



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

Distr.
GENERAL

UNEP/OzL.Pro/ExCom/91/68
7 de noviembre de 2022

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS



COMITÉ EJECUTIVO DEL FONDO MULTILATERAL
PARA LA APLICACIÓN DEL
PROTOCOLO DE MONTREAL
Nonagésima primera Reunión
Montreal, 5-9 de diciembre de 2022
Punto 13 del orden del día provisional¹

**OPORTUNIDADES PARA DESTACAR DE QUÉ MANERA SE GARANTIZARÁ LA
SOSTENIBILIDAD DE LAS ACTIVIDADES APOYADAS POR EL FONDO MULTILATERAL
(DECISIÓN 89/1 C) III)**

Introducción

1. Durante la 86ª reunión, el Comité Ejecutivo examinó la evaluación efectuada al Fondo Multilateral por la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN),² informe que destacaba las principales fortalezas del Fondo Multilateral y cinco grandes ámbitos de posible mejora, entre ellos la necesidad de disponer un marco de los resultados distinto al cronograma de control del Protocolo de Montreal y que incluya un conjunto claro de criterios para medir el desempeño del propio Fondo, así como de centrar mayor atención en la verificación y resguardo de la sustentabilidad de los resultados logrados.

2. En cuanto a lo segundo, la evaluación concluía que mantener la futura eficacia y credibilidad del Fondo Multilateral exigiría prestar mayor atención a la verificación y resguardo de la sustentabilidad de los resultados. El informe señalaba además que no había un marco de resultados con un conjunto claro de criterios de medición del desempeño que permitiera evaluar la calidad o sustentabilidad general de los resultados, y que las propuestas programáticas del Fondo Multilateral no analizan de forma explícita ámbitos tales como las capacidades, riesgos o supuestos críticos de las contrapartes en que se funda la sustentabilidad. En la 89ª reunión, el Comité Ejecutivo conoció el informe sobre Actividades de la Secretaría relativas a la evaluación de la MOPAN,³ ocasión en la cual los integrantes del Comité hicieron sugerencias y observaciones específicas sobre los cinco ámbitos de posible mejora, entre ellas que la Secretaría defina oportunidades para seguir relevando formas de garantizar la sustentabilidad, aunque sea un tema que también se aborda en otros puntos del orden del día. Un miembro hizo notar que la evaluación de la MOPAN contenía observaciones sobre gestión de riesgos que el informe de la Secretaría no abordaba plenamente, solicitándosele considerarlos. Tras conversaciones, el Comité solicitó a la Secretaría, entre otros, definir oportunidades para seguir relevando formas de garantizar la sustentabilidad

¹ UNEP/OzL.Pro/ExCom/91/1.

² UNEP/OzL.Pro/ExCom/86/2/Add.1.

³ UNEP/OzL.Pro/ExCom/89/2/Add.1.

de las actividades financiadas por el Fondo Multilateral, aclarando en los documentos de la Secretaría cómo se ponderan las capacidades, riesgos o supuestos críticos de las contrapartes, e informar al Comité en la 91ª reunión (decisión 89/1 c) iii)). El presente documento se elabora en respuesta a dicha decisión.

Observaciones y medidas adoptadas

Documentos para tramos y nuevas etapas de planes de gestión para la eliminación de HCFC (PGEH)

