NACIONES
UNIDAS

EP

UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/8

Distr.: General
30 de marzo de 2010

Español
Original: Inglés

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Comité intergubernamental de negociación encargado de elaborar un instrumento jurídicamente vinculante a nivel mundial sobre el mercurio
Primer período de sesiones
Estocolmo, 7 a 11 de junio de 2010
Tema 4 del programa provisional *

Preparación de un instrumento jurídicamente vinculante a nivel mundial sobre el mercurio

Opciones de mecanismos de asistencia financiera previsibles y eficientes

Nota de la Secretaría

En su reunión celebrada en Bangkok del 19 al 23 de octubre de 2009, el Grupo de Trabajo especial de composición abierta encargado de los preparativos de la reunión del Comité intergubernamental de negociación sobre el mercurio estuvo de acuerdo con una lista de la información que la Secretaría suministraría al Comité en su primer período de sesiones para facilitar la labor de éste. Entre otras cosas, se pidió a la Secretaría que preparara una nota en la que se abordasen las "[o]pciones de mecanismos de asistencia financiera previsibles y eficientes basadas en ejemplos de otros acuerdos ambientales multilaterales, incluidas opciones bajo el control directo de las partes, sobre la base de evaluaciones preparadas anteriormente y actualizadas para tener en cuenta las cuestiones particularmente pertinentes para el mercurio". En la presente nota se atiende a esa petición.

* UNEP(DTIE)Hg/INC.1/1.

K1060732 270410

Para economizar recursos, sólo se ha impreso un número limitado de ejemplares del presente documento. Se ruega a los delegados que lleven sus propios ejemplares a las reuniones y eviten solicitar otros.

Índice

Introducción 3

I. Datos actualizados sobre el Fondo para el Medio Ambiente Mundial 3
- A. Información general 3
- B. Reposición 4
- C. Programación de los productos químicos y del mercurio para la FMAM-5 4
- D. Cuarto estudio de los resultados globales 6
- E. Sistema de asignación transparente de recursos 6
- F. Fondos especiales para el clima 7

II. Datos actualizados sobre el Fondo Multilateral 7
- A. Información general 7
- B. Reposición 8
- C. Fondo especial de financiación 8

III. Ventajas relativas de los procedimientos del FMAM y del Fondo Multilateral 9
- A. Integración, sinergias y gastos operacionales 10
  - 1. Enfoque integrado 10
  - 2. Cooperación y coordinación 10
  - 3. Gastos operacionales 11
- B. Aplicación 11
  - 1. Criterios que se deben cumplir 11
  - 2. Cumplimiento 12
  - 3. Capacidad técnica idónea y capacidad de respuesta 12
- C. Reposición 13
  - 1. Evaluaciones y distribución de las responsabilidades 13
- 2. Mancomunación de las contribuciones para la prestación de asistencia financiera 13
- D. Gobernanza 13
- E. Una tercera vía posible 14

Introducción

1. La presente nota se basa en gran medida en dos publicaciones anteriores, que el Comité intergubernamental de negociación tendrá a su disposición en los dos documentos siguientes:

a) UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3: "Informe sobre consideraciones financieras y posibles modalidades de financiación de un instrumento jurídicamente vinculante o arreglo voluntario en relación con el mercurio[1]". Este informe fue preparado en 2008 para la segunda reunión del grupo de trabajo especial de composición abierta sobre el mercurio. A petición de los participantes en la primera reunión del grupo de trabajo, celebrada en Bangkok del 12 al 16 de noviembre de 2007, el contenido del informe quedó limitado a dos aspectos: primero, las posibles modalidades que podrían permitir al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) proporcionar recursos financieros para un acuerdo jurídicamente vinculante o de carácter voluntario sobre el mercurio; y, segundo, los elementos estructurales del Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal que podrían servir de modelo para el mecanismo financiero destinado a ese acuerdo. Otras opciones financieras son un mecanismo independiente financiado mediante contribuciones voluntarias (como en el caso del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación) y el Programa de inicio rápido del Enfoque estratégico para la gestión de los productos químicos a nivel internacional, aunque esas opciones no se incluyeron en el estudio después de ser analizadas durante la reunión;

b) UNEP/FAO/RC/COP.2/10: "Estudio de posibles opciones para establecer un mecanismo financiero duradero y sostenible[2]". Este estudio fue preparado en 2005 para la segunda reunión de la Conferencia de los Partes en el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional. Entre otras cosas, se examinaron y evaluaron los actuales mecanismos financieros de otros acuerdos multilaterales sobre medio ambiente y se analizaron las ventajas y desventajas de diversas opciones de un mecanismo financiero que facilitaría la aplicación eficaz del Convenio de Rotterdam por los países en desarrollo.

2. La presente nota complementa el documento UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3, ya que aporta la información adicional que se ha puesto a disposición con posterioridad a la preparación de ese primer documento. Por esa razón, en la nota se actualiza la información sobre las actividades del FMAM que pudieran ser de interés específico para el mercurio y se ofrece más información sobre cómo el Fondo Multilateral podría servir de modelo para una opción de asistencia financiera con arreglo al instrumento sobre el mercurio. La nota concluye con un análisis de algunas de las ventajas relativas de los procedimientos que aplican el FMAM y el Fondo Multilateral respectivamente. En la nota no se analizan otros asuntos tratados en el documento UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3 como el Fondo Fiduciario de Cooperación Técnica del Convenio de Basilea.

3. En el documento UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/INF/5, el Comité tendrá a su disposición información sobre los progresos logrados en el proceso consultivo sobre opciones financieras para los productos químicos y los desechos, que dirige el Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

I. Datos actualizados sobre el Fondo para el Medio Ambiente Mundial

A. Información general

4. El FMAM es una organización financiera independiente que ayuda a los países en desarrollo a financiar proyectos y programas para proteger el medio ambiente en general. Tres organismos de ejecución, a saber el PNUMA, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial, desempeñan funciones claves en la selección, elaboración y gestión de los proyectos

[1] Se puede descargar en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas en http://www.chem.unep.ch/mercury/OEWG2/Documents.htm.

[2] Se puede descargar en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas en http://www.pic.int/home.php?type=b&id=9&sid=27&tid=41.

del FMAM sobre el terreno[3]. Además, siete bancos de desarrollo y organizaciones intergubernamentales aportan su contribución a la ejecución de proyectos del FMAM en calidad de lo que se denomina "organismos de ejecución con oportunidades ampliadas[4]".

