidad operativa) para el Convenio de Rotterdam, se han de tener en cuenta los criterios adicionales siguientes:
- a) Elementos en común de las Partes ;
 - b) Superposición de necesidades de carácter técnico;
 - c) Complementación de las intervenciones (por ejemplo, si las intervenciones satisfacen al logro de un objetivo de política global o suponen un valor añadido); y
 - d) Elementos comunes de los productos químicos.
10. Estos criterios adicionales pueden ser especialmente importantes para determinar la pertinencia de reunir diferentes acuerdos ambientales multilaterales con arreglo a grupos temáticos. Al utilizar un único mecanismo financiero para un grupo temático sería posible formular proyectos que respondieran a las obligaciones de todos o al menos de varios de los AAM bajo el grupo temático en cuestión. Este enfoque podría ayudar a integrar actividades de acuerdos ambientales multilaterales de un grupo temático en el plano nacional (o regional) y de ese modo lograr beneficios medioambientales globales, de forma más eficiente y eficaz.

2. Modelos de mecanismos financieros: función y administración

11. Para establecer comparaciones, es preciso definir los mecanismos financieros de los AAM según su *función* y según el tipo de *administración*.
12. En cuanto a la **función**, el mecanismo debe cumplir una función de *financiación* o de *coordinación*. Los *mecanismos de financiación* brindan asistencia financiera para satisfacer las necesidades de carácter técnico y de capacitación de un país. Los mecanismos de financiación pueden recibir sus recursos financieros mediante contribuciones voluntarias, contribuciones obligatorias o indicativas, o una combinación de contribuciones voluntarias y contribuciones obligatorias. El mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes es un mecanismo de financiación.
13. Por el contrario, la función básica de los *mecanismos de coordinación* no consiste en proveer financiación. Su función consiste en colaborar en la “movilización de recursos” determinando fuentes externas de financiación y asistencia y ayudando a los países a solicitar esa financiación y asistencia. El Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación es un mecanismo de coordinación. En algunos casos, un mecanismo puede desempeñar tanto las funciones de coordinación como las de financiación.
14. La **Administración** es competencia de la entidad que dirige el mecanismo financiero. Esas entidades pueden ser entidades operativas *independientes* o de *fines múltiples*. Las *entidades operacionales independientes* son “específicas al tratado”, por ejemplo cuando administran únicamente el mecanismo de un acuerdo ambiental multilateral. Puede tratarse de una entidad existente en virtud del acuerdo multilateral (como la secretaría) o bien pueden ser establecidas con el único propósito de administrar el mecanismo financiero del tratado. Por ejemplo, el Fondo Fiduciario de Cooperación Técnica del Convenio de Basilea es administrado por una entidad existente, la secretaría del Convenio de Basilea. El Fondo Multilateral para la aplicación del Protocolo de Montreal es administrado por un

Comité Ejecutivo, asistido por una Secretaría del Fondo, y ambos fueron establecidos por las Partes en el Protocolo de Montreal con el propósito de administrar el mecanismo financiero.

15. Una *entidad operacional de fines múltiples* administra los mecanismos financieros de más de un acuerdo ambiental multilateral. Además brinda asistencia en esferas fuera del ámbito de los acuerdos multilaterales que administra. Las Partes en un acuerdo ambiental multilateral negocian la modalidad bajo la cual la entidad de fines múltiples administrará su mecanismo financiero. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) es la única entidad operacional de fines múltiples de los acuerdos ambientales multilaterales.

Función	Administración
<u>Financiación</u> 1. Contribuciones voluntarias 2. Contribuciones obligatorias o indicativas 3. Combinación de ambas modalidades	<u>Independiente</u> 1. Entidad existente (por ejemplo, secretaría del convenio) 2. Entidad nueva (por ejemplo, Comité Ejecutivo del Fondo Multilateral)
<u>Coordinación</u> (movilización de recursos)	<u>Fines múltiples</u> (por ejemplo, el FMAM)

Nota: En las descripciones de sus relaciones con los convenios, frecuentemente se hace referencia al FMAM como un “mecanismo financiero”⁴. Con la excepción de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, esa expresión es técnicamente incorrecta. Tal como se establece en el Instrumento para el establecimiento del FMAM Reestructurado y se estipula claramente en los pasajes pertinentes de los convenios sobre el cambio climático, la diversidad biológica y en el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, el FMAM es la entidad que, “de manera provisional”, *instrumentaliza* los mecanismos financieros de dichos convenios⁵.

3. Financiación de la asistencia técnica en el marco del Convenio de Rotterdam

3.1. Resumen de las negociaciones

16. Desde el primer período de sesiones del CIN, los países en desarrollo y los países con economías en transición han hecho hincapié en la importancia de la asistencia financiera para su capacidad de aplicar un procedimiento de CFP jurídicamente vinculante. Las deliberaciones sobre un posible mecanismo financiero se pospusieron hasta el tercer período de sesiones del CIN, a fin de que los delegados dispusieran de tiempo para examinar la nota sobre recursos y mecanismos financieros que preparó la Secretaría para el segundo período de sesiones del CIN⁶. En los períodos de sesiones tercero y cuarto del CIN, un grupo de contacto oficioso establecido por elaboró y perfiló los elementos sobre recursos y mecanismos financieros para su posible inclusión en el Convenio. Sin embargo, los gobiernos no pudieron llegar a un consenso sobre la cuestión, y el texto final del convenio que se acordó en el quinto período de sesiones del CIN no incluyó disposiciones para un mecanismo financiero. Desde ese entonces, e incluso en la primera reunión de la Conferencia de las Partes, muchos gobiernos han seguido subrayando la necesidad de contar con un mecanismo financiero eficaz para ayudar a los países en desarrollo y a los países con economías en transición a aplicar el Convenio.

3.2. Resumen de las necesidades en materia de asistencia técnica

17. En el artículo 16 del Convenio de Rotterdam se establece lo siguiente:

⁴ Véase por ejemplo, Fondo para el Medio Ambiente Mundial, *Participantes: Convenios* (sin fecha), en <http://www.gefweb.org/participants/Conventions/conventions.html> (última consulta, 22 de abril de 2005).

⁵ Véase, por ejemplo, Fondo para el Medio Ambiente Mundial, Instrumento Constitutivo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial Reestructurado (enmendado en 2002), párrafo 6 (de aquí en adelante el Instrumento del FMAM) donde se estipula que el FMAM “se encargará de la dirección del mecanismo financiero para..” la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, proporcionará “la estructura institucional necesaria para el funcionamiento del mecanismo financiero” para la aplicación del Convenio sobre la Diversidad Biológica y será “la entidad encargada del funcionamiento del mecanismo financiero” del Convenio de Estocolmo.

⁶ UNEP/FAO/PIC/INC.2/4 (1996).

Las Partes, teniendo en cuenta especialmente las necesidades de los países en desarrollo y los países con economías en transición, cooperarán en la promoción de la asistencia técnica para el desarrollo de la infraestructura y la capacidad necesarias para el manejo de los productos químicos a efectos de la aplicación del presente Convenio. Las Partes que cuenten con programas más avanzados de reglamentación de los productos químicos deberían brindar asistencia técnica, incluida capacitación, a otras Partes para que éstas desarrollen la infraestructura y la capacidad de manejo de los productos químicos a lo largo de su ciclo de vida.

18. El artículo 16 es un artículo importante y útil del Convenio. No obstante, según la experiencia obtenida en el marco de otros AAM, es probable que las disposiciones del artículo 16 no logren, por sí solas, la satisfacción de todas las necesidades de los países en desarrollo y los países con economías en transición en materia de asistencia técnica.

19. Los tipos de necesidades de asistencia técnica para las cuales los países en desarrollo y los países con economías en transición tal vez requieran asistencia financiera se enuncian en un informe preparado por la secretaría presentado al CIN en su décimo período de sesiones, y en un estudio presentado por la secretaría al CIN en su 11º período de sesiones⁷. Las necesidades en materia de asistencia técnica enumeradas pueden dividirse en dos categorías: creación de la capacidad a nivel nacional y el intercambio de información. Entre los requisitos en materia de creación de capacidad a nivel nacional cabe citar la información de los encargados de formular políticas, el fortalecimiento de la capacidad legislativa y administrativa, el mejoramiento de la coordinación y la comunicación y la capacitación del personal. Entre las necesidades en materia de intercambio de información cabe citar la creación de capacidad para el mayor uso de la Internet y métodos de capacitación alternativos. En el informe y el estudio también se mencionaba la necesidad de establecer o consolidar sistemas y mecanismos nacionales para la adquisición, almacenamiento y distribución de información pertinente a las partes que corresponda, así como la asistencia para establecer mecanismos de participación para los interesados directos.

3.3. Oportunidades actuales de financiación

20. En su primera reunión, la Conferencia de las Partes estableció un fondo fiduciario especial voluntario con carácter provisional para el período 2005-2006⁸. El fondo fiduciario especial voluntario está destinado a ayudar a los países en desarrollo y a los países con economías en transición a participar en las reuniones del Convenio y a facilitarles la aplicación y ratificación del Convenio. Tanto los países que son Partes como aquellos que no lo son pueden efectuar contribuciones al fondo⁹. La secretaría informará sobre el estado de las contribuciones al fondo en los informes financieros que se prepararán para la segunda reunión de la Conferencia de las Partes.

21. Asimismo, la Conferencia de las Partes ha invitado a los países desarrollados a que ayuden a los países en desarrollo a establecer sistemas integrados de gestión de los productos químicos en el contexto de los marcos existentes de cooperación regional¹⁰. También se ha invitado a las instituciones financieras existentes, tales como el FMAM y el Banco Mundial, a que presten apoyo para la gestión de los productos químicos y fomenten las sinergias entre esas actividades y las medidas necesarias para que los países en desarrollo puedan poner en práctica adecuadamente las disposiciones del Convenio¹¹.

22. En lo que respecta al FMAM, el establecimiento de la esfera de actividad sobre contaminantes orgánicos persistentes ha presentado ciertas oportunidades para proporcionar recursos a países en desarrollo que son Partes en el Convenio de Rotterdam. Tanto el Convenio de Rotterdam como el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes requieren una capacidad jurídica y normativa y una infraestructura institucional para la gestión de los productos químicos de carácter análogo. El fortalecimiento de esos tipos de capacidad en relación con la aplicación del Convenio de Estocolmo puede redundar en el fortalecimiento de la capacidad de los países para aplicar el Convenio

⁷ *Recopilación y análisis de los resultados y conclusiones de los cursos prácticos sobre el Convenio de Rotterdam*, UNEP/FAO/PIC/INC.10/21 (2003); *Estudio de las necesidades en materia de asistencia técnica*, UNEP/FAO/PIC/INC.11/INF/1/Add.1 (2004).

⁸ Decisión RC-1/17, UNEP/FAO/RC/COP.1/33 (2004).

⁹ El monto presupuestado para 2005 es US\$745.844 y para 2006, US\$932.579.

¹⁰ Decisión RC-1/14, UNEP/FAO/RC/COP.1/33 (2004).

¹¹ *Id.*

de Rotterdam, y viceversa. En consecuencia, al evaluar una propuesta de un proyecto sobre contaminantes orgánicos persistentes, el FMAM tal vez pueda sugerir modos de tratar aquellas sustancias que no sean contaminantes orgánicos persistentes, lográndose beneficios en relación con el Convenio de Rotterdam a un costo adicional relativamente bajo, y el FMAM podría gestionar la cofinanciación de la parte del proyecto que no guarde relación con contaminantes orgánicos persistentes.

23. Al movilizar recursos para los países que lo solicitan, el Banco Mundial integra consideraciones sobre la gestión de los productos químicos en sus Estrategias de asistencia a los países. Por ejemplo, en el Programa de Reservas de África, el análisis de la elegibilidad de un país de recibir información para proyectos de eliminación o prevención tiene en cuenta la ratificación de acuerdos tales como los convenios de Estocolmo, Basilea y Rotterdam y la Convención de Bamako o su adhesión a alguno de ellos. El Banco aclara que las “actividades destinadas al fortalecimiento institucional, la elaboración de marcos normativos y la creación de capacidad en la esfera de la seguridad de los productos químicos en los países africanos tienen el potencial de cumplir los objetivos del Convenio de Rotterdam y del Programa de Reservas de África”¹².

4. Mecanismos financieros existentes de los acuerdos ambientales multilaterales

24. La cuarta parte de este estudio comienza con un análisis y una evaluación de dos tipos de mecanismos financieros independientes: el Fondo Fiduciario de cooperación técnica voluntario del Convenio de Basilea y el Fondo Multilateral de carácter obligatorio establecido en el marco del Protocolo de Montreal. A continuación, en la cuarta parte se analiza el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, la única entidad operacional de fines múltiples para los AAM. Posteriormente, en esta parte se examinan brevemente dos mecanismos de financiación que en la actualidad administra el FMAM: el mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo sobre COP y el Fondo de Adaptación del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. La parte cuarta concluye con el examen de un mecanismo de coordinación (movilización de recursos), el Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.

4.1. Mecanismo independiente con contribuciones voluntarias: el Fondo fiduciario de cooperación técnica del Convenio de Basilea

25. El Fondo fiduciario para ayudar a los países en desarrollo y otros países que necesitan asistencia técnica (Fondo fiduciario de cooperación técnica) es un mecanismo de carácter voluntario establecido en el marco del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación. El Fondo es administrado por el Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con la aprobación del Consejo de Administración del PNUMA, con arreglo al Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas¹³.

26. Al igual que el Fondo fiduciario de cooperación técnica, el Fondo fiduciario especial voluntario establecido por la Conferencia de las Partes en el Convenio de Rotterdam en su primera reunión es un mecanismo financiero voluntario e independiente. Así, la experiencia adquirida en el marco del Convenio de Basilea pueden dar una indicación de la manera operacional que podría adoptar el fondo fiduciario especial voluntario del Convenio de Rotterdam.

4.1.1. Antecedentes: el Convenio de Basilea

27. El carácter más estricto de la normativa ambiental en los países industrializados desde fines del decenio de 1980 encareció mucho la eliminación de los desechos peligrosos en esos países. Muchas empresas comenzaron a enviar desechos peligrosos de esos países a países en desarrollo y de Europa oriental para deshacerse de ellos de manera más económica. La indignación internacional que provocó

¹² Sitio web del Programa de Reservas de África, *Program Overview* (2003), disponible en <http://www.africastockpiles.org/pdf/infosheets.pdf>.

¹³ *Asuntos financieros*, Decisión VI/41, UNEP/CHW.6/40, 173 (2003).

esa práctica dio lugar a la negociación y aprobación, en 1989, del Convenio de Basilea¹⁴. El Convenio entró en vigor el 5 de mayo de 1992. Al 1º de abril de 2005 contaba con 165 Partes.

4.1.2. Obligaciones básicas dimanantes del tratado

28. Los objetivos del Convenio de Basilea son reducir al mínimo la generación y el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y velar por que tales desechos se traten y eliminen lo más cerca posible de la fuente y de manera ambientalmente racional. El Convenio abarca los desechos tóxicos y ecotóxicos, venenosos, explosivos, corrosivos, inflamables e infecciosos.

29. El Convenio establece un marco para controlar el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos. Los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos u otros desechos sólo pueden tener lugar previa notificación por escrito por el Estado de exportación a las autoridades competentes de los Estados de importación y tránsito, si corresponde. Cada envío de desechos peligrosos u otros desechos debe ir acompañado de un documento de movimiento desde el punto en que comienza el movimiento transfronterizo hasta el punto de eliminación. Los envíos de desechos peligrosos sin esos documentos son ilícitos. Asimismo, está terminantemente prohibido exportar esos desechos si el Estado de exportación “tiene razones para creer que los desechos de que se trate no serán eliminados de manera ambientalmente racional.” Sin embargo, los movimientos transfronterizos pueden tener lugar si el Estado de exportación no tiene la capacidad de gestionar o eliminar los desechos peligrosos de manera ambientalmente racional. En el Convenio también se formulan criterios para la “gestión ambientalmente racional” de desechos, que exigen que las Partes adopten medidas prácticas para minimizar la generación de desechos peligrosos controlando su almacenamiento, transporte, tratamiento, reutilización, reciclado, recuperación y eliminación final.

30. Además, las Partes adoptaron una enmienda del Convenio, la Enmienda sobre la Prohibición, para prohibir la exportación de desechos peligrosos para su eliminación final, recuperación o reciclado de los países desarrollados, de la OCDE a los países en desarrollo. Las Partes adoptaron también un Protocolo sobre responsabilidad e indemnización para abordar el tema de los daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos, incluidos los incidentes debido al tráfico ilícito. Todavía no han entrado en vigor ni la Enmienda sobre la Prohibición ni el Protocolo sobre responsabilidad.

4.1.3. Fondo fiduciario de cooperación técnica: objetivo y enfoque

31. El Fondo fiduciario de cooperación técnica está destinado a ayudar a los países en desarrollo y otros países que necesitan asistencia técnica para aplicar el Convenio de Basilea. El Fondo proporciona apoyo financiero para: a) la asistencia técnica, la capacitación y la creación de capacidad; b) los centros regionales del Convenio de Basilea; c) la participación de representantes de las Partes que son países en desarrollo y de las Partes que son países con economías en transición en las reuniones del Convenio, y d) los casos de asistencia de emergencia y de indemnización por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y de otros desechos y su eliminación¹⁵.

32. Como el Fondo sólo cuenta con un volumen limitado de recursos, la mayor parte de ellos asignados a fines específicos, en general únicamente puede financiar una cantidad relativamente pequeña de proyectos. En consecuencia, el Fondo habitualmente realiza pequeñas donaciones, algunas de las cuales se usan para ejecutar proyectos con la esperanza de que puedan replicarse o sentar las bases para operaciones de mayor escala.

4.1.4. Establecimiento del Fondo

33. En el artículo 14 del Convenio de Basilea se recomienda el establecimiento de centros regionales o subregionales de capacitación y transferencia de tecnología con respecto al manejo de desechos peligrosos y otros desechos y la reducción al mínimo de su generación. Asimismo, en el artículo 14 se dispone que las “Partes adoptarán una decisión sobre el establecimiento de mecanismos de financiación apropiados *de carácter voluntario*” (cursiva agregada). Además, se requiere que se

¹⁴ Sitio del Convenio de Basilea en la Web, *Origins of the Convention* (sin fecha), en <http://www.basel.int/pub/basics.html#top> (consultado por última vez el 15 de abril de 2005).

¹⁵ *Asuntos financieros*, Decisión VI/41, página 184.

examine la conveniencia de establecer un fondo rotatorio para prestar asistencia, en situaciones de emergencia, con el fin de reducir al mínimo los daños debidos a accidentes causados por el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos.

34. De conformidad con el artículo 14, la Conferencia de las Partes estableció el Fondo fiduciario de cooperación técnica en su primera reunión en 1992. El Fondo se estableció por un período inicial de dos años. Desde entonces, su mandato se ha ampliado periódicamente. En su sexta reunión, que tuvo lugar en 2003, la Conferencia de las Partes amplió el ámbito del Fondo de cooperación técnica para que incluyera la asistencia a países en desarrollo y países con economías en transición que se enfrentarían casos de emergencia resultantes del movimiento transfronterizo de desechos peligrosos¹⁶.

4.1.5. Administración

35. El Fondo fiduciario de cooperación técnica es administrado por el PNUMA, con arreglo al Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas y el mandato aprobado por la Conferencia de las Partes¹⁷. La secretaría del Convenio de Basilea gestiona el Fondo. La secretaría presta asistencia, con sujeción a los recursos financieros de que disponga, que incluye la prestación de asesoramiento y la respuesta a las solicitudes de información y documentación relativas al Convenio.

