



ERG3: Mejores resultados en defensa del medio ambiente

Tercer estudio sobre los resultados globales del
Fondo para el Medio Ambiente Mundial

VERSIÓN RESUMIDA

Junio de 2005

© 2005 Oficina de Seguimiento y Evaluación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Internet: www.thegef.org
Correo electrónico: gefteam@thegef.org

Reservados todos los derechos.

Las comprobaciones, interpretaciones y conclusiones que se formulan en esta publicación son las de sus autores y no reflejan, necesariamente, la opinión del Consejo del FMAM ni de los gobiernos representados en éste.

La Oficina de Seguimiento y Evaluación del FMAM no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, colores, denominaciones y demás información que aparezca en cualquier mapa contenido en este volumen no suponen juicio alguno por parte del FMAM respecto de la situación jurídica de ningún territorio, ni respaldo o aceptación de tales fronteras.

Derechos y autorizaciones

El material contenido en esta publicación está protegido por derechos de autor. La reproducción y/o transmisión no autorizadas de la totalidad o parte de esta publicación puede constituir una violación de la legislación pertinente. El FMAM alienta la difusión de su trabajo y, en general, dará su autorización prontamente.

ISBN: 0-0000-0000-0

Fondo para el Medio Ambiente Mundial

Director de la Oficina de Seguimiento y Evaluación: Robert D. van den Berg
Jefe de proyecto, Oficina de Seguimiento y Evaluación: Claudio R. Volonte

Equipo a cargo del ERG3: ICF Consulting y asociados
1725 I Street, NW, Suite 1000
ICF CONSULTING
Washington, DC 20006
www.icfconsulting.com



PUBLICACIÓN GRATUITA

Índice

Prólogo	v
Prefacio	ix
Equipos que participaron en el Tercer estudio sobre los resultados globales del FMAM	xi
Propósito y alcance del estudio	1
Principales comprobaciones	3
Resultados en las esferas de actividad	3
Programación estratégica para la obtención de resultados a nivel de las esferas de actividad	4
Programación estratégica para la obtención de resultados a nivel de los países	6
Nivel de respuesta del FMAM a las orientaciones de los convenios y convenciones	7
Gestión de la información en la red del FMAM	9
Responsabilidades y administración de la red	9
Programa de Pequeñas Donaciones (PPD)	12
Principales recomendaciones	15
Programación para la obtención de resultados a nivel de las esferas de actividad	15
Programación para la obtención de resultados a nivel de los países	16
Nivel de respuesta a las orientaciones de los convenios y convenciones	17
Gestión de la información en la red que conforma el FMAM	17
Responsabilidades y administración de la red	18
Programa de Pequeñas Donaciones	19

Enfoque y metodología	21
Dificultades que planteó la evaluación y estrategias aplicadas	21
Elementos del enfoque adoptado para el ERG3	23
Análisis de las esferas de actividad	25
Análisis de la cartera (Punto I.E del mandato)	25
Biodiversidad (Puntos I.A y I.B del mandato)	25
Cambio climático (Puntos I.A y I.B del mandato)	29
Aguas internacionales (Punto I.A del mandato)	32
Agotamiento de la capa de ozono (Puntos I.A y I.B del mandato)	34
Degradación de la tierra (Punto I.C del mandato)	36
Contaminantes orgánicos persistentes (Punto I.C. del mandato)	37
Capacidad de respuesta del FMAM a las convenciones y convenios (Punto IV.C del mandato)	38
Logro y sostenibilidad de los beneficios ambientales mundiales	41
Comprobaciones (Puntos I.D, II.A, II.B y II.C del mandato)	42
Desafíos y soluciones estratégicas de compromiso	42
Recomendaciones	43
El FMAM, agente catalizador	45
Impactos catalizadores: alcance y factores (Puntos III.A y III.B del mandato)	45
Prioridades nacionales de los países receptores (Punto IV.E del mandato)	48
Distintos niveles de capacidad de los PEID, los PMA y las economías en transición (Punto IV.F del mandato)	50
Efectos de las estructuras del FMAM en el desempeño: la red del FMAM	53
Comprobaciones (Puntos IV.A, IV.B y IV.G del mandato)	53
Desafíos y soluciones de compromiso estratégicas	57
Recomendaciones	59
Procedimientos del FMAM	61
Ciclo de proyectos del FMAM (Punto V.A del mandato)	61
Desafío de la gestión de la información para el FMAM (Punto V.B del mandato)	64
Referencias	67
Notas	68
Anexo 1: Aclaraciones del mandato del ERG3	71
Anexo 2: Mandato completo del Tercer estudio sobre los resultados globales del FMAM	73
Siglas	80