5. Al trabajar con esos organismos, el FMAM aporta a los países que reúnen los requisitos la financiación nueva y adicional que les permite hacer frente a los "costos adicionales convenidos de las medidas para lograr los beneficios ambientales a nivel mundial acordados[5]". En la actualidad, el FMAM presta servicios a los mecanismos financieros de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, del Convenio sobre la Diversidad Biológica, del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes y 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. La Conferencia de las Partes de cada uno de esos instrumentos determina los criterios que se deben cumplir para que el FMAM pueda financiar las actividades por medio de sus mecanismos financieros[6]. En el caso de todas las demás actividades que se enmarcan dentro de las esferas de actividad del FMAM, los países tienen derecho a recibir subsidios del FMAM, si reúnen los requisitos para solicitar préstamos del Banco Mundial o para recibir asistencia técnica del PNUD[7].

B. Reposición

6. El FMAM recibe sus fondos de las contribuciones periódicas que los participantes que contribuyen aportan al Fondo Fiduciario del FMAM mediante un proceso con arreglo al cual se produce la reposición del Fondo Fiduciario cada cuatro años. Los gobiernos negocian tanto la cifra total de cada reposición como la suma que aportará cada uno. El quinto período de reposición (FMAM-5) comenzará el 1 de julio de 2010. Se había previsto que las negociaciones sobre la quinta reposición concluyeran en una reunión que se celebraría en Roma los días 9 y 10 de marzo de 2010; en el momento en que se terminaría de redactar la presente nota, sin embargo, todavía no habían concluido, razón por la cual no se pudo contar con información sobre el monto total de la reposición y su asignación entre las distintas esferas de actividad del FMAM. Si necesita más información sobre la quinta reposición, visite http://www.thegef.org/gef/fifth_replenishment.

C. Programación de los productos químicos y del mercurio para la FMAM-5

7. El Fondo Fiduciario del FMAM apoya las medidas en seis esferas de actividad: diversidad biológica, cambio climático, aguas internacionales, degradación de las tierras, agotamiento de la capa de ozono y contaminantes orgánicos persistentes. Además, el FMAM puede apoyar actividades de gestión racional de los productos químicos, siempre y cuando éstas logren beneficios ambientales a nivel mundial y se relacionen con una o más de las seis esferas de actividad[8]. Antes, el FMAM tenía una capacidad limitada para apoyar proyectos sobre productos químicos distintos de los que estaban directamente relacionados con los contaminantes orgánicos persistentes y las sustancias que agotan el ozono, debido a una interpretación limitada de los tipos de actividades de gestión de productos químicos que podían cumplir los requisitos de obtención de beneficios ambientales a nivel mundial y los establecidos en la esfera de actividad.

8. En relación con la FMAM-5, el FMAM está aplicando un enfoque más amplio e integrado mediante la inclusión de los productos químicos entre sus principales esferas de programación. El

---

[3] Instrumento para el establecimiento de un Fondo para el Medio Ambiente Mundial reestructurado (en adelante Instrumento del FMAM), artículo 22 (2008), http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/gef_Instrument_March08.pdf.

[4] Los siete organismos de ejecución son el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. *Visite* el sitio web del FMAM, "Organismos del FMAM" (sin fecha), http://www.thegef.org/gef/gef_agencies.

[5] Artículo 2 del Instrumento del FMAM.

[6] Excepto en el caso de las actividades de apoyo, toda la financiación que se encauza por medio del Fondo Fiduciario del FMAM se limita a costos adicionales y debe lograr beneficios ambientales a nivel mundial.

[7] Apartados a) y b) del artículo 9 del Instrumento del FMAM.

[8] Ibíd., artículo 3.

programa sobre productos químicos del FMAM se propone la inclusión de los contaminantes orgánicos persistentes, la eliminación de sustancias que agotan el ozono en países con economías en transición[9] y destinar parte de los fondos a actividades relacionadas con el mercurio y a las actividades previstas en el Enfoque estratégico para la gestión de los productos químicos a nivel internacional.

9. Respecto del mercurio, en el párrafo 143 del documento final de la Secretaría del FMAM relativo a la programación de la FMAM-5 se estipula lo siguiente:

> Las liberaciones de mercurio afectan a las esferas de actividad relacionadas con la diversidad biológica y las aguas internacionales, y posiblemente se puedan establecer sinergias en relación con las emisiones de gases de efecto invernadero. Las experiencias positivas ganadas con la labor inicial del FMAM antes de que se dieran los toques finales al convenio sobre los COP es un indicio de que las primeras acciones destinadas a crear capacidad para la reducción de las liberaciones de mercurio lograrán resultados satisfactorios[10].

10. Debido a la necesidad de cumplir las obligaciones de financiación ampliadas ya contraídas en relación con los contaminantes orgánicos persistentes y las sustancias que agotan el ozono, especialmente en el caso de los primeros, los resultados de las negociaciones sobre la reposición determinarán hasta qué punto se podrán financiar la gestión racional de los productos químicos y el mercurio durante la FMAM-5. Como se señaló en otros párrafos, mientras se estuvo redactando la presente nota no hubo posibilidad de consultar la información sobre los resultados finales.

11. En el documento sobre la programación de la FMAM-5 se proponen posibles mecanismos de financiación del mercurio basados en las tres hipótesis de la reposición, en todos los cuales se prevé que la cifra que se aporte al Fondo Fiduciario del FMAM para la quinta reposición rebasaría en valores reales (es decir, teniendo en cuenta los efectos de la inflación y de los tipos de cambio) la suma aportada para la cuarta reposición. Con arreglo a las tres situaciones hipotéticas relativas a la financiación total de la FMAM-5 de 4.500 millones, 5.500 millones y 6.500 millones de dólares, se sugirió que se asignara a los productos químicos sumas por un monto de 450 millones, 550 millones y 660 millones de dólares respectivamente. Las propuestas relativas al mercurio fueron las siguientes:

a) *Hipótesis de los 4.500 millones de dólares*: se dedicarían 10 millones de dólares a estudios piloto de casos por países relacionados con actividades de tipo evaluación para apoyar la elaboración del instrumento sobre el mercurio[11];

b) *Hipótesis de los 5.500 millones de dólares:* con 20 millones de dólares se prestaría apoyo a actividades de tipo evaluación, junto con demostraciones de buenas prácticas en relación con alternativas o con la reducción de las liberaciones de mercurio durante la negociación del instrumento sobre el mercurio. Según el documento final sobre la programación de la FMAM-5, las actividades se apoyarían en la experiencia acumulada en los países receptores y prepararían la alianza con el FMAM y a la comunidad internacional para la aplicación del tratado cuando se apruebe. Algo parecido ocurrió con las actividades que el FMAM apoyó en los años que precedieron a las negociaciones del Convenio de Estocolmo y durante su celebración[12];

c) *Hipótesis de los 6.500 millones de dólares*: 30 millones de dólares permitirían financiar proyectos para demostrar buenas prácticas en relación con alternativas o con actividades prioritarias de reducción de las liberaciones de mercurio en otros sectores[13].

