

ERG4

PROGRESO HACIA EL IMPACTO



CUARTO ESTUDIO SOBRE LOS RESULTADOS GLOBALES DEL FMAM

VERSIÓN RESUMIDA



FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL
fmam OFICINA DE EVALUACIÓN

ERG4

PROGRESO HACIA EL IMPACTO

CUARTO ESTUDIO SOBRE LOS RESULTADOS GLOBALES DEL FMAM
VERSIÓN RESUMIDA

ENERO DE 2010



© 2010 Oficina de Evaluación del FMAM
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Internet: www.gefeo.org
Correo electrónico: gefeo@thegef.org

Reservados todos los derechos.

Las comprobaciones, interpretaciones y conclusiones que se formulan en esta publicación son las de la Oficina de Evaluación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y no reflejan, necesariamente, la opinión del Fondo para el Medio Ambiente Mundial ni de su Consejo ni de los Gobiernos representados en este.

Derechos y autorizaciones

El material contenido en esta publicación está registrado como propiedad intelectual. La reproducción y/o transmisión no autorizadas de la totalidad o parte de esta publicación puede constituir una violación de la legislación pertinente. La Oficina de Evaluación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial alienta la difusión de su trabajo y, en general, dará su autorización prontamente. Los permisos para fotocopiar o reproducir cualquier parte de estos materiales pueden obtenerse enviando una solicitud con toda la información necesaria a gefeo@thegef.org.

Créditos

Portada: Garry Nichols/Images.com/Corbis

Diseño de la publicación: Patricia Hord Graphik Design

Diseño y maqueta: Nita Congress

Fotografías: Página viii, FMAM/Joel Forte; página 6, FMAM/Prakash Hatyalne; páginas 11, 37 y 38, © Curt Carnemark/Banco Mundial; página 12, © Simone D. McCourtie/Banco Mundial; página 26, © Dominic Sansoni/Banco Mundial; página 30, FMAM/Banco Mundial.

Coordinación de la publicación: María Soledad Mackinnon y Sandra Romboli

ISBN: 1-933992-25-5

ISBN-13: 978-1-933992-25-9

Impreso en papel reciclado.

ÍNDICE

PREFACIO iv

AGRADECIMIENTOS vi

ENFOQUE, ALCANCE Y LIMITACIONES 1

Enfoque metodológico y alcance 3

Limitaciones 4

LA CARTERA DEL FMAM 7

COMPROBACIONES Y RECOMENDACIONES PRINCIPALES 13

El FMAM en un mundo en proceso de cambio 15

Progreso hacia el impacto 23

PARA DESTACAR: Evidencia del impacto alcanzado en las distintas esferas de actividad 26

Factores que afectan los resultados 30

Modelo de gobierno y asociación del FMAM 34

APÉNDICES

Mandato (extracto) 40

Siglas 48

CUADROS

Financiamiento de proyectos del FMAM, por fondo (millones de US\$) 9

Número de proyectos, por esfera de actividad 9

Financiamiento del FMAM, por esfera de actividad 10

Financiamiento del FMAM, por modalidad (millones de US\$) 10

Reposiciones del FMAM y tendencias de la AOD (millones de US\$) 17

Número de artículos de las decisiones que contienen directrices 19

Distribución de los proyectos nacionales del FMAM por categoría
de actividad en diversos grupos de países (%) 20

GRÁFICOS

Parte del financiamiento del FMAM, por organismo 10

Parte del financiamiento del FMAM, por región 11

PREFACIO

Cada cuatro años, los donantes reponen el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). Todo proceso de reposición está basado en estudios independientes sobre los resultados globales del FMAM. Estos estudios se han convertido con el tiempo en presentaciones fidedignas de la situación actual y de los conocimientos disponibles acerca del funcionamiento y resultados del FMAM. Los exámenes anteriores fueron llevados a cabo por expertos independientes; este Cuarto estudio sobre los resultados globales del FMAM (ERG4), por primera vez en la historia, ha sido realizado por una entidad del mismo FMAM: la Oficina de Evaluación del FMAM. Ello es resultado del reconocimiento de que la Oficina —que desde 2004 es independiente y da cuentas directamente al Consejo del FMAM— podía presentar una perspectiva con independencia de la Secretaría, los Organismos del FMAM, sus donantes y receptores, y otros asociados del FMAM.

Otra novedad es que el ERG4 aborda la cuestión del impacto de los proyectos terminados del FMAM. Es claro que el FMAM no puede, por sí solo, aportar soluciones para los grandes problemas actuales del medio ambiente mundial. El volumen de financiamiento sencillamente no basta, y estas soluciones deben ser obra de los Gobiernos y las comunidades locales de los países receptores y conseguirse mediante iniciativas de los países desarrollados. No obstante, las pruebas basadas en las evaluaciones revelan que la mayoría de los productos terminados del FMAM han conseguido progresos satisfactorios hacia el impacto. Cuando hay un seguimiento que garantiza la proyección en mayor escala de estos logros, pueden conseguirse efectos e impactos a más largo plazo.

Dado el papel relativamente pequeño que el FMAM puede desempeñar, debe comportarse como agente catalizador para garantizar que los posibles éxitos se reproduzcan en una escala que represente una diferencia. Las pruebas disponibles sobre esta función catalizadora revelan que las modalidades del FMAM contribuyen fuertemente a la **proyección** en mayor escala: en primer lugar, se crea un entorno propicio mediante intervenciones básicas, en que se elaboran marcos reguladores, políticas y prioridades nacionales; luego viene la **demonstración** de nuevas tecnologías, cambios en el mercado o nuevos planteamientos de la interacción con el medio ambiente; finalmente, las **inversiones** aseguran la aplicación nacional o proyección en mayor escala de estos nuevos planteamientos. Lamentablemente, esas mismas pruebas revelan que el FMAM no contó con fondos suficientes para aplicar todas esas modalidades en todos los países receptores. Los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo no han progresado mucho en lo que se refiere a la demostración y las inversiones.

Dos principales asesores independientes de evaluación han prestado apoyo al ERG4 y al Consejo aportando perspectivas externas en los puntos clave. Su examen del informe final se ha incluido como apéndice del ERG4 completo y puede encontrarse en el CD-ROM adjunto y en la Oficina de Evaluación del FMAM (www.gefeo.org). En uno de los temas se produjo una diferencia de opinión entre la Oficina y esos asesores. La nueva metodología de examen del impacto dio lugar a un veredicto sobre la cartera de proyectos terminados del FMAM que los asesores interpretaron en forma más negativa que la Oficina. La Oficina de Evaluación concluyó que todo proyecto terminado con una situación **moderadamente** satisfactoria que permitía impactos a más largo plazo podría conseguir “progresos moderados hacia el impacto”. Los asesores estimaban que solo merecían esa consideración los proyectos cuya situación podía calificarse de **plenamente** satisfactoria. En la versión final del ERG4 se ha mantenido la interpretación de la Oficina debido a que la calificación internacional reconocida de los proyectos de buenos resultados no comienza con el nivel “plenamente satisfactorio” sino con el de “moderadamente satisfactorio”; por consiguiente, no parece que sea necesario imponer innecesariamente criterios más estrictos. No obstante, esta observación, junto con otras formuladas por los asesores, es de gran relevancia para el próximo estudio sobre los resultados globales. La Oficina velará por que todas estas ideas se tengan en cuenta en el ERG5, de la misma manera que otras cuestiones importantes señaladas por el grupo asesor de alto nivel para el ERG3 fueron tenidas en cuenta por la Oficina de Evaluación en el presente estudio.



Rob D. van den Berg
Director, Oficina de Evaluación del FMAM

AGRADECIMIENTOS

El Cuarto estudio sobre los resultados globales (ERG4) del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) ha sido preparado y realizado por un numeroso equipo de colegas, asociados y consultores, cuyos nombres se mencionan más adelante. No obstante, su labor no habría sido posible sin el decidido apoyo y aliento de todos los asociados del FMAM: la Secretaría, los Organismos del FMAM, el Grupo Asesor Científico y Tecnológico (STAP), los coordinadores del FMAM y la Red de organizaciones no gubernamentales (ONG). Además, la Oficina desearía manifestar su agradecimiento a todos aquellos que han respondido a las encuestas, entrevistas y consultas por correo electrónico, así como a los Gobiernos, organismos de ejecución y personal de los proyectos que recibieron a los miembros del equipo del ERG4 sobre el terreno. El ERG4 no habría sido posible sin este apoyo. La Oficina es la única responsable del contenido del presente informe.

OFICINA DE EVALUACIÓN DEL FMAM

Rob D. van den Berg, director
Carlo Carugi, oficial superior de evaluación
Evelyn Chihuguyu, ayudante de programas
Elizabeth B. George, ayudante de programas
Neeraj K. Negi, oficial de evaluación
Juan J. Portillo, oficial de evaluación de operaciones
Lee A. Risby, oficial de evaluación
Sandra M. Romboli, oficial de evaluación
David M. Todd, oficial superior de evaluación, Consultor
Anna B. Viggh, oficial de evaluación
Claudio R. Volonte, primer oficial de evaluación
Aaron Zazueta, oficial superior de evaluación

JEFES DE EQUIPO

Equipo de funciones: Holly T. Dublin (a través de la Sociedad para la Conservación de la Vida Silvestre)
Equipo de resultados: David M. Todd
Equipo de pertinencia: Claudio R. Volonte
Equipo de desempeño: Aaron Zazueta
Equipo de recursos: John Markie

CONSULTORES DE LA OFICINA DE EVALUACIÓN DEL FMAM

Shaista Ahmed
Inés Angulo
Tommaso Balbo di Vinadio

Joshua E. Brann
Nita Congress
Marina Cracco
Rebecca Frischkorn
Brian Giacometti
Oswaldo L. Gomez Rodriguez
Victoriya Kim
María Soledad Mackinnon
Susan Tambi Matambo
Florentina Mulaj
Timothy G. Ranja
Margareth A. Spearman
Yu-Kui Zhou

CONSULTORES INTERNACIONALES

Thelma Awori (Estudio sobre el género)
Rob Craig (Examen sobre el terreno del progreso de los resultados a los impactos)
Alan Fox (Aguas internacionales)
James Samuel Fujisaka (Examen del progreso de los resultados a los impactos, Estudio sobre el aprendizaje)
John Markie (Equipo de movilización y gestión de recursos y estudio de caso de Etiopía)
Carlos Pérez del Castillo (Estudio sobre el sistema de gobierno)
Kenneth S. Watson (Comparación de costos y Marco de asignación de recursos)
Laurence D. Mee (Aguas internacionales)

INSTITUCIONES Y SOCIEDADES DE CONSULTORÍA

Conservation Development Centre (Manual de examen del progreso de los resultados a los impactos)
ICF International (Estudio sobre el seguimiento y la evaluación)
Le Group Conseil Baastel SPRL (Cambio climático y biodiversidad)
National Center for Science and Technology Evaluation (Estudio de caso de China)
Los Talleres de Solaris, S.C. (Estudio de caso de México)
Touchdown Consulting (Sustancias que agotan la capa de ozono)

CONSULTORES DE ESTUDIOS DE CASOS

Asghar Fazel (República Islámica del Irán)
Ricardo Larrobla (Uruguay)
Patricia B. Mendoza (Belice)
Joseph Rath (Seychelles)
Alemayehu Semunigus (Etiopía)
Hernán Torres (Chile)
Philip Tortell (Aguas internacionales)
Nedup Tschering (Bhután)
Timothy Turner (Aguas internacionales)
Peishen Wang (China)

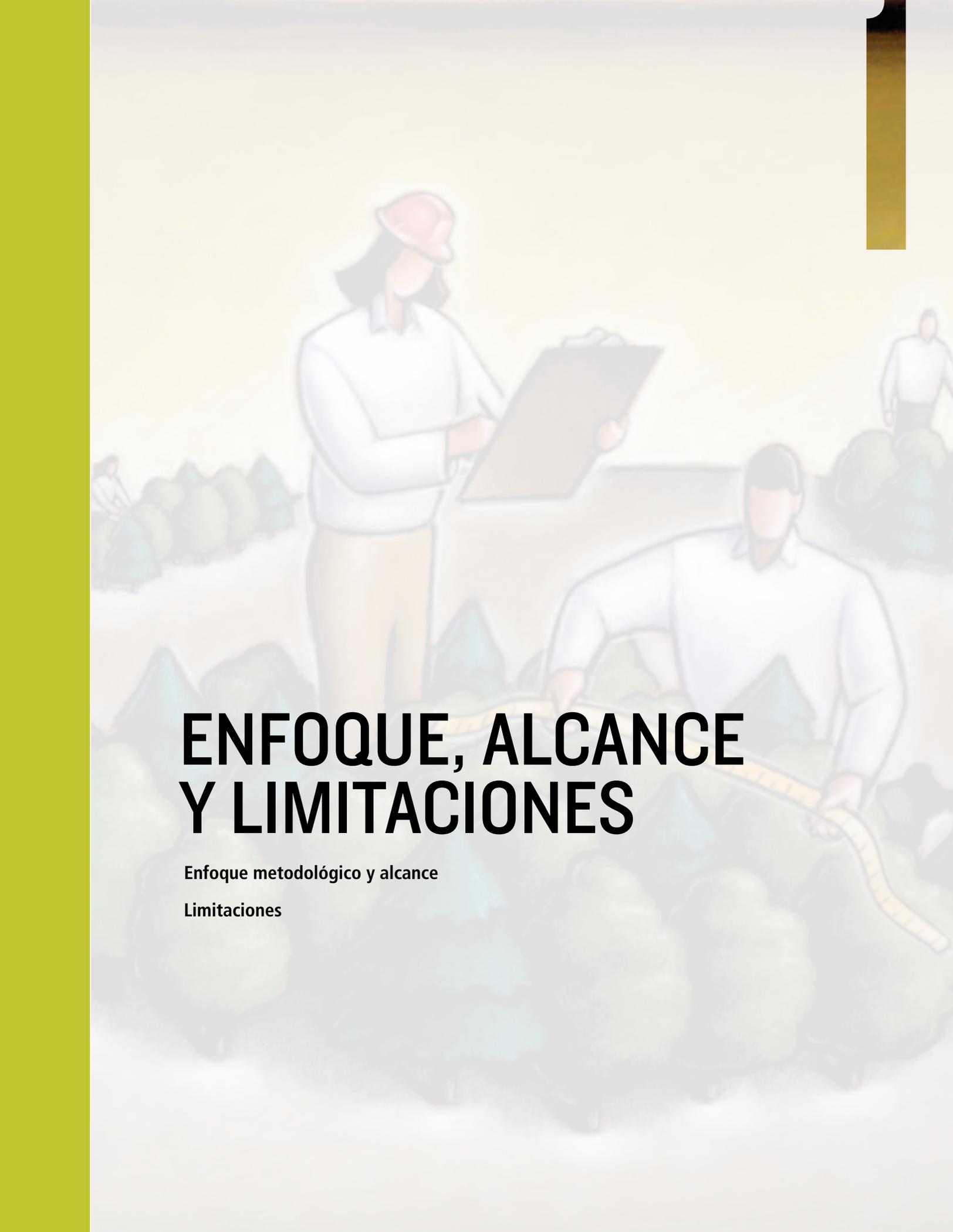
GRUPO DE EXPERTOS DE GARANTÍA DE CALIDAD

Rachel Bedouin (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)
Ken Chomitz (Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial)
Johannes Dobinger (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial)
Mala Hettige (Banco Asiático de Desarrollo)
Lauren Kelly (Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial)
Bob Moore (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)
Michael Spilsbury (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente)
Juha Uitto (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)
Richard Warden (Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial)

ASESORES PRINCIPALES E INDEPENDIENTES DE EVALUACIÓN

Bob Picciotto
Shekhar Singh



An illustration of a construction site. In the foreground, a large pile of rubble and debris is visible. A worker in a white shirt and a red hard hat stands in the middle ground, holding a clipboard and looking at it. Another worker in a white shirt is kneeling in the foreground, measuring a large pile of rubble with a yellow measuring tape. In the background, another worker is visible, and there are more piles of rubble. The scene is set against a light, hazy background.

ENFOQUE, ALCANCE Y LIMITACIONES

Enfoque metodológico y alcance

Limitaciones

El ERG4 está basado en el ERG3 y en los 24 informes de evaluación realizados por la Oficina desde 2004, así como 28 estudios de casos e informes técnicos. Se ha analizado la cartera completa de proyectos, actividades y propuestas de proyectos del FMAM desde la fase piloto hasta el 30 de junio de 2009. Se recopilaron pruebas sobre el progreso hacia el impacto procedentes de 205 proyectos terminados. Gracias a esas aportaciones, junto con los 9 estudios de casos adicionales y 10 visitas a proyectos realizadas en particular para este estudio como exámenes sobre el terreno de los progresos hacia el impacto, el ERG4 incorpora pruebas de evaluación de 57 países, con diversos grados de profundidad e intensidad, y testimonios de las visitas a 51 proyectos de tamaño mediano y proyectos ordinarios, así como a 107 proyectos del Programa de Pequeñas Donaciones.

Los donantes reponen los recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) cada cuatro años. Estas reposiciones están basadas en los logros del FMAM hasta ese momento. Desde la fase piloto del FMAM se han llevado a cabo estudios sobre los resultados globales para poder disponer de esa información; la quinta reposición del FMAM contará con los resultados de este Cuarto estudio sobre los resultados globales (ERG4)¹ El objetivo de este estudio es evaluar hasta qué punto el FMAM está logrando sus objetivos y proponer posibles mejoras. El estudio fue realizado por la Oficina de Evaluación del FMAM, salvo algunos estudios parciales sobre temas que representarían un conflicto de interés para dicha Oficina, como los exámenes del funcionamiento del Consejo del FMAM y la Política de seguimiento y evaluación del FMAM, que estuvieron a su cargo. La Oficina es independiente de la administración del FMAM y responde directamente al Consejo del FMAM.

El ERG4 comenzó a principios de 2008 con la elaboración gradual de las cuestiones clave, y las correspondientes consultas, y un documento de exposición de problemas. El mandato (incluido en parte en el Anexo A de esta versión resumida) fue aprobado por el Consejo del FMAM en septiembre de 2008; la actividad efectiva, aprobada en el programa de trabajo de la Oficina de Evaluación, comenzó en julio de 2008. Con algunas excepciones, la labor de recopilación y análisis de datos finalizó el 30 de junio de 2009, después de lo cual se llevó a cabo la redacción del informe definitivo.