36. El presupuesto del Fondo de cooperación técnica para 2004 ascendía a 5.340.000 dólares EE.UU.. De ese monto, aproximadamente 1.260.000 dólares EE.UU. estaban destinados a financiar la concurrencia a las reuniones del convenio, y el 13% (615.000 dólares EE.UU.) representaba los gastos de administración¹⁸. Los presupuestos para 2005-2006 fueron mucho más elevados, 17.800.000 y 12.300.000 dólares EE.UU., respectivamente, debido a los planes de actividades de los centros regionales del Convenio de Basilea. Sin embargo, en todos los casos, estos presupuestos reflejan la suma de las necesidades formuladas por las Partes y la prestación de asistencia para representantes de los países en desarrollo para participar en las reuniones del Convenio. Los presupuestos no indican los ingresos reales, que generalmente han resultado ser muy inferiores. Por ejemplo, mientras que el presupuesto del Fondo para 2003 era de 4.550.000 dólares EE.UU., la suma realmente recaudada de todas las fuentes fue inferior a 1.420.000 dólares y los gastos reales de proyectos en 2003 ascendieron a 1.150.000 dólares¹⁹.

4.1.6. Origen de los fondos

37. Las contribuciones al Fondo de cooperación técnica son de carácter voluntario. La Conferencia de las Partes exhorta a todas las Partes y a los Estados que no son Partes, las organizaciones internacionales, incluidos los bancos de desarrollo, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado a efectuar contribuciones financieras²⁰. Hasta el momento las contribuciones han provenido casi exclusivamente de las Partes y los signatarios del Convenio.

38. De 1999 a septiembre de 2004, las contribuciones voluntarias al Fondo fiduciario de cooperación técnica ascendieron a un total de 4.520.000 dólares. Casi todas las contribuciones estaban asignadas a la participación de los países en desarrollo en las reuniones o a actividades de proyectos específicos. Las pocas contribuciones no asignadas a fines específicos se usaron para la participación de los delegados de los países en desarrollo y de los países con economías en transición²¹.

4.1.7. Obtención de asistencia

39. Dado que la mayoría de los contribuyentes al Fondo fiduciario de cooperación técnica aportan contribuciones para fines específicos y que todas las contribuciones son voluntarias, el Fondo no tiene un flujo estable de recursos financieros discrecionales disponible. Así pues, la secretaría no ha

¹⁶ *Directrices provisionales para la aplicación de la decisión V.32 "Ampliación del ámbito del Fondo Fiduciario de Cooperación Técnica"*, Decisión VI/14, apéndice, UNEP/CHW.6/40 (2003).

¹⁷ *Asuntos financieros*, Decisión VI/41, página 184.

¹⁸ *Id.* páginas 184-85.

¹⁹ *Información financiera adicional, Adición*, UNEP/CHW.7/INF/17/Add.1, página 10 (2004).

²⁰ *Asuntos financieros*, Decisión VI/41, página 184.

²¹ *Información financiera adicional*, UNEP/CHW.7/INF/17, página 23 (2004).

instituido un procedimiento oficial para presentar propuestas de proyectos. En cambio, la secretaría asigna las donaciones para proyectos según las circunstancias. Cuando el Fondo tiene (o la secretaría prevé que el Fondo tendrá) recursos disponibles, ésta selecciona y ejecuta proyectos basados en las necesidades formuladas por las Partes, o proporciona fondos en respuesta a una propuesta de proyecto presentada por una parte. Los proyectos se distribuyen en forma equitativa de acuerdo con las diversidades y especificidades regionales y nacionales según corresponda.

40. Casi todos los proyectos se llevan a cabo con contribuciones para fines específicos y la mayoría son de pequeña escala. También se han realizado proyectos de mayor envergadura. Por ejemplo, el gobierno de un país desarrollado contribuyó 1 millón de Euros para financiar el restablecimiento de un centro regional. Sin embargo, el sistema de asignaciones para fines específicos y la escasez de recursos financieros hacen que la norma en el marco del Fondo sean los proyectos relativamente pequeños.

41. El Fondo cuenta con un procedimiento especial para la asistencia de emergencia. Los Estados Partes que son países en desarrollo o países con economías en transición pueden recibir asistencia de emergencia. Las condiciones para determinar la elegibilidad se basarán en la categorización de los niveles de desarrollo de los países preparada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Los países que necesitan tal asistencia pueden presentar sus solicitudes directamente a la secretaría. Las instrucciones y el formato para presentar las solicitudes se encuentran en las directrices provisionales en <http://www.basel.int/meetings/interguide00.html>. Al 1º de abril de 2005, ninguna Parte había solicitado asistencia de emergencia en el marco de este proceso.

4.1.8. Responsabilidad; disposiciones relativas a la supervisión y la evaluación

42. La secretaría del Convenio de Basilea, en calidad de entidad gestora del Fondo fiduciario de cooperación técnica, es plenamente responsable ante la Conferencia de las Partes. Periódicamente, la secretaría presenta estados financieros e informes conexos respecto del Fondo a la Conferencia de las Partes, la Mesa Ampliada, funcionarios de la Conferencia de las Partes y representantes de las regiones geográficas responsables de brindar orientación sobre cuestiones administrativas y de procedimientos, y el “Grupo de Trabajo de composición abierta”, órgano subsidiario del Convenio que ayuda a la Conferencia de las Partes a llevar a cabo el plan de trabajo del Convenio, formular políticas operacionales y las decisiones de la Conferencia de las Partes, y a examinar su aplicación.

43. No existen disposiciones para la evaluación oficial e independiente del Fondo. La Mesa Ampliada ha realizado exámenes y evaluaciones periódicos de las operaciones del Fondo, que a su vez se usan para informar a la Conferencia de las Partes. Se trata de procesos internos cuyos resultados no están a disposición del público.

4.1.9. Ventajas y desventajas

44. Como se mencionó más arriba, el Fondo fiduciario especial voluntario del Convenio de Rotterdam, al igual que el Fondo fiduciario de cooperación técnica del Convenio de Basilea, es un mecanismo financiero voluntario e independiente. Así, la experiencia adquirida en el marco del Convenio de Basilea puede dar una indicación del posible funcionamiento del fondo fiduciario especial voluntario del Convenio de Rotterdam.

45. En su última reunión, la Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea examinó un informe preparado por la Mesa Ampliada y el Grupo de Trabajo de composición abierta titulado “Movilización de recursos para un futuro más limpio: aplicación del Convenio de Basilea”. Respecto del Fondo fiduciario de cooperación técnica, en el informe se concluyó lo siguiente:

Hasta ese momento este fondo sólo ha aportado un volumen limitado de recursos, la mayor parte de ellos asignados a fines específicos, entre los que se incluyen los gastos de viaje de representantes de países en desarrollo y otros países que requieren asistencia a las reuniones oficiales. Por tanto, el Convenio de Basilea, pese a su amplitud, ámbito, composición de carácter mundial y la necesidad universal de las naciones en desarrollo de elaborar estrategias y mecanismos para [la gestión ambientalmente racional] de los desechos, corre peligro de convertirse en un Convenio “desamparado”, sin capacidad para ayudar a las Partes que son países en desarrollo y

países con economías en transición a aplicar sus disposiciones, debido a la falta de los recursos necesarios²².

46. La Conferencia de las Partes respondió a este informe solicitando al Grupo de Trabajo de composición abierta que determinara “la viabilidad jurídica e institucional de mecanismos financieros del Convenio [de Basilea] apropiados y predecibles”²³. Así pues, el Convenio de Basilea, que, al igual que el Convenio de Rotterdam, sólo cuenta con un fondo voluntario para ayudar a las Partes que son países en desarrollo, evaluará la posibilidad de aumentar su capacidad de proporcionar asistencia financiera.

47. Al pedir a la secretaría que se ocupara de gestionar el Fondo fiduciario de cooperación técnica, la Conferencia de las Partes ha asignado a la secretaría una responsabilidad que posiblemente exceda las funciones que se le asignaron en un principio en virtud del Convenio de Basilea. Sin embargo, este enfoque tal vez haya ahorrado algunos costos, ya que evitó la necesidad de establecer una nueva institución o de negociar un acuerdo con una entidad operacional externa. Asimismo, la gestión del Fondo por parte de la secretaría tal vez haya contribuido a que éste haya tenido que rendir cuentas a la Conferencia de las Partes en mayor medida que hubiera tenido que hacerlo una entidad operacional externa.

48. A pesar de las graves restricciones de financiación con las que debe funcionar, gracias al Fondo se han ejecutado proyectos experimentales de pequeña escala. Se desconoce la medida en que estos proyectos experimentales han sido pioneros de proyectos de mayor envergadura y permanencia. La manera circunstancial con que se han desarrollado estos proyectos, producto de una financiación imprevisible y escasa tal vez haya tenido un efecto negativo en la transparencia ante las Partes y el público, dado que apenas se han establecido procedimientos o calendarios para la aprobación de proyectos que los interesados directos conozcan y puedan seguir. El Fondo ha logrado proporcionar asistencia a muchos representantes de Partes que son países en desarrollo para asistir a las reuniones del Convenio.

49. Desde 1999, el Convenio de Basilea se ha centrado alternativamente en la aplicación en los ámbitos regional y nacional. Por lo tanto, la financiación requerida ahora es mucho más elevada que antes, y dado el carácter voluntario del Fondo de cooperación técnica éste no puede brindar los recursos financieros suficientes y necesarios para poner en práctica proyectos de mediana a gran escala. Las contribuciones hasta la fecha han sido bastante modestas y han permanecido inalteradas pese al gran aumento del número de Partes en el Convenio de Basilea. Los ingresos anuales del Fondo son sistemática y drásticamente menores que las necesidades presupuestadas. El aspecto más predecible del Fondo es la imposibilidad de que los ingresos satisfagan las necesidades. Asimismo, el hecho de que casi todas las contribuciones al Fondo estén asignadas para fines específicos implica que el Fondo está impulsado principalmente por los donantes, por lo que el Fondo no puede elaborar una estrategia coherente y amplia para la formulación de proyectos.

50. Dadas las limitaciones del Fondo de cooperación técnica, no queda claro si sería indicado que el Convenio de Rotterdam utilizara un Fondo o un mecanismo análogos. Sin embargo, quizás convendría que los Convenios de Basilea y Rotterdam contaran con un fondo o entidad operacional común si el flujo de ingresos del fondo fuera suficiente y previsible. Por ser AAM mundiales, los dos convenios tienen un gran número de Partes en común. Incluso el hecho de que ambos se inscriben en la misma esfera temática amplia de la gestión de productos químicos a nivel internacional es un hecho mucho más importante. Asimismo, dado que la aplicación eficaz del Convenio de Rotterdam puede ayudar a alcanzar el objetivo de reducir al mínimo los desechos previstos en el Convenio de Basilea, los beneficios relacionados con el Convenio de Rotterdam probablemente podrían lograrse a un costo marginal bajo si el Convenio de Basilea contara con disposiciones adecuadas para la financiación de proyectos.

51. Dado que los dos convenios se encargan de etapas distintas del ciclo de vida de los productos químicos, no existe gran superposición respecto de las necesidades técnicas. Así pues la formación de un grupo temático formado únicamente por los Convenios de Basilea y Rotterdam quizás no sea de gran utilidad. No obstante, si el grupo temático incluyera instrumentos internacionales relativos a la gestión

²² *Movilización de recursos para un futuro más limpio: aplicación del Convenio de Basilea* UNEP/CHW.7/INF/8, página 15 (2004).

²³ *Financiación sostenible*, Decisión VII/40, Informe de la séptima reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea, UNEP/CHW.7/33, página 78 (2005).

de los productos químicos que abarcaran todo el ciclo de vida de esos productos, tales como el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes y los instrumentos que pudieran derivarse del Enfoque Estratégico para la Gestión de los Productos Químicos a nivel internacional (SAICM), sería lógico que los Convenios de Basilea y Rotterdam formaran parte de ese grupo temático.

4.2. Mecanismo independiente con contribuciones obligatorias: el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal

52. El Fondo Multilateral para la aplicación del Protocolo de Montreal es un mecanismo financiero independiente establecido por las Partes del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono. Las Partes del Protocolo acuerdan, sobre una base trienal, las contribuciones al Fondo de los países desarrollados que son Partes, a partir de una evaluación de las necesidades, y se prorratan de acuerdo a la escala de cuotas de las Naciones Unidas.

4.2.1. Antecedentes: el Protocolo de Montreal

53. La capa de ozono presente en la capa estratosférica de la atmósfera protege la vida en la tierra frente a los efectos nocivos de ciertas longitudes de onda de los rayos ultravioleta de la luz solar. En el decenio de 1970, las emisiones de clorofluorocarbonos (CFC) en aplicaciones industriales estaban ligadas a la destrucción de la capa de ozono. El hecho de que la destrucción de la capa de ozono tuviera como consecuencia un daño significativo para la salud humana y el medio ambiente condujo a los gobiernos a adoptar, en 1985, un acuerdo marco, el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, para comenzar a hacer frente a ese problema. Ese mismo año se detectó un gran agujero en la capa de ozono sobre la Antártica, lo que condujo a las Partes del Convenio de Viena a negociar sin demora, en el marco del Protocolo de Montreal, una eliminación gradual de las sustancias que agotan el ozono.

54. El Protocolo de Montreal fue adoptado en 1987. Entró en vigor en 1989 y en marzo de 2005 constaba de 189 Partes. El Protocolo ha sido ajustado y enmendado en varias ocasiones para acelerar sus calendarios de eliminación, introducir medidas de control adicionales y agregar otras sustancias controladas.

4.2.2. Obligaciones básicas del tratado

55. El Protocolo establece medidas de control para reducir y eliminar la producción y el consumo de determinadas sustancias que agotan el ozono, con plazos específicos. Las Partes deben comunicar datos estadísticos anualmente y en relación con ciertos años de base sobre la producción, importación y exportación de sustancias controladas. Deben prohibir la importación y la exportación de sustancias controladas desde y hacia países que no son Partes. El Protocolo establece procedimientos para la elaboración de informes por las Partes, con el fin de que éstas notifiquen datos sobre el cumplimiento de los requisitos del tratado. Contiene disposiciones para facilitar la investigación, la concienciación pública y la elaboración y el intercambio de información sobre las mejores tecnologías, sustancias y procesos alternativos, así como sobre costos y beneficios de las estrategias de control pertinentes.

56. Los países en desarrollo que consumen 0,3 toneladas PAO per cápita, o menos, son clasificados como países que operan al amparo del artículo 5. Se les concedieron plazos ampliados para cumplir los requisitos del Protocolo relativos a la eliminación. En 2004, más de 140 Partes en el Protocolo operaban como países al amparo del artículo 5. Ahora que el Protocolo ha entrado el “período de cumplimiento”, todas las Partes, incluidos los países que operan al amparo del artículo 5, se deben ajustar a sus calendarios de eliminación.

4.2.3. El Fondo Multilateral: propósito y enfoque

57. El objetivo principal del Fondo Multilateral es prestar asistencia a los países en desarrollo que son Partes en el Protocolo, y operan al amparo del artículo 5, a cumplir las disposiciones del Protocolo, brindándoles apoyo financiero y tecnológico. El Fondo cumple con esta tarea financiando actividades como el cierre de instalaciones de producción de SAO, la reconversión de las instalaciones de fabricación existentes, la capacitación de personal, el pago de regalías y de derechos de patente de nuevas tecnologías y el establecimiento de oficinas nacionales del ozono. La asistencia financiera y técnica se brinda bajo forma de subsidios o préstamos en condiciones privilegiadas, concedidos fundamentalmente a través de cuatro organismos de ejecución.

58. El mandato del Fondo Multilateral consiste en:
- sufragar los costos incrementales acordados, derivados de la aplicación del Protocolo;
 - financiar funciones de intercambio de información que
 - a) asistan a los países en desarrollo a determinar sus necesidades en materia de cooperación;
 - b) faciliten la cooperación técnica para satisfacer esas necesidades;
 - c) distribuyan información y materiales pertinentes y celebren cursos prácticos y sesiones de capacitación, y
 - d) faciliten y supervisen otras actividades de cooperación bilateral, regional, o multilateral de que puedan disponer las Partes que son países en desarrollo; y
 - financiar el funcionamiento de la secretaría del Fondo y los gastos de apoyo conexos.

4.2.4. Establecimiento del Fondo

59. Desde la entrada en vigor del Protocolo de Montreal, sus Partes reconocieron que era necesario contar con un mecanismo que pudiese brindar asistencia técnica y financiera a los países que operan al amparo del artículo 5, para facilitar el cumplimiento de las medidas de control previstas en el Protocolo. Tras el estudio de la cuestión por un Grupo de Trabajo de composición abierta, las Partes acordaron, en 1990, enmendar el artículo 10 del Protocolo, para incluir detalles sobre el propósito, la estructura y el funcionamiento de tal mecanismo. Asimismo, establecieron en ese momento el Fondo Multilateral con carácter provisional. Dos años después, decidieron que el Fondo funcionara de forma permanente; el Fondo Multilateral permanente entró en funcionamiento en 1993.

4.2.5. Administración

60. Las Partes en el Protocolo de Montreal acordaron el mandato del Fondo Multilateral y el mandato del Comité Ejecutivo del Fondo, cuando decidieron, en 1992, establecer el Fondo permanente²⁴.

61. El *Comité Ejecutivo* administra los recursos del Fondo. El Comité está integrado por siete Partes que operan al amparo del artículo 5 (países en desarrollo) y siete Partes que no operan al amparo de ese artículo (países desarrollados). Los miembros del Comité son seleccionados anualmente por la Reunión de las Partes en el Protocolo. El Comité tiene un procedimiento de votación de doble mayoría, con el fin de garantizar que el proceso de adopción de decisiones no esté dominado ni por los donantes ni por los receptores. Sin embargo, en la práctica, todas las decisiones se toman por consenso. Ello garantiza que todos los países participantes tengan igualdad de derechos respecto a la administración del Fondo, conforme al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

62. La *secretaría del Fondo Multilateral* está integrada por 11 profesionales y 11 funcionarios de apoyo. Es responsable de las operaciones cotidianas del Fondo Multilateral y del examen de las propuestas de proyectos, la preparación de documentos sobre política, de planificación, de orientación y documentos financieros que remite al Comité Ejecutivo para su aprobación; así como de la preparación de las reuniones del Comité y la prestación de servicios a éstas.

63. Cuatro organismos de ejecución multilaterales colaboran con el Fondo Multilateral, brindándole asistencia en la formulación de proyectos y programas. Estos son el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial). Además, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente actúa como *Tesorero* del Fondo.

64. Un aspecto importante del Fondo Multilateral es la amplia infraestructura institucional y jurídica que ha generado. Los procedimientos y las orientaciones que rigen el Fondo comenzaron a ser establecidos hace más de una década y han seguido evolucionando. Durante ese lapso de tiempo, los

²⁴ Informe de la cuarta reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal, UNEP/OzL.Pro.4/15, anexos IX y X (1992).

Estados donantes han cumplido sistemáticamente sus compromisos de financiación, se han creado oficinas nacionales del ozono en cada uno de los países que operan al amparo del artículo 5. El Comité Ejecutivo y los organismos de ejecución multilaterales, junto con los organismos de ejecución bilaterales de varios de los países desarrollados que son Partes, las redes regionales y las oficinas nacionales del ozono, han creado colectivamente una red importante de formulación de proyectos, asesoramiento y seguimiento en materia de políticas y de aplicación para la consecución de los objetivos del Protocolo de Montreal.

65. Los gastos netos presupuestados de administración del Fondo Multilateral y del Comité Ejecutivo para 2005 fueron de 3,867,547 dólares de los EE.UU.²⁵.

4.2.6. Fuente de financiación

66. De conformidad con el párrafo 6 del artículo 10 en su forma enmendada del Protocolo, el Fondo Multilateral se financia con contribuciones obligatorias de los países desarrollados que son Estados miembros conforme al principio de adicionalidad. El Fondo Multilateral se repone trienalmente al nivel acordado por las Partes. La distribución de las contribuciones actuales que abona cada país donante se basan en la escala de cuotas de las Naciones Unidas. Asimismo, se alienta a las otras partes a que contribuyan, aunque esas contribuciones no son obligatorias. Las partes contribuyentes pueden brindar hasta un 20% de las obligaciones financieras bilateralmente, en forma de actividades y proyectos que reúnen las condiciones estipuladas.