---

9 Los fondos que el FMAM aporta para la eliminación de las sustancias que agotan el ozono a los países con economías en transición llenan el vacío que deja el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono porque, como se explica en el capítulo II, solo los países en desarrollo que cumplen determinados criterios pueden recibir asistencia del Fondo Multilateral.

10 Documento final sobre la programación de la FMAM-5, 52, GEF/R.5/25 (12 de febrero de 2010), http://www.thegef.org/gef/sites/thegeforg/files/documents/gef_R5_%2025,%20Final%20gef_5%20Programming%20Document,%20Feb%2012,%202010.pdf (visto el 25 de marzo de 2010).

11 Ibíd., en 54, párrafo 152.

12 Ibíd., en 54, párrafo 157.

13 Ibíd., en 55, párrafo 161.

12. En la reunión celebrada en Roma en marzo, que se menciona en otros párrafos, se pidió a la Secretaría del FMAM que preparase un documento de programación revisado, en el que se incluyese una situación hipotética más con un presupuesto de 3.800 a 4.200 millones de dólares.

D. Cuarto estudio de los resultados globales

13. Cuando se lleva a cabo la reposición del FMAM se utiliza, en parte, un estudio de los resultados globales preparado por la Oficina de Evaluación del FMAM. La finalidad del cuarto estudio de los resultados globales era determinar hasta qué punto el FMAM estaba logrando sus objetivos y detectar posibles mejoras. En el estudio se determinó que, en general, los proyectos del FMAM lograban sus resultados con un alto grado de satisfacción, que esos resultados indicaban un gran progreso en la obtención de beneficios ambientales a nivel mundial y que el FMAM estaba cumpliendo su mandato y sus objetivos. Entre sus principales conclusiones, en el estudio se observó que, pese al empeoramiento de los problemas ambientales a nivel mundial, la financiación del medio ambiente en general y en el caso del FMAM en particular, había disminuido en valores reales. En el estudio se destacaron cuatro aspectos de este fenómeno:

a) la financiación del FMAM junto con la cofinanciación efectiva era más que suficiente para cubrir los gastos estimados para la solución de las cuestiones ambientales a nivel mundial;

b) los convenios a los que el FMAM prestaba servicios habían pedido al FMAM que apoyara a los países en relación con asuntos a todos los niveles, a los que el FMAM no había podido apoyar;

c) los recursos de que disponía el FMAM habían limitado su posibilidad de demostrar y poner de relieve políticas y métodos que habían logrado éxito en países menos adelantados, pequeños Estados insulares en desarrollo y Estados en situación precaria;

d) las prolongadas demoras entre la propuesta y la ejecución de los proyectos no se resolverían cambiando el sistema de asignación de recursos (véase a continuación) porque la cuestión fundamental era la insuficiencia de los fondos[14].

E. Sistema de asignación transparente de recursos

14. En el capítulo sobre el FMAM del documento UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3 se analiza el Marco de asignación de recursos del FMAM, aprobado por el Consejo del FMAM en 2005 con el objeto de que sus asignaciones de fondos fuesen más equitativas, transparentes, previsibles y eficientes. En el informe se señalaron los problemas que habían surgido durante la aplicación del Marco.

15. Teniendo en cuenta el examen de mitad de período del Marco, el Consejo del FMAM decidió sustituirlo por un nuevo sistema de asignación de recursos, el Sistema de asignación transparente de recursos (SATR). El objetivo general del SATR en lo esencial es el mismo que el del Marco: "signar recursos a los países de manera transparente y coherente sobre la base de las prioridades ambientales de carácter mundial y de la capacidad, las políticas y las practicas de los países que atañen a la ejecución satisfactoria de los proyectos del FMAM[15]". Durante la FMAM-5, el SATR se aplicará a las esferas de actividad de la diversidad biológica, el cambio climático y la degradación de las tierras; pero no se aplicará a ninguna de las otras esferas de actividad ni a los programas[16]. El Consejo acordó que "en el futuro se seguirá trabajando con miras a la aplicación del SATR a nivel de todo el FMAM, de ser

---

[14] Oficina de Evaluación del FMAM, "Main conclusions and recommendations of the Fourth Overall Performance Study of the GEF: Progress Toward Impact", 1, GEF/ME/C.36/Inf.1 (octubre de 2009), http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.36.ME_.Inf1_.OPS4Section110909.pdf. En el estudio se indican otros factores que han contribuido a estas frustrantes demoras y se formulan recomendaciones para que el FMAM siga avanzando en la búsqueda de soluciones a esa situación.

[15] Consejo del FMAM, "Sistema para la Asignación Transparente de Recursos (STAR): Opciones y escenarios", 3, GEF/C.36/6 (9 de octubre de 2009), http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.36.6%20STAR.FInal_.pdf.

[16] Consejo del FMAM, "Resumen conjunto de los presidentes", párrafo 15 a) (12 de noviembre de 2009), http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/Joint%20Summary%20C.36_0.pdf.

factible, sobre la base, entre otras cosas, de un examen del diseño y la aplicación del SATR que estará a cargo de la Oficina de Evaluación hacia el final del tercer año de la FMAM-5[17]".

16. El SATR perfecciona el Marco de asignación de recursos primordialmente porque aborda las responsabilidades que los países pequeños y los menos adelantados tienen que asumir en relación con el Marco. La información pormenorizada sobre estos cambios figura en el documento del Consejo del FMAM titulado "Sistema para la Asignación Transparente de Recursos (SATR): Opciones y escenarios[18]".

F. Fondos especiales para el clima

17. En el informe sobre consideraciones financieras y posibles modalidades de financiación preparado para la segunda reunión del grupo de trabajo especial de composición abierta sobre el mercurio (UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3) se hace un análisis de dos fondos especiales para el clima que administra el FMAM, pero que no forman parte del Fondo Fiduciario del FMAM y, por consiguiente, no reciben fondos mediante el proceso de reposición del FMAM. En la presente nota se les vuelve a mencionar debido a que podrían representar un criterio intermedio respecto de un mecanismo financiero en el marco del instrumento sobre el mercurio. Conforme a este criterio, se podría establecer un fondo para el mercurio que tuviera algunos o todos los atributos del Fondo Multilateral "por separado", pero que fuese administrado por el FMAM en lugar de tener que crear una nueva institución. En la sección B del capítulo II del documento UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3 y en la sección E del capítulo V de la presente nota figura información adicional en relación con los fondos especiales para el clima del FMAM y su posible importancia para el instrumento sobre el mercurio.