Prólogo

Los donantes reponen los recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial cada cuatro años. Idealmente, toda reposición debería basarse en los logros alcanzados hasta ese momento y en los problemas que se deben abordar en los años venideros. La cuarta reposición de los recursos del FMAM, cuyas negociaciones y decisiones se llevarán a cabo en el segundo semestre de 2005, se basará en la información sobre los logros del FMAM presentada en esta tercera versión del "Estudio sobre los resultados globales" (ERG). En él se presenta un panorama general de los resultados conseguidos en la tarea de abordar los problemas ambientales de alcance mundial y se analiza el funcionamiento del FMAM como una red y asociación de instituciones y organizaciones. Dado que el FMAM es el principal mecanismo de financiamiento de varios convenios y convenciones ambientales de carácter internacional, en el informe se examina la labor de los gobiernos orientada a mejorar el medio ambiente mundial. Se ofrece, además, una indicación sobre el estado de algunas de las cuestiones más apremiantes sobre esta materia.

Es importante moderar de inmediato toda impresión de que el FMAM, por sí solo, podría resolver los problemas relativos al medio ambiente mundial. La comunidad internacional gasta actualmente unos US\$500 millones al año para abordar

estas cuestiones a través del FMAM. Se trata de problemas de enorme magnitud, y cualquier solución requeriría la decidida participación de muchos otros agentes. La cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) continúa aumentando, y lo mismo ocurre con la extinción de especies animales y vegetales. La contaminación y el tratamiento de desechos plantean grandes 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. Ante todos estos problemas, el aporte del FMAM debe considerarse desde la perspectiva adecuada, es decir, como un elemento catalizador o innovador, y no como proveedor directo de bienes públicos internacionales.

Mi opinión personal sobre este estudio es que constituye una base sólida para las deliberaciones y decisiones relativas a la cuarta reposición de los recursos del FMAM. Se han abordado los puntos planteados en el mandato del estudio, y se presenta un panorama fidedigno del estado actual de los conocimientos en el FMAM acerca de los resultados obtenidos. Además, se presenta un interesante cuadro del FMAM como una red de organizaciones e instituciones. El informe es cohe-

rente con la metodología utilizada en el informe inicial y el informe provisional. El estudio se apoya en la recopilación de datos y en análisis basados en el examen de la literatura sobre la materia, pruebas derivadas de las evaluaciones realizadas en el FMAM (principalmente estudios de la Oficina de Seguimiento y Evaluación del FMAM), además de extensas consultas con partes interesadas y visitas a los países.

El estado actual de los conocimientos acerca de los resultados del FMAM, así como las deficiencias relativas a dichos resultados, se presentan en forma adecuada. Además, se señalan las opciones estratégicas que tiene el FMAM para alcanzar (y mantener) estos resultados. Se subrayan las dificultades que supone mantener dichos resultados y se presta debida atención a la función catalizadora que cumple el FMAM. Por último, pero no menos importante, en el estudio se formulan numerosas recomendaciones y sugerencias para intensificar la orientación del FMAM hacia la obtención de resultados durante el cuarto período de reposición de sus recursos.

Cabe hacer notar que en el ERG3 no se realizó una evaluación empírica independiente de los resultados ambientales alcanzados por el FMAM. Ello no fue posible debido a las limitaciones de tiempo del estudio. Para explicar esta situación, es preciso remontarse a los orígenes del ERG3. El Consejo del FMAM atribuía gran importancia al grado de independencia del equipo a cargo del ERG3 con respecto a la administración del FMAM y dedicó tiempo y energía adicionales para asegurarse de que ese fuera el caso. Durante el primer semestre de 2004, cuando se iniciaron los preparativos para el Tercer estudio sobre los resultados globales del FMAM, la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Secretaría del FMAM aún no gozaba de plena independencia. Por esa razón, el Consejo decidió ocuparse de la redacción final del mandato del estudio. Esa tarea llevó más tiempo de lo previsto inicialmente, por lo que el proceso de licitación para el estudio comenzó relativamente tarde, en junio de 2004. El estudio se inició en septiembre de ese mismo año, con lo que se redujo en medida apreciable el tiempo efectivo disponible para el mismo, ya que éste tenía que estar terminado en abril de 2005 para que pudiera utilizarse en el proceso de reposición de los recursos. Dado el alcance y la amplitud de los puntos planteados en el mandato, no fue posible reunir datos empíricos sobre los resultados ambientales.