67. Las promesas de contribuciones ascendieron a 2.100 millones de dólares EE.UU. durante el período comprendido entre 1991 y 2005. Para el período de 2004, la relación entre los desembolsos y los compromisos fue del 91%²⁶. El Fondo se ha repuesto cinco veces. La última reposición (2003-2005) fue de 474 millones de dólares de EE.UU.

4.2.7. Obtención de asistencia

4.2.7.1. Procedimientos de solicitud

68. Cualquier Parte que opere al amparo del artículo 5 puede recibir asistencia del Fondo Multilateral. Para las solicitudes para creación de capacidades inicial y el fortalecimiento institucional, la Secretaría del Ozono se encarga de notificar a la secretaría del Fondo de que un país ha pasado a ser Parte del Protocolo de Montreal y sus Enmiendas. Un organismo de ejecución inicia consultas con la Parte para determinar sus necesidades y formular propuestas de proyectos. El período tiempo que transcurre entre la presentación de la solicitud y su aprobación varía según el tipo de proyecto. Doce semanas antes a una de las tres reuniones anuales del Comité Ejecutivo se presentan acuerdos plurianuales basados en la ejecución, que contienen, frecuentemente actividades de inversión y actividades de otro tipo, además de los compromisos del gobierno. Otro gran número de solicitudes se presentan ocho semanas antes de las reuniones. La secretaría del Fondo examina los proyectos con el organismo de ejecución y presenta documentos con observaciones y recomendaciones al Comité Ejecutivo cuatro semanas antes de las reuniones.

69. El fin de la secretaría del Fondo es prestar asistencia a la Parte y al organismo de ejecución para comprobar que la propuesta no presenta problemas que podrían retrasar su aprobación por el Comité Ejecutivo. Más del 95% de los proyectos no plantean problemas de carácter normativo de importancia, la Parte y el organismo de ejecución y la secretaría han ultimado y acordado los pormenores. Se incluyen en una lista sencilla y reciben la aprobación general del Comité Ejecutivo. Por otra parte, los proyectos que plantean cuestiones específicas (como acuerdos plurianuales basados en los resultados entre gobiernos y el Comité Ejecutivo) requieren de una aprobación específica del Comité Ejecutivo.

4.2.7.2. Acceso a diferentes niveles de financiación

70. Los países que operan al amparo del artículo 5 son elegibles para solicitar y recibir financiación para llevar a cabo sus programas nacionales siempre que notifiquen su intención de ratificar el Protocolo de Montreal, de ese modo se preparan para cumplir el Protocolo tan pronto como estén

²⁵ Informe de la 44ª reunión del Comité Ejecutivo, UNEP/OzL.Pro/ExCom/44/73, anexo XVI en 169 (2004).

²⁶ *Idem*, en 6, párrafo 24.

jurídicamente obligados por él. Tras la ratificación, la Parte puede solicitar subsidios para todas las actividades pertinentes. En general, la siguiente actividad consiste en el establecimiento de una dependencia nacional del ozono en el seno del gobierno y financiada por el programa de fortalecimiento institucional del Fondo. El proceso de solicitud y de aprobación de asistencia para la creación de capacidad y el fortalecimiento institucional puede ser muy rápido, dependiendo del interés del país solicitante. Por ejemplo, un país que opera al amparo del artículo 5 que solicitó financiación para aplicar su programa nacional en 2004 recibió financiación tres meses después que el PNUMA presentara la solicitud al Comité Ejecutivo. La financiación para este tipo de proyectos oscila entre los 30.000 y los 500.000 dólares EE.UU.

71. Análogamente el proceso para las categorías de proyectos de mayor envergadura y complejidad, como los acuerdos plurianuales basados en los resultados depende del interés del país. Aunque esos acuerdos requieren un análisis más detallado y más tiempo, su formulación (financiada también con recursos del Fondo) es posible aprobarlos en menos de un año. Esas categorías incluyen las actividades de proyectos de inversión (centrados en la reconversión o el cierre de empresas que usan o producen SAO), planes regionales de gestión y acuerdos plurianuales entre los gobiernos y el Comité Ejecutivo. El Fondo Multilateral no se involucra habitualmente en los arreglos de cofinanciación, no obstante, en el caso de algunos proyectos los ahorros resultantes en el uso de energía han permitido obtener financiación de otras instituciones.

4.2.8. Rendición de cuentas, supervisión y evaluación

72. El Fondo Multilateral es albergado por el PNUMA y es el Fondo medioambiental de mayor envergadura. Funciona bajo la autoridad de la Reunión de las Partes en el Protocolo. El Comité Ejecutivo debe informar anualmente a la Reunión de las Partes.

73. La secretaría del Fondo supervisa las actividades del Fondo a distintos niveles. A nivel de los proyectos concretos la secretaría del Fondo examina los datos sobre la ejecución de los proyectos que presentan los organismos bilaterales y de ejecución. Examina el plan de actividades del organismo de que se trate y evalúa la manera en que el Fondo ayuda a los países en desarrollo a cumplir las metas de eliminación del Protocolo dentro de los calendarios previstos.

74. El Comité Ejecutivo supervisa estas actividades de seguimiento. Los organismos de ejecución presentan informes sobre la marcha de los trabajos al Comité Ejecutivo una vez al año. La secretaría del Fondo ha elaborado un formato modelo para dichos informes, que ha simplificado la supervisión que lleva a cabo el Comité Ejecutivo. Los proyectos que sufren retrasos se supervisan más detenidamente y se elaboran informes sobre ellos para cada reunión del Comité Ejecutivo²⁷.

75. Las evaluaciones periódicas del Fondo Multilateral son preparadas por consultores independientes con arreglo a un mandato acordado por las Partes²⁸. La evaluación más reciente indicó que, en general, la ejecución del Fondo es satisfactoria. En la evaluación se recomendaron, entre otras cosas, varias medidas relacionadas con la estructura y el número de reuniones del Comité Ejecutivo, la aplicación continua de medidas para su funcionamiento con eficacia, la supervisión de los fondos, los retrasos y los gastos generales y la gestión financiera y la gestión de las contribuciones²⁹.

4.2.9. Ventajas y desventajas

76. Frecuentemente se hace referencia al Protocolo de Montreal como el acuerdo ambiental multilateral de ámbito mundial de mayor éxito. Gran parte de ese éxito se debe al volumen de recursos financieros disponibles por conducto del Fondo Multilateral, que se basan en la evaluación de las necesidades y se han destinado con éxito, a cumplir los objetivos del Protocolo. A lo largo de los años, ha sido posible mantener el nivel de recursos, en parte por compromiso político decidido de los países donantes, un sistema relativo al cumplimiento sólido por el que la concesión de fondos se vincula al país beneficiario y el carácter obligatorio de la escala de cuotas para las contribuciones al Fondo.

²⁷ Véase en el sitio Web del Fondo Multilateral, *Monitoring* (2003), en http://www.multilateralfund.org/results_impact.htm (last viewed April 15, 2005).

²⁸ Véase en el sitio Web del Fondo Multilateral, *Evaluation* (2003), en <http://www.multilateralfund.org/evaluation.htm> (last viewed April 15, 2005).

²⁹ *Evaluación del mecanismo financiero del Protocolo de Montreal: Resumen ejecutivo*, UNEP/OzL.Pro.16/11 (2004).

77. Al funcionar como un mecanismo financiero independiente creado por la Reunión de las Partes en el Protocolo, el Fondo “tiene un único jefe” (la Reunión de las Partes) y en consecuencia siempre ha respondido y rendido cuentas a esa Reunión. El personal de la secretaría del Fondo ha podido centrarse exclusivamente y adquirir profunda experiencia práctica en la gestión y supervisión financieras y de proyectos en relación con el Protocolo de Montreal. Sin embargo, por esa misma razón los interesados que no son Partes no pueden exigir del Fondo Multilateral el mismo grado de participación y transparencia que puede pedirse del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (descrito más adelante), precisamente porque responde únicamente a un AAM y no a varios, y por consiguiente su imagen pública es menos prominente. En consecuencia, es probable que el público tenga menor acceso a sus procedimientos y a la información conexas.

78. Al igual que la mayoría de los AAM de ámbito mundial, el Protocolo de Montreal y el Convenio de Rotterdam comparten un elevado número de Partes. Sin embargo, pese a que el Protocolo reglamenta el uso de sustancias que agotan el ozono, y técnicamente, es un acuerdo sobre “productos químicos”, no se puede concluir que los dos AAM formen parte del mismo grupo temático. Así pues, frecuentemente el Protocolo de Montreal se considera más afín a la Convención sobre el Cambio Climático que a otros acuerdos sobre productos químicos como los convenios de Basilea o de Estocolmo. El Protocolo de Montreal y el Convenio de Rotterdam no contemplan los mismos productos químicos y muchos de los requisitos técnicos son distintos, dado que la mayor parte de la financiación aprobada del Fondo Multilateral se ha dedicado a actividades de proyectos de inversión que se centran en la conversión o el cierre de empresas que usan o producen SAO. Además, en general, el ámbito operacional de las dependencias nacionales del ozono de la mayoría de los países no incluye la gestión de los productos químicos.

79. Así pues, dadas esas particularidades, no parece que las intervenciones en el marco de los acuerdos tengan gran complementariedad, es decir, a simple vista parece improbable que las actividades relacionadas con productos químicos en el marco de los dos acuerdos puedan, per se, conjuntamente alcanzar un objetivo de política global compartido por ambos instrumentos o aportar algún valor añadido.

80. Sin embargo, algunas de las iniciativas en las esferas de la creación de capacidad y el fortalecimiento institucional financiadas por el Fondo Multilateral son similares a las necesarias en el marco del Convenio de Rotterdam. El Fondo financia directamente las dependencias nacionales del ozono de 139 países en desarrollo. Esas oficinas facilitan la transferencia de tecnología y la creación de capacidad en esferas tales como (desde hace poco) el comercio. Por ejemplo, algunas regiones organizan cursos prácticos conjuntos con las dependencias del ozono y funcionarios de aduanas de cada Parte de esas regiones para deliberar sobre el comercio en la medida en que guarda relación con el tráfico ilícito de SAO y con los sistemas de concesión de licencias para la importación y exportación de SAO en el marco del Protocolo. Ese tipo de actividad tiene un gran potencial de complementariedad con el Convenio de Rotterdam porque, en última instancia, es posible que en ella puedan participar los mismos funcionarios (por ejemplo, funcionarios de aduanas, de comercio y de derecho administrativo), se utilicen procedimientos similares y que las necesidades técnicas sean de carácter análogo (por ejemplo, concesión de licencias y permisos, embalaje y etiquetado, aplicación de la ley contra el tráfico ilícito, etc.) a los que requiere el procedimiento de consentimiento fundamentado previo del Convenio de Rotterdam.

81. A la luz de la complementariedad de esas actividades, el costo marginal adicional de incorporar la asistencia técnica en el marco del Convenio de Rotterdam a las actividades del Fondo Multilateral sea tal vez insignificante. En este estudio no se pretende determinar la viabilidad política de solicitar al Fondo Multilateral que funcione como el mecanismo financiero del Convenio de Rotterdam. Sin embargo, reviste importancia señalar que los países con economías en transición no pueden recibir asistencia del Fondo Multilateral y sin embargo reúnen las condiciones estipuladas para recibir asistencia del Fondo para el Medio Ambiente Mundial en el marco de la esfera de actividad relativa al agotamiento del ozono.

82. Otra cuestión que conviene estudiar es la idoneidad del tipo de *modelo* que representa el Fondo Multilateral –es decir, un mecanismo financiero independiente con contribuciones adicionales de carácter obligatorio– en relación con el Convenio de Rotterdam. Las ventajas del Fondo que se examinaron anteriormente resultan atractivas para muchos países durante las negociaciones que condujeron a la Conferencia de Río y la adopción de la Convención sobre el Cambio Climático y del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Sin embargo, como se explica más adelante en la sección 4.3.2, los Estados donantes no han estado dispuestos a crear el mismo modelo independiente de carácter obligatorio para otros AAM; en cambio, acordaron establecer el FMAM basado en esferas de

actividad. Desde ese momento (1991), no se ha establecido ningún nuevo mecanismo financiero independiente de carácter obligatorio para ningún AAM mundial ni se ha creado ningún mecanismo adicional o ampliado un mecanismo existente dentro del PNUMA.

83. Así pues, en términos de viabilidad política, tal vez no sea realista proponer la creación de un nuevo mecanismo financiero independiente con contribuciones obligatorias exclusivamente para el Convenio de Rotterdam. Sin embargo, el modelo independiente de carácter obligatorio podría ser el adecuado, tanto en términos técnicos como prácticos, para un grupo temático de acuerdos sobre productos químicos. También cabría la posibilidad de atender a ese grupo temático en el marco de una esfera de actividad nueva o ampliada del FMAM.

4.3. Entidad operacional de fines múltiples: el Fondo para el Medio Ambiente Mundial

84. El FMAM funciona como entidad operacional para varios acuerdos ambientales multilaterales importantes. Por sus características, es el único fondo de financiación de fines múltiples para los AAM que abarca múltiples convenios³⁰.

4.3.1. Objetivo y enfoque

85. El FMAM funciona “como un mecanismo de cooperación internacional con el objeto de proporcionar financiamiento nuevo y adicional, en forma de donaciones y en condiciones concesionarias, a fin de cubrir el costo adicional convenido de las medidas necesarias para lograr los beneficios convenidos para el medio ambiente mundial.”³¹ El FMAM financia los costos adicionales convenidos en seis esferas de actividad: cambio climático, diversidad biológica, aguas internacionales, agotamiento de la capa de ozono³², COP y degradación de tierras (fundamentalmente desertificación y deforestación).

86. El FMAM administra los mecanismos financieros de la Convención sobre el Clima y el Convenio sobre la Diversidad Biológica “en forma provisional”. También es la principal entidad encargada en forma provisional del funcionamiento del mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo. En todos los casos, esos mecanismos financieros existen para proveer recursos financieros suficientes y sostenibles a las partes que son países en desarrollo para ayudarlas a aplicar las disposiciones de los convenios y convenciones. El FMAM también es ahora un “mecanismo financiero” de la Convención contra la Desertificación³³. Se prevé formalizar este nuevo tipo de relación entre los convenios y convenciones y el FMAM mediante un memorando de entendimiento en 2005³⁴.

4.3.2. Establecimiento del FMAM

87. En el lapso anterior a la Conferencia de Río de 1992, muchos interesados directos abogaron por mecanismos financieros Norte-Sur para ayudar a los países del Sur a aplicar el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención sobre el Cambio Climático, que se estaban negociando en ese momento. Su argumento se basaba en el modelo del Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal. Sin embargo, la mayoría de los países donantes se opuso a la idea de crear un nuevo mecanismo financiero para cada convenio o convención, en parte porque tenían la posible fragmentación y proliferación de

³⁰ *Segundo estudio sobre los resultados globales del FMAM*, GEF/A.2/4, página 46 (2002) [en adelante OPS-2 del FMAM].

³¹ Instrumento Constitutivo del FMAM, párrafo 2.

³² Los países con economías en transición no reúnen los requisitos para recibir apoyo financiero del Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal. Del mismo modo, la esfera de actividad del FMAM relativa al agotamiento del ozono abarca “el apoyo a las economías en transición de Europa oriental y Asia central para mitigar el agotamiento de la capa de ozono (para los países no previstos en el mecanismo financiero del Protocolo de Montreal)”. OPS-2 del FMAM, página 5. En virtud de un acuerdo con el Comité Ejecutivo del Fondo Multilateral, el FMAM aplica las directrices del Fondo Multilateral a la esfera de actividad relativa al agotamiento del ozono.

³³ Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación, Decisión 6/COP.6, ICCD/COP(6)/11/Add.1 página 17 (2003).

³⁴ Consejo del FMAM, *Relaciones institucionales*, párrafo 33, GEF/C.24.7 (2004).

instituciones y estrategias financieras sin coordinación alguna. Así surgieron varias propuestas de un mecanismo de financiación conjunto³⁵.

88. El FMAM se estableció en 1991 como programa experimental. Tras la adopción del Programa 21 en la Conferencia de Río, la Convención sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, comenzaron las negociaciones para reestructurar el FMAM, que culminaron con la adopción, en 1994, del Instrumento Constitutivo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial Reestructurado. En 2002 se enmendó el Instrumento Constitutivo del FMAM para agregar la degradación de tierras y los COP a las esferas de actividad del FMAM y para incluir la administración del mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo en el mandato del FMAM.

4.3.3. Administración

89. Todo Estado Miembro de las Naciones Unidas o de cualquiera de sus organismos especializados puede ser participante en el FMAM. Todos los participantes se reúnen como la *Asamblea*. Pese a que el Instrumento Constitutivo del FMAM requiere que la Asamblea se reúna cada tres años, en la práctica ese órgano se ha reunido cada cuatro años a fin de que sus reuniones coincidieran con el ciclo de reposición. La Asamblea examina la política y las operaciones generales del FMAM, y puede aprobar enmiendas al Instrumento Constitutivo.

90. El Consejo ejerce la mayoría de las facultades decisorias y orientativas en materia de políticas del FMAM clave. Está integrado por 32 miembros de grupos de países representados y distribuidos entre países receptores y donantes. El Consejo hace las veces de centro de coordinación de los convenios y convenciones.

91. La secretaría del FMAM desempeña las funciones administrativas. Rinde cuentas al Consejo y está dirigida por un Funcionario Ejecutivo Principal, que es también el Presidente del Consejo. La secretaría del FMAM cuenta con el apoyo administrativo del Banco Mundial, pero opera de manera “independiente en el plano funcional”³⁶.

92. Tres organismos de ejecución, el PNUD, el PNUMA y el Banco Mundial, desempeñan un papel clave en la determinación, el desarrollo y la administración de los proyectos del FMAM en el terreno³⁷. Asimismo, siete bancos regionales de desarrollo y organizaciones intergubernamentales colaboran con la ejecución de los proyectos del FMAM en calidad de “organismos de ejecución con oportunidades ampliadas”³⁸.

93. El presupuesto básico de la secretaría del FMAM para 2002-03 fue de 8.260.000 dólares EE.UU.

4.3.4. Arreglos con los convenios y las convenciones

94. En el párrafo 6 del Instrumento Constitutivo del FMAM, éste se compromete a dirigir los mecanismos financieros de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Convenio de Estocolmo con carácter provisional, y a seguir sirviendo estos propósitos cuando así se lo soliciten las respectivas Conferencias de las Partes.

95. En cada caso, el FMAM firma un memorando de entendimiento con la Conferencia de las Partes en el que se establece la relación entre ambos. La Conferencia de las Partes y el Consejo del FMAM aprueban el memorando, en el que se dispone la manera en que el FMAM tendrá en cuenta las políticas, estrategias y prioridades convenidas por la Conferencia de las Partes. El memorando puede incluir secciones tales como:

- a) Orientaciones de la Conferencia de las Partes;
- b) La manera en que el FMAM se atenderá a las orientaciones de la Conferencia de las Partes;
- c) Presentación de informes del Consejo del FMAM a la Conferencia de las Partes;

³⁵ OPS-2 del FMAM, 3-4.

³⁶ Instrumento Constitutivo del FMAM, párrafo 21.

³⁷ *Id.*, párrafo 22.

³⁸ Sitio web del FMAM, *Executing Agencies* (sin fecha), en http://gefweb.org/Partners/Exe_Agencies/exe_agencies.html (consultado por última vez el 19 de abril de 2005).

- d) Supervisión y evaluación de la eficacia del mecanismo financiero, y
- e) Cooperación entre el FMAM y las secretarías de los convenios y convenciones.