II. Datos actualizados sobre el Fondo Multilateral

18. En el documento UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3 se analiza si los elementos estructurales del Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal podrían servir de modelo para un mecanismo financiero en relación con el mercurio. En el documento no se sugiere que el Fondo Multilateral propiamente dicho pudiera poner en marcha un mecanismo financiero para el acuerdo sobre el mercurio, tampoco el Grupo de trabajo de composición abierta sobre el mercurio sugirió jamás esa idea. En la presente nota, la importancia principal del Fondo Multilateral es que sigue siendo un modelo posible para un mecanismo de financiación que realizaría sus actividades bajo la autoridad de las partes en el instrumento sobre el mercurio.

19. Los elementos más destacados del Fondo Multilateral que lo distinguen de los demás son los siguientes:

a) Se trata de un fondo especializado que se centra en un solo acuerdo multilateral y una sola cuestión sobre el medio ambiente;

b) Su reposición se lleva a cabo mediante contribuciones de países donantes, calculadas sobre la base de la escala de cuotas de las Naciones Unidas;

c) Se limita al pago de los costos adicionales de las partes que son países en desarrollo para que puedan cumplir las medidas de control establecidas en el Protocolo de Montreal;

d) Funciona bajo el control en última instancia de la Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal.

20. Si el Comité intergubernamental opta por considerar al Fondo Multilateral un modelo para el mecanismo financiero del acuerdo sobre el mercurio, tal vez desee examinar estos importantes atributos del Fondo.

A. Información general

21. El Fondo Multilateral es el único fondo para el medio ambiente a nivel mundial con recursos recibidos de contribuciones prorrateadas de partes que son países donantes y se especializa en la

---

[17] Ibíd., párrafo 16.

[18] "Sistema para la asignación transparente de recursos", nota 15 *supra*.

prestación de asistencia financiera a los países en desarrollo para la aplicación de un solo acuerdo multilateral sobre el medio ambiente. Este fondo no tiene parangón, ya que los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente aprobados con posterioridad han dependido en cambio del FMAM para el funcionamiento de sus mecanismos financieros.

22. El Protocolo de Montreal establece medidas de control estrictas que obligan a las partes a eliminar la producción y el consumo de sustancias que agotan el ozono específicas según un calendario acordado. El Protocolo prorroga el plazo establecido para cumplir sus requisitos de eliminación a las partes que son países en desarrollo y que consuman anualmente menos de 0,3 kilogramos per cápita de sustancias que agotan el ozono. En el Protocolo esas partes reciben la denominación de "partes que operan al amparo del párrafo 1 del artículo 5" y son las únicas partes que tienen derecho a recibir apoyo del Fondo Multilateral[19].

23. Durante el período que precedió a la Cumbre para la Tierra, celebrada en Río en 1992, muchas partes interesadas eran partidarias de que se estableciesen mecanismos financieros "norte-sur" especializados que ayudaran a los países del sur a aplicar la Convención sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica que por entonces se estaban negociando. Esos argumentos se basaban en el modelo y el precedente del Fondo Multilateral. Sin embargo, la mayoría de los países donantes se opuso a la creación de una nueva institución financiera para cada convenio, en parte debido a la posible fragmentación y proliferación de instituciones y estrategias financieras no coordinadas. Surgieron así propuestas para el establecimiento de un servicio de financiación que abarcase a los diversos acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, lo que culminó en el establecimiento del FMAM[20].

24. En la sección B del capítulo III del documento UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3 figura una breve reseña de algunas de las características del Fondo Multilateral, entre ellas su establecimiento, administración, origen de los fondos y procedimientos de solicitud de aprobación de proyectos.

B. Reposición

25. Gran parte del éxito del Protocolo de Montreal obedeció a la cuantía de los recursos financieros que se han puesto a disposición por medio del Fondo Multilateral. Durante años, el Protocolo ha podido mantener esos recursos en parte gracias al alto grado de compromiso político de los países donantes, al sólido sistema de cumplimiento que vincula la disponibilidad de fondos con el cumplimiento del país beneficiario y a la distribución equitativa de las responsabilidades inherentes a su sistema de cuotas prorrateadas.

26. En 2009 se llevó a cabo la sexta reposición del Fondo Multilateral por la suma de 490 millones de dólares para el trienio 2009–2011. En octubre de 2009, el total de promesas de contribuciones hechas durante el tiempo que ha durado el Fondo ascendía a 2.550 millones de dólares[21].

C. Fondo especial de financiación

27. Desde que se preparó el informe sobre consideraciones financieras y posibles modalidades de financiación (UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3) para la segunda reunión del grupo de trabajo especial de composición abierta sobre el mercurio, no se han producido cambios de importancia en el Fondo Multilateral que lo afecten como modelo de mecanismo financiero "por separado" que pudiera funcionar bajo la autoridad directa de las partes en el instrumento sobre el mercurio. Un hecho que vale la pena señalar, no obstante, es el examen que están haciendo las partes en el Protocolo de Montreal de

---

[19] Si necesita una lista de las Partes que operan al amparo del párrafo 1 del artículo 5, consulte Secretaría del Ozono, "Lista de las Partes clasificadas como partes que operan al amparo del párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo de Montreal" (actualizada en septiembre de 2009), http://ozone.unep.org/Ratification_status/list_of_article_5_parties.shtml. Observe que algunos países con economías en transición son partes que operan al amparo del párrafo 1 del artículo 5.

[20] Segunda Asamblea del FMAM, "Segundo estudio de los resultados globales del FMAM", 3 y 4, FMAM/A.2/4 (2002), http://gefweb.org/participants/Assembly/2nd_Assembly/OPS2_English-final-9602.pdf.

[21] Comité Ejecutivo del Fondo Multilateral, "Planificación financiera para 2009–2011", 3 (2009), UNEP/OzL.Pro/ExCom/57/5, http://www.multilateralfund.org/files/57/5705.pdf; Comité Ejecutivo, "Situación de las contribuciones y desembolsos, 5 (2009), UNEP/OzL.Pro/ExCom/59/3, http://www.multilateralfund.org/files/59/5903.pdf.

un nuevo fondo especial de financiación, que tendría un capital inicial de 1,2 millones devueltos al Fondo en relación con un proyecto de préstamo en condiciones favorables. El mandato previsto de este fondo es prestar apoyo adicional para proyectos a las partes que operan al amparo del párrafo 1 del artículo 5 para la ejecución de proyectos no especificados que traerán beneficios para el clima. La propuesta está siendo objeto de debate en el Comité Ejecutivo del Fondo Multilateral[22].