3. La Secretaría estima que uno de los mayores logros de largo plazo del Fondo Multilateral es la sustentabilidad de los proyectos y actividades que financia. El financiamiento aportado en el marco del Protocolo de Montreal se basa en el compromiso de cada país del artículo 5 de reducir de forma sustentable y permanente el consumo y producción de sustancias controladas. Para garantizar la sustentabilidad, la evaluación de los riesgos y capacidades de las contrapartes ha sido siempre parte integral de los procesos de preparación, ejecución y finalización de proyectos que llevan a cabo los organismos bilaterales y de ejecución y del examen de proyectos que realiza la Secretaría. El Anexo I al presente documento resume los métodos utilizados por los organismos de ejecución para evaluar capacidades y riesgos de las contrapartes. El examen de proyectos que realiza la Secretaría, por su parte, analiza en detalle los datos de consumo y, en su caso, de producción del país en cuestión; la capacidad de empresas e instituciones para concretar las actividades previstas; los criterios y marcos regulatorios que sustentan la eliminación sostenida y las medidas que pudieran haberse adoptado en caso de demoras o dificultades en la ejecución. Los párrafos 22 a 29 del documento UNEP/OzL.Pro/ExCom/88/2/Add.2 muestran algunos ejemplos de la evaluación de riesgos y capacidades de las contrapartes que se realiza durante el examen de proyectos. A fin de comunicar más claramente estas evaluaciones, la Secretaría introducirá los siguientes cambios en los documentos relativos a tramos y nuevas etapas de los PGEH que presente a la consideración del Comité Ejecutivo:

- a) Para tramos de los PGEH, la sección “Sustentabilidad de la eliminación de HCFC” se convertirá en “Sustentabilidad de la eliminación de HCFC y evaluación de riesgos”. Esta sección, además de dar cuenta de las actividades y medidas regulatorias destinadas a garantizar la sustentabilidad de la eliminación de HCFC lograda mediante conversiones en el sector manufacturero, de la sustentabilidad de los programas de capacitación (es decir, que sigan impartándose a nivel local una vez finalizado el PGEH) y de la sustentabilidad general de la reducción de HCFC lograda mediante el PGEH, contendrá una evaluación general de la capacidad de las contrapartes y una evaluación cualitativa de los riesgos. Cuando sea necesario, se dará cuenta de los problemas de capacidad de las contrapartes, de ingreso al mercado de nuevas tecnologías, de demoras en la ejecución, incluyendo las relativas a medidas y políticas regulatorias, de otros problemas que arriesguen la sustentabilidad del proyecto, y de las medidas adoptadas para hacerles frente; y
- b) Para nuevas etapas de los PGEH, las secciones “Normas que sustentan la eliminación de HCFC” y “Sustentabilidad de las actividades propuestas para la etapa [II]” se refundirán en la sección “Sustentabilidad de la eliminación de HCFC y evaluación de riesgos”, la que incluirá:
 - i) Un análisis (cualitativo) de los riesgos para la ejecución y sustentabilidad del proyecto, incluyendo, entre otros, capacidades de las contrapartes, posibles problemas en el ingreso al mercado de nuevas tecnologías, evaluación del calendario de ejecución, papel de empresas y entidades no participantes (p. ej., cuando un sector participa sólo parcialmente o hay una presencia significativa de empresas sin propietarios del artículo 5 o no admisibles por otros motivos), y otros problemas;
 - ii) Un análisis de las medidas de mitigación para hacer frente a los riesgos, entre ellas actividades y medidas y políticas regulatorias que permitan garantizar la

sustentabilidad de la eliminación de HCFC lograda a través de conversiones en el sector manufacturero; la mejora de las prácticas de servicio técnico y la sustentabilidad de los programas de capacitación (es decir, que sigan impartándose a nivel local una vez finalizado el PGEH); medidas y políticas regulatorias que sustenten la eliminación de HCFC (control de la importación de equipos a base de HCFC, evitar la descarga de refrigerantes durante la instalación, mantenimiento y desmantelamiento de equipos, otras), y la sustentabilidad general de las reducciones de HCFC logradas a través del PGEH, incluyendo la forma en que se sostendrá la eliminación una vez finalizada la etapa del PGEH; y

- iii) Una descripción de la forma en que se controlará e informará la sostenibilidad, p. ej., en posteriores informes de ejecución de tramos.