Las observaciones, conclusiones y recomendaciones principales se presentan en la primera sección del informe completo, que puede encontrarse en el CD-ROM adjunto a esta versión resumida y en el sitio web de la Oficina de Evaluación (www.gefeo.org). El resto del informe completo se divide en cuatro secciones. La segunda sección, El FMAM en un mundo en proceso de cambio, es un panorama

general del contexto internacional en que actúa el FMAM. En sus capítulos se esbozan las cuestiones de alcance mundial, se analiza la movilización de recursos en el plano internacional y, en particular en el caso del FMAM, se presentan testimonios de la orientación impartida por las convenciones y convenios ambientales y se describe la función catalizadora del FMAM. La sección termina con un debate sobre las cuestiones relativas a la programación del FMAM, en el contexto de un programa internacional para lograr una mayor identificación de los países. La tercera sección del informe completo, Progresos hacia el impacto, pone de manifiesto la pertinencia con respecto a las convenciones y convenios y los resultados de las esferas de actividad del FMAM: cambio climático, biodiversidad, aguas internacionales, agotamiento de la capa de ozono, contaminantes orgánicos persistentes y degradación de la tierra, así como actividades relacionadas con diversas esferas. La cuarta sección, Cuestiones que repercuten en los resultados, está centrada en el desempeño, el aprendizaje y la gestión de recursos. La quinta sección, Sistema de gobierno y asociación, hace referencia a las cuestiones relacionadas con el buen gobierno y las relaciones de asociación en el FMAM.

La presente versión resumida contiene los puntos más destacados de todas esas secciones, pero se insta al lector a que examine el informe completo, donde puede encontrar las pruebas de las evaluaciones que sustentan las conclusiones aquí recogidas.

ENFOQUE METODOLÓGICO Y ALCANCE

El ERG4 se organizó en cinco secciones. La **primera sección** evaluó la función y el valor añadido del FMAM mediante un examen documental de las publicaciones, documentos e informes disponibles, complementados con entrevistas. Los resultados del FMAM constituyeron la **segunda sección** objeto de evaluación: los resultados concretos, cuantificables y verificables (productos e impactos) del FMAM en sus seis esferas de actividad y en las iniciativas de alcance intersectorial, y la forma en que estos logros están relacionados con los resultados previstos de las intervenciones y con los problemas que tratan de resolver en concreto. Esta sección estuvo basada en las pruebas de evaluación disponibles a través de las evaluaciones

1 Los períodos de reposición del FMAM son los siguientes:

- Fase piloto: 1 de julio de 1990 a 30 de junio de 1994
- FMAM-1: 1 de julio de 1994 a 30 de junio de 1998
- FMAM-2: 1 de julio de 1998 a 30 de junio de 2002
- FMAM-3: 1 de julio de 2002 a 6 de febrero de 2007
- FMAM-4: 7 de febrero de 2007 a 30 de junio de 2010
- FMAM-5: 1 de julio de 2010 a 30 de junio de 2015

de la cartera de los países y los estudios de casos, así como en un nuevo examen de los resultados e impacto de todos los proyectos terminados desde el Tercer estudio sobre los resultados globales (ERG3). La **tercera sección** consideró la pertinencia del FMAM para las convenciones y convenios mundiales y los países receptores, y se basó sobre todo en exámenes de documentos e informes, reforzados y verificados mediante entrevistas, visitas a los países y organismos, y opiniones de las partes interesadas. Las cuestiones del desempeño que afectan a los resultados del FMAM se evaluaron en la **cuarta sección**, cuya base fueron los informes de evaluación existentes, amplias entrevistas con las partes interesadas y algunos estudios de casos adicionales. El tema de la **quinta sección** fue la movilización de recursos y la gestión financiera en el FMAM, sobre la base del análisis de datos y de la cartera de proyectos, exámenes documentales y participación de expertos en el análisis y la presentación de informes.

El enfoque metodológico y el alcance diferían según la sección y, en muchos casos, según las preguntas concretas. Las páginas web del ERG4 (www.gefeo.org) contienen los documentos de exposición de problemas, protocolos, manuales metodológicos y orientaciones sobre las grandes esferas del ERG4, así como sobre la mayoría de sus estudios de casos. Asimismo, en el sitio web se publican documentos técnicos sobre estudios parciales.

El ERG4 está basado en el ERG3 y en los 24 informes de evaluación realizados por la Oficina desde 2004, así como 28 estudios de casos e informes técnicos. Se ha analizado la cartera completa de proyectos, actividades y propuestas de proyectos del FMAM desde la fase piloto hasta el 30 de junio de 2009. Se recopilaron pruebas sobre el progreso hacia el impacto procedentes de 205 proyectos terminados. Gracias a esas aportaciones, junto con los 9 estudios de casos adicionales y 10 visitas a proyectos realizadas en particular para este estudio como exámenes sobre el terreno de los progresos hacia el impacto, el ERG4 incorpora pruebas de evaluación de 57 países, con diversos grados de profundidad e intensidad, y testimonios de las visitas a 51 proyectos de tamaño mediano y proyectos ordinarios, así como a 107 proyectos del Programa de Pequeñas Donaciones (PPD).

Se mantuvieron consultas con representantes de todas las partes interesadas del FMAM para garantizar que se tuvieran en cuenta sus perspectivas. Se realizaron reuniones con los coordinadores del FMAM y representantes de organizaciones de la sociedad civil en todas las regiones donde interviene el FMAM. Asimismo, se organizaron cuatro reuniones interinstitucionales para examinar los progresos en relación con algunos puntos fundamentales del ERG4 (comienzo de la ejecución, finalización de los enfoques metodológicos, entrega del informe provisional y presentación de las conclusiones preliminares). Se consultó a los principales asociados del FMAM —su Secretaría, sus Organismos, su Depositario y el Grupo Asesor Científico y Tecnológico del FMAM (STAP)— para determinar y resolver los restantes errores fácticos y de análisis en el texto provisional del ERG4. Un grupo de expertos de garantía de calidad examinó los productos provisionales del ERG4. Dos asesores superiores de evaluación independiente ofrecieron asesoramiento sobre el informe provisional y la versión final del ERG4.

LIMITACIONES

El mandato del ERG4 era muy ambicioso. En varias ocasiones, el ERG4 tropezó con limitaciones debidas a problemas asociados con los datos disponibles y las evaluaciones realizadas, el plazo establecido y el presupuesto aprobado para los estudios parciales. Debido a estas limitaciones, en algunos puntos importantes el informe no puede responder cabalmente a todas las preguntas clave. Muchas de esas cuestiones se considerarán en los años próximos en la programación de la evaluación para la quinta reposición del FMAM (FMAM-5, 2010–15). Una limitación importante es la relativa al uso del sistema de información sobre la gestión de los proyectos del FMAM para los datos en la cartera completa de proyectos del FMAM. Si bien la actual base de datos representa un progreso con respecto al sistema anterior de información básica, gran parte de la información detallada no es todavía muy fiable, como se descubrió en la última fase del ERG4.

Los logros del FMAM se ponen de manifiesto fundamentalmente a través de los proyectos terminados, todos los cuales son objeto de evaluación y verificación independiente. El ERG4

estudió todos los proyectos que contenían evaluaciones definitivas, a partir del ejercicio de 2004² Algunas limitaciones obstaculizan las evaluaciones definitivas, como se observa en los informes anuales sobre los resultados que prepara la Oficina de Evaluación. Gracias a los estudios adicionales realizados (verificaciones sobre el terreno, estudios de casos y documentación adicional), estas evaluaciones han constituido la base de gran parte de la labor orientada a los resultados del ERG4. En consecuencia, las esferas de actividad más recientes —contaminantes orgánicos persistentes y degradación de la tierra— están infrarrepresentadas en el ERG4.

El ERG4 no pudo recopilar pruebas suficientes sobre la participación de organizaciones de la sociedad civil y el sector privado en las operaciones del FMAM. En el Examen de mitad de período del Marco de asignación de recursos (MAR) realizado por la Oficina de Evaluación en 2008 se concluye que, en lo que respecta a la biodiversidad y el cambio climático, la participación de organizaciones de la sociedad civil y del sector privado ha bajado en ambos casos. No hay ninguna prueba examinada durante el ERG4 que ponga en tela de juicio esa conclusión. No obstante, la evaluación del impacto realizada por la Oficina en relación con las sustancias que agotan la capa de ozono revela una fuerte participación del sector privado en esa esfera de actividad y el PPD continúa insistiendo en la participación de las comunidades y organizaciones locales. Podrían agregarse otras observaciones, pero habrá que realizar nuevas evaluaciones en el futuro.

La atención al progreso hacia el impacto en el ERG4 obliga a limitar el estudio a los tres Organismos de Ejecución del FMAM: el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Los siete nuevos organismos, que están aumentando ahora considerablemente su representación en el FMAM,

2 El ejercicio económico del FMAM comienza el 1 de julio y termina el 30 de junio.

no disponen de un número suficiente de proyectos terminados para poder llegar todavía a una conclusión.

En los años transcurridos desde el ERG3, la Oficina de Evaluación del FMAM ha presentado al Consejo dos evaluaciones que ponen de relieve grandes cuestiones de interés para la reforma del FMAM. La primera era la Evaluación conjunta del ciclo de actividades y modalidades del FMAM, de 2006, que llegó a la conclusión de que la identificación y aprobación de proyectos por el FMAM era ineficiente e ineficaz, y que estos procesos ni funcionaban ni admitían reparación. Esta conclusión dio lugar a una reforma completa del ciclo, que todavía no se ha acabado ni es plenamente visible, dado el tiempo relativamente breve transcurrido desde que se inició la reforma. Por ello, el ERG4 no contiene un veredicto sobre si el ciclo reformado es ahora adecuado y eficiente, aunque las observaciones iniciales apuntan en una dirección positiva.

La segunda evaluación fue el Examen de mitad de período del Marco de asignación de recursos, presentado al Consejo del FMAM en noviembre de 2008. En él se concluía que el sistema del MAR era demasiado complejo, poco transparente y demasiado costoso y no se utilizaba suficientemente en muchos países; además, contiene normas de aplicación rígidas y sesgadas que generan quejas y tensiones. En consecuencia, se está preparando un nuevo sistema para el FMAM-5, que actualmente es objeto de debate.

Dado que continúan los esfuerzos por mejorar los puntos de decisión clave del FMAM en el ciclo de proyectos y el debate sobre un nuevo sistema de asignación permanente, el ERG4 no ha dedicado muchas páginas a repetir las conclusiones de esas dos evaluaciones anteriores, pero se insiste de nuevo en que es necesario introducir mejoras para conseguir un mejor funcionamiento del FMAM en la programación y en las fases previas a la aprobación de las decisiones clave sobre el financiamiento del FMAM.



2

An illustration of a vineyard scene. In the foreground, a man in a white shirt and dark cap is measuring a row of grapevines with a yellow measuring tape. Behind him, a woman wearing a white shirt, tan pants, and a red hard hat stands holding a clipboard. In the background, another worker is visible near more rows of grapevines. The scene is set in a bright, open field.

LA CARTERA DEL FMAM

El FMAM aporta un claro valor añadido a su cometido de solución de los problemas ambientales mundiales. Su posición singular como mecanismo financiero de acuerdos ambientales multilaterales le permite centrarse en prioridades que se han acordado en el plano internacional y que influyen directamente en los Gobiernos nacionales en relación con esas cuestiones. Sus modalidades tienen un efecto catalizador en tres niveles de apoyo: actividades básicas, demostración e inversión. Sus proyectos consiguen un alto nivel de resultados satisfactorios, que revelan a su vez un notable progreso hacia el logro de los beneficios ambientales mundiales. El FMAM está cumpliendo su mandato y alcanzando sus objetivos.

El Fondo Fiduciario del FMAM ha sido la principal fuente de fondos para las donaciones otorgadas por el FMAM. El FMAM gestiona también el Fondo para los Países Menos Adelantados (FPMA) y el Fondo Especial para el Cambio Climático (FECC). Con inclusión de los desembolsos del FECC y el FPMA, el FMAM ha suministrado, desde sus comienzos, aproximadamente US\$8770 millones, el 97,9% de los cuales (US\$8590 millones) proceden del Fondo Fiduciario del FMAM y el resto del FPMA y el FECC (cuadro 1).¹

1 En el cuadro 1 se incluyen datos sobre todos esos fondos; en todos los otros cuadros y gráficos del presente documento se considera únicamente el Fondo Fiduciario del FMAM. Es posible que los datos no cuadern debido al redondeo.

La mayoría de los proyectos que se han financiado con cargo al Fondo Fiduciario del FMAM corresponden a la esfera de actividad de la biodiversidad (cuadro 2). No obstante, la parte de la biodiversidad, valorada en dólares, es casi idéntica a la de la esfera de actividad del cambio climático: en conjunto, las dos representan aproximadamente un tercio del financiamiento del FMAM hasta la fecha (cuadro 3).

Durante el FMAM-3 y el FMAM-4, la parte del financiamiento asignado a esas esferas disminuyó; no obstante, muchos de esos proyectos relacionados con varias esferas, en particular los llevados a cabo de acuerdo con la modalidad del PPD, incorporaban consideraciones relacionadas con el cambio climático y la biodiversidad. La utilización de recursos en estas dos esferas se ha desacelerado ligeramente, a raíz del establecimiento del Marco de asignación de recursos.

CUADRO 1 FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS DEL FMAM, POR FONDO (MILLONES DE US\$)

FONDO	FASE PILOTO	FMAM-1	FMAM-2	FMAM-3	FMAM-4	TODAS LAS FASES
Fondo Fiduciario del FMAM	726	1228	1857	2784	1996	8590
FPMA	0	0	0	6	88	95
FECC	0	0	0	14	72	87
Total	726	1228	1857	2804	2156	8772

Fuente: Sistema de información sobre la gestión de los proyectos del FMAM, hasta el 30 de junio de 2009.

CUADRO 2 NÚMERO DE PROYECTOS, POR ESFERA DE ACTIVIDAD

ESFERA DE ACTIVIDAD	FASE PILOTO	FMAM-1	FMAM-2	FMAM-3	FMAM-4	TODAS LAS FASES
Cambio climático	41	141	215	166	96	659
Diversidad biológica	57	206	286	240	157	946
Aguas internacionales	13	13	47	48	51	172
Agotamiento de la capa de ozono	2	12	7	3	2	26
Contaminantes orgánicos persistentes	0	0	45	96	59	200
Degradación de la tierra	0	0	0	45	31	76
Varias esferas	1	6	28	195	80	310
Todas las esferas de actividad	114	378	628	793	476	2389

Fuente: Sistema de información sobre la gestión de los proyectos del FMAM, hasta el 30 de junio de 2009.

CUADRO 3 FINANCIAMIENTO DEL FMAM, POR ESFERA DE ACTIVIDAD

ESFERA DE ACTIVIDAD	FINANCIAMIENTO (MILLONES DE US\$)	PORCENTAJE
Cambio climático	2743	31,9
Biodiversidad	2792	32,5
Aguas internacionales	1065	12,4
Agotamiento de la capa de ozono	180	2,1
Contaminantes orgánicos persistentes	358	4,2
Degradación de la tierra	339	3,9
Varias esferas de actividad	1114	13,0
Todas las esferas de actividad	8591	100,0

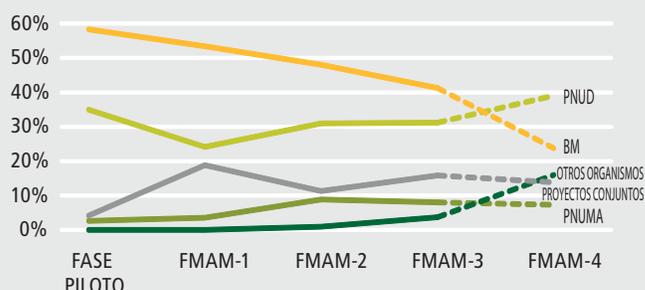
Fuente: Sistema de información sobre la gestión de los proyectos del FMAM, hasta el 30 de junio de 2009.

Una tendencia notable del financiamiento del FMAM por sus Organismos ha sido el descenso de la parte correspondiente al Banco Mundial. Durante la fase piloto, el Banco Mundial representaba el 58,3% del financiamiento del FMAM. Desde entonces, su parte ha disminuido constantemente. El ritmo del descenso se aceleró durante el FMAM-4, y el Banco Mundial aporta ahora menos de un cuarto del financiamiento total otorgado por el FMAM (gráfico 1). La disminución de la parte del Banco Mundial afecta a todas las esferas de actividad del FMAM.

El FMAM ofrece financiamiento a través de cuatro modalidades básicas: proyectos ordinarios, proyectos de tamaño mediano, actividades de apoyo y pequeñas donaciones (a través del PPD). Los proyectos

ordinarios representan el 87% de financiamiento del FMAM para proyectos. En los últimos años, ha aumentado algo la parte del financiamiento del PPD; ello se debe a que este financiamiento se concentra en las fases iniciales, es decir, los fondos se ponen a disposición del PPD para su ulterior distribución a través de donaciones, mientras que los conceptos de proyecto financiados con otras modalidades deben estar plenamente desarrollados antes de que pueda aprobarse el financiamiento. Cuando finalice el período de reposición del FMAM-4, la parte relativa del PPD volverá a situarse en el nivel del FMAM-3. La parte de las actividades de apoyo ha ido disminuyendo en forma notable en el FMAM-4 con respecto a períodos anteriores (cuadro 4); ello se debe a los cambios introducidos en los requisitos de las convenciones y convenios.

GRÁFICO 1 PARTE DEL FINANCIAMIENTO DEL FMAM, POR ORGANISMO



Fuente: Sistema de información sobre la gestión de los proyectos del FMAM, hasta el 30 de junio de 2009.

Nota: Las líneas de puntos indican la tendencia para el FMAM-4. PNUD = Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; PNUMA = Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; BM = Banco Mundial.

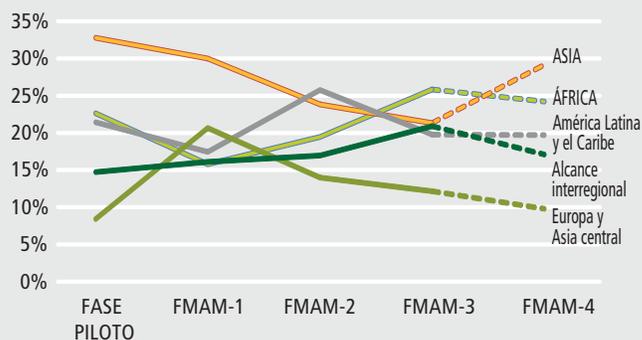
CUADRO 4 FINANCIAMIENTO DEL FMAM, POR MODALIDAD (MILLONES DE US\$)

MODALIDAD	FASE PILOTO	FMAM-1	FMAM-2	FMAM-3	FMAM-4	TODAS LAS FASES
Proyectos ordinarios	678	1126	1566	2351	1719	7440
Proyectos de tamaño mediano	0	7	124	136	104	371
Actividades de apoyo	35	69	91	132	7	334
PPD	13	26	75	165	166	446
Total	726	1228	1857	2784	1996	8590

Fuente: Sistema de información sobre la gestión de los proyectos del FMAM, hasta el 30 de junio de 2009.