28. Muchos proyectos sobre el ozono logran importantes beneficios para el clima. No obstante, debido a que estos beneficios no son necesarios para facilitar el cumplimiento de las medidas de control del Protocolo, las actividades de proyectos que traen consigo esos resultados, por regla general, no reciben apoyo del Fondo Multilateral, que se limita en el artículo 10 del Protocolo a la prestación de apoyo a las partes que operan al amparo del párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo para facilitar su cumplimiento de las medidas de control del Protocolo. No obstante, el interés en lograr beneficios para el clima por medio de proyectos del Protocolo de Montreal ha ganado adeptos. El Comité Ejecutivo del Fondo Multilateral se ha propuesto, por tanto, que el Fondo especial de financiación sea un instrumento que forme parte del mecanismo financiero del Protocolo pero ajeno al Fondo Multilateral[23]. Pese a que ni el Comité Ejecutivo ni la Reunión de las Partes han adoptado decisión final alguna, es posible que, de establecerse, el Fondo Especial de Financiación estaría sujeto a las disposiciones del artículo 10 que se aplican al mecanismo financiero en general pero no a las disposiciones que se aplican concretamente al Fondo Multilateral[24]. En particular, se sobreentiende que el Fondo Especial de Financiación no recibiría fondos de contribuciones prorrateadas de las partes conforme al párrafo 6 del artículo 10. Como resultado de ello, parece haber menos preocupación respecto de la perspectiva de que el Fondo especial de financiación pueda financiar actividades que no se circunscribiesen a lo necesario para poder cumplir el Protocolo.

29. En el momento en que se redactó el presente informe, no estaba claro cuál sería la situación definitiva del fondo especial de financiación, para qué fin se utilizaría o de dónde obtendría sus ingresos. No obstante, cabria formular dos observaciones opuestas respecto de toda posible contribución que ese fondo podría aportar al mecanismo financiero para el mercurio. Por una parte, el hecho de que las partes en el Protocolo de Montreal están considerando la posibilidad de establecer un fondo, además del Fondo Multilateral, podría significar que les preocupa que un mecanismo financiero "por separado" destinado a buscar solución a un solo problema ambiental pueda dar lugar a una fragmentación en la financiación de proyectos, especialmente en relación con los diversos regímenes ambientales para los que pudiera ser importante. Por otra parte, sin embargo, la posibilidad de que el fondo especial de financiación preste apoyo a los aspectos de los proyectos relacionados tanto con el ozono como con el clima ayudaría a refutar las afirmaciones de que los mecanismos especializados no pueden ser la respuesta a esos retos.

III. Ventajas relativas de los procedimientos del FMAM y del Fondo Multilateral

30. En el presente capítulo se resumen algunas de las ventajas relativas que podrían tener los procedimientos del FMAM y del Fondo Multilateral en el contexto de un instrumento sobre el mercurio. En el capítulo se analiza la manera en que cada procedimiento podría apoyar diversos objetivos pertinentes, entre ellos el de lograr un enfoque integrado y mayores sinergias, al tiempo que se minimizan los gastos operacionales; facilitar la aplicación efectiva; optimizar la prestación de asistencia

---

[22] Comité Ejecutivo, "Mecanismo para que se mantengan ingresos adicionales de préstamos y otras fuentes (Decisión 55/2)", párrafo 7, y anexo I, párrafo 2, UNEP/OzL.Pro/ExCom/57/64 (2009), http://www.multilateralfund.org/files/57/5764.pdf.

[23] El mecanismo financiero del Protocolo de Montreal abarca el Fondo Multilateral, pero no se limita a este. Véase Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, articulo 10.2 (1999, en su forma ajustada y enmendada) ("El mecanismo [financiero]...incluirá al Fondo Multilateral. Pero también podrá incluir otros medios de cooperación multilateral, regional y bilateral".), en Manual del Protocolo de Montreal (2009), http://www.unep.ch/ozone/Publications/MP_Handbook/MP-Handbook-2009.pdf.

[24] Las disposiciones del Protocolo de Montreal que se aplican en general al mecanismo financiero son los párrafos 1, 2, 9 y 10 del artículo 10. En los párrafos 1 y 2 se establece el mecanismo y sus posibles componentes. En el párrafo 9 se establecen los procedimientos de adopción de decisiones para el mecanismo (incluso para el Fondo Multilateral). En el párrafo 10 se estipula lo siguiente: "El mecanismo financiero establecido en este articulo no excluye cualquier otro arreglo que pueda concertarse en el futuro con respecto a otras cuestiones ambientales". Los párrafos restantes del artículo 10 se aplican específicamente al Fondo Multilateral.

financiera sostenida; y apoyar las estructuras de respuesta de la gobernanza. El capítulo concluye con la mención de la posibilidad de establecer un fondo especial para el mercurio que pudiera integrar algunas de las características que distinguen al Fondo Multilateral, o todas, pero que podría ser administrado por el FMAM, en lugar de crear una nueva institución.

A. Integración, sinergias y gastos operacionales

1. Enfoque integrado

31. El FMAM tiene posibilidades de apoyar actividades en los países receptores que puedan ayudar al cumplimiento de sus compromisos con más de un convenio o cuestión ambiental a nivel mundial. Pese a que las estrategias del FMAM se han formulado en relación con todas y cada una de las esferas de actividad y se basan en la orientación impartida por cada convenio al que el FMAM presta servicios, las actividades de diseño y ejecución de proyectos podrían aprovechar las sinergias y conexiones entre las distintas esferas de actividad, lo que pondría de manifiesto las múltiples necesidades de desarrollo sostenible de los países receptores. Este proceder podría permitir al FMAM y a los países receptores la aplicación de estrategias en el diseño de proyectos que, posiblemente, redunden en beneficios ambientales a nivel mundial gracias a las inversiones en una sola esfera de actividad, lo que evitaría las concesiones mutuas y los impactos negativos y aumentaría la eficiencia en general, incluida la eficacia en función de los costos[25].

32. En la esfera de los productos químicos, el documento de programación de la FMAM-5 tiende a destacar esas sinergias agrupando a todas las actividades relacionadas con productos químicos, entre ellos los contaminantes orgánicos persistentes, las sustancias que agotan el ozono, el mercurio y la gestión racional de los productos químicos, en un solo programa sobre productos químicos. Este enfoque integrado podría, por ejemplo, facilitar la formulación de proyectos sobre contaminantes orgánicos persistentes relacionados con las emisiones accidentales de dioxinas y furanos, que podrían redundar en otros beneficios en la forma de reducción de las emisiones de mercurio.

