



fmam FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL
INVERTIMOS EN NUESTRO PLANETA

GEF/ME/C.39/5

27 de octubre de 2010

Reunión del Consejo del FMAM

16 a 18 de noviembre de 2010

Ciudad de Washington

Punto 9 del temario

RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN A LA EVALUACIÓN DE LA PRIORIDAD ESTRATÉGICA SOBRE LA ADAPTACIÓN 2010

(Informe preparado por la Secretaría del FMAM)

COMENTARIOS GENERALES

1. La Secretaría ha tomado nota de la Evaluación de la Prioridad Estratégica sobre la Adaptación (PEA) 2010, preparada por la Oficina de Evaluación. El informe, encomendado por el Consejo del FMAM en noviembre de 2008 en el curso de su 38.^a reunión, contiene una evaluación independiente de la estrategia y aplicación de la PEA y de la calidad de sus proyectos, y describe las lecciones aprendidas respecto de las medidas necesarias para intensificar la capacidad de respuesta de los proyectos financiados por el FMAM.

2. La Secretaría recibe con agrado las principales conclusiones de la evaluación, especialmente en cuanto a que la PEA ha logrado cumplir el mandato de “elaborar proyectos experimentales o de demostración para mostrar las posibilidades prácticas de convertir la planificación y evaluación de la adaptación en proyectos que redunden en ventajas reales y puedan integrarse en las políticas nacionales y en la planificación del desarrollo sostenible, basándose en la información proporcionada en las comunicaciones nacionales o en los estudios nacionales pormenorizados, incluidos los PNA, y en el método gradual adoptado por la Conferencia de las Partes en su decisión 11/CP.1”¹, y al mismo tiempo ha verificado que los proyectos financiados fuesen coherentes con los principios del Fondo Fiduciario del FMAM así como con los criterios relativos a los costos incrementales y los beneficios ambientales mundiales. La evaluación ha permitido establecer, además, que la cartera de la PEA contiene un grado satisfactorio de diversidad en cuanto a los sectores, temas y regiones que abarca, que los proyectos han sido coherentes, en general, con los objetivos de la PEA, incluidos los criterios descritos sucintamente en las directrices de la PEA², y que la mayoría de las medidas de adaptación financiadas en el marco de la PEA son opciones “útiles en todo caso”.

3. También nos complace que en la evaluación se haya establecido que la “PEA es una iniciativa que brinda la posibilidad de incorporar, en diversos grados, la capacidad de respuesta al cambio climático en inversiones por valor de US\$780 millones”. Con un programa piloto de US\$50 millones, la cartera de proyectos de la PEA ha movilizado cofinanciamiento por valor de US\$780 millones y consiguientemente ha tenido un importante efecto catalizador.

4. La Secretaría toma nota de la conclusión de la evaluación en la que se señala que los proyectos de la cartera se encuentran en las primeras etapas de ejecución y consiguientemente todavía no es posible derivar conclusiones coherentes sobre los avances de la ejecución sobre el terreno. Por lo tanto, se debe considerar que esta evaluación solo brinda un panorama inicial, aunque alentador, de la eficacia del proceso de la PEA y la coherencia de la cartera de proyectos con las orientaciones impartidas por la Conferencia de las Partes y con las decisiones del Consejo. La Secretaría recibirá con agrado una evaluación más integral del impacto de la cartera de la PEA una vez que haya finalizado una masa crítica de sus proyectos.

¹ Decisión 6/CP.7 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

² GEF/C.27/inf.10.

5. La Secretaría también toma nota de que la evaluación permitió establecer que entre el FMAM-3 y el FMAM-5 se había registrado una incorporación gradual de conceptos e indicadores de adaptación y capacidad de respuesta en las estrategias de las esferas de actividad. Con todo, hay varios factores que todavía impiden la plena concreción de la integración e incorporación de la adaptación al cambio climático en todas las esferas de actividad del FMAM. Observamos, además, que en la evaluación se señalan varias deficiencias en la gestión de la cartera de la PEA, en su mayoría relacionadas con la puesta en funcionamiento de los marcos de seguimiento y evaluación, los mecanismos internos de coordinación y aprobación, y la creación de un mecanismo de aprendizaje específico para los proyectos de la PEA. En la evaluación se concluye, empero, que muchas de esas deficiencias obedecen a una combinación de expectativas demasiado ambiciosas en las directrices originales de la PEA y una limitada asignación de recursos para ese fin. Como se señaló en la evaluación, todavía es posible superar esas deficiencias dado que la cartera de la PEA —aún en las primeras etapas de ejecución— y la Secretaría trabajarán en colaboración con la Oficina de Evaluación del FMAM, los organismos del FMAM y el Grupo Asesor Científico y Tecnológico (STAP) para corregirlas.