En el gráfico 2 pueden verse los cambios de la parte de financiamiento del FMAM, desglosado por regiones, en sus diferentes fases. Entre el FMAM-3 y el FMAM-4, aumentó considerablemente la parte del financiamiento correspondiente a Asia, mientras que la destinada a Europa y Asia central bajó en forma significativa; ello se explica por la reducción gradual del apoyo a los proyectos relacionados con el agotamiento de la capa de ozono y a la adhesión de varios países a la Unión Europea, como consecuencia de lo cual se redujo su necesidad de apoyo. La parte de África y la de América Latina y el Caribe se han mantenido estables. Se ha observado cierto descenso en la proporción correspondiente a los proyectos interregionales.

GRÁFICO 2 PARTE DEL FINANCIAMIENTO DEL FMAM, POR REGIÓN



Fuente: Sistema de información sobre la gestión de los proyectos del FMAM, hasta el 30 de junio de 2009.

Nota: Las líneas de puntos indican la tendencia para el FMAM-4. ECA = Europa y Asia central; Inter. = Alcance interregional; ALC = América Latina y el Caribe.





An illustration of a field with several people. In the foreground, a woman wearing a white shirt and a red hard hat holds a large clipboard. To her right, a man in a white shirt is measuring a tree with a yellow measuring tape. In the background, other people are visible, some working in the field. The scene is set in a bright, open field with rows of trees.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PRINCIPALES

El FMAM en un mundo en proceso de cambio

Progreso hacia el impacto

Factores que afectan los resultados

Modelo de gobierno y asociación del FMAM

*En la medida en que lo permite su nivel general de financiamiento, el FMAM es **pertinente** tanto para las convenciones y convenios como para las prioridades regionales y nacionales.*

*Los proyectos del FMAM son un medio **eficaz** de conseguir resultados, y su puntuación media durante el período del FMAM-4 ha sido del 80%, superior al punto de referencia internacional del 75%.*

*La **sostenibilidad** de estos resultados, medida en función del progreso hacia el impacto, es satisfactoria: un 70% de los proyectos terminados han registrado progresos hacia los beneficios ambientales mundiales, aunque para el logro de estos es fundamental que los asociados nacionales adopten medidas complementarias.*

*La **eficiencia** del FMAM puede y debe mejorarse, haciéndose especial hincapié en la programación, la reducción del tiempo perdido en la identificación de proyectos, una mejor formulación de los proyectos, una estructura de cuotas más adecuada, un aprendizaje más integrado y un marco de gestión basado en los resultados que incluya mediciones del progreso hacia el impacto.*

Las comprobaciones y recomendaciones de esta versión resumida se han agrupado de acuerdo con las secciones del informe completo. En primer lugar, se enmarca al FMAM en un mundo en proceso de cambio, en el cual su papel y relevancia están relacionados con acontecimientos recientes y con las tendencias internacionales del financiamiento. La segunda sección se ocupa de los progresos que se están consiguiendo hacia el impacto y de las pruebas de evaluación acerca de ese progreso. En la tercera sección se abordan cuestiones relacionadas con el desempeño. El sistema de gobierno y las asociaciones son el tema de la sección que cierra este capítulo.

EL FMAM EN UN MUNDO EN PROCESO DE CAMBIO

Los problemas ambientales mundiales, lejos de resolverse, se están agravando: desde el cambio climático hasta la extinción de especies, desde la contaminación hasta los servicios de los ecosistemas degradados para el suministro de aire, alimentos y agua, y las nuevas amenazas a la capa de ozono. Como estos problemas afectan a los bienes públicos, el financiamiento público debe contribuir decisivamente a resolverlos. No obstante, si bien los recursos a disposición de la cooperación internacional han aumentado sustancialmente en los últimos años, el financiamiento para el medio ambiente en general y para el FMAM en particular ha disminuido en cifras reales. En esta sección del informe se abordan esas cuestiones.

CONCLUSIÓN 1

Las tendencias ambientales mundiales continúan decreciendo vertiginosamente.

El final del FMAM-4 y el comienzo de la nueva reposición coinciden con un período en que el planeta está enfrentándose con desafíos sin precedentes en muchos frentes. Ya no podemos dar por descontada la continuidad de los servicios esenciales ofrecidos por los ecosistemas sanos de la Tierra (suministro de alimentos, combustible y fibra; regulación del clima y el agua; sustento de las funciones primarias, como la formación de suelos

El ERG4 contiene pruebas de que el FMAM está insuficientemente financiado en cuatro sentidos:

- *Evaluaciones fiables de los costos revelan que hay una enorme brecha de financiamiento entre lo que se debe hacer para resolver los problemas ambientales mundiales y las cantidades actualmente disponibles.*
- *Las reposiciones del FMAM se han estabilizado, mientras que el poder adquisitivo de los fondos del FMAM se ha reducido un 15% desde 1994; se han agregado dos esferas de actividad; se han recibido más de 100 solicitudes y directivas de las convenciones y convenios; y el FMAM actúa ahora en muchos más países que en sus comienzos.*
- *Las modalidades de apoyo del FMAM no se han ampliado por completo a los países menos adelantados, a los pequeños Estados insulares en desarrollo y a los Estados frágiles.*
- *Los problemas en el proceso de aprobación de nuevos proyectos hasta 2007 se han debido a la falta de fondos suficientes; ideas de proyectos sólidas tuvieron que esperar hasta seis meses para recibir financiamiento. Estos problemas se han reproducido recientemente, debido a que el proceso de preparación de nuevos proyectos se interrumpió temporalmente hasta poder disponer de nuevos fondos.*

El ERG4 recomienda un aumento considerable del financiamiento en la quinta reposición del FMAM, o de lo contrario el FMAM deberá reducir drásticamente su apoyo a las esferas de actividad, grupos de países o modalidades. Si bien las recomendaciones sobre la reposición para el FMAM-5 incluyen propuestas firmes referentes a la programación, la eficiencia y la asociación, el presente informe respalda el nivel más alto de reposición para el FMAM.

y el ciclo de nutrientes). La necesidad creciente de alimentos, agua y energía para una población cada vez más numerosa y las inevitables y crecientes presiones que se ejercen para atender esas necesidades han dado lugar a una era de crecientes amenazas para la seguridad general de los sistemas que sustentan nuestra vida. Este estrés sin precedentes sobre nuestra infraestructura ecológica constituye una grave amenaza para el suministro garantizado de los servicios del ecosistema. En consecuencia, representa un riesgo para la salud, los medios de subsistencia y el bienestar de todas las personas, en particular los habitantes más pobres y más vulnerables del mundo. La incapacidad de las fuerzas de mercado para garantizar la sostenibilidad de nuestra economía mundial y la necesidad desesperada de sacar de la pobreza a miles de millones de personas hacen que la inestabilidad

sea todavía mayor y constituyen un llamamiento en favor de la adopción de medidas eficaces, innovadoras y con efecto catalizador a fin de detener e invertir esas tendencias.

El FMAM se creó con la finalidad de ofrecer financiamiento nuevo y adicional, en forma de donaciones y en condiciones concesionarias, a fin de sufragar los costos adicionales previstos de las medidas necesarias para lograr los beneficios convenidos para el medio ambiente mundial. Esta misión se ha mantenido a lo largo de los años, con el agregado de nuevos asociados, esferas de actividad, prioridades estratégicas y directrices de las convenciones y convenios. Dado el mayor alcance, complejidad y magnitud de los problemas en la actualidad, la misión es más pertinente que nunca. Las necesidades de financiamiento en relación con las cuestiones ambientales mundiales dentro del mandato del FMAM están aumentando de forma drástica. Los desembolsos para hacer frente a los problemas de desarrollo mediante la cooperación internacional han aumentado, mientras que el financiamiento internacional para las cuestiones ambientales, sean de alcance mundial o nacional, ha disminuido. El financiamiento público es imprescindible, ya que estos problemas solo pueden resolverse mediante asociaciones con los Gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y las comunidades locales.

La información más actualizada presentada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) revela que, aunque la disponibilidad de financiamiento internacional global para la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) registró un fuerte aumento en los años 2002 a 2005, el financiamiento general de las cuestiones ambientales básicas y afines disminuyó. Todavía no se conocen cabalmente los efectos de la actual crisis financiera, pero es muy posible que dé lugar a un descenso del total de compromisos; de todas formas, ese descenso no es todavía apreciable.

RECOMENDACIÓN 1

Los niveles de financiamiento para las cuestiones ambientales mundiales deben aumentar en forma sustancial a fin de abordar los problemas cada vez más urgentes.

La comunidad mundial puede elegir otros medios distintos del FMAM para financiar y buscar la solución de los problemas ambientales mundiales. La primera recomendación del ERG4 no representa todavía un argumento en favor del FMAM; simplemente declara que la comunidad mundial, en este momento, no está haciendo lo suficiente para resolver los problemas, y que esta conclusión resulta, como mínimo, preocupante. En principio, se dispone ahora de muchas soluciones, que están al alcance de los actuales conocimientos técnicos. El problema puede ser que las soluciones son costosas y van contra los intereses económicos establecidos. Por otro lado, la opción de dejar los problemas sin solución resulta más costosa a la larga y pone en peligro los medios de subsistencia futuros de la humanidad, lo que plantearía peligros especiales para los países pobres y en desarrollo.

El hecho de que la necesidad fuera mayor no ha sido en el pasado motivación suficiente para impulsar el financiamiento del FMAM. Históricamente, este no ha sido muy eficaz a la hora de movilizar recursos; los fondos para todas las reposiciones posteriores al FMAM-2 han disminuido en cifras reales. Asimismo, aunque los países desarrollados donantes han ofrecido financiamiento nuevo y adicional con el fin de conseguir beneficios ambientales mundiales para los países en desarrollo, ello no ha bastado para sufragar el programa cada vez más amplio del FMAM, tal como se ha convenido en las convenciones y convenios.

CONCLUSIÓN 2

El FMAM está insuficientemente financiado desde el FMAM-2, habida cuenta del alcance de su programa, de las orientaciones impartidas por las convenciones y convenios y de su modo de operación.

Son muchas las pruebas de que el FMAM no tiene financiamiento suficiente. El monto de las promesas de los donantes no ha cambiado entre el FMAM-3 y el FMAM-4, lo que demuestra la escasa prioridad que conceden estos al medio ambiente, en general, y a las cuestiones ambientales mundiales, en particular. Los acuerdos ambientales multilaterales a los que presta servicios el FMAM, en la forma convenida por los mismos donantes,

exigen cada vez más del FMAM; por consiguiente, en muchas esferas, la actividad del FMAM es mínima. Por ejemplo, la estrategia relativa a la esfera de actividad de las aguas internacionales requiere un avance desde el nivel básico al de demostración y movilización de las inversiones, pero su asignación en el FMAM-4 bajó. Los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los Estados frágiles están recibiendo un apoyo insuficiente para las actividades de demostración e inversión, debido al bajo nivel de las asignaciones destinadas a esos países. Finalmente, las ineficiencias del ciclo de proyectos en el pasado muchas veces fueron provocadas por la falta de recursos para financiar proyectos que estuvieran ya listos para su aprobación: cuando las aprobaciones se realizaban por orden de presentación de las solicitudes, las propuestas no se aprobaban hasta que se conseguían nuevos fondos.

En la Conclusión 1 se señalaba el descenso de la AOD para el financiamiento de las cuestiones ambientales. Se observa un descenso semejante en el financiamiento de los donantes para el FMAM, que bajó de 0,67% de la AOD en el FMAM-1 y el FMAM-2 a aproximadamente el 0,38% de la AOD en el FMAM-4 (cuadro 5). Esta comparación es digna de señalar, aun cuando el 45% del financiamiento del FMAM no se considera como AOD. Como se observa en el cuadro, el poder adquisitivo de las reposiciones del FMAM ha bajado a lo largo del tiempo, lo que ha agravado el descenso del financiamiento.

RECOMENDACIÓN 2

La reposición para el FMAM-5 debe representar un aumento considerable con respecto al FMAM-4; de lo contrario, el FMAM deberá reducir drásticamente su apoyo a las esferas de actividad, a los grupos de países o a las modalidades.

El modelo del FMAM de apoyo básico seguido de la demostración y la inversión incorpora un crecimiento orgánico en el financiamiento a los países hasta el momento en que la preocupación por las cuestiones ambientales mundiales se haya incorporado plenamente en el programa de desarrollo sostenible. Aunque algunos de los grandes receptores de financiamiento del FMAM están avanzando claramente en esa dirección, es también claro que muchos países están todavía muy lejos de poder prescindir del FMAM. Asimismo, muchos países del FMAM están todavía esperando más apoyo en la demostración de planteamientos, la eliminación de los obstáculos del mercado y la introducción de nuevas tecnologías, y no están todavía preparados para lograr una proyección de alcance nacional a las iniciativas del FMAM. El mismo nivel de financiamiento en el FMAM-5 plantearía problemas. El examen del progreso hacia el impacto revela que la escala de las intervenciones es importante y que algunas de las iniciativas de apoyo quizá hayan fracasado debido al menor volumen de financiamiento o a la reducción del alcance geográfico.

CUADRO 5 REPOSICIONES DEL FMAM Y TENDENCIAS DE LA AOD (MILLONES DE US\$)

FINANCIAMIENTO	FASE PILOTO	FMAM-1	FMAM-2	FMAM-3	FMAM-4 ^a
Total de la AOD	304 725	302 595	280 529	416 132	283 278
Prometido	843	2015	1983	2211	2289
Recibido	843	2012	1687	2095	2169
Poder adquisitivo (%)		100	78	90	83
En porcentaje de la AOD	0,28	0,67	0,60	0,50	0,38

Fuentes: Los datos sobre la reposición están tomados del Depositario del FMAM; deflactor del US\$ tomado del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (CAD/OCDE). Sistema de información sobre la gestión de los proyectos del FMAM, hasta el 30 de junio de 2009.

a. Sobre la base de un promedio móvil, una parte de los fondos prometidos en 2006 se depositó para finales del ejercicio de 2006 en el caso de algunos países, y el resto se depositó para el ejercicio de 2007, en otros. Los datos utilizados hacen referencia a compromisos de AOD, no a desembolsos.

DESEMPEÑO DE LOS DONANTES DEL FMAM

El informe completo del ERG4 contiene un panorama histórico de las reposiciones del FMAM hasta la fecha. En él se concluye que la reposición más reciente, en 2006, estuvo basada en una fórmula de distribución de la carga cuyo origen se remonta a 1994; otras instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, han negociado posteriormente nuevas fórmulas para tener en cuenta los cambios ocurridos en la distribución económica y financiera de la riqueza en el mundo. La continuidad de la antigua fórmula en las reposiciones futuras del FMAM significaría que los países que han sufrido reveses económicos deberían pagar más de lo que les correspondería equitativamente.

En el ERG4 se llevó a cabo un examen innovador de la distribución de la carga y los compromisos de los donantes, comparando las contribuciones de los donantes al FMAM con otros compromisos internacionales que sufragan mediante reposiciones y donaciones a las Naciones Unidas (que tienen una fórmula de distribución de la carga basada en la comparación de la riqueza) y a la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial (que tiene una fórmula de distribución de la carga muy diferente de la utilizada en 1994), así como con el apoyo ambiental básico que ofrecen en el conjunto de la AOD; esta última puede servir de guía sobre la prioridad política que los donantes atribuyen a las cuestiones ambientales en la cooperación internacional.

El examen estuvo basado en los datos públicamente disponibles y no emitió un dictamen de valoración al respecto. No obstante, fue interesante observar que casi todos los donantes contribuyeron sistemáticamente en la forma prometida. Algunos pequeños donantes superaron a los grandes donantes otorgando una prioridad relativamente elevada a sus contribuciones al FMAM. Algunos países donantes atribuyeron sistemáticamente un bajo nivel de prioridad para las reposiciones del FMAM. Solo algunos países de ingreso mediano respaldan al FMAM mediante una contribución, pero, en general, su contribución revela la prioridad relativamente elevada que otorgan a su apoyo al FMAM.

Si los niveles de financiamiento se mantienen sin cambios, el FMAM tendrá que establecer un orden de prioridades en su apoyo para poder seguir produciendo impacto. Podría conseguirlo, en principio, reduciendo el número de esferas de actividad o restringiendo las modalidades a determinados grupos de países, o recortando el apoyo a un grupo limitado de países.

CONCLUSIÓN 3

La vinculación del FMAM con los acuerdos ambientales internacionales en calidad de mecanismo financiero es un valor añadido para el FMAM a la hora de afrontar los problemas ambientales mundiales.

El FMAM se encuentra en una posición relativamente singular entre los organismos internacionales de financiamiento: es un mecanismo financiero para varios acuerdos ambientales multilaterales. De ahí su claro mandato de respaldar iniciativas en los países para resolver cuestiones ambientales de alcance mundial. Por un lado, con apoyo de los donantes aborda los

problemas internacionalmente reconocidos como urgentes; por el otro, los países que reciben apoyo son signatarios de las convenciones y convenios y han acordado adoptar medidas. En principio, ello significa que el FMAM, los donantes y los países receptores mantienen una firme asociación para conseguir objetivos comunes.

El FMAM es la principal fuente de financiamiento para la aplicación del Convenio sobre la Biodiversidad, el Convenio sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes y la Convención de Lucha contra la Desertificación. Han aparecido nuevas fuentes de financiamiento para las iniciativas relacionadas con el cambio climático, pero no están todavía en pleno funcionamiento.

El FMAM continúa aplicando las directrices recibidas de diversas convenciones y convenios adaptando sus estrategias, políticas y procedimientos, y aprobando proyectos. Las directrices impartidas al FMAM continúan acumulándose, aunque algunas convenciones y convenios están comenzando a agrupar las orientaciones en estrategias. El MAR ha dificultado el acceso de muchos países al FMAM, en particular en la esfera del cambio climático.

Se han adoptado medidas para mejorar la relación entre el FMAM y las convenciones y convenios y sus secretarías, pero puede y debe hacerse todavía más.

RECOMENDACIÓN 3

El FMAM y las convenciones y convenios deben interrelacionarse para perfeccionar y orientar mejor las directrices. Estas deben clasificarse por orden de prioridad en el ámbito nacional.