33. Respecto del logro de los beneficios ambientales a nivel mundial en todas las esferas de actividad, un enfoque integrado de la financiación podría apoyar la ampliación del alcance de los proyectos que se ocupan de las termoeléctricas alimentadas con carbón en lo relativo a la esfera de actividad del cambio climático para que se incluyan los costos adicionales de las correspondientes medidas encaminadas a la reducción de las emisiones de mercurio. De igual modo, los proyectos que se ocupen de la contaminación por mercurio causada por la minería aurífera artesanal y en pequeña escala se podrían elaborar de manera que se lograsen beneficios a nivel mundial en (y la financiación de) las esferas de actividad de diversidad biológica, aguas internacionales y degradación de las tierras. Los proyectos diseñados de esta manera estarían en mejores condiciones de abordar algunos de los factores sociales y económicos complejos en que se basa la minería aurífera artesanal y en pequeña escala que los proyectos centrados solamente en el aspecto del problema relacionado con el mercurio. (Cabe señalar que un enfoque como el del Fondo Multilateral no impide necesariamente que el mecanismo financiero del instrumento sobre el mercurio procure financiación adicional de otras fuentes, entre ellas el FMAM.)

34. Un mecanismo financiero y un fondo especializado en una sola cuestión no pueden lograr fácilmente esa amplia integración. En el caso del Protocolo de Montreal, el interés de las partes en apoyar proyectos que puedan lograr beneficios colaterales para el clima las ha llevado a examinar una nueva estructura en el marco del mecanismo financiero del Protocolo, el servicio de financiación especial. Se desconoce aún si este servicio, de ser aprobado, resultaría eficaz o sostenible para facilitar las sinergias entre el ozono y el clima; sin embargo, su capacidad para apoyar un enfoque plenamente integrado de la financiación del clima y del ozono, por no mencionar otras posibles esferas, se vería limitada por el alcance del Protocolo de Montreal y por la disponibilidad de fondos destinados al logro de beneficios para el clima.

2. Cooperación y coordinación

35. En su decisión 25/5, el Consejo de Administración del PNUMA pidió al Comité intergubernamental de negociación que considerara, entre otras cosas, la “necesidad de lograr la

[25] “Documento final de la programación de la FMAM-5”, pág. 6.

cooperación y coordinación y de evitar la duplicación innecesaria de las actividades propuestas con las disposiciones pertinentes previstas en otros acuerdos y procesos internacionales[26]". Esa petición concuerda con los constantes esfuerzos que realizan las conferencias de las Partes en los Convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo para destacar las sinergias, la cooperación y la coordinación en el grupo integrado por los productos químicos y los desechos y minimizar la fragmentación institucional y las ineficiencias. A su vez, el proceso de las sinergias complementa los esfuerzos más amplios de reforma y fortalece la gobernanza ambiental a nivel internacional.

36. Los tres convenios vigentes sobre productos químicos y desechos aplican actualmente tres criterios diferentes para la movilización de recursos. Solo uno de ellos, el Convenio de Estocolmo, cuenta con un mecanismo financiero oficial, en el que el FMAM actúa con carácter provisional como entidad principal encargada de su funcionamiento. Por esa razón, los tres convenios están lejos de lograr un enfoque coordinado en materia de asistencia financiera. El examen que está llevando a cabo el comité intergubernamental de negociación acerca del mecanismo financiero para el instrumento sobre el mercurio, en particular respecto de la institución que podría ponerlo en funcionamiento y los medios para su posible financiación, puede verse influido por la prioridad que los Estados asignen a la ulterior promoción de las sinergias y a evitar la fragmentación del grupo integrado por los productos químicos y los desechos.

3. Gastos operacionales

37. Las economías de escala podrían dar lugar a que el costo de administración de un mecanismo de financiación conjunto, como el FMAM, fuese inferior al costo administración de un fondo especializado. Esto es así en el caso del FMAM y del Fondo Multilateral, pero no hay que exagerar. El costo presupuestado de administración del FMAM durante los cuatro años de su cuarto período de reposición fue de un 2,97% del monto de la reposición que fue de 3.130 millones de dólares. El costo presupuestado de administración del Fondo Multilateral durante los tres años de su quinto periodo de reposición fue de un 3,43% de la cifra de reposición de 470,4 millones de dólares[27].

B. Aplicación

38. Ya sea que el mecanismo siga el modelo del FMAM o del Fondo Multilateral, su eficacia real se verá influida de manera significativa por la cuantía de los fondos que se pongan a su disposición. Los demás factores que serán importantes para la capacidad del mecanismo financiero para fortalecer la aplicación del instrumento sobre el mercurio se analizan a continuación.

1. Criterios que se deben cumplir

39. Los criterios que deben cumplir los proyectos para recibir financiación del Fondo Multilateral se determinan exclusivamente conforme a las normas del Protocolo de Montreal y del Fondo, que son establecidas por la Reunión de las Partes en el Protocolo. En cambio, los proyectos para aplicar los convenios a los que el FMAM presta servicios deben atenerse tanto al reglamento establecido por las partes en esos convenios como a los criterios que se deben cumplir según el instrumento del FMAM, es

---

[26] Informe del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial (A/64/25), anexo I, decisión 25/5, párr. 28 d); descargable en http://www.chem.unep.ch/MERCURYGC25Report_English_25_5.pdf.

[27] Estas cifras se obtuvieron, primeramente, sumando los totales de los presupuestos que fueron aprobados para cada año durante cada uno de los dos períodos de reposición y, en segundo lugar, dividiendo la suma de esos presupuestos por la cantidad de reposiciones con las que guardan relación. El total de la quinta reposición del Fondo Multilateral ascendió a 470,4 millones de dólares durante el trienio 2006–2008. Los costos presupuestados de administración del Fondo y de su Comité Ejecutivo durante el trienio sumaron en total 16,1 millones de dólares. Por ende, los costos administrativos presupuestados fueron el equivalente de 3,43% del monto de las reposiciones. La cuarta reposición del FMAM fue de 3.130 millones de dólares para financiar operaciones durante el periodo de cuatro años que media entre julio de 2006 y junio de 2010. Los presupuestos del FMAM correspondientes a los ejercicios fiscales de 2006, 2007, 2008 y 2009 (que incluyeron la financiación de la Secretaría, el Grupo de Asesoramiento Científico y Técnico, el Depositario del Fondo Fiduciario del FMAM, la Oficina de Evaluación del FMAM y diversas iniciativas especiales) ascendieron a un total de 92,9 millones de dólares, que representan 2,97% de la reposición.

decir, los requisitos de beneficios ambientales a nivel mundial y costos adicionales. Esta circunstancia ha creado algunas veces confusión y fricción entre el FMAM y algunas partes en esos convenios.