96. Además de los memorandos, el FMAM articula las orientaciones recibidas de la Conferencia de las Partes en un “programa operacional” para cada esfera de actividad³⁹. El programa operacional sirve de marco para el desarrollo de las actividades que reúnen las condiciones para recibir financiamiento del FMAM para proyectos. Cada programa operacional puede contener información sobre:

- a) Orientaciones de la convención o convenio al FMAM;
- b) Principios rectores;
- c) Objetivos y resultados de los programas;
- d) Actividades que reúnen las condiciones prescritas;
- e) Financiación, y
- f) Supervisión y evaluación⁴⁰.

4.3.5. Fuente de financiación

97. El FMAM se financia con las contribuciones de sus participantes contribuyentes a su Fondo Fiduciario mediante un proceso denominado “Reposición”. La Reposición se negocia cada cuatro años. El proceso de negociación política determina tanto el monto total de cada reposición como el acuerdo de distribución de la carga entre los participantes contribuyentes.

98. Las contribuciones son de carácter “obligatorio”, y cada uno de los convenios prescribe que las Partes que sean países desarrollados contribuyan con fondos nuevos y adicionales para ayudar a los países en desarrollo a hacer frente en su totalidad a los costos incrementales de implantar las obligaciones contraídas en virtud del convenio. No obstante, los convenios no especifican cómo se determinarán dichas contribuciones.

99. Treinta y dos países donantes prometieron contribuir 3.000 millones de dólares EE.UU. a la tercera reposición en el 2002, que servirán para financiar operaciones entre 2002 y 2006. La mayoría de los fondos que se prometieron procedían de países de la OCDE, si bien entre los participantes contribuyentes se incluían algunos países en desarrollo y países con economías en transición.

100. Los fondos de reposición se asignan entre las diversas esferas de actividades del FMAM basándose en un documento de planificación, el cual redacta el FMAM inicialmente a guisa de recomendación técnica, después de lo que pasa a negociarse. Los Estados contribuyentes no pueden “aportar fondos asignados” para emplearse en proyectos o esferas de actividades específicas. Las asignaciones correspondientes a la tercera reposición fueron, aproximadamente, como sigue:

Diversidad biológica:	960 millones dólares EE.UU.
Cambio climático:	960 millones dólares EE.UU.
Aguas internacionales:	430 millones dólares EE.UU.
Agotamiento del ozono:	50 millones dólares EE.UU.
Contaminantes orgánicos persistentes:	250 millones dólares EE.UU.
Degradación de tierras:	250 millones dólares EE.UU.

³⁹ También se han preparado otras directrices operacionales para facilitar el acceso a los fondos del FMAM. Por ejemplo, el PNUMA, bajo los auspicios del CIN sobre COP, trabajó con el FMAM para elaborar directrices para la asistencia relacionada con la preparación de planes nacionales de aplicación del Convenio de Estocolmo.

⁴⁰ Véase, por ejemplo, *Operational Program on Persistent Organic Pollutants [Draft] (OP #14)*, Consejo del FMAM, GEF/C.22/Inf.4 (2003).

4.3.6. Obtención de ayuda

4.3.6.1. Prescripciones relativas a la admisibilidad

101. Las donaciones que el FMAM transvasa por los mecanismos financieros de los convenios “cumplirán con lo dispuesto en los criterios estipulados para la asignación de recursos por las Conferencias de las Partes en virtud del acuerdo (es decir, el memorando de entendimiento) contraído con cada convenio⁴¹. En términos generales, los países pueden reunir las condiciones de asignación de recursos necesarias para poder recibir financiación del FMAM de dos formas, a saber: los países en desarrollo que hayan ratificado el tratado pertinente pueden acceder a los proyectos que se hayan propuesto. Otros países, principalmente aquellos con economías en transición, reúnen las condiciones si forman parte del tratado apropiado y son elegibles para obtener préstamos del Banco Mundial o para recibir donaciones del PNUD en concepto de ayuda técnica⁴².

4.3.6.2. Procedimientos atinentes a la solicitud

102. Los fondos del FMAM se conceden como respuesta a las propuestas de realización de proyectos. El FMAM ha colocado instrucciones en su sitio Web relativas a la presentación de propuestas⁴³.

4.3.6.3. Acceso a las diversas categorías de financiación

103. El FMAM facilita donaciones para cuatro tipos de proyectos como sigue:

- *Proyectos de gran tamaño.* – son aquellos que reciben donaciones del FMAM de más de un millón de dólares EE.UU. Deben cumplir con todos y cada uno de los pasos del Ciclo de proyecto del FMAM y aprobarlos el Consejo de dicho fondo.
- *Proyectos de tamaño mediano.* – pueden recibir financiación del FMAM por valor de un millón de dólares EE.UU. como máximo. Su tramitación es rápida, incluido el proceso de aprobación monoetápico por parte del Funcionario Ejecutivo Principal del FMAM, una vez distribuidos sus documentos en el seno del Consejo.
- *Proyectos de actividades de apoyo.* – previstos para facilitar financiación con miras a la elaboración de un plan, estrategia, programa o informe previsto para cumplir las obligaciones relativas a la preparación de informes contraídas en virtud de uno de los convenios. Según el convenio del que se trate, dichos proyectos pueden recibir donaciones del FMAM por valor de 500.000 dólares EE.UU. como máximo, incluidos los procesos de aprobación y de tramitación rápida⁴⁴.
- *Programas de pequeñas donaciones.* – facilitan 50.000 dólares EE.UU., como máximo, para las iniciativas comunitarias que redunden en beneficio del medio ambiente en el ámbito de las esferas de actividades del FMAM. En los países en desarrollo, las donaciones se entregan directamente a las organizaciones comunitarias de base y a las organizaciones no gubernamentales, las aprueba a nivel nacional el mismo Programa y las administra el PNUD⁴⁵.

104. En general, se considera que los proyectos de implantación en países en desarrollo se financian con los mecanismos financieros del convenio en cuestión. En lo que respecta al Convenio sobre la

⁴¹ Instrumento Constitutivo del FMAM, párrafo 9 a).

⁴² Véase en el sitio en la Web del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, *Operational Policies: Eligibility Criteria & Project* (sin fecha), en: http://thegef.org/Operational_Policies/Eligibility_Criteria/eligibility_criteria.html (última consulta, 19 de abril de 2005).

⁴³ Sitio Web del FMAM, *Operational Policies: Templates and Guidelines* (sin fecha), véase: http://thegef.org/Operational_Policies/Eligibility_Criteria/templates.html (última consulta, 19 de abril de 2005).

⁴⁴ Véase el sitio Web del FMAM, *Project Cycle: An Update*, GEF/C.22/Inf.9, at 4-5 (2003).

⁴⁵ Véase el sitio Web del FMAM, *Small Grant Programme, Apply for an SGP Grant (2004)* en: <http://sgp.undp.org/index.cfm?module=ActiveWeb&page=WebPage&s=ApplyforanSGPGrant>.

Diversidad Biológica y a la Convención Marco sobre el Cambio Climático, los países con economías en transición no pueden recibir financiación a través de los mecanismos financieros⁴⁶. Sin embargo, estos países sí pueden recibir financiación de fondos previstos para las esferas de actividades relativas al cambio climático y a la diversidad biológica que son ajenos a dichos mecanismos financieros, a condición de que se utilicen de conformidad con lo estipulado en el convenio.

4.3.7. Rendición de cuentas, seguimiento y evaluación

105. El FMAM rendirá cuentas plenamente y en todos los casos a los convenios de cuyos mecanismos financieros sea responsable. El párrafo 6 del Instrumento Constitutivo del FMAM recoge que: el FMAM trabajará de conformidad con las orientaciones de las Conferencias de las Partes, y rendirá cuentas a las mismas, las cuales decidirán al respecto de las políticas, la jerarquización prioritaria de los programas y los criterios para el cumplimiento de las condiciones exigidas para ser elegible previstos en los convenios.

106. La oficina del FMAM responsable del seguimiento y la evaluación constituye una entidad independiente que rinde cuentas directamente al Consejo del FMAM. Los objetivos de dicha oficina son como siguen:

- Seguir y evaluar la eficacia del FMAM, con carácter independiente;
- Facilitar las bases para la toma de decisiones;
- Promover el rendimiento de cuentas; y
- Promover la gestión de la información y facilitar la información sobre los resultados⁴⁷

107. La oficina encargada del seguimiento y de la evaluación inspeccionará periódicamente la elaboración de los “Estudios generales pormenorizados sobre el rendimiento”⁴⁸. Dichos estudios incluyen una evaluación de las relaciones existentes entre el FMAM y los convenios. Además, las conferencias de las Partes de los convenios llevan a cabo sus propias tareas de seguimiento y evaluación de sus mecanismos financieros, tras tener en cuenta la labor de la oficina del FMAM indicada *supra*.

4.3.8. Ventajas y desventajas⁴⁹

108. El FMAM constituye la principal fuente de recursos dedicados exclusivamente a ayudar a que los países en desarrollo puedan hacer frente a los costos incrementales que conlleva la implantación de lo dispuesto en los acuerdos ambientales multilaterales. El Fondo se fundó, como un avenimiento, en respuesta a la necesidad de nuevos mecanismos financieros independientes, tanto para el Convenio sobre la Diversidad Biológica como para la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Desde aquellas fechas, a las esferas de actividades del FMAM se han incorporado los contaminantes orgánicos persistentes y la degradación (desertificación) de las tierras. No se han creado mecanismos ni instrumentos financieros nuevos que reciban contribuciones de obligado cumplimiento de las Partes donantes para ayudar a las Partes que son países en desarrollo a llevar a cabo un acuerdo ambiental multilateral (AAM) de ámbito mundial. Si bien los pronósticos de un futuro político están cuajados de incertidumbres, si se puede decir con cierto grado de seguridad que, en lo que a corto plazo respecta, las posibilidades políticas de que las Partes de un acuerdo ambiental multilateral de ámbito mundial creen un instrumento nuevo, independiente y de obligado cumplimiento son remotas. Así pues, en el caso de los acuerdos ambientales multilaterales, tales como el Convenio de Rotterdam, que están considerando opciones para obtener fuentes de fondos adicionales continuas y estables de financiación

⁴⁶ Véase, por ejemplo, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, artículo 4.3. Esta restricción no es aplicable al mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo, el cual se encuentra a disposición de las Partes que son países con economías en desarrollo y países con economías en transición. Véase el artículo 13.6. del Convenio de Estocolmo.

⁴⁷ FMAM, *Revised Terms of Reference for an Independent Monitoring and Evaluation Unit*, véase 2 (2003).

⁴⁸ Véase Gareth Porter et al., *Global Environment Facility, Study of GEF's Overall Performance* (1998); véase también GEF OPS2.

⁴⁹ Una gran parte de la evaluación que se recoge en la presente sección se basa en los resultados del estudio *Second Overall Performance* del documento GEF (OPS2).

nueva y complementaria para ayudar a las Partes que son países en desarrollo, puede que el FMAM represente la posibilidad más realista de materializar ese objetivo.

109. Superada ya su trayectoria insegura inicial de su fase experimental, el FMAM se ha convertido, en general, en un medio eficaz y creíble destinado a financiar actividades que aportan considerables beneficios al medio ambiente mundial. Una causa de la complejidad e ineficacia del FMAM dimana de su propio nacimiento. Si bien sirve como un órgano operacional para los mecanismos financieros de los convenios, no crea ni ejecuta proyecto alguno. Ello es responsabilidad de los numerosos organismos de las Naciones Unidas especializados en la implantación y ejecución. A lo largo de los años se han desplegado considerables esfuerzos para agilizar e integrar sus procedimientos; no obstante, el FMAM heredó muchos de los puntos débiles de esas enormes, y a veces inflexibles, burocracias. Además, la continua lucha entre un organismo y otro para acceder a los recursos del FMAM ha producido a veces duplicaciones, solapamientos y retrasos, así como el derroche de los escasos recursos disponibles.

110. El FMAM ha venido rindiendo cuentas a los convenios de los que gestiona sus mecanismos financieros. Su respuesta a las directivas de los convenios dirigidas al apoyo a los países para que puedan cumplir sus obligaciones contraídas en virtud de los tratados, se ha considerado satisfactoria y práctica. Ha habido ocasiones en que el FMAM ha experimentado dificultades para transformar las orientaciones de los convenios en actividades operacionales de carácter práctico. Ello se debe con frecuencia a que las orientaciones de las Conferencias de las Partes (que son el resultado de procesos políticos complejos) presentan un ámbito tan amplio y general que puede ser difícil traducirlas a términos operacionales.

111. La secretaría del FMAM ha desplegado durante años considerables esfuerzos para aumentar su transparencia y facilitar el acceso a las partes interesadas. En el sitio Web del FMAM pueden encontrarse considerables volúmenes de información, bien organizada, completa y lista para utilizarse. A pesar de todo, un gran número de países, que son partes interesadas, encuentran difícil entender cuáles son los objetivos, metas y modalidades de trabajo del FMAM, todo lo que puede acarrear malentendidos al respecto de los procesos y del mandato del dicho Fondo.

112. El hecho de que el FMAM gestione los mecanismos financieros de un Convenio con “carácter provisional” indica, si bien parcialmente, la resistencia que presentan muchos países en desarrollo ante la idea de que cabe la posibilidad de que dichos mecanismos financieros no puedan acceder a otras fuentes de financiación multilateral de países donantes. Asimismo refleja la opinión de que hay proceso de Reposición que no puede garantizar (como se recoge en el artículo 13 del Convenio de Estocolmo) que “las Partes que son países desarrollados proporcionarán recursos financieros nuevos y adicionales para habilitar a las Partes que son países en desarrollo y las Partes que son países con economías en transición, a que puedan sufragar el *total* acordado de los *costos incrementales* de las medidas de aplicación, en cumplimiento de sus obligaciones emanadas del presente Convenio” (énfasis en cursivas añadido).

113. Si bien la Reposición constituye fundamentalmente un proceso político y, por lo tanto, sujeto a incertidumbres de carácter político, el hecho es que ha venido siendo una fuente de financiación de las esferas de actividades del FMAM que, aunque ha sido lenta, ha sido continua y ha crecido constantemente. El ciclo de Reposición de cuatro años permite elaborar pronósticos más exactos que los procesos presupuestarios anuales o bienales de los convenios y de los organismos de ejecución. La principal desventaja que presentan los recursos financieros del FMAM, es que son relativamente modestos si se tiene en cuenta lo crítico y complejo de los retos medioambientales que se les pide abordar. Es fundamental que las expectativas que emanan de los convenios, incluido el Convenio de Rotterdam, correspondan de forma realista a los recursos limitados del FMAM o que los convenios trabajen en colaboración con otras entidades para incrementarlos.

114. Ni que decir tiene, que la forma más patente de incrementar los recursos del FMAM sería que los países donantes aumentaran sus contribuciones de Reposición. El FMAM podría también generar mayores recursos medioambientales si pudiera incrementar su capacidad de endeudamiento, incluyendo financiación del sector privado, en los proyectos que suscribe. Sin embargo, el sector privado ha sido históricamente lento en invertir en proyectos destinados a beneficiar el medio ambiente mundial. En muchos casos, la expansión significativa de tales inversiones puede que dependa del grado en el que los convenios integren mecanismos de mercado que aporten incentivos que sirvan para atraer flujos de inversiones privadas. La creación de la infraestructura jurídica internacional que es necesaria para respaldar tales mecanismos, constituye una empresa ambiciosa, plagada de dificultades y de larga duración.

115. Las esferas de actividades relativas a los contaminantes orgánicos persistentes pueden llegar a constituir los cimientos de un mandato de ámbito más amplio para el FMAM con miras a que atienda a un grupo de procesos y de convenciones sobre los productos químicos. En su labor de administración de las esferas de actividades de los contaminantes orgánicos persistentes y del mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo, el FMAM ya tiene en cuenta el solapamiento con los Convenios de Basilea y de Rotterdam, así como los diversos acuerdos sobre productos químicos de carácter regional. El documento del FMAM titulado “Directrices relativas a actividades de apoyo para el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes” indica:

“En la medida en que las necesidades de creación de capacidad de los países en sus esfuerzos para reducir/eliminar los COP con frecuencia incluirán cuestiones de gestión de productos químicos más generales, el FMAM, en apoyo del Convenio sobre los COP, reforzará los [procesos antes mencionados] relacionados con la seguridad de los productos químicos. De esta manera, el FMAM catalizará una respuesta colectiva y coordinada de los países a estos acuerdos mundiales y regionales⁵⁰.

116. De esta política se desprende que el FMAM puede llegar a financiar las necesidades de creación de capacidad que se disponen en el Convenio de Rotterdam, hasta el punto de que queden vinculadas con las necesidades relativas a las sustancias que contengan COP que se enumeran en el Convenio de Estocolmo. Cabe la posibilidad de que, en muchos casos (quizás en la mayoría de ellos), tales esfuerzos de creación de capacidad refuercen la capacidad de las Partes que son países en desarrollo para abordar otros productos químicos diferentes a los COP que el Convenio de Rotterdam enumera. En aquellas situaciones en las que el vínculo entre el Convenio de Rotterdam y los COP no sea tan patente, el FMAM (o cualquiera otra entidad) podría ampliar un proyecto dado relativo a los COP para que se materialicen los beneficios del Convenio de Rotterdam, organizando para ello la cofinanciación que subraye el componente del mismo en el proyecto. Cabe la posibilidad de que, en un gran número de tales situaciones (quizás en la mayoría), la obtención de los beneficios que dimanen del Convenio de Rotterdam conlleve costos incrementales de escasa cuantía.

117. Tal cofinanciación debe destinarse a un proyecto que, fundamentalmente, sea un proyecto relativo a los COP. Lo que es más, puede que haya veces en que no se disponga de una cofinanciación adecuada. Puede que se den situaciones en las que, con arreglo a la actual definición de esferas de actividades COP, el FMAM no sirva para cumplir con las necesidades de creación de capacidad estipuladas en el Convenio de Rotterdam. La ampliación de la esfera de actividades del FMAM para atender a una serie de procesos y convenios sobre productos químicos, incluido el Convenio de Rotterdam, quizás pudiera facilitar los medios para rellenar este vacío financiero potencial.

118. El Enfoque Estratégico para la Gestión de Productos Químicos a Nivel Internacional (SAICM) quizás sea el foro natural en el que iniciar las deliberaciones de tal ampliación. El SAICM se encuentra desarrollando una estrategia política global para “lograr en 2020 que todos los productos químicos se produzcan y utilicen de forma que reduzcan a un mínimo los efectos perjudiciales significativos sobre la salud humana y el medio ambiente”. En la Consulta regional africana celebrada en marzo de 2005 sobre el desarrollo del SAICM, los participantes tomaron nota de que la consecución del objetivo de 2020: a corto y mediano plazo, esto requerirá que los países en desarrollo y los países con economías en transición tengan acceso a uno o varios mecanismos financieros multilaterales existentes que dispongan de fondos nuevos y adicionales destinados a apoyar la aplicación del SAICM... [..]. El método más apropiado para progresar podría ser el establecimiento de una nueva esfera de actividades de gestión de los productos químicos del FMAM con fondos nuevos y adicionales⁵¹.

119. Una consideración fundamental para determinar si el Convenio de Rotterdam se beneficiaría o no de una ampliación de la esfera de actividades relativa a los productos químicos del FMAM, sería la de si la ampliación viniese junto con recursos adicionales y nuevos considerables. De no ser este el caso, el actual colectivo de recursos del FMAM tendría que distribuirse menos generosamente entre las esferas de actividades, o bien el Convenio de Estocolmo podría verse obligado a compartir con otros convenios los fondos que anteriormente se habían dedicado al mecanismo financiero de los COP.

⁵⁰ *Directrices relativas a actividades de apoyo para el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes*, Consejo del FMAM, párrafo 19 del documento GEF/C.17/4 (2001).