6. La Secretaría está de acuerdo en que el Mecanismo de Aprendizaje para la Adaptación, que se concibió como el principal mecanismo para lograr esta función, no se centró específicamente en los proyectos de la PEA y las lecciones derivadas de los mismos como se había previsto originalmente. En consecuencia, no hubo un mecanismo de aprendizaje dedicado en forma específica a la PEA³. En la actualidad, la Secretaría está elaborando una estrategia de gestión de los conocimientos para su cartera de proyectos de adaptación. Con respecto a las observaciones formuladas en el párrafo 32 del informe de la evaluación en las que se señala que “dada la relativa importancia de las contribuciones de la PEA en comparación con el total de los presupuestos de los proyectos (6%), la parte de los proyectos de la PEA correspondiente a la adaptación tiene un alcance muy limitado. En consecuencia, las demostraciones piloto también suelen estar muy localizadas y las actividades de inversión son escasas”, la Secretaría desea resaltar que en la mayoría de los proyectos de la PEA se pone el acento primordialmente en inversiones sobre el terreno y demostraciones piloto, como se reconoce indirectamente en varias de las conclusiones del informe de evaluación, por ejemplo las relativas al desempeño de la PEA en cuanto al cumplimiento del mandato establecido por la Conferencia de las Partes y las directrices operacionales de la PEA (en las que se pone énfasis en lograr “beneficios reales”). Habida cuenta de que la PEA se concibió para financiar los costos incrementales de las actividades para lograr que los beneficios ambientales mundiales tengan una mayor capacidad de respuesta ante el cambio climático, la comparación de la contribución de la PEA con el “total de los presupuestos de los proyectos” no proporciona una estimación adecuada de la suma aportada a proyectos piloto e inversiones en la esfera de la adaptación. El “total de los presupuestos de los proyectos” incluye la totalidad de la inversión básica en la que se debe incorporar la adaptación al cambio climático y, consiguientemente, no incluye, por definición, a las inversiones o los proyectos piloto en la esfera de la adaptación. En otras palabras, en una medición más realista de la

³ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) no coincide plenamente con la opinión de la Secretaría respecto de ese punto y ha incluido sus opiniones en el anexo 1.

contribución de la PEA a la labor en pro de la adaptación, no se incluiría a la inversión básica puesto que, en rigor, esta abarca otras actividades además de las de adaptación. En ese caso, una estimación aproximada de la proporción de esos componentes en los proyectos de la PEA se situaría probablemente en un rango cercano al 40%-50%. En forma similar, se pueden usar los mismos fundamentos para refutar la alegación de que las demostraciones piloto están “localizadas” y son “escasas” y, en particular, puesto que la PEA se concibió inicialmente como un programa piloto, debe ser juzgada por el volumen de aprendizaje pertinente que ha generado y no sobre la base de la escala geográfica de las actividades.

RESPUESTA A LAS RECOMENDACIONES

7. Respaldamos la recomendación de que el FMAM debería seguir proporcionando incentivos para llevar a cabo la incorporación de la capacidad de respuesta y la adaptación en sus esferas de actividad, y tomamos nota de que algunas de las propuestas para alcanzar este fin podrían incluir la aplicación de instrumentos de análisis y salvaguardias, así como la movilización de nuevos incentivos financieros. La Secretaría ha comenzado a adoptar medidas para solucionar algunos de los factores que todavía impiden integrar e incorporar la adaptación al cambio climático en todas las esferas de actividad del FMAM, entre ellas:

- a) La Secretaría del FMAM está dando los primeros pasos para crear un instrumentos de análisis para la adaptación, como se describe sucintamente en el documento GEF/C.35/inf.7, “Incorporating Climate Change Adaptation into GEF Projects” (Incorporación de medidas de adaptación al cambio climático en los proyectos del FMAM).
- b) El STAP está preparando un estudio (actualmente en versión preliminar) para definir claramente la justificación científica de reducir los riesgos derivados del cambio climático e incrementar la capacidad de respuesta de las esferas de actividad del FMAM.
- c) La Secretaría del FMAM está analizando la posibilidad de proporcionar incentivos financieros, tanto a través de las prioridades estratégicas en cada esfera de actividad del FMAM como mediante el uso de los recursos del Fondo para los Países Menos Adelantados (FPMA) y el Fondo Especial para el Cambio Climático (FECC) durante el FMAM-5.

8. La Secretaría toma nota de la recomendación de establecer un marco o estrategia integral de aprendizaje para extraer enseñanzas de los proyectos de la PEA, un marco de seguimiento y evaluación a nivel de la cartera para la PEA y directrices para realizar evaluaciones de mitad de período y finales para proyectos de adaptación. La Secretaría trabajará con la Oficina de Evaluación en la formulación de las mencionadas directrices. Estos puntos se han incluido en el Plan de Trabajo para la Gestión basada en los Resultados del FPMA y el FECC durante el ejercicio de 2011. Además, la Secretaría está en vías de formular, con la colaboración de los organismos del FMAM, el STAP y la Oficina de Evaluación, una estrategia integral de gestión de los conocimientos para la alianza del

FMAM. Uno de los principales objetivos de esta estrategia es establecer un proceso sistemático para presentar informes sobre las lecciones aprendidas y para aplicar esas lecciones. Por último, la Secretaría ha formulado un Marco integral de Seguimiento y Evaluación para la adaptación, que incluye el Instrumento de Supervisión y Evaluación de la Adaptación (AMAT, por su sigla en inglés)⁴, de reciente creación. Este instrumento de seguimiento permitirá controlar sistemáticamente los avances en ciertos indicadores de la adaptación a nivel de la cartera. Aunque tanto el marco como el instrumento se elaboraron específicamente para el FPMA y el FECC, los dos también se podrían aplicar para cubrir las necesidades de la PEA.