Se han adoptado medidas importantes para mejorar la comunicación entre el FMAM y las convenciones y convenios. Esta iniciativa deberá prolongarse y hacer especial hincapié en mejorar la calidad de las directrices impartidas. El sistema futuro de asignación del FMAM deberá prever exclusiones para las comunicaciones nacionales

a las convenciones y convenios, ya que estas son obligatorias y se supone que deben ser sufragadas en su totalidad por el FMAM. Este debe tener en cuenta las nuevas directrices recibidas entre las distintas reposiciones, bien incluyendo una cantidad no asignada en su reposición o aceptando fondos adicionales entre las reposiciones sucesivas para hacer posible la aplicación de las nuevas directrices. Los informes presentados por el FMAM a las convenciones y convenios deben incluir una evaluación crítica de la experiencia del FMAM en la ejecución de los proyectos y en la incorporación de las directrices de la Conferencia de las Partes en las prioridades de sus programas y estrategias.

El ERG4 ha tomado nota de todas las directrices impartidas hasta ahora al FMAM, y en particular al FPMA y al FECC, como se puede ver sinópticamente en el cuadro 6. La carga histórica de las directrices ha alcanzado un total de 317 peticiones (artículos

CUADRO 6 NÚMERO DE ARTÍCULOS DE LAS DECISIONES QUE CONTIENEN DIRECTRICES

AÑO	CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO	CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA	CONVENIO DE ESTOCOLMO SOBRE CONTAMINANTES ORGÁNICOS PERSISTENTES	CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS DE LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN
1994		12 (1)		
1995	10 (1)	4 (2)		
1996	10 (2)	8 (3)		
1997	2 (3)			
1998	9 (4)	6 (4)		
1999	5 (5)			
2000	3 (6)	4 (5)		
2001	10 (7)			5 (5)
2002	19 (8)	13 (6)		
2003	3 (9)			6 (6)
2004	48 (10)	10 (7)		
2005	7 (11)		5 (1)	10 (7)
2006	13 (12)	14 (8)	12 (2)	
2007	9 (13)		17 (3)	9 (8)
2008	12 (14)	7 (9)		
2009			15 (4)	
Total	160	78	49	30

Fuente: Decisiones de la Conferencia de las Partes, publicadas en los sitios web de las respectivas convenciones y convenios.

Nota: Las directrices se deciden en las conferencias de las Partes en las convenciones y convenios; se indica entre paréntesis el número de la conferencia en la que se tomó la decisión.

dentro de las decisiones), aproximadamente la mitad de las cuales proceden de la convención sobre el cambio climático. Aunque la naturaleza, la densidad de los párrafos y la importancia de las directrices no son las mismas en todos los artículos y decisiones, el número total de artículos es elevado. Para que el FMAM pueda tener en cuenta las convenciones y convenios, debe instrumentar todas estas directrices, lo que plantea un problema, dado el enorme volumen del material que se debe absorber. El establecimiento de prioridades es con frecuencia un problema, sobre todo habida cuenta del carácter político de los debates implicados y de los distintos grupos de interés representados.

Los Gobiernos nacionales deben tomar la iniciativa en la determinación de las prioridades a la hora de aplicar las directrices recibidas de las convenciones y convenios. Gracias a este proceso, es posible identificar algunas cuestiones que pueden recibir apoyo del FMAM. Los coordinadores de las convenciones y convenios necesitan una mayor implicación del FMAM en el plano nacional (es decir, los comités del FMAM deberían exigir la participación de los coordinadores) y a escala mundial.

CONCLUSIÓN 4

El modo de operación del FMAM a través de los tres niveles de acción —básico, de demostración y de inversión— representa un valor añadido para su función catalizadora.

La función catalizadora del FMAM, uno de sus principios fundamentales tal como se codifica en el Instrumento del FMAM, se materializa en su enfoque basado en tres componentes: las actividades **básicas**, orientadas a la creación de un entorno propicio; las actividades de **demostración**, que son innovadoras y ponen de manifiesto cómo pueden funcionar los nuevos planteamientos y los cambios en el mercado; y las actividades de **inversión**, que consiguen una proyección nacional para lograr beneficios ambientales mundiales sostenibles.

El ERG4 ha clasificado las actividades del FMAM desde la fase piloto hasta el 30 de junio de 2009, y ha llegado a la conclusión de que este enfoque de actividades básicas, de demostración y de inversión ha dado resultados satisfactorios en los países de ingreso mediano. No obstante, en los pequeños Estados insulares en desarrollo, en los países menos adelantados y en los Estados frágiles, el FMAM prácticamente no va más allá de establecer una base para la labor futura, aunque se adoptan algunas medidas para demostrar la innovación y la eliminación de los obstáculos del mercado; la inversión se ha hecho realidad solo en algunos países de esos grupos. Si el FMAM continúa con el actual nivel de financiamiento, perdurará esa práctica. Dado que la mayoría de los beneficios mundiales pueden conseguirse en los países de ingreso mediano, el ERG4 no propone que se interrumpa la labor en esos países. Pero los niveles actuales de financiamiento no permiten que el apoyo alcance niveles que permitirían aplicar políticas satisfactorias y nuevos planteamientos prometedores y garantizar la transformación del mercado, como se observa en el cuadro 7.

CUADRO 7 DISTRIBUCIÓN DE LOS PROYECTOS NACIONALES DEL FMAM POR CATEGORÍA DE ACTIVIDAD EN DIVERSOS GRUPOS DE PAÍSES (%)

CATEGORÍA DE ACTIVIDAD	ESTADOS FRÁGILES	PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES EN DESARROLLO	PAÍSES MENOS ADELANTADOS	PAÍSES SIN LITORAL	OTROS PAÍSES ^a	TODOS LOS PROYECTOS NACIONALES
Actividades básicas	69	75	61	53	35	47
Demostración	23	21	30	39	52	43
Inversión	6	3	7	6	11	9
No se puede determinar	1	1	2	2	2	2
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Sistema de información sobre la gestión de los proyectos del FMAM, hasta el 30 de junio de 2009.

a. "Otros países" = países que no son Estados frágiles, pequeños Estados insulares en desarrollo, países menos adelantados ni países sin litoral.

Las propuestas de centrarse más exclusivamente en la demostración, en detrimento de las actividades básicas y de inversión, reducirán el efecto catalizador del FMAM y la sostenibilidad de los beneficios ambientales mundiales conseguidos. Según cálculos de un estudio de la Oficina de Evaluación sobre el impacto en el frente de las sustancias que agotan la capa de ozono, sin la función catalizadora de las inversiones, la reducción de esas sustancias podría haber sido un 40% inferior.

El efecto catalizador del FMAM está bien arraigado en el plano estratégico, pero todavía no se ha traducido en orientaciones para el diseño de proyectos ni ha dado lugar a instrumentos de seguimiento para garantizar la supervisión de esos efectos durante la aplicación y su medición una vez finalizados los proyectos.

El FMAM realiza su labor como agente catalizador ayudando a los Gobiernos a hacer frente a las cuestiones ambientales de sus países con actividades de apoyo y básicas que dan lugar a cambios en las políticas nacionales, en los programas y en las prioridades. Luego, el FMAM hace ver cómo las nuevas políticas podrían dar lugar a una mejor ordenación ambiental y a cambios en el mercado. Estos planteamientos acertados se proyectan en mayor escala hasta alcanzar una dimensión nacional. En los países menos adelantados, en los pequeños Estados insulares en desarrollo y en los Estados frágiles, el FMAM no ha pasado suficientemente a la fase de demostración y ampliación, debido a que el bajo volumen de los recursos a disposición del FMAM es insuficiente para ello.

RECOMENDACIÓN 4

La función catalizadora del FMAM puede reforzarse incrementando su financiamiento y utilizando las enseñanzas pertinentes para mejorar la orientación y el seguimiento.

Los niveles de financiamiento del FMAM deben incrementarse sustancialmente para que este pueda realizar plenamente su función catalizadora en todos los países receptores y, por lo tanto, lograr beneficios ambientales mundiales.

PRUEBAS SOBRE LA FUNCIÓN CATALIZADORA DEL FMAM

Un gran proyecto del FMAM, respaldado por una donación del FMAM de US\$7,9 millones y cofinanciamiento de US\$10,55 millones, tenía como objetivo conservar la energía y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en las aldeas y ciudades de todo el territorio de China introduciendo nuevas tecnologías en empresas locales para la producción de ladrillos y cemento, así como para su uso en la producción de carbón de coque y en la fundición de metales. El proyecto, que se cerró en 2007, respaldó la reproducción de tecnologías introducidas con éxito en 118 lugares.

El Centro Nacional de China para la Evaluación de la Ciencia y la Tecnología aceptó este proyecto como estudio de caso del ERG4 a fin de evaluar la labor catalizadora del FMAM. Comprobó que, al margen de los lugares originales, se habían llevado a cabo un total estimado de 500 reproducciones adicionales. La tasa tan elevada de reproducción parecía ser resultado de cuatro factores clave:

- *Se seleccionó una tecnología adecuada que era más barata y más eficiente que la tecnología existente; ello ofreció a las empresas locales un fuerte incentivo para adoptar las nuevas tecnologías.*
- *Las autoridades locales colaboraron decididamente ofreciendo incentivos adicionales y promoviendo el uso de las nuevas tecnologías mediante la reglamentación.*
- *Los éxitos iniciales crearon una demanda de mercado.*
- *Los bancos, interesados en participar, ofrecieron financiamiento adaptable y flexible: los US\$4 millones iniciales disponibles para préstamos aumentaron con el tiempo hasta alcanzar más de US\$28 millones mediante servicios adicionales de préstamos de bancos chinos.*

De la misma manera, otro estudio de caso del ERG4 examinó el proyecto de demostración de la recuperación de metano de vertederos en Uruguay y comprobó que al menos 10 proyectos de América del Sur se han diseñado y aplicado teniendo en cuenta el proyecto original.

Proyectos: Conservación de la Energía y Reducción de las Emisiones de GEI en Aldeas y Ciudades de China (n.º de identificación del FMAM 263); Proyecto Demostración de Recuperación del Metano de Vertederos (n.º de identificación del FMAM 766)

La función catalizadora del FMAM se hace particularmente patente en la estrategia adoptada para las aguas internacionales; otras esferas de actividad podrían beneficiarse incorporando elementos de esta estrategia. En lo que respecta al cambio climático y la biodiversidad, un mejor

reconocimiento del papel de las actividades de apoyo podría generar una mayor identificación por parte de los países.

Deberán alentarse las orientaciones sobre la manera de diseñar, aplicar y supervisar y evaluar un proyecto en función de su labor catalizadora a fin de garantizar un mejor seguimiento y medición del efecto catalizador del FMAM. La Oficina de Evaluación contribuirá a ello haciendo accesibles su marco metodológico, sus datos y sus conclusiones para que sean objeto de ulterior debate y elaboración entre los asociados del FMAM.

CONCLUSIÓN 5

El apoyo del FMAM es pertinente para las prioridades nacionales en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, así como para los procesos internacionales y regionales.

La identificación de los países es uno de los principios del FMAM que contribuye a su pertinencia con respecto a las prioridades nacionales. En el ERG4 se entiende por identificación de los países la medida en que el apoyo del FMAM se incorpora a las prioridades nacionales o locales, y se encuentran varios ejemplos de esa relación. Por ejemplo, el FMAM ha respaldado el desarrollo y la aplicación de sistemas de zonas protegidas; ha introducido el cambio climático en los programas nacionales (comenzando con las actividades de apoyo); ha contribuido a la formulación y aplicación de políticas sobre el cambio climático, como las relacionadas con la eficiencia energética y la energía renovable, que están ayudando a los países a mejorar sus opciones energéticas; y ha financiado la preparación de planes nacionales de aplicación para ayudar a los países a identificar los contaminantes orgánicos persistentes e introducirlos en el programa nacional.

Las pruebas, obtenidas fundamentalmente a través de las evaluaciones de las carteras de los países y los estudios de casos sobre países en el contexto del ERG4, revelan que los países han utilizado el apoyo del FMAM para introducir nuevas políticas ambientales e incorporar la legislación y los

marcos reguladores necesarios. De todas formas, en la mayoría de los países, el financiamiento disponible del FMAM es insuficiente para aplicar las prioridades nacionales y las directrices de las convenciones y convenios acerca de la adaptación, la bioseguridad y la degradación de la tierra.

No hay pruebas de que la creciente atención a la identificación nacional en el FMAM merme el interés por las cuestiones ambientales mundiales. Por otro lado, al determinar qué cuestiones se deben abordar, actualmente no hay ningún incentivo para que los países colaboren en las cuestiones regionales y transfronterizas.

RECOMENDACIÓN 5

El FMAM debería desarrollar la programación de alcance nacional, contribuyendo a la creación de comités nacionales y planes de actividades nacionales del FMAM.

Con el fin de conseguir beneficios ambientales mundiales, el FMAM y sus Organismos colaboran con los asociados más importantes del FMAM: los Gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y las comunidades locales de los países receptores. La duración media del apoyo de una actividad financiada por el FMAM —de cinco años— no basta para garantizar la escala y la sostenibilidad suficientes de los beneficios mundiales relacionados con la eficiencia energética, el uso de la energía renovable, las zonas protegidas, la mejor ordenación de las tierras, la reducción de las amenazas a las aguas internacionales y a la capa de ozono y a la salud de las personas y del medio ambiente por los contaminantes orgánicos persistentes. En casi todos los casos, el FMAM pone en marcha e inicia actividades que deben incorporarse a las políticas, las estrategias, las prácticas y los medios de subsistencia, actividades que dependen de la contribución y las decisiones de las partes interesadas de los Gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y las comunidades locales.

La asociación entre el FMAM y los agentes locales podría intensificarse con el fin de reforzar el progreso hacia el impacto. Los exámenes sobre ese progreso (presentados en la sección 3 del informe completo) revelan que las medidas

adoptadas después de finalizado el apoyo del FMAM garantizan nuevos progresos. Asimismo, los resultados que revelan poco o ningún progreso pueden modificarse con acciones complementarias. En muchos casos, se han adoptado medidas correctivas basadas en las evaluaciones finales. No obstante, puede hacerse más y el FMAM y el país deben concentrarse en ello.

Las evaluaciones de las carteras de los países revelan que los Organismos del FMAM no siempre integran sus actividades del FMAM en las estrategias nacionales de apoyo ni en el marco de las Naciones Unidas de apoyo al país en cuestión. En varios casos, las donaciones del FMAM se mantienen más o menos separadas y al margen de los exámenes del país por la comunidad internacional de donantes. Varios países receptores no coordinan suficientemente las actividades ambientales de varios organismos y donantes. Aunque se ha observado un aumento apreciable de los comités nacionales de coordinación y de la implicación de ministerios distintos del encargado del medio ambiente y otras partes interesadas, no se trata todavía de una práctica habitual. La existencia de un mecanismo nacional para mantener relaciones con los Organismos del FMAM y otros donantes pertinentes en el contexto del apoyo al medio ambiente es fundamental para que el FMAM y otras formas de apoyo ambientales estén plenamente en consonancia con las prioridades y estrategias nacionales, y se incorporen en ellas.

La programación de alcance nacional podría respaldar proyectos y planteamientos programáticos de alcance mundial y regional. Si las prioridades nacionales identifican claramente los problemas transfronterizos, como se ha indicado a lo largo del tiempo en varias evaluaciones de las carteras de los países, podría utilizarse un planteamiento centrado en esos problemas para conseguir un mayor nivel de pertinencia e identificación de los países con los proyectos mundiales y regionales y los enfoques programáticos. El marco estratégico de la esfera de actividad de las aguas internacionales podría ser útil a este respecto. Ese planteamiento incluye también incentivos para que los países colaboren frente a los problemas ambientales mundiales y regionales.

El modelo de asociación y la función catalizadora del FMAM están en consonancia con los

planteamientos promovidos en la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra para mejorar la eficacia de la ayuda y lograr una mayor identificación de los países. En cambio, no se observa esa armonía en el modus operandi del FMAM a través del apoyo a los proyectos; el FMAM debe avanzar hacia un modo de operación pragmático. La programación dentro del FMAM se ha centrado tradicionalmente en las esferas de actividad. La introducción del MAR ha ocasionado un desplazamiento hacia la programación nacional. Es preciso llevar a término ese cambio.

Si se consigue avanzar hacia la programación del apoyo, el FMAM sería capaz de encauzar cuantiosos recursos hacia los beneficios ambientales acordados a través de los Organismos del FMAM, la mayoría de los cuales han demostrado fehacientemente su capacidad de hacer llegar a los países un nivel considerable de ayuda. Naturalmente, es posible orientar esas mismas cantidades directamente por conducto de los Organismos, en vez de a través del FMAM; no obstante, en ese caso podría reducirse o incluso perderse la atención a los beneficios ambientales mundiales, debido a que esta no es la preocupación principal de la mayoría de los Organismos.

PROGRESO HACIA EL IMPACTO

El FMAM, que constituye un caso singular entre las instituciones internacionales, ha verificado independientemente las pruebas disponibles sobre el progreso hacia el impacto de toda su cartera de proyectos. Se estableció una metodología de examen del impacto para que el ERG4 estudiara las pruebas de evaluación existentes sobre el impacto en toda la cartera del FMAM. Para verificar las comprobaciones se llevaron a cabo estudios adicionales sobre el terreno. Además, se realizó una evaluación completa del impacto en relación con las sustancias que agotan la capa de ozono. A partir de esa labor, pueden extraerse enseñanzas e indicadores para un marco de gestión basado en los resultados, en particular con respecto a la supervisión, la evaluación, el asesoramiento científico y el aprendizaje. Con este respaldo, un marco de gestión basada en los resultados permitirá al FMAM informar acerca del desempeño, los resultados, los progresos hacia el impacto y los beneficios ambientales mundiales conseguidos.