2. Cumplimiento

40. Conforme al Protocolo de Montreal, la finalidad del Fondo Multilateral es facilitar el cumplimiento del Protocolo por las partes que operan al amparo del párrafo 1 del artículo 5 (es decir, las partes que son países en desarrollo). Vale decir que el Fondo Multilateral es un fondo cuya finalidad es facilitar el cumplimiento y no la aplicación, a diferencia de los mecanismos financieros de los convenios de cuyo funcionamiento se ocupa el FMAM. Esto significa que el ámbito de los proyectos que cumplen los requisitos para recibir apoyo del Fondo Multilateral es mucho más limitado que el de los proyectos apoyados por mecanismos financieros de cuyo funcionamiento se ocupa el FMAM.

41. Con la plena integración del Fondo Multilateral en el Protocolo de Montreal, las partes en el Protocolo han podido utilizar el Fondo como instrumento para facilitar el cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud del Protocolo. Así pues, el Comité Ejecutivo, en cooperación con el Comité de Aplicación del Protocolo, puede imponer condiciones para el acceso a la financiación del Fondo Multilateral en relación con el cumplimiento por la Parte de las obligaciones contraídas en virtud del Protocolo. Por ejemplo, el Comité Ejecutivo, en su 37°reunión, decidió que no aprobaría propuestas de proyectos de partes que no cumpliesen las medidas de control establecidas en el Protocolo de Montreal hasta que estas no hubiesen aclarado al Comité de Aplicación los problemas fundamentales relacionados con ese incumplimiento[28]. Los convenios que tienen mecanismos financieros de cuyo funcionamiento se ocupa el FMAM no han aprobado acuerdos de esa índole.

3. Capacidad técnica idónea y capacidad de respuesta

42. Tanto el FMAM como el Fondo Multilateral se apoyan en sus organismos de ejecución para la prestación de la mayor parte de la asistencia técnica que necesitan para el desempeño de sus funciones. Los organismos de ambos fondos realizan prácticamente las mismas funciones, de manera que no existen diferencias apreciables a ese respecto[29].

43. La Secretaría del Fondo Multilateral se centra en la gestión y supervisión de las finanzas y los proyectos exclusivamente en relación con el Protocolo de Montreal; esta circunstancia le ha permitido acumular conocimientos especializados amplios y profundos sobre cuestiones relacionadas con el ozono. Esta especialización, junto con las prácticas de adopción de decisiones del Comité Ejecutivo del Fondo Multilateral y la relativamente poco burocrática estructura del Fondo, han propiciado que el proceso de elaboración de proyectos sea eficaz y se lleve a cabo oportunamente.

44. La Secretaría del FMAM cuenta con un acervo análogo de conocimientos especializados en sus divisiones y grupos por esferas de actividad, con la ventaja adicional de las oportunidades para crear sinergias entre sus diversas esferas de actividad. En otros tiempos, el mandato relativamente amplio del FMAM, incluso el enfoque de la programación por esferas de actividad, puede haber contribuido a que se formularan quejas en el sentido de que no se cuenta con impulso suficiente de los países. En el cuarto estudio de los resultados globales se recomendó que se completara el cambio prestando más atención a la programación nacional con la introducción del Marco de asignación de recursos en 2006. También se propuso que se acabase de una vez y por todas con la fama que tenía el Fondo de "ser incapaz de lograr resultados", derivada de la sumamente prolongada etapa previa a la ejecución de los proyectos, para completar el proceso de reforma iniciado en 2006[30]. Dicho esto, el estudio también atribuyó las demoras en llegar a la etapa de ejecución de los proyectos a la persistente falta de recursos suficientes.

---

[28] Comité Ejecutivo, Informe de la 37ª Reunión del Comité Ejecutivo del Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal, decisión 37/20, párrafo 48 a), http://www.multilateralfund.org/files/3771.pdf.

[29] Los organismos de ejecución del Fondo Multilateral son el Banco Mundial, el PNUD, el PNUMA y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Los organismos de ejecución del FMAM son el Banco Mundial, el PNUD y el PNUMA; además, la ONUDI es lo que se denomina un "organismo de ejecución con oportunidades ampliadas".

[30] *Véase* el cuarto estudio de los resultados globales del FMAM, pág. 2.

C. Reposición

1. Evaluaciones y distribución de las responsabilidades

45. El Protocolo de Montreal obliga a las partes que no operan al amparo del párrafo 1 del artículo 5 (es decir, a las partes que son países desarrollados) a que contribuyan al Fondo Multilateral sobre la base de la escala de cuotas de las Naciones Unidas[31]. Este arreglo ha propiciado un alto nivel de contribuciones que se ha mantenido en el tiempo que el Fondo ha estado activo. El monto de cada reposición se basa en una evaluación de las necesidades y las partes mismas acuerdan su cuantía. De manera que se hace evidente de inmediato si las partes que son países desarrollados se han sumado colectivamente a su compromiso, como se señala en el párrafo 1 del artículo 10 "cubrirá todos los costos adicionales acordados en que… esas Partes [que operan al amparo del párrafo 1 del artículo 5] para que puedan cumplir las medidas de control previstas en el Protocolo". Este conocimiento puede aumentar la capacidad de negociación de todas las partes para asegurar que las reposiciones reciban suficientes fondos.

46. Por otra parte, al especificar que las contribuciones de las distintas partes se prorratearán conforme a la escala de cuotas de las Naciones Unidas, el Protocolo ayuda a despolitizar la cuestión de la distribución de responsabilidades entre los donantes. Esto, a su vez, ayuda a centrar el interés de las negociaciones sobre reposición en la cifra general que se aportará y en determinar si esta cifra se ajustará a la evaluación de las necesidades.

47. En comparación, las reposiciones del FMAM son negociaciones políticas llevadas a cabo fuera de los convenios a los que el FMAM presta servicios. Los distintos convenios pueden, con arreglo a sus memoranda de acuerdo con el FMAM, presentar recomendaciones a este respecto del monto de los fondos necesarios para prestar asistencia a los países en desarrollo en el cumplimiento de los compromisos que han contraído en virtud de esos convenios[32]. No obstante, el FMAM no está en la obligación de seguir esas recomendaciones al pie de la letra, además la índole de las negociaciones sobre la reposición impide a las conferencias de las Partes ejercer un control directo sobre ellas. Una complicación más es que las conferencias de las partes no siempre entienden a cabalidad lo que el FMAM puede hacer en su condición de entidad operacional de sus mecanismos financieros. Como se observa en el cuarto estudio de los resultados globales, las conferencias a veces han tenido que pedirle al FMAM que preste apoyo a países receptores en relación con cuestiones y cifras que el FMAM no ha podido proporcionar.