⁵¹ Informe de la segunda Consulta regional africana sobre la elaboración de un Enfoque estratégico para la gestión de los productos químicos a nivel internacional. Véanse los párrafos 4 y 5 del anexo II, del documento SAICM/AfRC.2/1 (2005).

120. Otra consideración de importancia es el hecho de que el FMAM ya abordó la cuestión de una esfera de actividades más amplia al respecto de los productos químicos durante sus deliberaciones sobre las enmiendas de 2002 del Instrumento del FMAM. La cuestión que se planteó ante el Consejo del FMAM fue la de si la nueva esfera de actividades se limitaría estrictamente a las actividades que se disponen en virtud del Convenio de Estocolmo, o si debiera ser una esfera de actividades para la “gestión integrada de productos químicos, especialmente los contaminantes orgánicos persistentes” que, potencialmente, pudiera permitir un planteamiento más amplio ante la seguridad de los productos químicos y los contaminantes orgánicos persistentes⁵². En aquellos momentos el deseo de “poner en funcionamiento” rápidamente el Convenio de Estocolmo indujo al Consejo a adoptar el planteamiento más restringido ante la nueva esfera de actividades. Dado el reconocimiento creciente de la necesidad de un enfoque integrado de la gestión de los productos químicos a nivel internacional, y puesto que el Convenio de Estocolmo ha entrado ya en vigor y está aplicándose, cabe la posibilidad de que la decisión de 2002 no menoscabe, forzosamente, el examen de la esfera ampliada de actividades relativa a productos químicos en un futuro.

121. A la hora de determinar si llevar adelante la opción de una esfera de actividades ampliada relativa a los productos químicos objeto del FMAM que incluya al Convenio de Rotterdam, cabe la posibilidad de que las Partes deseen sopesar, entre otras cosas, la posibilidad de que la negociación y adopción de una nueva esfera de actividades de productos químicos ampliada podría presentarse llena de incertidumbres y el proceso de tales negociaciones y adopción podría durar mucho tiempo, así como la posibilidad de que los costos incrementales que acarrear los beneficios que dimanar de la aplicación del Convenio de Rotterdam pueden ser relativamente bajos si tales beneficios pueden lograrse mediante uno o más de uno de los mecanismos financieros ya en funcionamiento.

4.4. Mecanismos financieros gestionados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial

122. El FMAM sirve como una entidad operacional provisional para los mecanismos financieros de varios AAM, incluidos el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático⁵³. El marco operacional reseñado en la sección anterior sobre el FMAM es aplicable a cada uno de dichos mecanismos. La presente sección facilita una información básica sobre el mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo. Además, en la sección se examina el Fondo de Adaptación del Protocolo de Kyoto, fondo que gestiona también el FMAM y cuyos arreglos de reposición difieren de los correspondientes a los mecanismos del Convenio.

4.4.1. El Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (COP)

123. El Convenio de Estocolmo tiende a proteger la salud humana y el medio ambiente restringiendo para ello la producción, utilización y comercio de los contaminantes orgánicos persistentes (COP). El FMAM es “en forma provisional, la entidad principal encargada de las operaciones...” del mecanismo financiero del Convenio.

4.4.1.1. Antecedentes: El Convenio de Estocolmo

124. Los contaminantes orgánicos persistentes (COP) son compuestos sumamente estables que circulan por todo el mundo siguiendo un proceso repetitivo de evaporación y sedimentación que viajan por la atmósfera y los océanos hasta llegar a regiones muy lejanas de su punto de origen. Se acumulan en los tejidos de los organismos vivos, los cuales los absorben a través de los alimentos, el agua y el aire. Los efectos de la exposición a los COP incluyen defectos de nacimiento, cánceres y sistemas

⁵² Véase *Note on the Technical Aspects of the Designation of a GEF Focal Area Relating to Persistent Organic Pollutants*, documento GEF/19.Inf.4 (2002).

⁵³ El FMAM se ha convertido también recientemente en un “mecanismo financiero” de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación. Véase la exposición que se indica *infra*, en la sección 4.5.9.

reproductores e inmunes disfuncionales. Los COP son también una amenaza a la diversidad biológica e incluso tienen el potencial de perturbar el ecosistema⁵⁴.

125. El Convenio de Estocolmo se adoptó el 23 de mayo de 2001, menos de tres años antes de haberse celebrado la primera reunión del Comité Intergubernamental de Negociación. El Convenio entró en vigor el 17 de mayo de 2004. En el mes de abril de 2005 ya incluía 98 Partes⁵⁵.

4.4.1.2 Obligaciones básicas que dimanán del tratado

126. El Convenio de Estocolmo prescribe que las Partes eliminen, o en algunos casos muy limitados restrinjan rigurosamente, la producción y utilización de los plaguicidas y productos químicos de uso industrial que dicho Convenio cataloga. Asimismo, se prohíbe o restringe la importación de las sustancias catalogadas, excepto para su eliminación ambientalmente racional. Se prohíben las exportaciones a países que no sean Partes, a menos que los mismos cumplan ciertas condiciones. Todas las exportaciones autorizadas se realizarán “teniendo en cuenta las disposiciones de los instrumentos internacionales de consentimiento fundamentado previo existentes”. Se permite que las Partes registren exenciones específicas durante un tiempo limitado a ciertas prohibiciones de utilización y producción prescritos por el Convenio.

127. Se prescribe que las Partes tomen las medidas necesarias para promover la aplicación y desarrollo de medidas conducentes a reducir y eliminar la liberación de los COP catalogados que no se hayan producido intencionalmente, como es el caso de las dioxinas y de los furanos. Las Partes se comprometen a desarrollar estrategias destinadas a determinar, gestionar y eliminar los desechos de COP. Lo que es más, dichas Partes deben elaborar reglamentos con objeto de impedir la producción y utilización de nuevos productos químicos que muestren características de los COP. Cada Parte elaborará un plan de aplicación nacional para el cumplimiento de sus obligaciones emanadas del presente Convenio “y se esforzará en aplicarlo”, indicando la forma en la que la Parte en cuestión se atendrá a las prescripciones que dispone el Convenio.

128. Las Partes que son países desarrollados proporcionarán recursos financieros nuevos y adicionales para que las Partes que son países en desarrollo y las Partes que son países con economías en transición puedan sufragar el total acordado de los costos incrementales de las medidas de aplicación, en cumplimiento de sus obligaciones emanadas del presente Convenio⁵⁶.

4.4.1.3 Mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo: finalidad

129. El mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo está previsto para posibilitar a las Partes que son países en desarrollo y a las Partes que son países con economías en transición a que sufraguen el total acordado de los costos incrementales de las medidas de aplicación, en cumplimiento de sus obligaciones emanadas del presente Convenio. Dicho Convenio facilitará los recursos financieros adecuados y sostenibles en forma de una donación o concesión.

4.4.1.4 Constitución del mecanismo

130. El artículo 13 del Convenio dispone la constitución del mecanismo financiero y que su funcionamiento “se encomendará a una o varias entidades, incluidas las entidades internacionales existentes, de acuerdo con lo que decida la Conferencia de las Partes”. El Convenio nombra además al FMAM para que sirva como la principal entidad operacional, a título provisional, hasta que la Conferencia de las Partes decida designar una entidad o entidades permanentes.

⁵⁴ Véase el sitio Web del Banco Mundial, *What are Persistent Pollutants (POPs)? (2004)*, en: <http://Inweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/50ByDocName/WhatArePOPs> (última consulta, 19 de abril de 2005).

⁵⁵ Véase el sitio Web del Convenio de Estocolmo, *Entry into Force (2005)* <http://www.pops.int/documents/signature/signstatus.htm>, (última consulta, 9 de mayo de 2005).

⁵⁶ Convenio de Estocolmo, artículo 13.

4.4.1.5 Administración

131. La secretaría del FMAM elaboró un proyecto de Memorando de Entendimiento entre dicho fondo y la Conferencia de las Partes en el que se estipuló las respectivas responsabilidades del FMAM y de la Conferencia de las Partes en el funcionamiento del mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo⁵⁷. El proyecto del Memorando de Entendimiento se examinó en la primera reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo celebrada en mayo de 2005, adoptándose con leves modificaciones.

132. A raíz del proyecto del Memorando de Entendimiento de la secretaría, el FMAM publicó su propio proyecto de programa operacional sobre los COP⁵⁸. El programa operacional describe las actividades conexas a los COP para las que el FMAM aportaría recursos financieros; es decir, para fomentar la capacidad, intervenciones sobre el terreno e investigación selectiva.

4.4.1.6. Obtención de ayuda

133. Los procedimientos y directrices que se reseñan *supra*, en la sección 4.3.6 sobre el FMAM, son aplicables para poder obtener ayuda del mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo.

4.4.1.7. Rendición de cuentas, seguimiento y evaluación

134. Como es el caso de todos los mecanismos financieros de los AAM gestionados por el FMAM, el mismo rendirá plenamente cuentas a la Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo. El artículo 13 del Convenio de Estocolmo enuncia que el mecanismo financiero funcionará de conformidad con las orientaciones que facilite la Conferencia de las Partes. El FMAM presentará periódicamente a la Conferencia de las Partes informes al respecto del mecanismo financiero y la misma puede plantear ante el Consejo del FMAM cualquier tema que pudiera dimanar de dichos informes. En su primera reunión la Conferencia de las Partes adoptó un documento de orientación.

135. El artículo 13 del Convenio de Estocolmo insta también a la Conferencia de las Partes a examinar la eficacia del mecanismo financiero en su segunda reunión y periódicamente a partir de ella. A pesar de las preocupaciones expresadas por algunas de las Partes participantes en la primera reunión de la Conferencia de las Partes al respecto de que el examen de tal eficacia en la segunda reunión de dicha Conferencia de las Partes sería prematuro (puesto que el estudio en el que se basaría tal análisis tendría que organizarse inmediatamente después de celebrarse la primera reunión de la Conferencia de las Partes, por lo que no habría mucha actividad que analizar), las Partes convinieron en que el examen tendría lugar en el período de tiempo comprendido entre la fecha de apertura del Convenio para recibir firmas en 2001 y el mes de julio de 2005. En el examen se aplicarán criterios específicos de rendimiento con el fin de evaluar la financiación, la eficacia del FMAM en el desempeño de su papel como “principal entidad operacional”, y la capacidad del mecanismo financiero para atender a las necesidades del Convenio y las orientaciones relativas a políticas que disponga la Conferencia de las Partes. El examen tendrá en cuenta la información facilitada por las Partes al respecto de sus experiencias con el mecanismo financiero, los informes de la entidad independiente del FMAM sobre seguimiento y evaluación, y toda información pertinente que emane de las organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales y demás Partes interesadas.

4.4.1.8. Ventajas y desventajas

136. Todas las consideraciones sobre el FMAM expuestas en la sección 4.3.8 indicada *supra* son aplicables a la presente sección, incluidas las correspondientes a la aplicabilidad de la presente esfera de actividades relativas a los COP al Convenio de Rotterdam y la posible ampliación de dicha esfera para que atienda a un grupo de procesos y convenios sobre productos químicos.

⁵⁷ Proyecto de Memorando de Entendimiento entre el Consejo del fondo para el medio ambiente mundial y la Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, documento UNEP/PORPS/INC.7/16 (2003)

⁵⁸ Operational Program on Persistent Organic Pollutants [Draft] (OP # 14), documento GEF/C.22/inf.4 (2003)

137. Los convenios de Rotterdam y de Estocolmo se solapan considerablemente desde el punto de vista de todos los criterios pertinentes, incluidas las Partes que les son comunes, las necesidades técnicas que se solapan, el carácter complementario de las acciones y los productos químicos comunes a ambos. Un gran número de los productos químicos catalogados en el Convenio de Rotterdam puede que quede sujeto también al Convenio de Estocolmo. La infraestructura general y la capacidad necesarias para gestionar los productos químicos de conformidad con las disposiciones del Convenio de Rotterdam, quedan directamente relacionados con la infraestructura y capacidad necesarias que se prescriben en virtud del Convenio de Estocolmo. Habida cuenta de lo intenso de su carácter mutuamente complementario y solapado, los costos incrementales adicionales de incorporar la ayuda técnica correspondiente al Convenio de Rotterdam a las actividades del mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo podrían ser mínimos. Si se implantan los instrumentos jurídicos pertinentes entre la Conferencia de las Partes en los convenios de Rotterdam y de Estocolmo y del Consejo del FMAM, cabe la posibilidad de que el mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo que gestiona el FMAM pudiera servir como un mecanismo financiero para el Convenio de Rotterdam.

138. Tal planteamiento seguiría necesitando recursos financieros nuevos y adicionales. De conformidad con el tercer ciclo de Reposición del FMAM, la asignación para la esfera de actividades relativas a los COP es de 250 millones de dólares EE.UU. (para el ciclo de Reposición de cuatro años). Se han presupuestado 70 millones de dólares EE.UU. aproximadamente para apoyar a los países en desarrollo y a los países con economías en transición a preparar sus planes de aplicación nacionales que se prescriben en el Convenio de Estocolmo. Además de todo ello, la aplicación del Convenio utilizará intensamente los recursos de las esferas de actividades críticas y que requieren grandes recursos, tales como la limpieza de las existencias de plaguicidas obsoletos y abandonados que contengan contaminantes COP. Así pues cabe la posibilidad de que la asignación para las esferas de actividades relativas a los COP sean ya insuficientes para satisfacer las demandas que puede tener que afrontar en virtud del Convenio de Estocolmo. Además, es probable que las demandas que emanen del Convenio de Rotterdam sometan a los países donantes a tener que enfrentarse a obligaciones proporcionalmente mayores, por modestas que tales demandas sean.

4.4.2. El Fondo de Adaptación del Protocolo de Kyoto⁵⁹

139. El Fondo de Adaptación del Protocolo de Kyoto correspondiente a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es un fondo fiduciario diferente al mecanismo financiero de la Convención. A diferencia de los mecanismos financieros de la Convención que gestiona el FMAM, el Fondo de Adaptación se financiará mediante una combinación de contribuciones voluntarias y de imposiciones de obligado cumplimiento en el marco del “mecanismo de desarrollo limpio”.

4.4.2.1. Antecedentes

140. Durante los últimos 150 años de industrialización, la temperatura media en la superficie de la Tierra ha incrementado en 0,6 grados centígrados. Se prevé que la combinación de una mayor producción de gases de efecto invernadero y la deforestación fuerce el aumento de las temperaturas medias en un valor comprendido entre 1,4 y 5,8 grados para 2100. Tan elevadas temperaturas podrían ocasionar la desaparición de numerosos animales y plantas, el deshielo de los casquetes polares y ser la causa de fenómenos climatológicos extremos de más frecuente aparición, tales como intensas tormentas, inundaciones y sequías.

⁵⁹ La Conferencia de las Partes en el Convenio de Rotterdam prescribe en su decisión RC.1/5, que el presente estudio sobre los mecanismos financieros examine, entre otros, el “fondo del carbono”. Ya existe un número de “fondos de carbono” incluidos, *entre otros*, el fondo prototipo del carbono del Banco Mundial, el fondo del carbono del Banco Mundial para el Desarrollo Comunitario y el Fondo Multilateral de créditos al carbono correspondiente al Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo.

Independientemente del “Fondo del Carbono” del que se trató en la decisión RC.1/5, todos los fondos que se han identificado sirven un objetivo común, a saber: facilitar la inversión mediante los mecanismos de mercado del Protocolo de Kyoto (es decir, implantación conjunta o mecanismo para un desarrollo limpio). A cambio de la inversión, el inversor prevé recibir asientos en su haber relativos al carbono que, en última estancia, puede utilizar un país en desarrollo para poder cumplir con los objetivos de emisiones que dispone el Protocolo de Kyoto.

Tales fondos no se incluyen en el presente estudio puesto que parten de la base de que en el Protocolo de Kyoto existen mecanismos de mercado (sin que en el Convenio de Rotterdam exista nada análogo) y porque estos fondos no están previstos para ayudar a los países en desarrollo a cumplir con sus obligaciones jurídicas contraídas en virtud del Protocolo de Kyoto.

141. En el decenio de 1980, la evidencia científica que vincula las emisiones de gases de efecto invernadero producidos por las actividades humanas con el cambio climático mundial comenzó a preocupar al público. Las Naciones Unidas constituyeron un Comité Intergubernamental de Negociación que redactó y adoptó el tratado que se abrió a la firma en la Cumbre de Río de 1992. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático entró en vigor el 21 de marzo de 1994.

142. Poco después de que la Convención sobre el cambio climático entrara en vigor, sus Partes constituyentes decidieron que el compromiso contraído por los países en desarrollo de “tender” a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a los niveles de 1990 para el año 2000 era inadecuado para lograr el objetivo a largo plazo de la Convención de impedir “interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático”⁶⁰. Las negociaciones consiguientes culminaron en la adopción del Protocolo de Kyoto en diciembre de 1997. El Protocolo entró en vigor en 2004 y en abril de 2005 tenía 148 Partes.

4.4.2.2. Obligaciones básicas que dimanen del tratado

143. En virtud de sus obligaciones contraídas en el Protocolo de Kyoto, los países desarrollados y los que tienen economías en transición, (a los que en conjunto se les conoce como países del “anexo I”), aceptaron las restricciones jurídicamente vinculantes a sus emisiones de gases de efecto invernadero durante el período comprendido entre 2008 y 2012. El Protocolo facilita el que estos países dispongan de flexibilidad, creando para ello varios mecanismos diferentes para el comercio de las emisiones, incluido el mecanismo para el desarrollo limpio cuyo funcionamiento varía de un proyecto a otro. Este mecanismo permite que los países del anexo I reciban asientos en su haber por las reducciones en las emisiones que resulten de las inversiones efectuadas en las actividades de los proyectos que se realicen en los países en desarrollo. Los países pertenecientes al anexo I pueden utilizar las reducciones en las emisiones que vayan certificadas bajo el mecanismo para el desarrollo limpio con miras a que le sirvan de ayuda para cumplir con sus objetivos de tales emisiones.

144. El Protocolo no establece objetivo alguno relativo a las emisiones, ni nuevas obligaciones de notificación para las Partes que son países en desarrollo. Sin embargo, el Protocolo reitera la necesidad que se expresó por primera vez en la Convención sobre el Cambio Climático de disponer de fondos que sirvan para ayudar a los países en desarrollo más vulnerables a los efectos perjudiciales del cambio climático a que puedan sufragar los costes de adaptación a tales efectos perjudiciales⁶¹.

4.4.2.3. El Fondo de Adaptación: finalidad

145. El Fondo de Adaptación se creó para ayudar a las Partes que son países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático a hacer frente a los costes de la adaptación⁶².

4.4.2.4. Constitución del Fondo

146. Durante las negociaciones sobre el Protocolo de Kyoto los países en desarrollo manifestaron un cierto grado de preocupación de que los mecanismos para el comercio de las emisiones pudieran servir para su explotación, o que los países desarrollados pudieran evadir el tener que alterar sus emisiones forzando a los países en desarrollo a reducir emisiones más económicamente. Hubo algunos países que pidieron garantías de que los países en desarrollo recibirían una parte de los beneficios resultantes del funcionamiento de los mecanismos de comercio de emisiones. El Protocolo consiguió llegar a una avenencia disponiendo que una Parte (sin especificar) de los beneficios resultantes del mecanismo para el desarrollo limpio serviría para ayudar a los países vulnerables a sufragar los costes de adaptación⁶³.

⁶⁰ Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, introducción a encontrar en el artículo 1 del documento UNEP/IUC/98/2 (1998).

⁶¹ Artículo 11.1 del Protocolo de Kyoto.

⁶² *Ídem* véase el artículo 12.8.

⁶³ *Ídem*.

147. La Conferencia de las Partes en la Convención sobre el Cambio Climático aprobó formalmente el Fondo de Adaptación como parte del acuerdo general relativo al conjunto de normas que se adoptaron para completar el Protocolo de Kyoto⁶⁴.