SIGNIFICADO DEL IMPACTO

Muchos proyectos del FMAM consiguen sus primeros impactos mientras están en curso o cuando se terminan. ¿Por qué el ERG4 no se limita a informar sobre los impactos conseguidos? La razón es que el impacto total de la mayoría de los proyectos solo se conseguirá después de transcurridos muchos años. Un buen ejemplo es el de la capa de ozono, que, según cálculos de los científicos, tardará 50 años en recuperarse plenamente. Muchos otros problemas ambientales tardan entre 20 y 30 años en resolverse por completo, como es el caso del restablecimiento de la salud de un ecosistema frágil o la reposición de las poblaciones de peces en una zona sobreexplotada. Los proyectos pueden presentar un impacto determinado al final de su ejecución, por ejemplo, mediante la salvaguardia de una determinada especie en peligro en un ecosistema frágil. Pueden también haber creado las condiciones en virtud de las cuales el impacto se hará patente en el futuro, por ejemplo, estableciendo y aplicando la prohibición de pesca en una zona, que permitirá el crecimiento de las poblaciones a lo largo del tiempo. Muchos de estos impactos iniciales son en pequeña escala y no bastan por sí solos para garantizar el éxito de la intervención a largo plazo. Una vez finalizado el proyecto, es competencia del Gobierno nacional y las comunidades locales garantizar que un ecosistema frágil mantenga su capacidad de recuperación, que los mercados continúen creciendo, que aumente la reducción de los gases de efecto invernadero, etc. Sus acciones garantizarán el impacto final y en gran escala que los proyectos trataban de conseguir a largo plazo.

CONCLUSIÓN 6

El 70% de los proyectos acabados consiguen un progreso hacia el impacto que puede calificarse entre moderado y considerable.

El ERG4 ha examinado todos los proyectos terminados cuyas evaluaciones finales se han presentado a la Oficina de Evaluación desde el ejercicio de 2005. La metodología del examen, basada en las evaluaciones del impacto de la Oficina, se ha comprobado sobre el terreno y ha sido objeto de examen por especialistas, además de compararse con la metodología consagrada para calificar las evaluaciones finales. El examen resultante del progreso hacia el impacto revela que el 70% de los resultados de los proyectos ha significado un progreso claro hacia el impacto. Esa comprobación no puede compararse con un punto de referencia internacional, dado que el FMAM es la primera organización internacional que informa sobre el progreso hacia el impacto en el conjunto de la cartera de proyectos.

La tasa positiva de progreso hacia el impacto es alentadora, ya que garantiza a los donantes y receptores que los beneficios ambientales mundiales pueden conseguirse, y se conseguirán de hecho, si este progreso recibe apoyo constante. A este respecto, debe tenerse en cuenta un horizonte cronológico fundamental. En general, los beneficios ambientales mundiales pueden medirse con relativa rapidez en las esferas de actividad del cambio climático, el agotamiento de la capa de ozono y los contaminantes orgánicos persistentes. En cambio, se necesita mucho más tiempo en esferas de la biodiversidad, las aguas internacionales y la degradación de la tierra. De todas formas, existen pruebas del impacto en todas las esferas de actividad del FMAM; a corto plazo, no han alcanzado todavía una escala suficiente. Las pruebas sobre el impacto a corto plazo demuestran que las intervenciones respaldadas por el FMAM funcionan y continuarán produciendo beneficios si reciben el debido apoyo.

El deterioro de las tendencias ambientales mundiales permite comprobar qué ocurre en ausencia del apoyo del FMAM. Dentro de los países que reciben ese apoyo, las pérdidas de biodiversidad continúan en las zonas que no reciben ayuda a través del FMAM. En cuanto al cambio climático, las tendencias de las emisiones de gases de efecto invernadero no pueden acusar directamente la influencia del apoyo del FMAM, por muy acertado que sea, dado el nivel relativamente bajo de financiamiento recibido con respecto al que sería necesario. En otras esferas de actividad, los esfuerzos del FMAM consiguen resultados positivos pero insuficientes para influir en las tendencias mundiales. Las sustancias que agotan la capa de ozono pueden ser un ejemplo ilustrativo a este respecto. Mientras que el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal, el FMAM y los países desarrollados en su conjunto quizá hayan conseguido responder a las amenazas a la capa de ozono identificadas en el Protocolo, el programa ha incorporado el cambio climático y las nuevas amenazas a medida que han ido apareciendo, y la batalla dista mucho de estar terminada.

En el 30% de los proyectos del FMAM no se observan progresos desde los resultados al impacto. No obstante, incluso en ese caso, hay pruebas de que el impacto sería posible si se adoptaran medidas correctivas. Los proyectos de más envergadura, determinados en función de su nivel de financiamiento, consiguen un mayor progreso hacia

DETENCIÓN DE LA EXTINCIÓN DE ESPECIES CERCA DEL CABO DE BUENA ESPERANZA

El FMAM otorgó a Sudáfrica una donación de US\$12 millones a través del Banco Mundial en apoyo de la conservación de la biodiversidad en su región floral del Cabo; Sudáfrica aportó cofinanciamiento por valor de US\$79 millones. El objetivo del proyecto era garantizar la rehabilitación y la protección sostenible de la flora de importancia mundial y la fauna conexas de la península del Cabo, con inclusión de sus ecosistemas marinos próximos, e iniciar actividades de planificación y conservación para toda la región. El proyecto estaba centrado principalmente en el Parque Nacional de Table Mountain. Al finalizar el proyecto, se habían reducido significativamente las amenazas para la biodiversidad en el parque como consecuencia de las especies exóticas invasoras, la falta de control de los incendios y el turismo. Además, las comunidades locales se aprovecharon del incremento del turismo en la zona, se estableció una zona marina protegida y mejoró el acceso a los datos y a la información, así como la comprensión de los factores pertinentes para una gestión eficaz del parque nacional a fin de mejorar la conservación de la biodiversidad.

Entre los impactos inmediatos conseguidos se encuentran los siguientes:

- Ninguna de las especies supervisadas se ha extinguido desde que comenzó el proyecto.
- Algunas especies en peligro han aumentado su zona de distribución y su número, y se han introducido otras; el 85% de las especies invasoras desaparecieron, y el Gobierno ofreció fondos adicionales para acabar con el resto.
- El servicio de control de incendios ha demostrado cada vez mayor eficacia.

La ordenación eficaz y sostenida de los ecosistemas terrestres y marinos del Cabo en orden a la conservación de la biodiversidad de importancia mundial demuestra un avance sostenido hacia un impacto en mayor escala.

Proyecto: Proyecto de Conservación de la Biodiversidad en la Península del Cabo, en Sudáfrica (n.º de identificación del FMAM 134)

el impacto, mientras que los de menor magnitud no obtienen resultados tan positivos. Esta conclusión lleva a la hipótesis de que algunos de los proyectos menores estaban de hecho insuficientemente financiados y, en consecuencia, no pudieron generar una masa crítica suficiente o funcionar a una escala que permitiera el progreso hacia el impacto.

RECOMENDACIÓN 6

El progreso hacia el impacto en los resultados respaldados por el FMAM demuestra el valor de un enfoque nacional de la cartera, que permite a los países receptores apoyar plenamente y fomentar el progreso hacia los beneficios ambientales mundiales.

Para hacer realidad todo su potencial de contribuir a los beneficios ambientales mundiales, los proyectos del FMAM deben concebirse y aplicarse de manera que se consiga lo más posible la identificación local, el apoyo gubernamental constante y la disponibilidad permanente de financiamiento, una vez finalizado el proyecto. Ningún proyecto puede garantizar el apoyo de esos distintos agentes; de ahí el valor de un enfoque nacional de la cartera. En la actualidad ese enfoque es adoptado únicamente en los grandes países receptores del FMAM. Un enfoque de la cartera que incorpore una programación nacional del FMAM y actividades complementarias, en particular de seguimiento, supervisión y evaluación, permitirá a los países receptores apoyar plenamente y fomentar el progreso hacia los beneficios ambientales mundiales.

Evidencia del impacto alcanzado en las distintas esferas de actividad

El financiamiento del FMAM en el frente del **CAMBIO CLIMÁTICO** ha conseguido un progreso satisfactorio hacia los beneficios ambientales mundiales deseados, en cuanto que ha permitido reducir o evitar las emisiones de gases de efecto invernadero y ha conseguido cambios sostenibles en el mercado. Por ejemplo, el Proyecto de Conservación de la Energía en China consiguió directamente gracias al proyecto un ahorro total de energía equivalente a 5,92 millones de toneladas de carbón para finales de 2006, cifra superior al objetivo de 5,22 millones de toneladas de equivalente de carbón. Las reducciones conseguidas de las emisiones de dióxido de carbono asociadas ascendieron a 5,06 millones de toneladas, mientras que el objetivo era de 3,77 millones de toneladas. A pesar de los logros globales de su cartera, la contribución del FMAM a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero es muy pequeña si se compara con la que sería necesaria en el plano mundial para garantizar un impacto en el cambio climático futuro y una trayectoria de desarrollo más sostenible.

El diseño y/o ejecución de los proyectos que consiguen mayores progresos hacia los beneficios ambientales suele presentar las siguientes características: una atención más específica a las medidas necesarias para movilizar el compromiso gubernamental en el plano tanto nacional como local; coherencia en las políticas financieras, aranceles y/o incentivos fiscales para influir en el mercado; compromiso de los recursos necesarios para ampliar los beneficios del proyecto; y medidas para generar y alentar el compromiso duradero de las principales partes interesadas nacionales. El progreso hacia los beneficios ambientales mundiales depende también de la existencia de un apoyo continuado y a largo plazo de los Gobiernos, el sector privado y las comunidades locales, una vez terminado el proyecto.



El FMAM ha tenido en cuenta las directrices del Convenio sobre la **BIODIVERSIDAD**, en particular en las cuestiones relacionadas con la conservación y el uso sostenible (zonas protegidas e incorporación de la biodiversidad en los sectores productivos). El acceso al financiamiento de la bioseguridad no ha avanzado al mismo ritmo que la demanda potencial.

Aproximadamente el 70% de los proyectos terminados que han sido objeto de examen han conseguido cierto progreso hacia el logro de los beneficios ambientales mundiales, progreso que ha sido considerable en el 40% de los casos. El 30% restante de los proyectos no ha obtenido todavía ningún progreso en ese sentido. En su diseño y/o ejecución, los proyectos con mayores progresos hacia los beneficios ambientales insistieron más expresamente en una identificación local eficaz y plenamente operacional antes de la conclusión del proyecto. El progreso hacia los beneficios ambientales mundiales depende decisivamente de la existencia de un apoyo continuado y a largo plazo de los Gobiernos, el sector privado y las comunidades locales, una vez terminado el proyecto.

LAS COMUNIDADES SE ENCARGAN DE UN BOSQUE SINGULAR EN MICRONESIA

El FMAM otorgó una donación de US\$750 000 a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que ofreció cofinanciamiento por valor de US\$1,45 millones, para garantizar la conservación a largo plazo de la biodiversidad marina y terrestre de importancia mundial de Pohnpei. Un objetivo clave del proyecto era la conservación de la Reserva forestal de la cuenca hidrográfica, superficie forestal de montaña con un gran valor para la biodiversidad, amenazada por el cultivo destructor de kava. El proyecto trató principalmente de establecer un sector "verde" de producción de kava en tierras bajas, que redujo la presión sobre los bosques de tierras altas. Con este fin, se estableció un programa de supervisión y observancia de medidas de conservación emprendidas por la comunidad para mejorar la gestión de los recursos comunitarios y la correspondiente toma de decisiones. En respuesta, el 42% de los agricultores de las zonas montañosas se trasladó a zonas más bajas para dedicarse a la agricultura; muchos de los que permanecieron redujeron significativamente su actividad de tala de bosques, y una parte de ellos tienen previsto trasladarse a las zonas bajas una vez que hayan recogido la cosecha de este año.

Según las pruebas iniciales, se ha conseguido un impacto positivo en la situación de los bosques de montaña. Debido a que el proyecto fue ejecutado por una organización no gubernamental local comprometida y capaz, que tiene previsto continuar la labor con los recursos disponibles, el esfuerzo tiene una sólida base para progresar hacia el impacto definitivo de restablecer una biodiversidad rica y sostenible en esos bosques. Además, los innovadores planteamientos comunitarios se han introducido en otros Estados federales de Micronesia.

Proyecto: Conservación Comunitaria y Desarrollo Empresarial Compatible en Pohnpei, Estados Federados de Micronesia (n.º de identificación del FMAM 21)

Las condiciones vigentes en los primeros años noventa que dieron lugar al FMAM y a la creación de su esfera de actividad de las **AGUAS INTERNACIONALES** no han mejorado, y ahora existen nuevos desafíos que hacen sumamente pertinente la labor del FMAM en esta esfera. El FMAM ha sido fundamental para promover nuevos acuerdos internacionales y regionales sobre las masas de agua transfronterizas y ha impulsado la aplicación de varios acuerdos existentes, con lo que ha contribuido a establecer las bases para la adopción de nuevas políticas nacionales que pueden dar lugar a un menor estrés ecológico. Se han realizado verificaciones independientes que han comprobado que los proyectos del FMAM favorecen la reducción del estrés de la contaminación en muchas masas de aguas internacionales.

Entre los factores clave que promueven o impiden el progreso hacia el impacto se encuentran el compromiso directo con los intereses industriales y agrícolas para reducir el estrés; la pertinencia para las políticas nacionales, con el fin de garantizar el apoyo financiero nacional sostenible y creciente; y una comprensión cabal de los servicios del ecosistema mediante la realización de análisis de diagnóstico transfronterizo científicamente válidos. El progreso hacia los beneficios ambientales mundiales resulta particularmente difícil cuando no todos los países de una determinada zona de captación o que rodean a la masa de agua participan en el proyecto en cuestión. Esos proyectos deben tratar de incluir a los países restantes antes de proceder a la fase de inversión.

PARA DESTACAR

EL APOYO DEL FMAM REDUCE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES EN LAS MASAS DE AGUAS INTERNACIONALES

Varias iniciativas dentro de la esfera de actividad de las aguas internacionales han conseguido grandes impactos a corto plazo, y si cuentan con apoyo continuado es posible que consigan soluciones a más largo plazo:

- En el Lago Victoria, un proyecto del FMAM consiguió eliminar más del 80% del jacinto de agua en las zonas incluidas en el mismo y varias mejoras en el sistema de tratamiento de las aguas residuales, y hay pruebas de que se ha reducido la carga de contaminantes. No obstante, el sistema continúa estando sometido a fuertes presiones. Los niveles del agua están bajando debido a la sequía regional, el jacinto de agua ha vuelto a crecer en muchas zonas, la perca del Nilo continúa desplazando a las especies icticas autóctonas, y el ritmo de la mejora de los sistemas de saneamiento ha sido lento. En consecuencia, el FMAM está realizando ahora allí un nuevo proyecto, y los participantes se han ampliado para incluir a Rwanda y Burundi.
- La Iniciativa del Mar Báltico del FMAM incluyó 21 proyectos de demostración, que ofrecieron medidas de ordenación de las actividades agrícolas en las explotaciones a fin de reducir la carga de nutrientes. El proyecto consiguió impactos con efecto catalizador, y otras 48 explotaciones adoptaron medidas de ordenación sin asistencia del FMAM. El proyecto dio lugar también a la restauración registrada de 320 ha de humedales costeros.
- El Proyecto contra la Contaminación de la Agricultura en Rumania demostró un descenso del 15% de nitrógeno y una reducción del 27% de la descarga de fósforo en las aguas superficiales y subterráneas en las zonas incluidas en la demostración, y se prevén numerosas actividades semejantes en otros lugares y financiamiento complementario independiente.

Proyectos: Ordenación Ambiental del Lago Victoria (n.º de identificación del FMAM 88), Proyecto Regional del Mar Báltico (n.º de identificación del FMAM 922), Proyecto de Lucha contra la Contaminación Agrícola en el Marco de la Asociación Estratégica Banco Mundial-FMAM para la Reducción de los Nutrientes en el Río Danubio y el Mar Negro (n.º de identificación del FMAM 1159)

El enfoque gradual para las actividades básicas, de demostración y de inversión en las aguas internacionales debe servir de inspiración para otras esferas de actividad y llevar a una mejor integración de las actividades básicas y de apoyo en sus estrategias, en consonancia con las directrices pertinentes impartidas por las convenciones y convenios.

El apoyo del FMAM a la eliminación gradual del consumo y producción de **SUSTANCIAS QUE AGOTAN LA CAPA DE OZONO** en los países con economías en transición ha representado una contribución a los beneficios ambientales mundiales. El Proyecto de Rusia para la Eliminación de las Sustancias

que agotan la Capa de Ozono consiguió una reducción anual total de 17 645 megatoneladas de potencial de agotamiento del ozono frente a un objetivo de 15 354 megatoneladas. Los cambios legislativos y normativos que apoyan esa eliminación gradual han constituido la base del éxito y garantizado la sostenibilidad. El compromiso del sector privado en ese sentido fue un factor decisivo del éxito de las inversiones del FMAM en esta esfera de actividad en los países con economías en transición.

El comercio ilegal puede echar por tierra los beneficios conseguidos en la reducción de las sustancias que agotan la capa de ozono en los países no pertenecientes a la Unión Europea con economías en transición. La recuperación y el almacenamiento de halones se han descuidado también en esos países, lo que significa que deberán adoptarse medidas correctivas. En algunos países, las dependencias nacionales encargadas del ozono dejaron de funcionar una vez finalizado el apoyo del FMAM, lo que puede impedir que se adopten medidas para hacer frente a las amenazas todavía existentes para la capa de ozono. Asimismo, la destrucción de las existencias es insuficiente: solo el 15% de los países destruyen las existencias acumuladas de sustancias que agotan la capa de ozono.

LA COLABORACIÓN ESTRECHA ENTRE EL GOBIERNO Y SECTOR PRIVADO GARANTIZA EL IMPACTO EN UCRAINA

El FMAM otorgó una donación de US\$28 millones a través del Banco Mundial, con el cofinanciamiento de US\$37 millones, para ayudar a Ucrania a eliminar gradualmente la producción y el consumo de sustancias que agotan la capa de ozono. En concreto, el proyecto ofrecía a Ucrania los medios para realizar la conversión a tecnologías sustitutivas internacionalmente aceptadas en los sectores de los aerosoles y la refrigeración de alto consumo. Además, el proyecto estableció una base sólida para continuar progresando hacia los impactos a largo plazo 1) demostrando a las empresas que podían continuar siendo competitivas en los mercados internos y de exportación, a pesar de introducir una nueva tecnología, y 2) ayudando al Gobierno a establecer un sistema eficaz de seguimiento y notificación sobre las sustancias que agotan la capa de ozono. El compromiso del Gobierno hizo posible que este progreso continuara después de cerrado el proyecto, aunque con algunos retrasos en las iniciativas complementarias previstas.

Proyecto: Proyecto de Eliminación Gradual de las Sustancias que agotan la Capa de Ozono en Ucrania (n.º de identificación del FMAM 107)

El Consejo del FMAM debería examinar la posibilidad de nuevas inversiones y desarrollo de la capacidad para ayudar a los países en transición a hacer frente a las amenazas todavía existentes para la capa de ozono. El FMAM debería aprender de sus experiencias positivas de colaboración con el sector privado e incorporar planteamientos semejantes en sus esfuerzos por incorporar a este en otras esferas de actividad.