2. Mancomunación de las contribuciones para la prestación de asistencia financiera

48. Mediante la mancomunación de recursos financieros de todos los convenios atendidos por el FMAM en una sola reposición, posiblemente a los distintos Estados donantes les sea más fácil llevar a un máximo sus contribuciones generales que si negocian por separado sus contribuciones en relación con cada convenio. Este efecto de "mancomunación" puede dar por resultado que los convenios dispongan de una cifra general más baja y puede intensificar la competencia entre los convenios por los recursos del FMAM. Sin embargo, la mancomunación puede también facilitar para algunos donantes la obtención de fondos mediante sus procesos de asignaciones internas con los que pueden cumplir plenamente sus compromisos con el FMAM. Es más, la mancomunación proporciona un medio según el cual cada Estado donante puede contribuir a todos los mecanismos financieros que el FMAM tiene en funcionamiento, incluso si el Estado no es parte en uno o más convenios a los que prestan servicios esos mecanismos.

D. Gobernanza

49. A diferencia del FMAM, el Fondo Multilateral esta bajo el control directo de las partes en el convenio de que se trate. Este elemento del Fondo puede ser su característica más distintiva, porque asegura que funcione bajo la autoridad de la Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal y, en

---

[31] Protocolo de Montreal, articulo 10.6.

[32] Véase, por ejemplo, el memorando de entendimiento entre la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Consejo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial", párrafo 5 (1996), http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7104.

última instancia, le rinda cuentas. Pese a que el Fondo es administrado por el Comité Ejecutivo, el Comité funciona bajo la supervisión directa de la Reunión de las Partes, que establece su mandato y cada año elige a sus miembros (que se seleccionan en igual número de entre las partes que operan al amparo del párrafo 1 del artículo 5 y las partes que no operan de esa manera). Las reuniones del Comité Ejecutivo suelen celebrarse conjuntamente con otras reuniones relacionadas con el Protocolo. El acuerdo sobre votación por mayoría doble en el Comité, establecido en el artículo 10 del Protocolo, garantiza que ni los donantes ni los receptores predominen en el funcionamiento del Fondo, lo que puede asignar a los beneficiarios una función más importante en la adopción de decisiones que la que tienen en el Consejo del FMAM. En la práctica, la adopción de decisiones en el Comité siempre se ha logrado por consenso. La existencia de una norma de votación basada en la mayoría doble puede muy bien influir en la capacidad de los miembros del Comité para lograr el consenso.

50. En resumen, la Reunión de las Partes en el Protocolo es de hecho el órgano rector del Fondo Multilateral[33]. Debido a que el Fondo es una creación del Protocolo y existe solo para prestarle servicios, rinde cuentas y responde a las partes en el Protocolo de una manera que el FMAM no está en condiciones de igualar.

51. En su condición de fondo constituido de manera independiente y desde el punto de vista jurídico y práctico, el FMAM funciona con autonomía respecto de los convenios a los que presta servicios, pese a las condiciones establecidas en los distintos memoranda de entendimiento entre las conferencias de las Partes en esos convenios y el Consejo del FMAM. En consecuencia, las conferencias no pueden ejercer control directo sobre la entidad que pone en funcionamiento sus mecanismos financieros. Esto probablemente no presentaría dificultad alguna si todas las partes en los convenios fuesen también miembros del Consejo, y viceversa, y si todas las partes tuviesen facultades de decisión equivalentes en cada uno de los foros. Por otra parte, la amplia participación en el FMAM de todos los principales Estados donantes constituye un medio que permite a todos ellos contribuir a apoyar cada convenio a los que el FMAM presta servicios, sean Parte o no en todos ellos. Esta posibilidad podría ser especialmente beneficiosa cuando uno de los principales donantes o un grupo de donantes no hubiese ratificado ni se hubiese adherido a uno o más de los convenios.

E. Una tercera vía posible

52. El informe sobre consideraciones financieras y posibles modalidades de financiación preparado para la segunda reunión del Grupo de trabajo especial de composición abierta sobre el mercurio (UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3) menciona dos fondos especiales para el clima administrados por el FMAM que no forman parte de su Fondo Fiduciario y, por consiguiente, no son financiados mediante el proceso de reposición del FMAM[34]. Pese a que el origen y los fines de estos fondos especiales son una característica de las negociaciones de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, posiblemente sean indicio del procedimiento que podría aprovechar algunas de las ventajas presentes en cada uno de los modelos, el del FMAM y el del Fondo Multilateral. El comité intergubernamental de negociación, si así lo desea, podría considerar la inclusión en el instrumento sobre el mercurio de un fondo especializado por separado que integrase algunos de los atributos que distinguen al Fondo Multilateral, o todos ellos, pero que sea administrado por el FMAM. Dicho fondo podría caracterizarse, por ejemplo, por la reposición directa con contribuciones basadas en la escala de cuotas de las Naciones Unidas; su propósito podría ser facilitar el cumplimiento de lo dispuesto en el instrumento sobre el mercurio (en lugar de la aplicación del instrumento que cabría considerar menos amplia); y podría responder de manera más directa a la autoridad de las partes en el instrumento sobre el mercurio que lo que los fondos que el FMAM tiene en funcionamiento responden a los convenios a los que prestan servicios. Además, un fondo administrado por el FMAM haría innecesaria la creación de una nueva institución financiera que funcione como mecanismo financiero para el mercurio.

53. El grado de control sobre un fondo administrado por el FMAM que podrían ejercer las partes en el instrumento sobre el mercurio dependería en parte del memorando de entendimiento o del mandato

---

[33] Véase Secretaría del Fondo Multilateral, “Partes en el Protocolo de Montreal” (2003), http://www.multilateralfund.org/montreal_protocol_parties.htm.

[34] Véase el informe sobre consideraciones financieras y posibles modalidades de financiación de un instrumento jurídicamente vinculante o arreglo voluntario en relación con el mercurio (UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3), capítulo II, sección B, http://www.chem.unep.ch/mercury/oewg2/documents/c3%29/english/oewg2_3.pdf.

con arreglo al cual funcione. No obstante, es lógico esperar que la cultura y las prácticas del FMAM surtan algún efecto, de manera que la capacidad de respuesta del Fondo a los deseos de las partes estaría en un punto intermedio entre los mecanismos financieros que el FMAM tiene en funcionamiento y el Fondo Multilateral.