4.4.2.5. Administración

148. Al igual que el resto de las partes pertenecientes al mecanismo financiero de la Convención sobre el Cambio Climático, el Fondo de Adaptación lo gestiona el FMAM. Las orientaciones relativas a la entidad gestora que se facilitan en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (incluido el Memorando de Entendimiento entre la Conferencia de las Partes y el FMAM) es aplicable también al Protocolo⁶⁵. La “Conferencia de las Partes, actuando como la Reunión de las Partes” en el Protocolo, facilitará orientaciones complementarias cuando se reúna por primera vez a finales de 2005. El Fondo de Adaptación no funcionará hasta esas fechas.

149. Cabe suponerse que los procedimientos relativos a la legitimidad, rendición de cuentas y seguimiento y evaluación de la Parte receptora estarán también ya vigentes para el mecanismo financiero de la Convención y del FMAM.

4.4.2.6. Finanzas

150. El Fondo de Adaptación se financiará mediante una combinación de contribuciones voluntarias y de gravámenes de obligado cumplimiento. De conformidad con lo dispuesto en los Acuerdos de Marrakech, la Conferencia de las Partes en la Convención invitó a las Partes del anexo I que “tengan la intención de ratificar el Protocolo de Kyoto” a contribuir al Fondo⁶⁶. Esta aclaración fue necesaria para satisfacer a un país que manifestó que no tenía intención de ratificar el Protocolo e insistió en que los fondos del Protocolo de Kyoto y de la Convención (es decir, los fondos de Reposición del FMAM) no debieran entremezclarse.

151. Además de las contribuciones de carácter voluntario el Fondo de Adaptación recibirá la recaudación de una carga impositiva del 2% sobre las “reducciones certificadas de las emisiones” expedida para una actividad de un proyecto de mecanismo de desarrollo limpio. Las actividades de proyecto que se desempeñan en los países menos adelantados quedan exentas de dicha carga impositiva⁶⁷.

152. Se desconoce en estos momentos el monto de dineros que genera la carga impositiva de adaptación. Ello se debe en parte a lo novedoso del mercado internacional de comercio en emisiones, al hecho de que el mayor productor de emisiones de gases de efecto invernadero no constituye Parte del Protocolo de Kyoto (y, por lo tanto, no participará en dicho mercado), y a la incertidumbre de si las Partes acordarán un segundo período para el cumplimiento del Protocolo después de que haya expirado el primero en 2012. Además, se desconoce el porcentaje de proyectos correspondientes a los mecanismos de desarrollo limpio que se realizarán en los países menos adelantados, y que por ello quedarán exentos de la carga impositiva. No obstante, y basándonos en la estimación sobre el mercado de mecanismo de desarrollo limpio elaborada por el Banco Mundial, puede deducirse que la carga impositiva de adaptación puede llegar a generar recursos de unos 55 millones de dólares EE.UU. por año durante el período de cumplimiento de 2008 a 2012⁶⁸.

⁶⁴ *Decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes en su séptimo período de sesiones, FCCC/Conferencia de las Partes/2001/13/Add.1, decisión 10/CP.7 (2002)* [en adelante denominadas los Acuerdos de Marrakech] donde se recoge la financiación en el marco del Protocolo de Kyoto.

⁶⁵ Artículo 11.2 del Protocolo de Kyoto.

⁶⁶ Acuerdos de Marrakech, decisión 10/CP.7, párrafo 3.

⁶⁷ *Ídem* en el párrafo 15 de la decisión 17/CP.7.

⁶⁸ Véase el informe 19 PCFPlus (2004) de Erik Haites, *Estimating the Market Potencial for the Clean Development Mechanism. Review of Models and Lessons Learned*. Las conclusiones del informe son de que el mecanismo de desarrollo limpio tiene el potencial de generar anualmente ventas de reducciones de hasta 250 millones de toneladas de dióxido de carbono a un valor de 11 dólares por tonelada durante el período de 2008 a 2012. Una carga impositiva del 2% sobre dicha cantidad produciría anualmente 55 millones de dólares EE.UU. (250 Tm de CO₂ x 11 x 2%). La estimación del valor inferior del informe generaría una carga impositiva anual por valor de 5,5 millones de dólares EE.UU. y la estimación de su intervalo superior generaría 165 millones de dólares.

4.4.2.7. Ventajas y desventajas

153. Si nos remitimos a las necesidades técnicas, a las sanciones complementarias y a los productos químicos comunes, el Protocolo de Kyoto y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se solapan poco con lo prescrito en las disposiciones del Convenio de Rotterdam. La razón fundamental por la que el Fondo de Adaptación se ha incluido en el presente estudio es porque se beneficia de los ingresos devengados por las actividades de carácter voluntario (el mecanismo de desarrollo limpio) como vía para ayudar a los países en desarrollo. Por lo tanto, constituye un planteamiento innovador para mejorar los flujos financieros en el marco de un acuerdo mundial sobre el medio ambiente.

154. Existen diferencias fundamentales entre el Protocolo de Kyoto y el Convenio de Rotterdam que imposibilitarían la aplicación en este último de una carga impositiva similar a la del Fondo de Adaptación/mecanismo de desarrollo limpio, dado el marco jurídico actual de dicho Convenio. El Protocolo de Kyoto estipula un mecanismo de mercado (el mecanismo de desarrollo limpio) que se ha concedido en parte para facilitar el que las Partes que sean países desarrollados sufraguen los costes de cumplimiento, mecanismo que no existiría si no existiera el Protocolo. Por lo tanto, el Protocolo aplica cargas impositivas al mecanismo en virtud de la autoridad que le confieren sus disposiciones.

155. Por el contrario, si bien el Convenio de Rotterdam tiene por objeto regular el mercado internacional de productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos (mediante el procedimiento de consentimiento fundamentado previo), el Convenio de Rotterdam no creó dicho mercado. En consecuencia, el establecimiento de la autoridad jurídica y de los medios para que el Convenio de Rotterdam aplicara cargas impositivas al mercado, plantearía cuestiones técnicas y políticas de complejidad mucho mayor que las que tuvieron que confrontar los creadores del marco del Protocolo de Kyoto cuando establecieron el Fondo de Adaptación y el mecanismo de desarrollo limpio.

156. El tema de una carga impositiva de carácter internacional que redunde en beneficio de los objetivos del desarrollo sostenible ya se han debatido y examinado, principalmente en el ámbito de los economistas y de los académicos, desde el decenio de 1990, fechas en las que aparecieron las propuestas de que se aplicara una carga impositiva en las transacciones internacionales de divisas. Si bien se ha llevado a cabo un examen considerable de la forma en la que podría adoptarse e implantarse dicha carga impositiva a niveles políticos, jurídicos e institucionales, la propuesta no ha sido examinada en profundidad por ninguna entidad rectora multilateral. Algunos participantes en el proceso correspondiente al Enfoque Estratégico para la Gestión de Productos Químicos a Nivel Internacional (SAICM) han propuesto arreglos similares, por los que al sector internacional de productos químicos se le aplicaría algún tipo de carga impositiva para generar fondos que permitan implantar las disposiciones del SAICM.

4.5. Mecanismo de coordinación: el mecanismo mundial de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación

157. El mecanismo mundial es un mecanismo de coordinación (movilización de recursos) constituido en virtud de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África. El mecanismo mundial lo administra el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), que es un organismo especializado de las Naciones Unidas constituido como institución financiera internacional en 1977.

4.5.1. Antecedentes: La Convención de lucha contra la desertificación

158. La desertificación es la degradación del suelo en las zonas áridas, semiáridas y secas subhúmedas. Su causa fundamental son las actividades humanas y las variaciones climáticas. Se produce porque los ecosistemas de tierra secas, que cubren más de un tercio de la superficie del suelo de todo el mundo, son sumamente vulnerables a la sobreexplotación y al uso indebido de los suelos. La desertificación afecta directamente a más de 250 millones de personas. Además, corre peligro más de mil millones de personas en más de cien países, en los que habitan un gran número de los ciudadanos más pobres, más marginados y políticamente más débiles.

159. A pesar por los esfuerzos desplegados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Desertificación (1977) con miras a adoptar un plan de acción de lucha contra la desertificación, ésta continúa en alza. Tras reconocer la necesidad de crear un nuevo planteamiento, los gobiernos han unido

sus esfuerzos en el marco de la Convención para promover medidas efectivas mediante programas locales y alianzas internacionales.

160. La Convención se adoptó en París el 17 de junio de 1994 y entró en vigor el 26 de diciembre de 1996, alcanzando en abril de 2005 191 Partes⁶⁹.

4.5.2. Obligaciones básicas que dimanán del tratado

161. La Convención sigue un planteamiento regional de abajo a arriba para formular políticas de desarrollo sostenible. En la Convención se recogen cinco anexos regionales que representan las diferentes prioridades de cada región. A fin de abordar la desertificación, las Partes afectadas por la misma jerarquizarán sus prioridades y habilitarán políticas de lucha contra la sequía y la desertificación, establecerán estrategias de lucha contra la desertificación, confrontarán sus causas subyacentes, promoverán la concienciación al respecto de los procesos contra la desertificación y facilitarán la participación en los mismos, y reforzarán su marco jurídico que les permita abordar la desertificación. Dichas Partes elaborarán e implantarán programas de acción nacionales que permitan determinar las causas de la desertificación e intentarán mitigar los efectos de las sequías⁷⁰.

162. La Partes que son países desarrollados convienen en respaldar los esfuerzos desplegados por las Partes que son países en desarrollo afectados, comprometiéndose a movilizar recursos financieros considerables, promover la movilización de fondos nuevos y adicionales a través del FMAM y promover y facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y tecnologías pertinentes al caso⁷¹. Al igual que en el caso del Convenio de Rotterdam, la Convención *no prescribe* que los países desarrollados tengan que facilitar recursos financieros para que los países en desarrollo puedan cumplir con sus obligaciones.

4.5.3. El Mecanismo Mundial: propósito y planteamiento

163. El Mecanismo Mundial se constituyó para movilizar y canalizar recursos financieros considerables con miras a luchar contra la desertificación y mitigar las sequías, incrementando para ello la eficacia y eficiencia de los mecanismos financieros en vigor⁷². Se creó antes de que al FMAM se incorporara la esfera de actividades relativas a la degradación del suelo. El Mecanismo Mundial cumple las siguientes funciones:

- a) Recogida y divulgación de información;
- b) Análisis y asesoría relativos a cuestiones de ayuda financiera (cuando se solicite);
- c) Fomento de medidas conducentes a la cooperación y la coordinación; y
- d) Movilización y canalización de recursos financieros⁷³.

164. Aunque se concibió originalmente como un mecanismo que gestionaría el equilibrio entre la oferta de los países donantes y la demanda de los países en desarrollo afectados, el Mecanismo Mundial se percibe, por lo general, como concentrado en la demanda. Esta toma de postura conllevó el despliegue de esfuerzos para mejorar el contenido de las políticas de los países en desarrollo afectados, con miras a crear las condiciones que fueran más atractivas a los países donantes potenciales⁷⁴.

⁶⁹ Véase el sitio Web de la Convención, *Status of Ratification and Entry into Force (2005)*, a encontrar en <http://www.unccd.int/convention/rafi/doi/rafi.php> (última consulta, 22 de abril de 2005).

⁷⁰ Artículo 10 de la UNCCD.

⁷¹ *Ídem* artículos 19 y 20.

⁷² *Ídem* artículo 4.

⁷³ *Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su primer período de sesiones ICCD/COP(1)/11/Add.1*, decisión 24 (1997). Estas funciones se perfilaron ulteriormente en el marco de la estrategia operacional del Mecanismo Mundial. Véase *el Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas para la lucha contra la desertificación*, estrategia operacional para el Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación ICCD/COP(3)/CRP.3 (1999).

⁷⁴ *Mecanismo Mundial: examen de conformidad con el párrafo 7 del artículo 21 de la Convención, de las políticas, modalidades de funcionamiento y actividades del Mecanismo Mundial, y de la orientación que ha de impartirse a este órgano*, Comité para el examen de la aplicación de la Convención, párrafos 12 y 52 del documento ICCD/CRIC(2)/5, (2003) [en adelante denominado Evaluación Independiente del Mecanismo Mundial].

165. El Mecanismo Mundial ha mantenido su enfoque en la demanda utilizando, en parte, los “recursos catalizadores” de su propio presupuesto. Estas “dotaciones de facilitación” sirven de ayuda a los países en desarrollo afectados para elaborar sus programas de acción nacionales. Están previstos para fomentar el crecimiento de los fondos y crear las condiciones para que otros socios en el desarrollo puedan contribuir recursos financieros a los proyectos⁷⁵.

4.5.4. Constitución del Mecanismo Mundial

166. El Mecanismo Mundial se constituyó en virtud del artículo 21 de la Convención. Dicho artículo se estimó inicialmente como el más contencioso de la Convención. Si bien el G-77 contribuye considerablemente al Fondo con carácter de obligado cumplimiento, los países desarrollados mostraron su falta de unanimidad al respecto de la creación de una nueva institución. Dichos países hicieron hincapié en la necesidad de mejorar la gestión, la movilización y la coordinación de los actuales fondos. Las negociaciones al respecto del artículo 21 permanecieron en punto muerto hasta que se propuso la creación de un mecanismo de coordinación en cuyo ámbito una organización dada trabajaría con un “mecanismo mundial”⁷⁶.

167. En su primer período de sesiones celebrado en Roma en 1997, la Conferencia de las Partes seleccionó al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), que es una organización intergubernamental formada por 164 Estados miembros, con miras a que gestionara y albergara al Mecanismo Mundial⁷⁷. El Mecanismo Mundial entró en vigencia a finales de 1998, si bien sus recursos humanos no llegaron a su plenitud hasta 2002⁷⁸.

4.5.5. Administración

168. El Mecanismo Mundial mantiene su propia identidad independiente en el marco del FIDA. La relación existente entre este último y la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación se recoge detenidamente en un Memorando de Entendimiento que se adoptó en el tercer período de sesiones de dicha Conferencia⁷⁹.

169. Un *Comité de Facilitación* apoya y asesora al Mecanismo Mundial, y sirve de instrumento para los acuerdos institucionales de colaboración entre dicho mecanismo mundial y aquellas instituciones con experiencia técnica y financiera pertinente al caso⁸⁰. Si bien en sus inicios el Comité estuvo constituido por el FIDA, el PNUD y el Banco Mundial, actualmente incluye también a otros miembros, incluidos los bancos de desarrollo regional, el FMAM, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el PNUMA y otras organizaciones intergubernamentales.

170. El Mecanismo Mundial viene regido por un *Director Gerente* al que nombra el PNUD y nombra el Presidente del FIDA. El Director Gerente es responsable de elaborar el programa de trabajo y el presupuesto del Mecanismo Mundial, así como de inspeccionar las operaciones administrativas de dicho mecanismo. Se prevé que el Director Gerente colabore con la secretaría ejecutiva de la Convención con miras a garantizar la continuidad y coherencia entre los programas del FIDA y la Convención⁸¹.

171. En el bienio 2004-2005 el Mecanismo Mundial tuvo un presupuesto de 3,7 millones de dólares EE.UU. para sus operaciones y tareas administrativas que financió la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación.

⁷⁵ *Ídem*, párrafo 21, véase también Mecanismo Mundial, *movilización de recursos para luchar contra la pobreza y degradación de los suelos* (2000).

⁷⁶ Boletín de Negociaciones de la Tierra, *artículo 21: mecanismo financiero (sin fecha)*, a encontrar en <http://www.iisd.ca/vol04/0455027e.html>.

⁷⁷ Decisión 24/COP/1, ICCD/COP(1)/11/Add.1(1997).

⁷⁸ Independent Evaluation of the Global Mechanism, párrafo 14.

⁷⁹ *Mecanismo Mundial: Examen, con miras a su aprobación, del proyecto revisado del Memorando de Entendimiento entre la Conferencia de las Partes y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola*, ICCD/COP(3)/10 (1999) [en adelante denominado proyecto revisado de Memorando de Entendimiento entre la CLD y la FIDA].

⁸⁰ Decisión 25/COP.1, ICCD/COP(1)/11/Add.1 (1997).

⁸¹ Proyecto revisado de Memorando de Entendimiento entre la CLD y la FIDA, parte IV.

4.5.6. Obtención de ayuda

172. El artículo 7 de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación dispone que en su aplicación de la Convención, las Partes darán prioridad a las Partes que sean países africanos afectados. No obstante, las Partes afectadas de otras regiones son elegibles para recibir ayuda del Mecanismo Mundial cuando lo solicite.

173. El Mecanismo Mundial facilitará el acceso a una serie de fuentes potenciales de financiación (organismos bilaterales y multilaterales, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, entidades del sector privado e instituciones académicas y de investigación) a las que solicita recursos financieros. El sitio Web de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación incluye un Motor de información financiera sobre degradación de la tierra (FIELD en sus siglas inglesas), que es un sistema de gestión interactiva de búsqueda en línea para facilitar la determinación de posibles donantes, proyectos y datos conexos⁸².

4.5.7. Fuente de financiación

174. Los costes que incurre el Mecanismo Mundial en el desempeño de las operaciones de los servicios que presta, incluida la provisión de las dotaciones de facilitación, se sufragan fundamentalmente mediante contribuciones de carácter voluntario que aportan las Partes, contribuciones procedentes del organismo anfitrión (FIDA) del Mecanismo Mundial, y contribuciones procedentes de otras instituciones financieras del Comité de Facilitación. Las Partes contribuyeron 2,39 millones de dólares EE.UU. en 2003, estando previsto montos similares para 2004⁸³. El FIDA aprobó una donación de 2,5 millones de dólares EE.UU. para el período 2004-2005⁸⁴ destinada al Mecanismo Mundial, mientras que el Banco Mundial se comprometió con 1,25 millones de dólares EE.UU.

175. Puesto que el Mecanismo Mundial es un mecanismo dedicado a la movilización de recursos cuya principal función no es la de ser responsable por la provisión de fondos de financiación de proyectos, resulta difícil cuantificar la influencia que dicho Mecanismo Mundial ejerce directamente sobre los flujos de ayuda financiera dirigidos a las Partes que son países en desarrollo afectados. Sin embargo, la evaluación independiente del Mecanismo Mundial correspondiente a 2003 concluyó que “transcurridos cinco años desde la creación y entrada en vigor del Mecanismo Mundial, no se ha producido incremento alguno en el trasvase de flujos de financiación destinados a las actividades conexas a la desertificación en los países en desarrollo afectados⁸⁵. En el examen de las razones del estancamiento de los flujos de financiación de Ayuda al desarrollo de los países de ultramar con destino a las tierras áridas, se indica que la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación no pide de forma expresa recursos nuevos ni adicionales, que el Mecanismo Mundial es meramente uno de un gran número de mecanismos dedicados al trasvase de ayudas destinadas a las actividades de desarrollo de las tierras áridas, y que la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación se percibe, aparentemente, como una Convención fundamentalmente de carácter “ambiental” y no como una Convención dedicada al desarrollo sostenible⁸⁶, percepción que menoscaba dicha Convención.

⁸² Sitio Web del Mecanismo Mundial *información financiera sobre degradación de la tierra: proveedores de financiación* (2001), a encontrar en <http://www.gm-uncce.org/FIEL/Funds.htm>.

⁸³ *Informe de la 12ª reunión del Comité de Facilitación del Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación* (2004).

⁸⁴ En su propuesta revisada a la Conferencia de las Partes prestándose como anfitrión del Mecanismo Mundial, el FIDA se ofreció a suministrar 100 millones de dólares EE.UU. de su programa de préstamos como ayuda a los procesos pertinentes a la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación. La evaluación independiente del Mecanismo Mundial correspondiente a 2003 concluyó que el FIDA no había “desplegado plenamente” su propuesta, véase el párrafo 40 de la Evaluación Independiente del Mecanismo Mundial.