Los países en transición no pertenecientes a la UE deberían examinar la posibilidad de mejorar la aplicación de sus medidas legislativas, políticas y normas en relación con todos los aspectos de la protección de la capa de ozono. Deberían también redoblar los esfuerzos actuales para impedir el comercio ilegal.

El FMAM ha tenido en cuenta las directrices impartidas por el Convenio sobre **CONTAMINANTES ORGÁNICOS** Persistentes y ha avanzado hacia la próxima fase de apoyo ofreciendo financiamiento para la aplicación de planes nacionales.

La esfera de actividad de la **DEGRADACIÓN DE LA TIERRA** no cuenta todavía con un número suficiente de proyectos terminados para poder llegar a conclusiones sobre el progreso conseguido hacia el impacto.

La cohorte de proyectos relacionados con **VARIAS ESFERAS** de actividad tiene un sesgo hacia la investigación orientada a objetivos específicos. Por consiguiente, los resultados son relativamente bajos en lo que respecta al progreso hacia el impacto. Cuando esos proyectos tienen una orientación más operacional, sus resultados son satisfactorios y combinan con sentido práctico los problemas que afectan a las distintas esferas de actividad.



FACTORES QUE AFECTAN LOS RESULTADOS

CONCLUSIÓN 7

El 80% de los proyectos del FMAM consiguen resultados que son, cuando menos, moderadamente satisfactorios (la norma de referencia es el 75%); no obstante, continúa habiendo ineficiencias en la fase previa a la aprobación.

El desempeño de los proyectos del FMAM ha superado el objetivo del FMAM del 75% de resultados satisfactorios: la puntuación media desde el ejercicio de 2005 es del 80%. El desafío está ahora en alcanzar niveles superiores de resultados satisfactorios. El diseño y la ejecución pueden mejorarse impulsando durante todo el período de duración del proyecto el progreso hacia el impacto una vez finalizado el proyecto. El Banco Mundial y el PNUD continúan ofreciendo un nivel satisfactorio de supervisión para una elevada proporción de los proyectos del FMAM que ejecutan. La supervisión del PNUMA ha mejorado significativamente con el paso del tiempo. Por otro lado, las cuestiones sociales y de género no se abordan sistemáticamente en las estrategias y proyectos del FMAM; el FMAM no puede depender por completo de las políticas sociales y de género de sus Organismos.

El nuevo ciclo de proyectos de 22 meses parece reducir el tiempo de aprobación. Veintiún meses después de la aprobación del primer programa de trabajo en el nuevo ciclo, el 77% de los proyectos se había sometido a la ratificación de la Directora Ejecutiva del FMAM. No se dispone de datos sobre el 23% restante. En el nuevo ciclo, el período de 22 meses desde la aprobación de la ficha de identificación del proyecto (FIP) y hasta la ratificación de la Directora Ejecutiva es principalmente incumbencia de los Organismos y coordinadores del FMAM.

Se observaron retrasos en el período anterior a la aprobación de la propuesta del proyecto. Las FIP suelen intercambiarse entre los Organismos

y la Secretaría del FMAM antes de someterse a la aprobación del Consejo, observándose cierta ineficiencia en la comunicación. La Secretaría ha adoptado una norma de 10 días hábiles para las respuestas, que se ha cumplido en el 56% de las FIP recibidas. Los Organismos y los proponentes de proyectos no tienen una norma comparable.

En enero de 2009 se introdujo un nuevo sistema mejorado de información sobre la gestión de los proyectos del FMAM. Tras un esfuerzo concertado de la Secretaría para actualizar la base de datos en junio y julio de 2009, los datos básicos del sistema pueden considerarse ahora fiables, aunque todavía no se han realizado comprobaciones de la calidad estructural.

En el FMAM-3, el tiempo necesario para la aprobación de los proyectos alcanzó un promedio inaceptable de más de cuatro años. Cuando se cumplían las normas de calidad, las aprobaciones se otorgaban por riguroso orden de presentación. No obstante, si no había dinero disponible para proyectos, las propuestas tenían que esperar, y con frecuencia la espera era larga. El cambio a un sistema de asignación de recursos, que tuvo lugar en el FMAM-4, no resolvió cabalmente este problema. Más bien, significa solo que ahora las propuestas de proyecto tienen que esperar hasta que puedan incorporarse a la cartera de proyectos en tramitación.

RECOMENDACIÓN 7

El desempeño de los proyectos del FMAM debería mejorar todavía más mediante orientaciones más adecuadas, una mejor estructura de cuotas y una mayor atención a las cuestiones sociales y de género.

En las nuevas directrices deben incorporarse varias cuestiones relacionadas con el desempeño, en particular las siguientes:

- proceso y criterios para la reestructuración de los proyectos;
- cuestiones sociales y de género;
- cómo se maneja el riesgo y se informa sobre él;
- utilización de los exámenes de mitad de período.

Debería ponerse mayor empeño en conseguir que las cuotas de los proyectos aporten recursos suficientes para sufragar todos los requisitos de supervisión del FMAM.

Las cuestiones sociales y de género deben reconocerse e integrarse mejor en los proyectos y políticas como medio esencial para conseguir beneficios ambientales mundiales sostenibles.

Los Organismos y la Secretaría del FMAM deberían establecer un cauce de comunicación para examinar las FIP problemáticas y la posible cancelación de las ideas de proyecto. Los Organismos deberían introducir una norma oficial para la presentación de FIP revisadas a la Secretaría.

Debería encontrarse una solución ampliada y agilizada de las restantes deficiencias del Sistema de Información sobre la Gestión de los Proyectos del FMAM.

Las pruebas sobre los avances positivos hacia el impacto demuestran la ventaja comparativa de los Organismos del FMAM y el apoyo que aportan a los países receptores. En algunos casos, las actividades del FMAM realizadas por los organismos consiguen resultados mejores que los proyectos de su cartera ordinaria. Habida cuenta de la sólida reputación conseguida por los Organismos del FMAM, esta observación es muy alentadora y puede demostrar el valor añadido de una asociación como la del FMAM frente a un planteamiento más aislado.

CONCLUSIÓN 8

El Programa de Pequeñas Donaciones continúa siendo un instrumento eficaz que permite al FMAM alcanzar beneficios ambientales mundiales al mismo tiempo que se tienen en cuenta las necesidades de subsistencia de las poblaciones locales, con especial atención a los pobres.

La Oficina de Evaluación del FMAM, junto con la Oficina de Evaluación del PNUD, evaluó el PPD en 2008. Otras pruebas de evaluación recopiladas en las evaluaciones de las carteras de los países

y los estudios de casos del ERG4 revelaban que las conclusiones de esta evaluación anterior continuaban siendo válidas. El PPD contribuye a la introducción de numerosos cambios institucionales y normativos de alcance local, provincial y nacional, y al fortalecimiento de las capacidades dentro de la sociedad civil y en las organizaciones académicas para hacer frente a las preocupaciones ambientales mundiales. Su éxito ha generado una gran demanda de apoyo. Cuando finalice el FMAM-4, el PPD estará funcionando en 123 países, y otros 10 han mostrado su interés en participar durante el FMAM-5.

RECOMENDACIÓN 8

El PPD debe reconocerse como una de las modalidades del FMAM, a disposición de todos los países receptores.

La transformación del PPD en una modalidad plenamente reconocida del FMAM debe ir acompañada de las siguientes medidas:

- Reformar el sistema central de gestión para que sea compatible con la nueva fase de crecimiento;
- Preparar una modalidad adecuada para el financiamiento de los programas nacionales;
- Establecer y publicar un procedimiento para la tramitación de quejas a través del cual puedan solucionarse los conflictos;
- Establecer un proceso que permita hacer públicas las auditorías.

CONCLUSIÓN 9

El aprendizaje no se incentiva todavía en el FMAM en forma estructural y sistemática.

El FMAM no tiene una estrategia de gestión de conocimientos que integre todos los esfuerzos realizados por el FMAM y sus asociados en forma coordinada y organizada. El resultado es la pérdida de oportunidades para el aprendizaje por parte de los países y asociados del FMAM.

Según el examen de profesionales independientes y el examen de las opiniones de las partes interesadas, la Oficina de Evaluación es lo bastante independiente y sus informes son especialmente válidos para el Consejo en sus deliberaciones y en su toma de decisiones. La Política de seguimiento y evaluación del FMAM establece claramente las funciones y responsabilidades del seguimiento, que a pesar de ello continúan siendo poco claras para muchos asociados del FMAM, en particular por lo que respecta a la cartera de proyectos. La comunicación, la información y el intercambio de conocimientos sobre el seguimiento y la evaluación son insuficientes en la red del FMAM, y pueden mejorarse.

La labor del STAP en cuanto al asesoramiento sobre proyectos se valora en general positivamente, pero el STAP no ha cumplido su mandato estratégico, tal como se previó inicialmente. Por otro lado, el Consejo no ha solicitado asesoramiento del STAP sobre las cuestiones técnicas y científicas fundamentales con que se enfrenta el FMAM.

RECOMENDACIÓN 9

En el FMAM, el aprendizaje debería ser interinstitucional y transnacional e incorporarse en una estrategia oficial.

El aprendizaje y la gestión de conocimientos deberían alentarse en el FMAM de forma más sistemática, aprovechando las experiencias de IW:Learn y haciendo especial hincapié en el aprendizaje interinstitucional, e integrarse en una estrategia oficial.

La Política de seguimiento y evaluación del FMAM deberá actualizarse para que sea compatible con el FMAM-5 y deberá tener en cuenta las cuestiones planteadas por el examen de profesionales independientes y el examen independiente de las cuestiones relacionadas con el seguimiento y evaluación del FMAM.

Los coordinadores del FMAM deberían participar en las evaluaciones en calidad de expertos, capaces de facilitar el proceso. Deberían recibir apoyo técnico y financiero de la Secretaría del FMAM para establecer el seguimiento de la cartera de proyectos.

El STAP debería tomar la iniciativa presentando al Consejo del FMAM asesoramiento científico y tecnológico estratégico sobre las cuestiones normativas más importantes.

CONCLUSIÓN 10

La supervisión, los instrumentos de seguimiento y los indicadores de impacto no están todavía plenamente integrados en un marco de gestión basado en los resultados para el FMAM.

El FMAM ha realizado considerables progresos hacia el establecimiento de un marco de gestión basado en los resultados. La supervisión ha mejorado desde la realización del ERG3, y se han introducido instrumentos de seguimiento de las esferas de actividad. Si bien se han celebrado a lo largo del tiempo diversos debates sobre la introducción de un marco de gestión basado en los resultados, no se ha llegado a establecer un marco plenamente integrado en las distintas estrategias y políticas del FMAM. En las propuestas de reposición del FMAM-5 se formulan algunas nuevas medidas en ese sentido, que deberían alentarse.

RECOMENDACIÓN 10

El FMAM debería integrar los indicadores y mediciones del impacto en un marco basado en los resultados para el FMAM-5.

La Oficina de Evaluación del FMAM, junto con los asociados de este, debería esforzarse por integrar los indicadores y las mediciones del impacto en el marco basado en los resultados del FMAM-5. Teniendo en cuenta las pruebas que vayan apareciendo sobre los factores de impacto fundamentales para el progreso hacia los beneficios ambientales mundiales, la Secretaría del FMAM debería velar por que sus instrumentos de seguimiento integren esta perspectiva a más largo plazo. El Consejo debería aprobar y financiar lo que podría constituir una actividad sustancial: la elaboración y supervisión de los indicadores sobre el progreso hacia el impacto, integrados en el sistema de gestión basado en los resultados del FMAM-5.

IW:LEARN (WWW.IWLEARN.NET)

Un logro clave en la esfera de actividad de las aguas internacionales es el concepto de aprendizaje dirigido que se introdujo con la iniciativa IW:LEARN.

IW:LEARN —Red sobre Recursos e Intercambio de Conocimientos en el ámbito de las Aguas Internacionales— trata de reforzar la ordenación de las aguas internacionales facilitando el aprendizaje estructurado y el intercambio de información entre las partes interesadas. Para alcanzar este objetivo mundial, IW:LEARN mejora la base de información de los proyectos realizados en esta esfera de actividad, la eficiencia de la reproducción de iniciativas, la transparencia, la identificación de las partes interesadas y la sostenibilidad de los beneficios.

A través de un centro de recursos basado en la web, IW:Learn es un acervo de información: el lugar de consulta obligada para conocer los antecedentes de los proyectos e informarse sobre futuros eventos del FMAM. Ayuda a los jefes de proyecto que buscan información práctica sobre la gestión de proyectos como instrumentos de diseño de sitios web, orientaciones sobre programas de acción estratégicos/análisis de diagnóstico transfronterizos y plantillas de los últimos documentos de proyecto.

Esta iniciativa de 10 años ha realizado experimentos con numerosos planteamientos e instrumentos, en particular una Conferencia Bienal sobre las Aguas Internacionales, talleres temáticos especializados, notas y visitas de aprendizaje, y diversas formas de intercambios y aprendizaje basado en la web. IW:Learn continúa ofreciendo servicios de gestión de la información al mismo tiempo que insiste en la capacitación y las demostraciones sobre los nuevos desafíos y en regiones específicas, con esfuerzos concertados orientados a crear una comunidad “virtual” de estudiosos y expertos. Continúa habiendo grandes obstáculos para ese planteamiento en los países en desarrollo, en particular en los que carecen de acceso generalizado a Internet de alta velocidad.

CONCLUSIÓN 11

Los recursos se gestionan relativamente bien en el FMAM, pero pueden introducirse mejoras.

En general, el Depositario del FMAM gestiona el Fondo Fiduciario del FMAM en forma satisfactoria. No obstante, podrían introducirse mejoras en determinados aspectos, como la gestión del riesgo cambiario, la gestión de los recursos y la transparencia. El Depositario es consciente de ello y está presentando propuestas pertinentes de cara

a la reposición. En cuanto al proceso de reposición y la recaudación de fondos, la responsabilidad es compartida de hecho entre el Depositario y el Director Ejecutivo.

Dada la incertidumbre de la actual situación financiera mundial, el Fondo Fiduciario del FMAM tiene mayores riesgos cambiarios de los que ahora se tienen en cuenta. Los países receptores deben hacer frente también a riesgos cambiarios. Algunos organismos del FMAM ofrecen a los países apoyo limitado en este sentido, y otros no lo ofrecen en absoluto; en la actualidad no hay una práctica uniforme en todo el FMAM.

Por otro lado, el Fondo Fiduciario, por el hecho de reservar fondos para el costo total previsto en la fase de identificación, mantiene en reserva una gran cantidad de recursos que no se utilizan en el futuro inmediato; se trata de una medida excesivamente cauta desde el punto de vista fiscal. En la mayoría de los proyectos, transcurren 22 meses desde que se aprueba la identificación hasta que se consigue la ratificación del Director Ejecutivo, y en algunos casos no se llega a una propuesta que pueda ser objeto de financiamiento.

Las normas fiduciarias del FMAM tienen en cuenta algunas esferas que en general no se consideran como financieras (valoración inicial y evaluación del proyecto) y que son excesivamente prescriptivas (auditorías).

El sistema de cuotas del FMAM (10% por proyecto) es, en algunos casos, poco equitativo para los Organismos y, en lo que respecta a las categorías de proyectos, es innecesariamente costoso para el FMAM.

El FMAM no parece resultar más costoso que otros servicios y fondos. Algunas organizaciones han introducido coeficientes de costo/eficiencia que tienen intención de aplicar a lo largo del tiempo. No se ha establecido todavía una práctica internacional óptima.

RECOMENDACIÓN 11

Las mejoras en la gestión de los recursos deberían tratar sobre todo de establecer un nuevo sistema para reservar fondos destinados a ideas de proyectos y reformar las normas fiduciarias y el sistema de cuotas.

Cuando se aprueban las FIP, deben establecerse reservas no solo con respecto a los fondos disponibles en el Fondo Fiduciario del FMAM sino también con respecto a los fondos que, según las previsiones, se pagarán al Fondo Fiduciario en los años futuros, de acuerdo con el calendario de pagos convenido con los donantes. Debería establecerse una fórmula que tuviera en cuenta los riesgos cambiarios y los riesgos de retraso y aplazamiento de los pagos. Esta recomendación podrá resultar superflua cuando el FMAM adopte una programación por países, pero, dado que un cambio en esa dirección depende de medidas voluntarias adoptadas por los países receptores, debería establecerse una nueva forma de revisar los fondos para las ideas de proyectos.

El Instrumento del FMAM debería enmendarse para reconocer y reflejar el papel del Director Ejecutivo y la Secretaría en el proceso de reposición de recursos del FMAM.

Las normas fiduciarias deberían dividirse en normas fiduciarias y normas de gestión. Estas deberían ser menos detalladas en cuanto a las prácticas que deberían seguirse y, en cambio, indicar en forma más expresa los resultados que se deben conseguir.

El sistema de cuotas del FMAM debería convertirse en un sistema basado en normas que tenga en cuenta el principio de cuotas por servicios, con inclusión de servicios distintos de los proyectos para la elaboración de programas. Las cuotas deberían ser más elevadas para los proyectos de menor cuantía y más bajas para los compromisos de mayor envergadura. El sistema debería reconocer que se necesitan gastos adicionales para diferentes tipos de proyectos y grupos de países receptores (por ejemplo, los pequeños Estados insulares en desarrollo de Pacífico soportan costos de transacción más elevados), así como para los Gobiernos nacionales, con inclusión de los coordinadores del FMAM, que actualmente son retribuidos por un programa institucional independiente.

El FMAM debería comenzar a elaborar un sistema de medición de sus costos y alentar el establecimiento de una norma mínima internacional. Podría aprovechar los ejemplos de otros organismos, como el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, que ha adoptado un indicador de los costos relativos: el coeficiente de eficiencia de sus operaciones. El Consejo del Fondo

Internacional para el Desarrollo Agrícola establece anualmente las metas del coeficiente de eficiencia.

MODELO DE GOBIERNO Y ASOCIACIÓN DEL FMAM

CONCLUSIÓN 12

El modelo de gobierno del FMAM compite favorablemente con el de otras organizaciones internacionales.

En relación con otras organizaciones internacionales, el FMAM puede competir muy favorablemente en lo que respecta a la transparencia de su sistema de gobierno y en forma relativamente favorable en cuanto a la participación y representación de sus miembros. Su modelo de gobierno parece adecuado para desempeñar la mayoría de las tareas asignadas por el Instrumento del FMAM.