⁴ Remítase a los documentos: GEF/LDCF.SCCF.9/inf.4 y GEF/LDCF.SCCF.9/inf.5.

Anexo 1

Respuesta a las observaciones sobre el Mecanismo de Aprendizaje para la Adaptación formulada en la evaluación de la PEA

Informe preparado por el PNUD

El PNUD agradece a la Oficina de Evaluación del FMAM la labor realizada al preparar los informes de evaluación sobre el programa de la PEA⁵ y desea formular comentarios respecto de la siguiente referencia al Mecanismo de Aprendizaje para la Adaptación (ALM, por su sigla en inglés) incluida en los informes: “En su carácter de programa piloto de aprendizaje, la PEA debía generar enseñanzas para la programación de la adaptación en el futuro, tanto en el FMAM como en otras instituciones. El ALM, que se concibió como el principal mecanismo para lograr esta función, no se centró específicamente en los proyectos de la PEA y las lecciones derivadas de los mismos como se había previsto originalmente. En consecuencia, no hubo un mecanismo de aprendizaje dedicado en forma específica a la PEA”⁶.

En primer lugar, de acuerdo con el proyecto aprobado por el Consejo del FMAM, originalmente no se preveía que el ALM se centraría exclusivamente en proyectos de la PEA⁷. El objetivo del proyecto ALM consistía, en términos generales, en “contribuir a la incorporación de la adaptación al cambio climático en la planificación para el desarrollo de los países no incluidos en el anexo I” con el principal objetivo de “proporcionar instrumentos y establecer una plataforma de aprendizaje para la incorporación de la adaptación al cambio climático en la planificación para el desarrollo de los países que reúnen los requisitos para recibir financiamiento del FMAM”⁸. Desde el punto de vista operacional, el proyecto debía “producir un conjunto básico de productos para cubrir las necesidades de conocimientos del FMAM y de la comunidad amplia dedicada a actividades de adaptación”⁹. En consecuencia, el portal del ALM (www.adaptationlearning.net) incluye información codificada y justificativa sobre 147 proyectos financiados por el FPMA, el FECC y la PEA, así como sobre otros proyectos que no reciben financiamiento del FMAM.

En segundo lugar, la magnitud de la información relacionada con la PEA es acorde a la etapa en que se encuentra actualmente la ejecución de sus proyectos. Como hizo notar la Oficina de Evaluación del FMAM: “con una cartera de proyectos de poca antigüedad, hasta el momento la PEA ha generado pocas enseñanzas sobre la implementación de las medidas de adaptación”¹⁰. Habida cuenta de la realidad operacional de otros proyectos de la PEA, la plataforma del ALM

⁵ *Evaluation of the GEF Strategic Priority for Adaptation* (Evaluación de la Prioridad Estratégica sobre la Adaptación del FMAM), GEF/ME/C.39, del 4 de octubre de 2010, y *Evaluation of the Strategic Priority for Adaptation (SPA) - Full Evaluation Report Prepared by GEF Evaluation Office (Full Evaluation Report)* (Evaluación de la Prioridad Estratégica sobre la Adaptación (PEA). Informe completo de evaluación preparado por la Oficina de Evaluación del FMAM (Informe completo de evaluación), del 5 de octubre de 2010.

⁶ Párrafo 70 del documento GEF/ME/C.39; párrafo 46 del Informe completo de evaluación.

⁷ GEF ID: 2557 -

<http://www.gefonline.org/ProjectDocs/Climate%20Change/Global%20Adaptation%20Learning/MSP%20final.pdf>. El Consejo del FMAM examinó la propuesta del proyecto el 15 de junio de 2005 y la Directora Ejecutiva la aprobó el 12 de julio de 2005.

⁸ Propuesta del proyecto ALM, abril de 2005, pág. 6.

⁹ Propuesta del proyecto ALM, abril de 2005, pág. 6.

¹⁰ Párrafo 55 del documento GEF/ME/C.39; párrafo 33 del Informe completo de evaluación.

contiene los conocimientos y la información que están disponibles y se pueden codificar con credibilidad. A medida que avance la ejecución de los proyectos de la PEA, será posible obtener conocimientos adicionales y profundizar la *plataforma de aprendizaje para incorporar la adaptación al cambio climático en la planificación para el desarrollo de los países que reúnen los requisitos para recibir financiamiento del FMAM*. Empero, es improbable que esto ocurra en el marco de las disposiciones operacionales y financieras en las que se asienta el ALM debido a que este proyecto está llegando al final de su ciclo y se prevé que su cierre operará en diciembre.