Fortalecimiento institucional

4. MOPAN señala que el énfasis del Fondo Multilateral en el reforzamiento de capacidades y el fortalecimiento institucional habla de altas probabilidades de que la mayoría de los países logren dar cumplimiento al Protocolo de Montreal, agregando que una fortaleza particular del Fondo son el financiamiento del fortalecimiento institucional y del reforzamiento de capacidades orientados a que los países del artículo 5 alcancen y se mantengan en situación de cumplimiento. MOPAN observó además que algunos países destinan fondos fiscales a las oficinas nacionales del ozono (ONO), lo que se entiende como una muestra de compromiso. En otros casos, sin embargo, no quedaba claro si las ONO contarán con financiamiento más allá del que entregue el Fondo. MOPAN tampoco encontró normas que exijan a los organismos bilaterales y de ejecución hacer análisis de capacidades en conjunto con las ONO o elaborar estrategias orientadas a abordar deficiencias en tal sentido.

5. Para dar cuenta de estas observaciones, en futuras evaluaciones de propuestas de renovación de proyectos de fortalecimiento institucional la Secretaría evaluará las experiencias recogidas en la actual fase de ejecución de proyectos de fortalecimiento institucional (problemas advertidos, qué funcionó bien y qué experiencias o medidas podrían aplicarse de forma diferente en futuras etapas).

Identificación de riesgos y medidas de mitigación

6. En caso de detectarse riesgos comunes a los proyectos en etapa de planificación o ejecución, y cuando lo estime necesario, la Secretaría agregará una sección que los describa a los documentos sobre demoras en la ejecución de tramos y al informe anual refundido sobre la marcha de las actividades. A la reseña de las materias identificadas durante el examen de proyectos se agregará una sección que describa las políticas o medidas propuestas en proyectos nuevos para mitigar riesgos y garantizar la sostenibilidad; y, cuando proceda, al plan administrativo refundido se agregará una sección que dé cuenta de posibles riesgos futuros.

Marco de resultados

7. Conforme lo dispuso la decisión 89/1 c) i), la Secretaría se encuentra en proceso de elaborar un marco de resultados y criterios de medición congruentes con las operaciones del Fondo Multilateral, material que presentará a la consideración del Comité Ejecutivo en la 92ª reunión. Al cierre de este documento, la Secretaría estaba en la etapa de estudiar los indicadores y parámetros de sustentabilidad y gestión de riesgos a integrar al marco de resultados y la mejor forma de reflejar la sustentabilidad en los criterios de medición. Estos puntos se incluirán en la presentación que hará al Comité durante la 92ª reunión.

8. Además, la Secretaría subirá al sitio web del Fondo Multilateral un resumen de las medidas adoptadas por el Fondo Multilateral para evaluar las capacidades y riesgos de las contrapartes.

Recomendación

9. El Comité Ejecutivo podrá estimar oportuno tomar nota del informe sobre oportunidades para seguir relevando formas de garantizar la sustentabilidad de las actividades financiadas por el Fondo Multilateral (decisión 89/1 c) iii)) que recoge el documento UNEP/OzL.Pro/ExCom/91/68.

Anexo I

RESUMEN DE LAS METODOLOGÍAS UTILIZADAS POR LOS ORGANISMOS DE EJECUCIÓN PARA EVALUAR LAS CAPACIDADES Y RIESGOS DE LAS CONTRAPARTES

PNUD

1. El sistema de gestión de riesgo empresarial del PNUD cuenta con un marco de controles internos basado en gran medida en el desempeño que sigue la ejecución del proyecto y desembolsa fondos sólo cuando se alcanzan hitos específicos. Las transferencias anticipadas a las contrapartes son la excepción y se rigen por el Método Armonizado para las Transferencias de Efectivo, marco que incluye una evaluación de la capacidad de la contraparte antes de transferir los fondos y una auditoría posterior destinada a confirmar la ejecución de forma independiente. Por lo general, esto se hace sólo con los organismos gubernamentales de bajo riesgo. El sistema de gestión de riesgo empresarial se aplica a todos los proyectos del PNUD, incluyendo los que financia el Fondo Multilateral.