La Asamblea del FMAM se reúne actualmente una vez cada cuatro años, lo que no permite hacer realidad su potencial de permitir a todos los miembros del FMAM participar en las decisiones clave.

El sistema de grupos de países del Consejo del FMAM crea problemas para los países en desarrollo debido a la falta de orientaciones claras sobre la forma en que se constituyen los grupos, cómo funcionan y cómo deben seleccionarse y alternarse los miembros y suplentes.

El FMAM está en consonancia con la práctica actual de las instituciones financieras internacionales relativas a la división entre el gobierno y la administración. No obstante, dicha práctica no coincide con lo que se considera la norma óptima.

No hay un proceso institucionalizado de autoevaluación para el Consejo.

RECOMENDACIÓN 12

El sistema de gobierno puede mejorarse garantizando un papel más sustantivo a la Asamblea, abordando los problemas de representación de los grupos de países y poniendo en práctica un proceso a más largo plazo para lograr una mejor división entre gobierno y administración en el Consejo.

La Asamblea del FMAM debería reunirse cada dos años a fin de responder mejor a un programa ambiental en rápida evolución, a los desafíos nuevos y urgentes, y a las crecientes necesidades y exigencias de las convenciones y convenios. Esta modificación supondrá una enmienda del Instrumento del FMAM.

Los problemas con que se encuentran los grupos de países en desarrollo deben abordarse como condición fundamental para mejorar la identificación con el sistema de gobierno del FMAM por parte de un gran número de miembros que consideran que sus necesidades e intereses no se tienen en cuenta o no se atienden debidamente. Por ejemplo, el Consejo podría establecer orientaciones y criterios relativos a los sistemas de rotación en la mayoría de los grupos de países; la condición de miembro no debería estar reservada exclusivamente para los miembros del grupo con mayor capacidad de voto, como ocurre en muchos de ellos, sino que debería rotar en forma equitativa entre todos los miembros, independientemente de su número de votos. La ventaja sería una participación y una identificación mucho mayores en muchos países en desarrollo.

Durante el FMAM-5, el Consejo del FMAM debería entablar un debate sobre la forma de separar mejor las funciones de gobierno y administración, los cometidos, y las responsabilidades entre el Consejo y el Director Ejecutivo y Presidente.

CONCLUSIÓN 13

Las tensiones dentro del FMAM provienen de problemas en la programación y en la identificación de proyectos. Estos problemas, a su vez, surgen de la falta de comunicación entre los asociados y de la falta de directrices sobre sus funciones y responsabilidades.

El modelo de asociación del FMAM presenta considerables ventajas, pero el rápido ritmo del cambio en el FMAM durante los últimos años ha provocado tensiones entre los Organismos y la Secretaría del FMAM, y entre los Organismos y los países receptores. Estas tensiones resultan en cierta forma “creativas”, en cuanto que pueden dar como

resultado un FMAM renovado y rejuvenecido, que utilice mejor las ventajas relativas de sus asociados, pero implican también riesgos sobre su reputación y provocan ineficiencias si generan resistencia a la comunicación.

Las tensiones en la asociación y los problemas de eficiencia en el FMAM están mutuamente vinculados. De hecho, las deficiencias en los puntos de decisión clave sobre el apoyo del FMAM son la base de gran parte del descontento. El primer motivo de preocupación y de quejas y, probablemente, el más visible está relacionado con la fase de aprobación de las propuestas de proyectos. En la Evaluación conjunta del ciclo de actividades y modalidades del FMAM se concluía que el plazo necesario para la aprobación de las propuestas había llegado a ser inaceptablemente largo. Las decisiones resultantes para recortar radicalmente ese tiempo de espera son prometedoras, pero todavía no se han hecho visibles sobre el terreno, lo que significa que continúan escuchándose quejas. Además, la causa real de la tardanza fue la escasez de fondos, no la falta de voluntad de tomar decisiones.

Hay tres esferas que necesitan importantes mejoras. El proceso previo a la identificación de las propuestas del proyecto puede considerarse en general poco satisfactorio y podría representar un riesgo para la reputación del FMAM. Al adoptar el MAR, en que los países recibían una asignación indicativa para la biodiversidad y el cambio climático, el FMAM optó por la programación de alcance nacional, sin indicar cómo debería hacerse. Ni la Secretaría, ni los Organismos ni los coordinadores de los países estaban preparados para ese cambio cuando tuvo lugar. En consecuencia, hay enormes diferencias entre las prácticas utilizadas en el conjunto del FMAM.

En segundo lugar, el punto de decisión para aprobar las ideas de proyectos en orden a su ulterior desarrollo ha dado lugar también a tensiones y controversias en el FMAM. Si bien algunos de esos problemas se han resuelto recientemente, hay que continuar esforzándose en ese sentido.

En tercer lugar, el proceso conducente a la ratificación por el Director Ejecutivo y a la aprobación del Organismo, si bien es mucho más breve que en el antiguo ciclo de proyectos,

continúa generando tensiones y quejas, sobre todo entre los Organismos y coordinadores del FMAM. En cierta medida, esas diferencias pueden atribuirse a la competencia por unos recursos escasos, competencia que resulta tanto más intensa cuanto mayor es la escasez de recursos.

Las quejas en todo ciclo de proyectos son naturales y de hecho forman parte del proceso; de la misma manera, la tensión suele ser inevitable y puede considerarse, hasta cierto punto, un elemento constructivo. En el caso del FMAM, estas tensiones y quejas han representado un elemento negativo y un riesgo para la reputación del FMAM, que pone en peligro su futuro como mecanismo viable de las convenciones y convenios para hacer frente a los problemas ambientales mundiales. Por esta razón, merecen la atención del Consejo del FMAM y deben abordarse y transformarse en ocasión de mejora, más que en una fuente negativa de pérdida de reputación.

RECOMENDACIÓN 13

El Consejo debería mitigar las tensiones dentro de la asociación del FMAM y ofrecer orientación sobre las funciones y responsabilidades.

El Consejo del FMAM tiene la responsabilidad especial de mejorar la eficiencia del FMAM reduciendo las tensiones y promoviendo las relaciones de asociación, en cuanto que tiene una tradición de microgestión del ciclo de proyectos. El FMAM presenta la singularidad, entre las organizaciones internacionales, de que su Consejo aprueba tanto las ideas como las propuestas de proyectos; ninguna otra institución tiene un grado semejante de intervención en ese nivel.

Con excepción de una invitación a los Organismos para que presenten sus opiniones sobre el futuro del FMAM antes de la reunión sobre la reposición, el Consejo no ha intervenido en la reducción de las tensiones dentro de la asociación. Las propuestas de reposición pueden aclarar en cierta medida las funciones y responsabilidades, y es preciso alentar este esfuerzo. El Consejo debería encargarse de orientar a la asociación en la dirección que tiene

prevista, lo que implicaría también un examen y reflexión sobre su propio papel.

Un factor que explica la resistencia del Consejo a delegar más responsabilidad a la Secretaría, los Organismos y los coordinadores del FMAM parece ser la seriedad con que se toma su cometido de conseguir beneficios ambientales mundiales. Desde el ERG3, se han puesto en práctica muchas medidas de seguimiento y supervisión de la cartera de proyectos; en consecuencia, el Consejo debería tener un nivel de seguridad suficiente como para poder recurrir más a la delegación de facultades:

- Se ha establecido un sistema de examen independiente de las evaluaciones finales acerca de las clasificaciones de los resultados y la sostenibilidad, sobre el que se facilitan datos en los informes anuales referentes a los resultados presentados por la Oficina de Evaluación.
- Los instrumentos de seguimiento de las esferas de actividad han comenzado a recopilar pruebas sobre los productos y resultados de la cartera de proyectos; esta información se recoge ahora en el informe de seguimiento anual preparado por la Secretaría.
- Se ha introducido en el FMAM un examen sobre el progreso desde los resultados hasta el impacto conseguido en el conjunto de la cartera de proyectos, y algunos elementos del mismo podrían incorporarse en el marco de gestión basado en los resultados del FMAM-5.
- La Oficina de Evaluación es ahora totalmente independiente, y el Consejo del FMAM ha adoptado una política de seguimiento y evaluación que se actualizará en consulta con todas las partes interesadas con ocasión del FMAM-5.
- El Sistema de información sobre la gestión de los proyectos del FMAM ha mejorado y, por primera vez, refleja adecuadamente la cartera efectiva del FMAM en relación con las cuestiones fundamentales.

Aunque hay tensiones en la asociación, se observa que la ejecución efectiva de los proyectos ha sido acertada. Los resultados positivos y la aplicación

eficaz de las medidas de ayuda del FMAM no deben ser una sorpresa, dada la reputación generalmente favorable de los Organismos del FMAM. No obstante, muchos de los Organismos solo resuelven los problemas ambientales mediante su asociación con el FMAM: para la mayoría de

los Organismos del FMAM el medio ambiente no es el mandato central. Por ello, el valor añadido de esta asociación consiste en aportar a los países personal especializado y capacidades acreditadas para resolver los problemas mediante estrategias internacionalmente convenidas.





APÉNDICES



Apéndice A: Mandato (extracto)

Apéndice B: Siglas

APÉNDICE A

MANDATO (EXTRACTO)

Fecha: 17 de julio de 2008

APROBADO POR EL CONSEJO DEL FMAM EL 5 DE SEPTIEMBRE DE 2008

Esta versión contiene tres capítulos del Mandato, con inclusión de las Preguntas clave del ERG4. La versión completa puede encontrarse en el sitio web de la Oficina de Evaluación del FMAM (www.gefeo.org) y en el CD-ROM del ERG4.

EL FMAM Y LOS ESTUDIOS SOBRE LOS RESULTADOS GLOBALES: BREVE PANORAMA GENERAL

El FMAM se estableció originalmente en 1991 como programa piloto del Banco Mundial para contribuir a la protección del medio ambiente mundial y promover un desarrollo ambientalmente racional y sostenible. En 1994 el FMAM se reestructuró en parte en respuesta al plan de acción de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992. Tres entidades se convirtieron en Organismos de Ejecución del FMAM: el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). En 2002 la segunda Asamblea del FMAM enmendó el Instrumento del FMAM, agregando dos nuevas esferas de actividad (degradación de la tierra y contaminantes orgánicos persistentes) a las cuatro ya existentes (biodiversidad, cambio climático, aguas internacionales y agotamiento de la capa de ozono). Mientras tanto, otros siete organismos han conseguido acceso directo al financiamiento del FMAM: los cuatro bancos regionales de desarrollo, así como el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Desde 1991, el FMAM ha suministrado US\$7600 millones en forma de donaciones para más de 2000 proyectos en más de 165 países.

El FMAM fue objeto de una evaluación independiente de su fase piloto en 1993. En 1998, 2002 y 2005 se llevaron a cabo tres estudios sobre los resultados globales del FMAM reestructurado. Las tres evaluaciones sirvieron de base y respaldo para el proceso de toma de decisiones de la Reposición y la Asamblea del FMAM. Los tres estudios fueron preparados por equipos independientes de evaluadores con ayuda considerable de la Unidad de Seguimiento y Evaluación y, posteriormente, la Oficina de Seguimiento y Evaluación del FMAM (ahora Oficina de Evaluación del FMAM).

En el Segundo estudio sobre los resultados globales se llegó a la conclusión de que los proyectos respaldados por el FMAM habían conseguido producir resultados significativos para abordar importantes problemas

ambientales mundiales. No obstante, era difícil determinar si los resultados habían tenido un impacto en el medio ambiente mundial. Dada la historia relativamente breve del FMAM y el limitado volumen de fondos disponibles, no era realista prever que sus resultados pudieran frenar o invertir el deterioro de las tendencias ambientales mundiales en aquellas fechas. Lo que se observaba con claridad era que los proyectos del FMAM habían conseguido una gran variedad de resultados importantes, resultados que podían considerarse como indicadores fiables de proceso hacia el logro de un futuro impacto ambiental positivo.

El Tercer estudio sobre los resultados globales del FMAM (ERG3) comprobó que el FMAM había conseguido resultados significativos, particularmente en lo que respecta a los efectos directos, en las esferas de la biodiversidad biológica, el cambio climático, las aguas internacionales y el agotamiento de la capa de ozono, y estaba en condiciones de lograr resultados importantes en las esferas incorporadas recientemente, a saber, la degradación de la tierra y los contaminantes orgánicos persistentes. El equipo del ERG3 encontró dificultades para medir los impactos de los programas y llegó a la conclusión de que el sistema del FMAM para la gestión de la información era inadecuado. En el estudio se recomendaba que, para medir los resultados del FMAM, y para determinar si estaba programando sus recursos de manera óptima para obtener resultados, se deberían seguir desarrollando y perfeccionando los indicadores de todas las esferas de actividad, de manera que se pudieran agregar los resultados a nivel de los países y de los programas. Un sistema amplio, fiable y armonizado de información sobre la gestión podría permitir al ERG4 informar con confianza sobre los resultados del FMAM y sus progresos en el cumplimiento de sus principios operacionales.

No obstante, como ha señalado anteriormente esta Oficina, es importante moderar de inmediato toda impresión de que el FMAM, por sí solo, podría resolver los problemas relativos al medio ambiente mundial.¹ La comunidad mundial gasta actualmente unos US\$500 millones al año para

1 Véase la declaración del Director de Evaluación ante la Asamblea el 29 de agosto de 2006 y ERG3: *Mejores resultados en defensa del medio ambiente, Versión resumida, Prólogo* (ambas disponibles en www.thegef.org).

resolver estas cuestiones a través del FMAM. Se trata de problemas de enorme magnitud, y cualquier solución requeriría la decidida participación de muchos otros agentes. Las emisiones de gases de efecto invernadero continúan aumentando, y lo mismo ocurre con la extinción de especies animales y vegetales. La contaminación y el tratamiento de desechos representan enormes desafíos. El acceso a agua potable no está asegurado e incluso corre peligro para muchas personas. La degradación de la tierra es un problema gravísimo en muchos países de todo el mundo. El único problema ambiental de alcance mundial que está casi resuelto es el de la eliminación de las sustancias que agotan la capa de ozono, pero se vislumbran nuevos desafíos en el horizonte. En la mayoría de estos problemas, la contribución del FMAM debe considerarse desde la perspectiva adecuada: conseguir directamente beneficios ambientales mundiales en escala relativamente pequeña e indirectamente tratar de iniciar y movilizar iniciativas que permitan un impacto más amplio a largo plazo.

El Tercer estudio sobre los resultados globales contó con un grupo asesor de alto nivel. Este recomendó algunas preguntas clave que permitirían al Cuarto estudio sobre los resultados globales ir más allá de un mero resumen de las comprobaciones anteriores y abordar un planteamiento más analítico y evaluativo. De esa manera se podría realizar una evaluación del valor agregado del FMAM en el plano mundial. Sería también posible considerar qué aspectos de la asociación del FMAM han dado buenos resultados y cuáles no. Para hacer frente a estas cuestiones, el grupo recomendó que el ERG4 evaluara los resultados en los planos local, regional y mundial en cada una de las esferas de actividad y evaluara las repercusiones de las opiniones entre los distintos grupos de partes interesadas del FMAM y dentro de ellos. De esa manera el estudio podría evaluar el sistema del FMAM en cuanto red. Asimismo, el Cuarto estudio sobre los resultados globales debería abordar en mayor profundidad las cuestiones sustantivas del FMAM, y no meramente su administración, recurriendo en mayor medida a las últimas publicaciones científicas en áreas con frecuencia polémicas como la congruencia y la competencia en el logro de los objetivos de la conservación de la biodiversidad y la mitigación de la pobreza, y la experiencia de los países y las perspectivas de los clientes.

Las comprobaciones, conclusiones y recomendaciones del Cuarto estudio sobre los resultados globales se incorporarán a los debates y negociaciones de la quinta reposición del FMAM. Está previsto que el proceso de reposición comience con una reunión oficial en noviembre de 2008. Dos o tres reuniones están previstas en 2009, con la posibilidad de otra más a comienzos de 2010. En la reunión de reposición de la primavera de 2009 se presentará un informe provisional del Cuarto estudio sobre los resultados globales. Teniendo en cuenta ese informe provisional, la Secretaría del FMAM preparará, para su debate en la reunión, las recomendaciones normativas propuestas acerca de las cuestiones estratégicas que deberá abordar el Consejo durante el período del FMAM-5. El informe final del Cuarto estudio sobre los resultados globales se presentará en el verano de 2009 y la Secretaría del FMAM formulará recomendaciones normativas revisadas teniendo en cuenta las deliberaciones de la reunión anterior.

NUEVAS CUESTIONES Y PREGUNTAS

La Oficina de Evaluación comenzó sus sesiones de intercambio de ideas sobre el Cuarto estudio sobre los resultados globales en enero de 2008 y en marzo distribuyó un primer proyecto de las nuevas preguntas clave entre sus asesores superiores. En el Presupuesto anual cuatrienal renovable correspondiente al ejercicio de 2009 que la Oficina de Evaluación presentó al Consejo del FMAM el 22 de abril de 2008, se incluyó como anexo una versión revisada de las nuevas preguntas clave. Las observaciones y sugerencias formuladas durante la semana del Consejo del FMAM se tuvieron en cuenta en un documento de exposición de problemas, que se publicó el 7 mayo de 2008. Las sugerencias y comentarios que se presentaron se han tenido en cuenta en este proyecto de mandato.

De acuerdo con los objetivos globales de los anteriores estudios sobre los resultados globales y teniendo en cuenta en particular los artículos 14a y 15 del Instrumento, el objetivo general del Cuarto estudio sobre los resultados globales será:

Evaluar en qué medida el FMAM está logrando sus objetivos e identificar posibles mejoras

El ERG4 estará basado en los objetivos del FMAM tal como aparecen en el Instrumento del FMAM y en los exámenes realizados por la Asamblea, y en la forma elaborada y adoptada por el Consejo del FMAM en las políticas y programas operacionales para las actividades financiadas por el FMAM.

Más que en anteriores estudios sobre los resultados globales, el ERG4 informará sobre los resultados de la cartera de proyectos, la sostenibilidad y el efecto catalizador de esos resultados y los impactos conseguidos en sus esferas de actividad. Hay cinco secciones de preguntas en las que se centrará el estudio. En relación con muchas de las preguntas generales y detalladas de esas secciones, la Oficina de Evaluación del FMAM ha informado ya al Consejo acerca de los logros y progresos conseguidos. El ERG4 tendrá en cuenta esos informes, detectará las deficiencias que deberán revisarse e integrará las comprobaciones en un informe sobre los logros globales que se presentará al Consejo y durante el proceso de reposición. Este informe contendrá las enseñanzas aprendidas y las recomendaciones pertinentes.