⁸⁵ *Idem*, párrafo 30.

⁸⁶ *Idem*, párrafo 31-36.

4.5.8. Rendición de cuentas, seguimiento y evaluación

176. La Convención dispone que el Mecanismo Mundial funcionará bajo la dirección y orientación de la Conferencia de las Partes y será responsable ante ésta⁸⁷. La jerarquía de rendición de cuentas va desde el Director Gerente hasta el Presidente de la Conferencia de las Partes del FIDA. El Director Gerente presenta periódicamente informes ante la Conferencia de las Partes en nombre del Presidente del FIDA. La Conferencia de las Partes facilita orientaciones operativas y normativas según se necesiten. El Presidente del FIDA facilitará al Comité de las Partes el estado financiero auditado del presupuesto básico a la mayor brevedad posible tras el cierre del ejercicio financiero⁸⁸.

177. El artículo 7 de la Convención prescribe que la Conferencia de las Partes examine, en su tercer período de sesiones, los criterios, modalidades de trabajo y actividades del mecanismo mundial. Basándose en las conclusiones de dicho examen, la Conferencia de las Partes decidió efectuar un examen complementario en su sexto período de sesiones, el cual se fundamentó considerablemente en una evaluación independiente del Mecanismo Mundial que se había efectuado a instancias del Presidente del quinto período de sesiones de la Conferencia de las Partes⁸⁹.

178. La evaluación independiente recomendó que el Mecanismo Mundial examinara de nuevo las razones que le llevaron a centrarse en la demanda de movilización de recursos financieros. En la evaluación se concluye que dicha elección resultó en que el Mecanismo Mundial apenas desarrolló actividad alguna entre los donantes y, prácticamente, ninguna actividad con fuentes que no fueran multilaterales/de Ayuda al desarrollo de países de ultramar, de lo que se deduce que el Mecanismo Mundial no ha conseguido movilizar nuevas fuentes de financiación⁹⁰. La evaluación independiente indujo a la Conferencia de las Partes a pedir al Mecanismo Mundial que se centrara fundamentalmente en su papel primario de movilización de recursos financieros y no en suministrar asesoría técnica relativa a la concepción de proyectos⁹¹.

4.5.9. La Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial

179. La Conferencia de las Partes decidió también aceptar al FMAM cual “un mecanismo financiero” de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación e iniciar los arreglos necesarios para establecer una relación de trabajo con el FMAM⁹². (De hecho, el FMAM es el único mecanismo *financiero* de dicha Convención, el Mecanismo Mundial es un instrumento de *coordinación* o de *movilización de recursos*, y no un mecanismo financiero propiamente dicho). La razón por la que se utiliza la expresión “un mecanismo financiero”, en vez de la de “entidad operacional del mecanismo financiero” utilizada en otras convenciones, quizá se deba al lenguaje empleado en la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación, en la que no se concretó un mecanismo financiero, pero en la que se pide a sus Partes que “promuevan la disponibilidad de mecanismos financieros”⁹³.

180. La medida en la que el FMAM, como mecanismo financiero de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación, pueda diferir de los arreglos operacionales entre dicho fondo y el Convenio de Estocolmo, la Convención sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, no será evidente hasta que el FMAM y la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación finalicen un Memorando de Entendimiento en el que se codifiquen los términos de su relación. Se ha producido una diferencia importante de carácter práctico, a saber: puesto que los artículos 20 y 21 de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación disponen que el FMAM juegue el papel de fondo para la financiación de los costos incrementales acordados que corresponden a los programas conexos a la desertificación, y puesto que el FMAM es uno de los diversos mecanismos financieros posibles que se indican en la Convención, el FMAM ha llegado a la conclusión de que no es apropiado financiar a los países en desarrollo para

⁸⁷ Artículo 21.4 de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación.

⁸⁸ Proyecto Revisado del Memorando de Entendimiento entre la Convención y el FIDA, Parte III.

⁸⁹ Véase la evaluación independiente del Mecanismo Mundial.

⁹⁰ *Ídem*, en 2, Resumen.

⁹¹ Informe del sexto período de sesiones de la Conferencia de las Partes, decisión 5/COP.6, párrafo 1, documento ICCD/COP(6)/11/Add.1 (2003).

⁹² Decisión 6/COP.6.

⁹³ Párrafo 1 del artículo 21 de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación.

llevar a cabo actividades de aplicación de la Convención⁹⁴. Sin embargo, el Consejo del FMAM ha declarado además que la elaboración de planes de acción y de informes nacionales (que normalmente se consideran actividades de apoyo) pueden considerarse como componentes de los proyectos de creación de capacidad que sean elegibles para recibir financiación de conformidad con el Programa operacional sobre ordenación sostenible de la tierra⁹⁵.

4.5.10. Ventajas y desventajas

181. La Convención de lucha contra la desertificación presenta muy pocos puntos de coincidencia con el Convenio de Rotterdam en lo que a las necesidades técnicas y a las acciones complementarias respecta. Así pues, el Mecanismo Mundial se considerará no como un instrumento que pueda utilizar el Convenio de Rotterdam, si no, a lo sumo, por su valor como mecanismo patrón de coordinación o de movilización de recursos.

182. Como figura resumido en la evaluación independiente indicada *supra*, las actividades del Mecanismo Mundial tendentes a movilizar nuevas fuentes de fondos no han tenido mucho éxito. Este fracaso puede deberse, en parte, a la errónea estrategia en la que el Mecanismo Mundial se centró, en parte al historial de los donantes que son reacios a incrementar la ayuda al desarrollo de los países de ultramar para luchar contra la desertificación. Tal situación parece estar cambiando ahora que se ha constituido la nueva esfera de actividades del FMAM sobre la degradación de las tierras y a que la Conferencia de las Partes ha pedido al Mecanismo Mundial que se centre principalmente en atender al ámbito de la oferta de las finanzas bilaterales y multilaterales, incluyendo además la determinación de fuentes de cofinanciación de los proyectos del FMAM.

183. Los resultados de estos acontecimientos podrían poner de manifiesto la valía de crear un mecanismo de coordinación que complementa a una fuente fiable e independiente de financiación de proyectos (tal como es el caso del FMAM). No obstante, y puesto que el FMAM ayuda también, en cierta medida, a intentar determinar y organizar la cofinanciación de proyectos, la existencia de un mecanismo de coordinación autónomo en sintonía con el FMAM podría producir la duplicación o menoscabo de los esfuerzos desplegados si sus respectivas funciones y responsabilidades no quedan bien definidas. A condición de que el FMAM y el Mecanismo Mundial se complementen entre sí, éste último podría ser más útil que los mecanismos financieros de los convenios sobre la diversidad biológica, cambio climático y contaminantes orgánicos persistentes, dado que ello podría acrecentar el papel del FMAM como entidad catalizadora y servir para movilizar los considerables recursos financieros que se necesitarán, además de los que ya se facilitan de conformidad con la esfera de actividades del FMAM sobre la degradación de las tierras.

184. La experiencia que se deriva del Mecanismo Mundial pone de manifiesto también que al no existir una financiación adecuada y de fiar, por sí mismo, un mecanismo coordinador puede mostrarse incapaz de generar las finanzas necesarias para ayudar en la medida necesaria y suficiente a las Partes que son países en desarrollo a que apliquen el Convenio de Rotterdam.

5. Opciones cuyo examen se pide a las Partes en su segunda reunión

185. El presente estudio determina una serie representativa de mecanismos financieros de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente. El estudio facilita los antecedentes relativos al cómo y al porqué se constituyó cada uno de los mecanismos, así como un resumen de cómo funciona cada uno de ellos y una evaluación de algunas de las ventajas y desventajas (y a su vez, la idoneidad) de cada mecanismo como posible opción para el Convenio de Rotterdam.

⁹⁴ Párrafos 18 a 20 de *Alcance y coherencia del FMAM relativos a la degradación de la tierra*. Documento GEF/C.24/6 (2004).

⁹⁵ Resumen conjunto del Presidente del FMAM y el Presidente del Consejo, reunión del Consejo del FMAM, 14 a 16 de mayo de 2003, párrafo 12 (2003).

Modelo/tipo	Nombre del mecanismo
1. Mecanismo de financiación autónomo, contribuciones de carácter voluntarios	Fondo Fiduciario de Cooperación Técnica del Convenio de Basilea
2. Mecanismo de financiación autónomo, contribuciones de obligado cumplimiento	Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal
3. Entidad operacional polivalente (el FMAM), contribuciones de obligado cumplimiento	Mecanismo Financiero del Convenio de Estocolmo
4. Entidad operacional polivalente (el FMAM), contribuciones de carácter voluntario y carga impositiva de obligado cumplimiento	Fondo de Adaptación del Protocolo de Kyoto
5. Mecanismo de coordinación (movilización de recursos)	Mecanismo Mundial de la Convención de lucha contra la desertificación

186. Basándose en las evaluaciones de las ventajas y desventajas de cada mecanismo que se recogen en la parte 4 del presente estudio, esta parte presenta un resumen de las opciones atinentes a un mecanismo financiero que la Conferencia de las Partes en el Convenio de Rotterdam tal vez desee considerar en su próxima reunión. Un factor importante de tales exámenes será la estimación de los recursos financieros necesarios para que los países en desarrollo puedan aplicar debidamente las disposiciones que estipula el Convenio. La estimación de las necesidades de tales recursos no corresponde al ámbito del presente estudio. No obstante, se tomará nota de que dichas necesidades pueden cambiar con el tiempo, al pasar el Convenio de una fase inicial de establecimiento de procedimientos, directrices y planes de aplicación a una fase posterior en la que realmente se implanten regional y nacionalmente. Además, si bien puede que las necesidades de recursos que dimanen del Convenio de Rotterdam aparezcan como significativas cuando se las examina por sí mismas, sus costos incrementales puede que se contemplen como ligeros si se les examina en el ámbito de las necesidades que emanan de otros acuerdos de gestión de productos químicos, como es el caso del Convenio de Estocolmo. El llegar a estimar minuciosamente las futuras necesidades de recursos será algo de carácter crítico para la integridad de toda decisión que se tome al respecto de las opciones de elección de un mecanismo financiero para el Convenio.

187. Amen de otras consideraciones adicionales, el grado en el que un país donante contribuye mediante conductos bilaterales o de otro tipo, puede nublar la opinión de dicho país sobre si es necesario o deseable contribuir a un mecanismo financiero diferente que sea multilateral, puesto que el donante puede gozar de un mayor grado de control si la ayuda se realiza bilateralmente y además puede llegar a creer que este tipo de ayuda es más eficiente, productivo, que se presta más a dar cuentas de lo que sigue al caso si la ayuda en cuestión se tramitara multilateralmente. Asimismo, la precisión de la estimación de las futuras necesidades de recursos podría verse menoscabada en función del grado en el que los donantes determinen el uso específico al que desean dedicar los fondos.

188. Las nueve opciones que se indica *infra* se catalogan en tres categorías. La primera corresponde a las opciones de “marco jurídico vigente” que probablemente puedan conseguirse en el ámbito del actual marco de los instrumentos jurídicos pertinentes del Convenio de Rotterdam. La segunda categoría es la de las opciones de la “actual institución externa” a la que podría llegarse sin tener que crear una nueva institución o mecanismo. De conformidad con estas opciones, el Convenio de Rotterdam dependería de un mecanismo financiero o de una entidad operacional que se encuentre ya fuera del Convenio. La última categoría de opciones exigiría la creación de una nueva institución o de un nuevo marco jurídico. La primera de las categorías serían seguramente la serie de opciones más fáciles de adoptar y aplicar, mientras que la tercera sería seguramente la más difícil. El estudio resume brevemente las ventajas y desventajas potenciales de cada una de las opciones.

5.1. Opciones del “marco jurídico vigente”

189. Podría optarse por una o dos de cualesquiera de estas opciones, o bien podrían aplicarse como un conjunto unitario las tres opciones.

Opción 1: Continuar con el status quo

190. Las Partes podrían elegir no tomar decisión alguna que no sea de utilizar el Fondo Fiduciario especial de carácter voluntario que ya está establecido.

Ventajas:

- No exige esfuerzo complementario alguno que no sean los que ya se han desplegado para administrar el fondo especial;
- Ahorra tiempo y dineros que se necesitarían para examinar y negociar medidas complementarias.

Desventajas

- No aborda las deficiencias que indujeron a la adopción de la decisión RC-1/5, a menos que se incrementen las finanzas;
- Al igual que en el caso del Fondo fiduciario de cooperación técnica del Convenio de Basilea, solo puede facilitar recursos limitados a las actividades para las que en su mayor parte ya se han asignado fondos específicos.

Opción 2: Instar al FMAM a que incluya en las esferas de actividades relativas a los contaminantes orgánicos persistentes un mayor número de actividades conexas al Convenio de Rotterdam

191. Las Partes podrían implantar la decisión RC-1/14, instando para ello al FMAM a examinar con más brío y anticipación la inclusión de un mayor número de actividades conexas al Convenio de Rotterdam en la actual esfera de actividades relativas a los contaminantes orgánicos persistentes.

Ventajas:

- El FMAM ha manifestado ya su deseo de hacerlo así;
- Ya ha establecido el compromiso en lo tocante a las esferas que sustentan las tareas relativas a los contaminantes orgánicos persistentes o que solapan directamente con ellas;
- Podrían lograrse beneficios conexas al Convenio de Rotterdam a un bajo costo incremental.

Desventajas:

- Los proyectos se limitarían a los que tengan un nexo con los contaminantes orgánicos persistentes;
- Habría que sufragarla de los actuales fondos o cofinanzas de la esfera de actividades correspondientes a los contaminantes orgánicos persistentes, lo que podría presentar una situación poco estable o ser difícil de lograr, a menos que se acreciente la financiación general a la esfera de actividades de tales contaminantes orgánicos persistentes.

Opción 3: Mejorar el fondo fiduciario especial de carácter voluntario para que funcione como un mecanismo de coordinación

192. Las Partes podrían ampliar el mandato del fondo fiduciario especial de carácter voluntario, de forma que funcione como un mecanismo de coordinación capaz de trabajar con el FMAM, organismos bilaterales y multilaterales de aplicación y otras fuentes potenciales de financiación, con miras a determinar y lograr financiación, incluida la cofinanciación que permita que los proyectos relativos a los

contaminantes orgánicos persistentes, al Convenio de Basilea, al Protocolo de Montreal y a proyectos de otro tipo, logren los beneficios adicionales que dimanen del Convenio de Róterdam.

Ventajas:

- Quizás pueda lograrse en el ámbito del marco jurídico vigente del Convenio de Róterdam;
- Podría resultar en que los recursos financieros que se consigan sean mayores, especialmente en el caso de la cofinanciación, de lo que sería el caso con el fondo fiduciario especial de carácter voluntario en su forma actual;
- Podría aprovecharse la probabilidad de que un gran número de los proyectos ejecutados en el ámbito de los AAM podrían conseguir beneficios conexos al Convenio de Róterdam a bajos costos incrementales.

Desventajas:

- Puede que la administración exija considerables recursos humanos y gran cantidad de tiempo;
- Puede que sea difícil determinar hasta qué punto los esfuerzos específicos producen resultados;
- Podría producir la duplicación o menoscabo de los esfuerzos desplegados si las respectivas funciones y responsabilidades del mecanismo de coordinación y del FMAM no quedan bien definidas.

5.2. Opciones de una “institución exterior existente”

193. Si se toma la ruta de estas tres opciones, el Convenio de Róterdam quizás no tuviera que crear una nueva institución o mecanismo, por lo que pasaría a depender de un mecanismo financiero o de una entidad operacional que ya existiera fuera del marco del Convenio.

Opción 4: Utilización del Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal

194. Las Partes podrían pedir al Fondo Multilateral que ejerza como la entidad operacional de un mecanismo financiero del Convenio de Róterdam.

Ventajas:

- Se aprovecharía el solapamiento que existe entre el Protocolo de Montreal y el Convenio de Róterdam, en lo tocante a las necesidades de creación de capacidad relativas a la importación, exportación y tráfico ilegal de sustancias prohibidas o rigurosamente restringidas;
- Podría ayudar a las Partes en el Convenio de Róterdam que sean países en desarrollo y lograr beneficios medioambientales complementarios en todo el mundo por un costo incremental relativamente limitado.

Desventajas:

- Podría ocasionar que los gobiernos y demás participantes interesados reaccionaran negativamente y pasaran a sopesar la situación, puesto que el Protocolo de Montreal no se considera un convenio que trate de “productos químicos”;
- Las esferas en las que las actividades de los dos convenios se solapan son limitadas y las dependencias nacionales del ozono no están en general debidamente emplazadas en un marco de gestión de productos químicos;

- El abordar las necesidades de financiación que dimanen del Convenio de Rotterdam puede que sea tan sólo una solución parcial a las necesidades generales en lo que a las aduanas y a las importaciones ilegales respecta. Dicha solución parcial podría menoscabar la predisposición de algunos gobiernos a seguir un planteamiento más integral (tal como un mayor grado de integración de las finanzas de los convenios de Rotterdam, Basilea y Estocolmo, de los convenios regionales sobre productos químicos, y del SAICM);
- Sería necesario que los gobiernos y/o otras fuentes de financiación se comprometieran a contribuir los recursos financieros complementarios que son necesarios para conseguir los beneficios adicionales que dimanen del Convenio de Rotterdam;
- Posiblemente exigiría cambiar el mandato del Fondo Multilateral.

Opción 5: Utilización del mecanismo financiero del Convenio de Rotterdam

195. Las Partes podrían pedir al Convenio de Estocolmo que permitiera a su mecanismo financiero actuar también como el mecanismo financiero del Convenio de Rotterdam.

Ventajas:

- Evitaría que las Partes en el Convenio de Rotterdam tuvieran que adoptar medidas de carácter jurídico (por ejemplo enmendar el Convenio), medidas que serían necesarias si se estableciese un mecanismo financiero del Convenio de Rotterdam;
- Se aprovecharía el alto nivel de complementariedad entre los dos convenios obteniéndose así beneficios ambientales adicionales a un costo incremental relativamente bajo;
- Permitiría al Convenio de Rotterdam acceder a fondos del FMAM destinados a la esfera de actividad relativa a los COP.

Desventajas:

- Requeriría la incorporación en el mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo de consideraciones que no se relacionan directamente con los COP, situación que a juicio de algunas de las Partes en el Convenio de Estocolmo, sería inaceptable;
- Requeriría que el Convenio de Estocolmo y el Consejo del FMAM revisaran su memorando de entendimiento y el Programa operacional sobre los COP;
- Podría dar lugar a que el mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo tuviera que "compartir" sus escasos recursos (para sufragar beneficios que se deriven del Convenio de Rotterdam) a menos que los países donantes acordaran sufragar los (bajos) costos incrementales, aumentando la asignación correspondiente a la esfera de actividad relativa a los COP en la siguiente reposición del FMAM.

Opción 6: Ampliar la actual esfera de actividad del FMAM relativa a los COP

196. Los gobiernos podrían decidir ampliar la actual esfera de actividad del FMAM relativa a los COP a fin de que abarcara un grupo de convenios y procesos sobre productos químicos.

Ventajas:

- Reflejaría el hecho de que las cuestiones relacionadas con los productos químicos tienden a estar interrelacionadas y no se pueden abordar adecuadamente por separado;
- Constituiría un paso importante hacia la integración de las actividades relacionadas con la gestión de los productos químicos a nivel internacional;
- Podría constituir una fuente de financiación constante y estable para prestar asistencia a los países en desarrollo y a los países con economías en transición respecto de las actividades de gestión de los productos químicos, incluida la aplicación del Convenio de Rotterdam;
- Daría la posibilidad al FMAM de lograr su objetivo de "catalizar una respuesta colectiva y coordinada de los países en favor de... los acuerdos de ámbito mundial y regional [relativos a los productos químicos]";
- Podría optimizar la eficiencia y una economía de escala, facilitando la formulación de proyectos intersectoriales que no dependiera de financiación externa para lograr beneficios en la esfera de los COP y en esferas no relacionadas con ellos.