Gestión de riesgo empresarial

2. La política de riesgos¹ abarca todos los niveles del PNUD y se aplica en múltiples contextos, incluyendo la integración horizontal de todos los riesgos y la integración vertical desde el nivel de proyectos hasta el corporativo. El PNUD define el riesgo como el efecto positivo o negativo de la incertidumbre sobre los objetivos organizacionales y prioriza la prevención y gestión de los posibles efectos negativos al tiempo de maximizar los positivos donde sea posible. La política de gestión de riesgo empresarial, marco general del control de riesgos del PNUD, se define en base a las políticas y procedimientos de Naciones Unidas y del PNUD, entre ellos el Método Armonizado para Transferencias de Efectivo, evaluaciones de capacidad, políticas de seguridad y antifraude, y auditorías y evaluaciones.

3. La Oficina País, primera línea de defensa en la gestión de riesgos, supervisa, informa y gestiona los riesgos a nivel de proyectos. Las oficinas regionales garantizan que las oficinas país bajo su tutela mantengan registros actualizados de riesgo de proyectos, respondan a los riesgos de forma adecuada, e informen al respecto cuando sea necesario. La supervisión adicional del riesgo de los proyectos del Protocolo de Montreal está a cargo de la Oficina de Apoyo a Políticas y Programas / Unidad sobre Naturaleza, Cambio Climático y Energía para el Protocolo de Montreal, la que cuenta con equipos especializados en la sede del PNUD y en tres centros regionales, según las políticas y pautas del Fondo Multilateral.

Guía Operativa del Marco de Control Interno (MCI)

4. Junto con las políticas, estrategias y planes de acción antifraude, el MCI² es parte integrante de la estrategia de gestión de riesgos del PNUD.

5. El MCI se estructura en torno a funciones específicas. Por ejemplo, autoriza para hacer transacciones de adquisición, asignación de fondos y gastos y desembolsos, respectivamente, al jefe de proyectos, al director de aprobaciones y al encargado de desembolsos. La división de funciones se aplica a nivel transversal a fin de evitar conflictos de interés en materias financieras tales como aprobación de transacciones o autorización de viajes. Para reducir el riesgo de error o fraude y detectar errores, las consideraciones sobre conflictos de interés y división de funciones se aplican además a las juntas de proyectos, comités de adquisiciones y delegaciones de autoridad.

6. La sede del PNUD debe verificar que se cumplan las condiciones básicas del MCI, entre ellas:

¹ https://popp.undp.org/layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/UNDP_POPP_DOCUMENT_LIBRARY/Public/AC_Accountability_Enterprise%20Risk%20Management%20Policy.pdf.

² <https://popp.undp.org/SitePages/POPPSubject.aspx?SBJID=7&Menu=BusinessUnit&Beta=0>.

- a) El jefe de un proyecto no puede visar recibos de gastos distintos a órdenes de compra para proyectos propios;
- b) Ningún funcionario está autorizado a aprobar proveedores, crear vales, proveedores u órdenes de compra ni efectuar conciliaciones bancarias, y nadie puede ser el único firmante de documentación bancaria;
- c) No más de dos personas por oficina podrán aprobar proveedores, salvo oficinas que el año precedente hayan adjudicado un monto superior a 50 millones de \$EUA, las que podrán contar con un máximo de tres;
- d) Toda labor deberá ser desempeñada por personal de planta. La administración de las finanzas y los recursos humanos, por ejemplo, no podrá asignarse a personal a contrata; y
- e) Ningún funcionario podrá ejercer por sí solo la primera autoridad (jefe de proyectos/compromisario) y la segunda autoridad (director de aprobaciones/verificador) respecto de una misma transacción.

7. El sistema de planificación de recursos empresariales (ERP) cuenta con controles automatizados que simplifican y agilizan las condiciones del MCI e impiden la concesión de derechos contradictorios. Las excepciones sólo pueden ser concedidas por la Dirección de Servicios de Gestión / Oficina de Gestión de Recursos Financieros, entidad que gestiona el MCI.

PNUMA

8. El marco y las directrices formales de gestión de riesgos del PNUMA se basan en lo recomendado en las políticas de gestión de riesgo empresarial de la Secretaría General de Naciones Unidas³ y en los resultados de estudios sobre buenas prácticas de gestión de riesgos. El marco de gestión de riesgos del PNUMA incluye planes de mitigación y se basa en un sistema de clasificación de contrapartes que contempla procesos de diligencia debida y selección y un comité de contrapartes.