El proceso de licitación estuvo a cargo del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial durante ju-

lio y agosto de 2004, y se llevó a cabo en forma oportuna y profesional. ICF Consulting y sus socios internacionales se adjudicaron la licitación, y en agosto y principios de septiembre de 2004 se realizaron las negociaciones del contrato. Además, a principios de septiembre asumí el cargo de director de Seguimiento y Evaluación. Con mi llegada, la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Secretaría del FMAM se transformó en la Oficina de Seguimiento y Evaluación del FMAM, de carácter independiente. Tal como lo exige el mandato del ERG3, en mi calidad de director de Seguimiento y Evaluación, me correspondió supervisar el proceso y asegurar que se cumpliera el mandato. Asimismo, como parte del apoyo técnico se estableció un grupo asesor de alto nivel, que debía rendir informes directamente a mí y formular comentarios por escrito sobre todos los documentos que debían prepararse.

El Consejo del FMAM, en su sesión de noviembre de 2004, me pidió que colaborara con el equipo a cargo del estudio para asegurar la coherencia y calidad de los análisis sobre el terreno que éste debía realizar. A tales efectos, se llevaron a cabo nuevas conversaciones con el equipo responsable del estudio acerca de la composición de los equipos que irían a terreno y los preparativos para las visitas de campo. Con el fin de presenciar la labor del equipo, participé plenamente en una visita sobre el terreno y reunión regional. Esta experiencia me permitió llegar a una conclusión satisfactoria acerca del grado de preparación y apertura del equipo en cuestión.

La principal manera en que el equipo a cargo del estudio abordó las limitaciones de tiempo fue reunir un grupo numeroso formado, en su mayoría, por expertos con vasta experiencia. Este planteamiento es acertado en sí mismo, pero produjo algunas dificultades imprevistas cuando se comprobó que no se podría establecer un orden de secuencia adecuado de las actividades. Idealmente, el examen documental de las pruebas derivadas de las evaluaciones realizadas tendría que haber terminado antes de que se realizaran las visitas sobre el terreno y las consultas con las partes interesadas. Si se hubiese contado con tiempo suficiente, se podría haber preparado un programa más sistemático para verificar la realidad de lo que se señala en la literatura y las comprobaciones de las evaluaciones efectuadas durante las visitas sobre el terreno. En la práctica, el examen documental y las visitas sobre el terreno y las consultas tuvieron que realizarse en forma paralela. En mi opinión, estas dificultades crearon inquietud, en primer lugar,

acerca de la calidad de la labor en el terreno y, en segundo lugar, sobre las comprobaciones (o la ausencia de éstas) en las primeras etapas del análisis. Estas inquietudes fueron planteadas por varios miembros del Consejo en noviembre de 2004 (acerca de la calidad de las visitas sobre el terreno) y en febrero de 2005 (con respecto a la ausencia de comprobaciones sobre los resultados del FMAM), y por el grupo asesor de alto nivel en diversas ocasiones.

Desde el punto de vista logístico, no fue fácil organizar las visitas sobre el terreno. Con frecuencia hubo que cambiar las fechas y programas, a veces a último minuto. En noviembre, el equipo a cargo del estudio había prometido que su participación en tales visitas sería en un nivel adecuado (presencia de integrantes de nivel superior e intermedio) y que también participarían en ellas contrapartes de los países en desarrollo. Ello ocurrió en la mayoría de los talleres y visitas sobre el terreno, pero no en todos. La carga de trabajo aumentó cuando, a pedido del Consejo, se agregaron algunos talleres (en particular, en Cuba y Fiji) y una reunión informal con miembros del Consejo en París en febrero de 2005. En general, los talleres regionales tuvieron un buen número de participantes.

A pesar de que estas limitaciones y las reuniones y actividades adicionales redujeron aún más el tiempo disponible, el equipo ha manejado el proceso de una manera verdaderamente ejemplar. Muchos jefes de evaluación habrían opuesto resistencia frente a tal presión y pedido más tiempo para entregar el informe final. El equipo a cargo del estudio, bajo la dirección de Mark Wagner, no hizo tal cosa y ha logrado llevar a cabo todo el proceso en forma sobresaliente y dentro de los plazos establecidos. Teniendo en cuenta su magnitud y alcance, este esfuerzo es digno de aplauso.