Desventajas:

- Podría afectar a la especificidad de los arreglos vigentes, especialmente en lo que al Convenio de Estocolmo respecta;
- Requeriría, posiblemente, negociaciones complejas entre los convenios, el Consejo del FMAM, el PNUMA y otros organismos de ejecución, gobiernos donantes y receptores, y otros interesados;
- Podría requerir una reestructuración y/o un replanteamiento en el seno de las instancias burocráticas e institucionales del FMAM, los organismos de aplicación y de ejecución, secretarías, etc. que necesitaría recursos considerables, y superar la resistencia o la inercia frente al cambio que algunas veces se da en ese tipo de instancias;
- Requeriría fondos nuevos y adicionales a los fondos asignados actualmente a la esfera de actividad sobre los COP;
- El Consejo del FMAM ya consideró esa posibilidad como una opción para la nueva esfera de actividad sobre los COP, pero no se adoptó;
- Requeriría, probablemente, la revisión de diversos instrumentos relativos a los mandatos.

5.3. Establecimiento de una institución o un marco jurídico nuevos

197. En relación con las tres opciones que se proponen a continuación, los gobiernos tendrían que establecer instituciones o marcos jurídicos nuevos.

Opción 7: Establecimiento de un mecanismo financiero del Convenio de Rotterdam

198. Las Partes podrían establecer un mecanismo financiero de carácter independiente y obligatorio para el Convenio de Rotterdam.

Ventajas:

- Los fondos se utilizarían directamente para las necesidades del Convenio de Rotterdam;

- Podría constituir una fuente de asistencia financiera continua y estable específica que redundaría en beneficio de las Partes en el Convenio de Rotterdam que son países en desarrollo y países con economías en transición;
- Permitiría al personal administrativo del mecanismo, dependiendo de los arreglos operacionales, centrarse exclusivamente en cuestiones relativas a la aplicación del Convenio de Rotterdam, por lo que el personal lograría unos conocimientos más profundos y un mayor compromiso en relación con esas cuestiones;
- Permitiría al mecanismo relacionarse con los organismos de ejecución y de aplicación con una atención y propósito indivisos.

Desventajas:

- Cabría la posibilidad de que se fomentara la fragmentación de las cuestiones relacionadas con la gestión de los productos químicos, en lugar de evitarla;
- Podría encontrar una fuerte resistencia entre las partes donantes principales, preocupadas acerca de la proliferación de estrategias e instituciones financieras no coordinadas;
- En el pasado los gobiernos ya habían dado muestras de cierta reticencia a establecer fondos adicionales independientes y específicos para los AAM;
- Podría dar lugar a que la aplicación requiriera costos incrementales generales más elevados, dado que no se aprovecharían la complementariedad ni el solapamiento con otros acuerdos relativos a los productos químicos.

Opción 8: Establecimiento de un mecanismo financiero para los acuerdos relativos a los productos químicos

199. Las Partes en el Convenio de Rotterdam se podrían unir a las partes en otros acuerdos ambientales para establecer un mecanismo nuevo polivalente para un grupo matemático sobre productos químicos, que reflejara el hecho de que las cuestiones relativas a esos productos tienden a estar interrelacionadas y no pueden tratarse aisladamente.

Ventajas:

- Podría ser un paso importante hacia el logro de la integración de las actividades en la esfera de la gestión de los productos químicos a nivel internacional;
- Podría constituir una fuente de financiación continua y estable para prestar asistencia a los países en desarrollo y a los países con economías en transición para las actividades relacionadas con la gestión de los productos químicos, incluida la aplicación del Convenio de Rotterdam;
- Podrían conseguirse la eficiencia y la economía de escala, lo que facilitaría la formulación de proyectos intersectoriales de gestión de los productos químicos.

Desventajas:

- Se aumentarían la eficiencia y la integración únicamente si incluyera los convenios de Estocolmo y Basilea y la esfera de actividad sobre los COP, pero las Partes en el Convenio de Estocolmo tal vez no estén dispuestas a emprender las múltiples actividades de reorganización necesarias para ello;
- Si el nuevo mecanismo no incluyera la esfera de actividad sobre los COP, se promovería la fragmentación en lugar de la integración, lo que conllevaría una duplicación de los propósitos y un solapamiento con la capacidad institucional con el FMAM;

- Requeriría la creación de una estructura institucional de envergadura cuyo rendimiento óptimo no se lograría hasta haber transcurrido bastantes años;
- Requeriría el apoyo de los interesados directos principales que ya han demostrado en el pasado su preferencia por el FMAM.

Opción 9: Imposición de una tasa a importadores/exportadores

200. Las Partes podrían estudiar la practicalidad de imponer una tasa a exportadores y/o importadores de productos químicos previstos en el Convenio de Rotterdam, la cual podría utilizarse para financiar las actividades de creación de capacidad. Alternativamente, ese examen podría tener lugar a un nivel más amplio, que incluya todas las instituciones que, de alguna manera, participan en la gestión de los productos químicos a nivel internacional, y consideran segmentos más amplios de la industria química.

Ventajas:

- Podría complementar sustancialmente la asistencia al desarrollo a los países de ultramar disponible, ya que generaría recursos financieros nuevos y adicionales para prestar asistencia a los países en desarrollo y los países con economías en transición para aplicar los acuerdos internacionales relativos a la gestión de productos químicos;
- Constituiría un medio de incorporar mecanismos basados en el mercado en los instrumentos reglamentarios multilaterales sobre productos químicos;
- Aportaría beneficios en las esferas del medio ambiente y la salud a nivel mundial, dado que requeriría que el sector industrial internalizara los costos y estableciera indicaciones de precios con el fin de conseguir la eliminación de productos químicos peligrosos y un mayor uso de alternativas sin riesgo.

Desventajas:

- Las negociaciones de los instrumentos jurídicos necesarios para el establecimiento de una tasa, y su aplicación serían complejas;
- La imposición de una " tasa" internacional podría encontrar gran resistencia.

Referencias

Convenio de Basilea

CONVENIO DE BASILEA SOBRE EL CONTROL DE LOS MOVIMIENTOS TRANSFRONTERIZOS DE LOS DESECHOS PELIGROSOS Y SU ELIMINACIÓN, 22 de marzo de 1989, <http://www.basel.int/text/documents.html>.

Report of the Conference of the Parties to the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Waste and Their Disposal, UNEP/CHW.6/40 (2003), <http://www.basel.int/meetings/cop/cop6/english/Report40e.pdf#vi01SAP>.

Interim Guidelines for the Implementation of Decision V.32 on "Enlargement of the Scope of the Technical Cooperation Trust Fund," Decision VI/14, appendix, UNEP/CHW.6/40 (2003), <http://www.basel.int/meetings/cop/cop6/english/Report40e.pdf#vi01SAP>.

Financial Matters, Decision VI/41, UNEP/CHW.6/40 (2003), <http://www.basel.int/meetings/cop/cop6/english/Report40e.pdf#vi01SAP>.

Additional Financial Information, UNEP/CHW.7/INF/17 (2004), <http://www.basel.int/meetings/cop/cop7/docs/i17e.pdf>.

Additional Financial Information, Addendum, UNEP/CHW.7/INF/17/Add.1 (2004), <http://www.basel.int/meetings/cop/cop7/docs/i17a1e.pdf>.

Mobilizing Resources for a Cleaner Future: Implementing the Basel Convention, UNEP/CHW.7/INF/8 (2004), <http://www.basel.int/meetings/cop/cop7/docs/i08e.pdf>.

Report of the Conference of the Parties to the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, UNEP/CHW.7/33 (2005), <http://www.basel.int/meetings/cop/cop7/docs/33eRep.doc>.

United Nations Environment Programme, Secretariat of the Basel Convention, *Origins of the Convention* (undated), <http://www.basel.int/pub/basics.html#top>.

Convenio sobre la Diversidad Biológica

CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA, 5 de junio de 1992, <http://www.biodiv.org/doc/legal/cbd-en.pdf>.

Memorandum of Understanding between the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity and the Council of the Global Environment Facility Regarding the Institutional Structure Operating the Financial Mechanism of the Convention, UNEP/CBD/COP/3/10 (1996), <http://www.biodiv.org/doc/meetings/cop/cop-03/official/cop-03-10-en.pdf>.

Convención sobre la Desertificación

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS DE LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN EN LOS PAÍSES AFECTADOS POR SEQUÍA GRAVE O DESERTIFICACIÓN, EN PARTICULAR EN ÁFRICA, 17 de junio de 1994, <http://www.unccd.int/convention/text/convention.php>.

International Institute for Sustainable Development (IISD), Earth Negotiations Bulletin, "Article 21: Financial Mechanisms," in *Summary of the Fifth Session of the INC for the Elaboration of an International Convention to Combat Desertification: 6-17 June 1994*, <http://www.iisd.ca/vol04/0455027e.html>.

Report of the Conference of the Parties on its First Session, Held in Rome, from 29 September to 10 October 1997, Part Two: Action Taken by the Conference of Parties at its First Session, ICCD/COP(1)/11/Add.1 (1997), <http://www.unccd.int/cop/officialdocs/cop1/pdf/11add1eng.pdf>.

Global Mechanism: Consideration of, with a View to Adopting, the Revised Draft Memorandum of Understanding Between the Conference of the Parties and the International Fund for Agricultural Development, ICCD/COP(3)/10 (1999), <http://www.unccd.int/cop/officialdocs/cop3/pdf/10eng.pdf>.

Global Mechanism of the UNCCD, *Operational Strategy for the Global Mechanism of the United Nations Convention to Combat Desertification*, ICCD/COP(3)/CRP.3 (1999), http://www.gm-uncdd.org/English/DOCS/OS_COP3.htm.

Global Mechanism of the UNCCD, *Mobilizing Resources to Combat Land Degradation and Poverty* (2000), <http://www.gm-uncdd.org/English/DOCS/GMe.pdf>.

Global Mechanism of the UNCCD, *Financial Information on Land Degradation: Funders* (2001), <http://www.gm-uncdd.org/FIELD/Funds.htm>.

Report of the Conference of Parties on its Sixth Session, Held in Havana, from 25 August to 5 September 2003, Part Two: Action Taken by the Conference of Parties at its Sixth Session, ICCD/COP(6)/11/Add.1 (2003), <http://www.uncdd.int/cop/officialdocs/cop6/pdf/11add1eng.pdf>.

Global Mechanism: Review, Pursuant to Article 21, paragraph 7, of the Convention, of the Policies, Operational Modalities and Activities of the Global Mechanism, and the Provision of Guidance to It, Committee for the Review of the Implementation of the Convention (CRIC), ICCD/CRIC(2)/5 (2003), <http://www.uncdd.int/cop/officialdocs/cric2/pdf/5eng.pdf>.

Report of the 12th Meeting of the Facilitation Committee of the Global Mechanism of the United Nations Convention to Combat Desertification, ICCD/FC.12 (2004), <http://www.gm-uncdd.org/English/DOCS/FINALminutes2June.pdf>.

Secretariat of the Desertification Convention, *Status of Ratification and Entry into Force* (2005), <http://www.uncdd.int/convention/ratif/doiif.php>.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (incluyendo el Protocolo de Kyoto)

CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO, 9 de mayo de 1992, http://unfccc.int/essential_background/convention/background/items/2853.php.

Report of the Conference of Parties on Its Second Session, Held at Geneva from 8 to 19 July 1996, Addendum, Part Two: Action Taken By the Conference of Parties at its Second Session, FCCC/CP/1996/15/Add.1 (1996), <http://unfccc.int/resource/docs/cop2/15a01.pdf>.

PROTOCOLO DE KYOTO DE LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO, 11 de diciembre de 1997, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>.

Report of the Conference of Parties on Its Seventh Session, Held at Marrakech from 29 October to 10 November 2001, Addendum, Part Two: Action Taken by the Conference of Parties at Its Seventh Session, FCCC/CP/2001/13/Add.1 (2002), <http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a01.pdf#page=52>.

Fondo para el Medio Ambiente Mundial

FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL, INSTRUMENTO CONSTITUTIVO DEL FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL REESTRUCTURADO, 1994, enmendado en 2002, http://thegef.org/GEF_Instrument3.pdf.

Gareth Porter et al., Global Environment Facility, *Study of GEF's Overall Performance* (1998), http://www.gefweb.org/ResultsandImpact/Monitoring___Evaluation/Overall_Performance_Studies/ops.pdf.

Initial Guidelines for Enabling Activities for the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants, GEF Council, GEF/C.17/4 (2001), <http://www.gefweb.org/Documents/C.17.4.pdf>.

Second GEF Assembly, *Second Overall Performance Study of GEF*, GEF/A.2/4 (2002), http://gefweb.org/participants/Assembly/2nd_Assembly/OPS2_English-final-9602.pdf.

Operational Program on Persistent Organic Pollutants [Draft] (OP #14), GEF Council, U.N. Doc. GEF/C.22/Inf.4 (2003), http://www.gefweb.org/Documents/Council_Documents/GEF_C22/gef_c22.html#Information.

GEF Project Cycle: An Update, GEF Council, GEF/C.22/Inf.9 (2003), http://thegef.org/Documents/Council_Documents/GEF_C22/Project_Cycle_Update_FINAL_Nov_5_2003.pdf.

GEF Council, *Joint Summary of the Chairs, GEF Council Meeting, May 14-15, 2003*, http://www.gefweb.org/Summary_of_the_Chairs.pdf.

Global Environment Facility, *Revised Terms of Reference for an Independent Monitoring and Evaluation Unit* (2003), <http://thegef.org/MonitoringandEvaluation/MEAbout/meabout.html>.

GEF Council, *Scope and Coherence of the Land Degradation Activities in the GEF*, GEF/C.24/6 (2004), http://thegef.org/Documents/Council_Documents/GEF_C24/C.24.6_Scope_and_Coherence_FINAL.doc.

GEF Council, *Institutional Relations*, GEF/C.24.7 (2004), http://thegef.org/Documents/Council_Documents/GEF_C24/C.24.7_Institutional_Relations_FINAL.doc.

The GEF Small Grants Programme, *Apply for an SGP Grant* (2004), <http://sgp.undp.org/index.cfm?module=ActiveWeb&page=WebPage&s=ApplyforanSGPGrant>.

Global Environment Facility, *Executing Agencies* (undated), http://gefweb.org/Partners/Exe_Agencies/exe_agencies.html.

Global Environment Facility, *Operational Policies, Eligibility Criteria & Project Cycle* (undated), http://thegef.org/Operational_Policies/Eligibility_Criteria/eligibility_criteria.html.

Global Environment Facility, *Operational Policies, Templates and Guidelines* (undated), http://thegef.org/Operational_Policies/Eligibility_Criteria/templates.html.

Protocolo de Montreal

PROTOCOLO DE MONTREAL RELATIVO A LAS SUSTANCIAS QUE AGOTAN LA CAPA DE OZONO, 16 de septiembre de 1987, enmendado, <http://www.unep.org/ozone/pdfs/Montreal-Protocol2000.pdf>.

Report of the Fourth Meeting of the Parties to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, annexes IX, X (1992), http://www.unep.org/ozone/Meeting_Documents/mop/04mop/4mop-15.e.pdf.

Multilateral Fund, *Monitoring* (2003), http://www.multilateralfund.org/results_impact.htm.

Multilateral Fund, *Evaluation* (2003), <http://www.multilateralfund.org/evaluation.htm>.

Evaluation of the Financial Mechanism of the Montreal Protocol: Executive Summary, Meeting of the Parties to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, UNEP/OzL.Pro.16/11 (2004), http://www.unep.org/ozone/Meeting_Documents/mop/16mop/16mop-11.e.pdf.

Report of the Executive Committee of the Forty-Fourth Meeting, Executive Committee of the Multilateral Fund, UNEP/OzL.Pro/ExCom/44/73 (2004), <http://www.multilateralfund.org/files/4473.pdf>.

Convenio de Rotterdam

Financial Resources and Mechanisms, Intergovernmental Negotiating Committee for an International Legally Binding Instrument for the Application of the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade, UNEP/FAO/PIC/INC.2/4 (1996), <http://www.pic.int/incs/inc2/d4/English/finmech.pdf>.

CONVENIO DE ROTTERDAM SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE CONSENTIMIENTO FUNDAMENTADO PREVIO APLICABLE A CIERTOS PLAGUICIDAS Y PRODUCTOS QUIMICOS PELIGROSOS OBJETO DE COMERCIO INTERNACIONAL, 10 de septiembre de 1998, <http://www.pic.int/en/ViewPage.asp?id=104>.

Compilation and Analysis of the Results and Conclusions of Workshops on the Rotterdam Convention, UNEP/FAO/PIC/INC.10/21 (2003), <http://www.pic.int/incs/inc10/u21/English/inc10-21e.pdf>

Study on Technical Assistance Needs, Intergovernmental Negotiating Committee for an International Legally Binding Instrument for the Application of the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous

Chemicals and Pesticides in International Trade, UNEP/FAO/PIC/INC.11/INF/1/Add.1 (2004), [http://www.pic.int/incs/inc11/g\)7Add1/English/INC%2011%20INF1Add1.pdf](http://www.pic.int/incs/inc11/g)7Add1/English/INC%2011%20INF1Add1.pdf)

Report of the Conference of the Parties to the Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade on the work of its first meeting, UNEP/FAO/RC/COP.1/33 (2004), [http://www.pic.int/cops/reports/z33\)/English/COP%201-33%20e.pdf](http://www.pic.int/cops/reports/z33)/English/COP%201-33%20e.pdf).

Convenio de Estocolmo

Mecanismos financieros existentes para proveer recursos financieros suficientes y sostenibles a las Partes que son países en desarrollo para ayudarlas a aplicar las disposiciones para proyectos sobre el medio ambiente, Intergovernmental Negotiating Committee for an International Legally Binding Instrument for Implementing International Action on Certain Persistent Organic Pollutants, UNEP/POPS/INC.2/INF/4 (1998), http://www.chem.unep.ch/pops/POPs_Inc/INC_2/en/inc2-INF4.htm.

CONVENIO DE ESTOCOLMO SOBRE CONTAMINANTES ORGÁNICOS PERSISTENTES (COP) (2001), http://www.pops.int/documents/convtext/convtext_en.pdf.

Draft Memorandum of Understanding Between the Council of the Global Environment Facility and the Conference of the Parties to the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants, Intergovernmental Negotiating Committee for an International Legally Binding Instrument for Implementing International Action on Certain Persistent Organic Pollutants, UNEP/POPS/INC.7/16 (2003), http://www.pops.int/documents/meetings/inc7/en/7_16.pdf.

Secretariat to the Stockholm Convention, *Entry into Force* (2005), <http://www.pops.int/documents/signature/signstatus.htm>.

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

Report of the Second African Regional Consultation on the Development of a Strategic Approach to International Chemicals Management, SAICM/AfRC.2/1 (2005), <http://www.chem.unep.ch/saicm/meeting/afreg/march2005/meetingdocs/Salyreport.pdf>.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

UNEP, *The Hazardous Wastes and Chemicals Conventions* (2002), <http://www.gdrc.org/uem/waste/all3-overview.pdf>.

Grupo Banco Mundial

The World Bank Group, *What are Persistent Organic Pollutants (POPs)?* (2004), <http://inweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/50ByDocName/WhatArePOPs>.

Erik Haites, *Estimating the Market Potential for the Clean Development Mechanism: Review of Models and Lessons Learned*, PCFPlus Report (2004), <http://carbonfinance.org/docs/EstimatingMarketPotential.pdf>.

Temas diversos

Africa Stockpiles Program, *Program Overview* (2003), <http://www.africastockpiles.org/pdf/infosheets.pdf>.