Planes de mitigación de riesgos

9. En cada proyecto se identifican los principales ámbitos de riesgo y se desarrollan planes de respuesta con el detalle de las actividades respectivas. El riesgo se mide en términos del impacto, probabilidades y eficacia de los controles internos para gestionar el riesgo. Cada ciclo del proceso consta de los siguientes elementos:

- a) Mapeo y concordancia de los riesgos con los objetivos, mandato e iniciativas estratégicas del PNUMA;
- b) Evaluación de riesgos por medio de entrevistas, cuestionarios, talleres con los responsables y funcionarios pertinentes y de fuentes tales como las recomendaciones de los órganos de supervisión;
- c) Priorización de riesgos según su clasificación;
- d) Determinación de actividades de respuesta y su implementación según los plazos y responsabilidades definidas; y
- e) Control interno y seguimiento constante de los riesgos.

³ <https://policy.un.org/policy-doc/30440>

10. A nivel de todo el PNUMA se promueven la capacitación y comunicación periódicas a fin de fomentar una cultura de conciencia del riesgo, fortalecer las capacidades necesarias y desarrollar destrezas fundamentales.

Proceso de aprobación de contrapartes

11. El proceso formal de determinación y aprobación de contrapartes consta de cinco etapas en que se determina la necesidad del trabajo conjunto, el tipo y carácter de la asociación prevista y el proceso de diligencia debida a implementar. Luego se recomienda y aprueba a la contraparte propuesta.

12. El PNUMA se guía a todo nivel por una estrategia general que orienta el proceso de evaluación y validación de las contrapartes. La estrategia comprende una evaluación de las necesidades, la determinación del tipo y carácter de la asociación y la realización de la diligencia debida. También se definen las funciones y responsabilidades de quienes participan en la aprobación de las iniciativas conjuntas.

13. Las actividades asociativas relacionadas con los proyectos del Fondo Multilateral que ejecuta el PNUMA implican suscribir acuerdos legales con las contrapartes (p. ej., de financiación a pequeña escala o de cooperación para proyectos). El PNUMA colabora con organismos gubernamentales, ONG, entes empresariales y profesionales, órganos de Naciones Unidas, y muy ocasionalmente, con determinadas empresas. El proceso de diligencia debida se aplica a contrapartes con y sin fines de lucro tales como ONG, fundaciones, institutos de investigación y entidades filantrópicas. Se exceptúa a los órganos de Naciones Unidas y a las instituciones gubernamentales e intergubernamentales.

14. Terminada la diligencia debida, se emite una recomendación de colaborar con la contraparte que se comunica a través del portal de asociaciones al director regional de la división o a la oficina regional a cargo.

15. Podrán aprobar la recomendación el comité de cooperación o el director de la división, según los resultados del proceso de selección y el monto del acuerdo. Las transferencias superiores a 200.000 \$EUA deben ser aprobadas por el comité.

ONUDI

16. La ONUDI no cuenta con un marco formal de gestión de las capacidades y riesgos de las contrapartes, sino que hace uso de su experiencia y experto criterio. La sustentabilidad de las empresas se evalúa de forma constante durante la ejecución de los proyectos y los posibles riesgos se revisan de forma periódica a fin de realizar los ajustes que se estime conveniente.

Banco Mundial

17. Las operaciones del Banco Mundial relativas al Protocolo de Montreal, tributarias de las políticas y procedimientos del Banco en materia de créditos de inversión, aplican a los ciclos de proyectos y subproyectos diversos requisitos que contribuyen al logro de resultados y productos sustentables. La evaluación de la capacidad y la valoración técnica y financiera son dos ejemplos.