En la **primera sección** se evaluará el papel y el valor añadido del FMAM. Esta sección intentará evaluar la pertinencia del FMAM para la arquitectura internacional con el fin de resolver los problemas ambientales mundiales, varios de cuyos acuerdos ambientales multilaterales son elementos constitutivos importantes. Esta arquitectura internacional está cambiando, también con el fin de hacer frente a las nuevas cuestiones y lograr la armonización del apoyo internacional. Asimismo, cada vez se reconoce más abiertamente que el desarrollo sostenible solo puede conseguirse si se plantean adecuadamente cambios dinámicos en la gestión de los recursos naturales. El FMAM no es el único agente y depende de la colaboración, muchas veces en forma de cofinanciamiento, con otros asociados para alcanzar sus objetivos en cuanto instrumento financiero de varios acuerdos ambientales multilaterales. El principio de la adicionalidad ha promovido el mecanismo de asociación del FMAM. Asimismo, se tendrán en cuenta las declaraciones de París y Roma sobre la eficacia de la ayuda y la armonización. El papel y valor añadido del FMAM se examinarán desde la perspectiva de su actual mandato. Esta sección se designará también con el nombre de **sección de las funciones**.

La primera sección estará basada en un examen documental de las publicaciones, documentos e informes disponibles y no supondrá inversiones cuantiosas. La labor será fundamentalmente de carácter interno, pero requerirá exámenes profesionales del estudio documental, para garantizar la calidad.

Los resultados del FMAM constituyen la **segunda** sección objeto de evaluación. El ERG4 responderá a las preguntas referentes a los resultados concretos, cuantificables y verificables (productos e impactos) del FMAM en sus seis esferas de actividad y en las iniciativas de alcance intersectorial, y la forma en que estos logros están relacionados con los resultados previstos de las intervenciones y con los problemas que tratan de resolver. Asimismo, se informará sobre los resultados en niveles diferentes: mundial, regional, nacional y local. Se evaluará el equilibrio entre los beneficios locales y mundiales así como los cambios en el comportamiento de las sociedades que garantizan la sostenibilidad de los beneficios. La cuestión de la sostenibilidad de los resultados se explorará también mediante un estudio en profundidad de los impactos del FMAM en sus esferas de actividad, de alcance mundial, regional, nacional y local. El ERG4 relacionará también los logros con los grupos de países, como los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) y los países menos adelantados (PMA). Esta sección se conocerá también como **sección de los resultados**.

La sección se basará en el ERG3 así como en un gran número de informes de evaluación del FMAM, comenzando con los estudios sobre los programas que se realizaron con ocasión del ERG3, que servirán de base para la actualización de las tres grandes esferas de actividad, así como el estudio sobre los beneficios locales, la evaluación de la bioseguridad, las evaluaciones sobre las carteras de los países, la evaluación conjunta del Programa de Pequeñas Donaciones (PPD), el informe anual sobre los impactos del FMAM y los estudios de evaluación sobre la función catalizadora del FMAM y el fortalecimiento de la capacidad. Además, durante el ERG3 se llevarán a cabo otras dos evaluaciones de las carteras de los países, así como una evaluación del impacto de la esfera de actividad del ozono. Aun cuando esta cobertura sea ya amplia, deberá llevarse a cabo una importante labor adicional: actualización de los estudios de programas y cobertura de

todas las esferas de actividad, así como estudios sobre el terreno (verificación) para garantizar la representatividad de las comprobaciones.

La **tercera sección** es la de la pertinencia del FMAM para las convenciones y convenios mundiales y para los países receptores. Ante todo, el ERG4 establecerá hasta qué punto ha seguido el FMAM las directrices impartidas por las convenciones y convenios. En lo que se refiere a las aguas internacionales, se tendrá en cuenta como indicador de pertinencia la medida en que el FMAM ha conseguido promover y respaldar la colaboración internacional. En segundo lugar, se evaluará la pertinencia del FMAM para las políticas nacionales de medio ambiente y desarrollo sostenible. Otra cuestión abordada en esta sección es hasta qué punto el FMAM ha conseguido respaldar las políticas nacionales de desarrollo sostenible y en qué medida ha podido integrar la consideración de los beneficios ambientales mundiales en esas políticas, de acuerdo con las necesidades y prioridades de los países en cuestión. Esta sección se conocerá también como **sección de la pertinencia**.

Tomando como base el ERG3 y las evaluaciones de las carteras de los países, así como otros informes de evaluación, como la evaluación de la bioseguridad, para esta sección se requerirá sobre todo exámenes de documentos e informes, reforzados y verificados a través de entrevistas, visitas a los países y organismos, y opiniones de las partes interesadas. Durante el ERG4 se llevarán a cabo dos evaluaciones adicionales sobre las carteras de los países.

Las cuestiones del desempeño que afectan a los resultados del FMAM se evaluarán en la **cuarta sección**, cuyo objetivo será investigar si el desempeño responde a las normas internacionales de calidad o si se necesitan mejoras. El ERG4 analizará el sistema de gobierno del FMAM y evaluará hasta qué punto es adecuado y permite una gestión satisfactoria del FMAM. Considerará hasta qué punto se han puesto en práctica las recomendaciones normativas de la Cuarta Reposición. El Examen de mitad de período del Marco de Asignación de Recursos (MAR) se actualizará con el fin de presentar una evaluación final sobre la medida en que el MAR promueve beneficios ambientales mundiales. Se evaluará la

eficacia en función de los costos de las operaciones e intervenciones del FMAM. En esta sección se considerarán las funciones de los componentes del FMAM. Una serie de preguntas estarán relacionadas con el seguimiento y la evaluación, la ciencia y la tecnología y el intercambio de conocimientos: actividades orientadas todas ellas a aumentar la calidad de las intervenciones mediante las enseñanzas aprendidas y la difusión de los conocimientos técnicos disponibles de la máxima calidad. El ERG4 evaluará hasta qué punto el FMAM es una organización de aprendizaje y aplica prácticas internacionales de la máxima calidad en estas cuestiones. Esta sección se conocerá también como **sección del desempeño**.

En esta sección se utilizarán ampliamente los informes de evaluación existentes, muy en especial los informes anuales sobre los resultados y el examen de mitad de período del MAR, así como la Evaluación conjunta del ciclo de actividades y modalidades del FMAM. El ERG3, la Evaluación conjunta del PPD y las evaluaciones de las carteras de los países constituyen también testimonios importantes que se incorporarán en esta sección. Las actividades en curso relacionadas con el informe anual sobre los resultados se integrarán en el ERG4, lo mismo que el examen de mitad de período del MAR. En consecuencia, las actividades adicionales necesarias, en particular un análisis ulterior de las evaluaciones definitivas, las visitas sobre el terreno y a los países y organismos, y las opiniones de las partes interesadas, pueden mantenerse dentro de límites razonables.

La movilización de recursos y la gestión financiera del mismo Fondo constituyen la **quinta sección** contemplada en el ERG4. Mediante una serie de preguntas se evaluará el proceso de reposición y el financiamiento del FMAM a lo largo de su historia, y la gestión del Fondo Fiduciario del FMAM. Además, se informará sobre las normas fiduciarias, la rendición de cuentas y la transparencia del FMAM en las cuestiones financieras generales. Esta sección se basará en el ERG3 y en ella se especificarán las actividades adicionales que deberían realizarse, en particular el análisis de datos y de la cartera de proyectos, exámenes documentales y participación de expertos en el análisis y presentación de informes. Esta sección recibirá también el nombre de **sección de los recursos**.

Estas cinco secciones de preguntas han dado lugar a una primera identificación de preguntas clave y preguntas más específicas a las que el ERG4 deberá dar respuesta, o en relación con las cuales deberá especificar qué se debe hacer para garantizar que se obtengan respuestas en las evaluaciones futuras de la Oficina de Evaluación del FMAM o el Quinto estudio sobre los resultados globales.

PREGUNTAS CLAVE DEL ERG4

En este capítulo se presentan las preguntas clave de las cinco secciones. Muchas de estas preguntas requieren otras más concretas, a fin de que el ERG4 pueda ofrecer respuestas con conocimiento de causa. Estas preguntas parciales se han incorporado en la quinta versión de la matriz de evaluación, que se ha incluido como anexo del presente mandato, en calidad de “labor en marcha”.

PRIMERA SECCIÓN: FUNCIÓN Y VALOR AÑADIDO DEL FMAM

1. ¿Cuál es la función y el valor añadido del FMAM frente a los grandes problemas mundiales del medio ambiente y el desarrollo sostenible?

Esta pregunta clave establecerá el contexto y el marco internacional en que funciona el FMAM. Considerará la interpretación actual de los problemas ambientales mundiales, su dinámica y tendencias, qué es lo que se sabe sobre sus causas y cómo se pueden abordar, así como la función de los acuerdos ambientales multilaterales y el FMAM a la hora de abordar estas cuestiones. La evaluación general del ERG4 sobre los logros del FMAM se compaginará con el marco internacional a fin de llegar a una conclusión sobre el valor añadido del apoyo del FMAM en comparación con el de otros agentes y su contribución a combatir los problemas mundiales del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

SEGUNDA SECCIÓN: RESULTADOS DEL FMAM

2. ¿Qué resultados concretos, cuantificables y verificables ha conseguido el FMAM en las seis esferas de actividad y en las actividades relacionadas con varias esferas?

Esta evaluación presentará un panorama general de los resultados en las esferas de actividad habituales y en las actividades relacionadas con varias de ellas desglosados por esfera de actividad —biodiversidad, cambio climático, aguas internacionales, agotamiento de la capa de ozono, contaminantes orgánicos persistentes y degradación de la tierra— y presentará las enseñanzas aprendidas sobre cada uno de los objetivos estratégicos dentro de las esferas de actividad, cuando corresponda. Informará también sobre la distribución geográfica de esos logros.

3. ¿Qué resultados concretos, cuantificables y verificables ha conseguido el FMAM en apoyo de las prioridades nacionales y locales en favor del desarrollo sostenible?

El ERG4 evaluará hasta qué punto el FMAM ha ayudado a los países receptores a cumplir sus obligaciones en el marco de las convenciones y convenios, así como a desarrollar la capacidad nacional y local en ese sentido, y en qué medida ello ha dado lugar a un aumento de los beneficios ambientales mundiales. Se tendrá también en cuenta la contribución de la transferencia de tecnología en ese sentido y, finalmente, se informará la distribución de esos logros entre los grupos de países, por ejemplo los PEID y los PMA, así como sobre la distribución en las distintas regiones geográficas.

4. ¿En qué medida ha conseguido el FMAM un impacto sostenible en los problemas ambientales mundiales?

Esta pregunta se basará en la labor realizada para el informe anual sobre los impactos. Se llevará a cabo una valoración adicional de las teorías del cambio y de los supuestos sobre las razones por las que las intervenciones pueden conseguir un impacto. Ello forma parte de una evaluación sobre la sostenibilidad del logro de los beneficios ambientales mundiales.

TERCERA SECCIÓN: PERTINENCIA DEL FMAM

5. ¿En qué medida ha seguido el FMAM las directrices impartidas por las convenciones y convenios que lo han designado como instrumento financiero?

El ERG4 relacionará las directrices impartidas por las convenciones y convenios con las estrategias, modalidades y operaciones del FMAM, así como con sus logros, evaluados en las preguntas anteriores. Ello permitirá dilucidar si el FMAM ha seguido o no esas orientaciones.

6. ¿En qué medida ha podido el FMAM promover la cooperación internacional en las esferas ambientales que no se han incluido anteriormente en acuerdos?

El ERG4 realizará una evaluación del apoyo del FMAM a los países para concertar y aplicar acuerdos transfronterizos sobre las aguas internacionales.

7. ¿En qué medida ha podido el FMAM presentar observaciones a las convenciones y convenios acerca de sus directrices, el cumplimiento de estas y los resultados conseguidos, con inclusión de las cuestiones relacionadas con múltiples esferas de actividad?

El ERG4 evaluará la comunicación entre el FMAM y las convenciones y convenios en lo que se refiere a las observaciones que el FMAM les ha presentado acerca de sus resultados, experiencias y enseñanzas aprendidas, así como sobre las actividades y cuestiones relacionadas con múltiples esferas de actividad, y determinará si esas observaciones han ayudado a las convenciones y convenios a mejorar sus directrices y a promover sinergias y reducir posibles conflictos entre ellos.

8. ¿En qué medida ha sido el FMAM pertinente para las políticas nacionales sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible?

Esta pregunta trata de determinar la contribución del apoyo del FMAM al programa de desarrollo sostenible y a las prioridades ambientales de los países y la posibilidad de integrar las cuestiones ambientales mundiales en el programa de lucha contra la pobreza y/o de desarrollo de los países receptores, con inclusión de las soluciones de compromiso. También se considerará aquí si el país es realmente el titular de la cartera.

CUARTA SECCIÓN: CUESTIONES DEL DESEMPEÑO QUE AFECTAN A LOS RESULTADOS DEL FMAM

9. ¿Es el sistema de gobierno del FMAM adecuado y está a la altura de las normas internacionales?

Esta pregunta se basará en el ERG3 y considerará el papel y la eficacia del Consejo y determinará hasta qué punto el FMAM tiene un sistema de gobierno transparente. Este sistema se comparará con el de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y otros fondos y programas mundiales semejantes. Se valorará la capacidad de respuesta del Consejo a las directrices de las convenciones y convenios y a las necesidades de los países receptores, así como la forma en que el Consejo ha tomado nota de la adopción de sus decisiones.

10. ¿En qué medida ha conseguido el MAR asignar el financiamiento de manera que se consigan los máximos beneficios ambientales mundiales?

El examen de mitad de período del MAR se habrá presentado al Consejo en noviembre de 2008. El mandato de este examen contiene las preguntas que se abordarán, y las comprobaciones se incorporarán en el ERG4. En los meses restantes hasta la conclusión del ERG4, esas comprobaciones se actualizarán teniendo en cuenta la información y los datos más recientes sobre la aprobación y las nuevas pruebas que puedan recopilarse y analizarse.

11. ¿En qué medida ha demostrado el FMAM ser eficiente y eficaz en función de los costos para conseguir los resultados en cada una de las esferas de actividad?

El ERG4 evaluará hasta qué punto el FMAM ha sido eficiente en lo que respecta al financiamiento, los recursos humanos y el tiempo empleado. En la medida de lo posible, estos costos se compararán con actividades similares de otros organismos, lo que permitirá una evaluación de la eficacia en función de los costos de las intervenciones del FMAM. Se examinará la posibilidad de presentar información desglosada por esfera de actividad sobre la distribución geográfica y por grupos de

países, así como por organismo y modalidad del FMAM, que se pondrán en relación con su ventaja comparativa para abordar cuestiones específicas dentro del FMAM. Asimismo, se plantearán aquí cuestiones como la reforma del ciclo de proyectos y el cofinanciamiento, ya que repercuten en la eficacia en función de los costos de las inversiones del FMAM.

12. ¿En qué medida la composición, estructura y división de funciones y responsabilidades del FMAM están en consonancia con su mandato, operaciones y asociaciones?

Tomando como base el ERG3, esta pregunta abordará los aspectos del FMAM relacionados con la interconexión y la asociación: ¿Es el actual modelo organizativo el mejor posible para el FMAM? ¿Cuáles son sus costos asociados y en qué medida es funcional y eficiente? Se evaluarán aquí la función y las tareas de todos los componentes del FMAM, así como el desempeño y la ventaja comparativa de los Organismos del FMAM.

13. ¿La Política de seguimiento y evaluación del FMAM y su aplicación están en consonancia con las normas internacionales?

El ERG4 evaluará si la Política de seguimiento y evaluación del FMAM está en consonancia con las normas internacionales y hasta qué punto ha sido eficaz su aplicación. La parte correspondiente a la evaluación, en particular la función y el desempeño de la Oficina de Evaluación del FMAM, será evaluada independientemente por un grupo de profesionales integrado por especialistas de prestigio internacional que utilizarán para el examen un marco que ha sido adoptado en tres comunidades de evaluación profesional (la Red de Evaluación del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas y el Grupo de Cooperación sobre Evaluación de las instituciones financieras internacionales). Las cuestiones relacionadas con el seguimiento y la calidad de la evaluación en los organismos tendrán en cuenta la labor del Informe anual sobre los resultados.

14. ¿Qué resultados ha conseguido el FMAM en cuanto organización de aprendizaje, con inclusión de los últimos adelantos de la ciencia y la tecnología?

Se examinarán los mecanismos de intercambio de conocimientos y de observaciones para ver hasta qué punto el FMAM es una organización de aprendizaje que adopta los medios para que su futuro esté basado en las experiencias del pasado. Se prestará especial atención a la forma en que el FMAM ha aprendido de las mejores prácticas disponibles, inclusive en el campo de la ciencia y la tecnología, así como la contribución del STAP a mejorar las estrategias e intervenciones del FMAM.

QUINTA SECCIÓN: MOVILIZACIÓN DE RECURSOS Y GESTIÓN FINANCIERA

15. ¿Cuál ha sido la eficacia del FMAM en la movilización de recursos para abordar los problemas mundiales del medio ambiente y el desarrollo sostenible?

El ERG4 evaluará los esfuerzos para dar a conocer los procedimientos, estrategias y éxitos del FMAM. Una perspectiva histórica sobre el proceso de reposición y la forma en que ha movilizado recursos para las cuestiones ambientales mundiales dará lugar a una evaluación sobre la medida en que estos recursos han permitido al FMAM cumplir las directrices impartidas por las convenciones y convenios y hacer frente a los problemas ambientales mundiales. El financiamiento del FMAM se comparará con las reposiciones y el financiamiento de otras organizaciones internacionales y fondos y programas mundiales. Se examinará también la adicionalidad del financiamiento.

16. ¿Cómo se han gestionado en el conjunto del FMAM los recursos humanos, financieros y administrativos?

El ERG4 evaluará el papel y funcionamiento del Depositario del FMAM, así como las normas fiduciarias del FMAM, y la forma en que se gestionan los recursos humanos y administrativos para lograr el mayor apoyo posible a las intervenciones del FMAM.

APÉNDICE B

SIGLAS

ERG3	Tercer estudio sobre los resultados globales del FMAM
ERG4	Cuarto estudio sobre los resultados globales del FMAM
FECC	Fondo especial para el cambio climático
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FPMA	Fondo para los países menos adelantados
PPD	Programa de Pequeñas Donaciones
STAP	Grupo Asesor Científico y Tecnológico



fmam

FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL

OFICINA DE EVALUACIÓN

WWW.GEFEO.ORG