18. En paralelo al ciclo de proyectos del Fondo Multilateral, el Banco Mundial elabora proyectos y acuerdos legales transversales que permiten canalizar los recursos del Fondo y fijar bases y condiciones para la ejecución y desembolso de los fondos. Muchos de los requisitos del Banco, incluyendo las obligaciones fiduciarias, las garantías ambientales y sociales (entre ellas las de género), la gestión de riesgos y el seguimiento según el marco de resultados se integran al diseño general del proyecto, el que es casi siempre ejecutado por el destinatario. De allí que el primer paso sea evaluar las capacidades del cliente en materia de gestión financiera, adquisiciones y garantías. Si falta capacidad en cualquier sentido,

el equipo del Banco hará recomendaciones para reforzarla durante la preparación del proyecto, e incluso proporcionará capacitación a cargo de especialistas fiduciarios que normalmente residen en el país del cliente. Durante la preparación, el cliente debe asumir -con apoyo del Banco Mundial- la elaboración de los documentos preparatorios, en particular del manual de ejecución del proyecto en que constan los requisitos, procedimientos financieros y de adquisición, condiciones de desembolso, etapas de aprobación, ejecución y seguimiento de subproyectos y el marco de gestión ambiental y social del Fondo Multilateral.

19. Cuando el proceso preparatorio esté pronto a culminar, la propuesta general (documento de evaluación del proyecto) podrá ser sometida a una verificación de calidad por parte de evaluadores técnicos inter pares y especialistas en operaciones, tras lo cual entrará en la etapa de evaluación. En esta etapa se reúne todo el trabajo anterior en una propuesta consolidada que se evalúa, entre otros, respecto del cumplimiento con las políticas y procedimientos del Banco Mundial, idoneidad de la gestión financiera, adquisiciones, garantías ambientales y sociales y disposiciones institucionales y de ejecución. Luego los riesgos se vuelven a evaluar, lo que puede dar lugar a que se agreguen a la propuesta algunas medidas de mitigación. Otra oportunidad para hacer una evaluación adicional y corregir el rumbo es a mitad de proyecto, cuando se realiza un análisis detallado como complemento a las misiones de apoyo a la ejecución.

20. Los proyectos pueden empezar a ejecutarse después de una evaluación favorable y de la negociación y firma del convenio de financiamiento respectivo. En el caso de los proyectos del Banco Mundial relativos al Protocolo de Montreal, los que generalmente tienen un componente de inversión y una serie de subproyectos con determinadas empresas (o grupos de ellas), el procedimiento de evaluación se repite a nivel de la oficina de gestión del proyecto (OGP). El Banco Mundial exige a las OGP contar con especialistas en materia fiduciaria y de garantías y, en el caso de los proyectos relativos al Protocolo, con personal y/o consultores técnicos. La OGP es responsable de evaluar los méritos técnicos y financieros de un subproyecto. El personal técnico estudia los documentos de consumo y producción de la empresa, inspecciona los equipos e instalaciones de referencia, calcula los costos admisibles y determina si la empresa está en condiciones de obtener y utilizar las alternativas.

21. Luego se hace una revisión de los libros contables para corroborar que la empresa puede aportar el cofinanciamiento que pueda ser necesario y además seguir operando con los bienes que adquiera con apoyo del Fondo Multilateral. Además de un plan de eliminación de los equipos descartados, cada subproyecto debe contar con un plan de gestión ambiental destinado a mitigar cualquier problema de seguridad laboral o ambiental a nivel de la totalidad de la planta. Las propuestas de subproyectos son analizadas además por el equipo del Banco Mundial, el que cuenta con personal o consultores especializados que verifican, por separado, los aspectos técnicos, ambientales, sociales, financieros y de contratación y formulan recomendaciones al respecto. Este proceso puede extenderse por varias semanas dado que se hace en estrecha consulta con la empresa beneficiaria y puede dar lugar a la presentación de documentación adicional o a cambios en el diseño del subproyecto, especificaciones de los equipos, etc. Las etapas de evaluación de los subproyectos se detallan en el manual de ejecución de proyectos.

22. El subproyecto aprobado se agrega como anexo al Subconvenio de Financiamiento suscrito entre la OGP (o representante gubernamental) y la empresa. El Subconvenio contiene condiciones específicas (p. ej., el compromiso de renunciar al uso de sustancias controladas o de evitar las alternativas de alto PCA) y otras consideraciones.