Durante la realización del estudio, el equipo siguió los consejos del grupo asesor de alto nivel de diversas maneras. Además, la relación del equipo con el Consejo del FMAM y sus miembros ha ayudado a concentrar el estudio en las cuestiones que revisten importancia para el proceso de reposición de recursos del FMAM.

En muchos sentidos, el Tercer estudio sobre los resultados globales fue un esfuerzo de alcance internacional y, por lo tanto, hay muchas personas en todo el mundo a las que se debe agradecer el haberlo hecho posible. En primer lugar, debemos reconocer la labor del equipo de ICF Consulting a car-

go del ERG3, dirigido por Mark Wagner, y del equipo de apoyo de la Oficina de Seguimiento y Evaluación del FMAM, dirigido por Claudio Volonte. Ambos equipos se aseguraron de que el informe final fuera técnicamente adecuado y se preparara con gran profesionalismo. La Oficina de Seguimiento y Evaluación del FMAM en su conjunto participó en el ejercicio y proporcionó insumos esenciales durante la preparación de los estudios relativos a las tres esferas de actividad principales del FMAM que constituyeron la base de la evaluación de los resultados que se presenta en el ERG3. El grupo asesor de alto nivel, presidido por Nancy McPherson, formuló importantes observaciones que impulsaron al equipo a cargo del estudio a mejorar la calidad del análisis y del informe final.

Agradecemos, asimismo, la activa participación de los miembros del Consejo, desde la preparación y aprobación del mandato, hasta las numerosas observaciones sobre varios de los documentos preparados por el equipo a cargo del estudio. El personal de la Secretaría del FMAM, de sus Organismos de Ejecución y de las secretarías de los convenios y convenciones internacionales, así como varios integrantes del Grupo Asesor Científico y Tecnológico (STAP), dedicaron muchas y valiosas horas de su tiempo durante todo el proceso. También quisiera expresar mi agradecimiento por el aporte extremadamente dinámico y abierto de los coordinadores del FMAM y representantes de muchas organizaciones no gubernamentales (ONG) de todo el mundo que participaron en el amplio proceso de consultas realizado por el equipo a cargo del estudio, tal vez el de mayor alcance en la historia del FMAM. Por último, aunque no menos importante, deseo expresar mi agradecimiento a los gobiernos nacionales y locales, y a los equipos a cargo de los proyectos del FMAM, que nos abrieron sus puertas para compartir su experiencia durante las visitas realizadas por los equipos participantes en el ERG3. Aunque en un informe de este tipo es imposible reseñar con precisión la diversa gama de actividades que realiza el FMAM, los proyectos visitados ayudaron al equipo responsable del estudio a reconocer la riqueza y singularidad de la experiencia del FMAM.

Rob D. van den Berg

Director, Seguimiento y Evaluación

Prefacio

El equipo a cargo del Tercer estudio sobre los resultados globales del FMAM (ERG3), que se llevó a cabo entre septiembre de 2004 y junio de 2005, recibió la misión de evaluar: 1) los resultados de las actividades del FMAM, 2) la sostenibilidad de los resultados a nivel nacional, 3) el FMAM como institución catalizadora, 4) las políticas, estructura institucional y asociaciones del FMAM, y 5) sus procedimientos de implementación y ejecución. Desde un principio, nuestro equipo consideró la evaluación como una oportunidad para evaluar los progresos de las actividades del FMAM y para sentar las bases de futuras evaluaciones.

Este criterio fue fundamental para evitar una evaluación estática de una institución dinámica y en evolución como el FMAM. Así, en el ERG3 se intentó poner todos los análisis, comprobaciones y recomendaciones en el contexto del futuro. Concretamente, nos planteamos la siguiente pregunta: “¿Qué información se necesitará en el ERG4 y otras evaluaciones futuras para llevar a cabo los análisis, y en qué medida el hecho de contar con esta información asegurará el éxito del FMAM?”

Uno de los principales desafíos del ERG3 fue recopilar información y evaluar los resultados. Si bien estos últimos son fundamentales para el éxito de los proyectos y los resultados globales son esenciales para el proceso de evaluación, esa información no siempre está disponible en el sistema del FMAM. Ello se puede atribuir a diversos factores, pero princi-

palmente a los limitados datos de referencia, la falta de coherencia entre lo que se ha de medir y la manera de hacerlo, la gran variedad de proyectos con objetivos diferentes, y la introducción de nuevos sistemas centralizados para la recopilación de datos. A todos estos factores se agregan las grandes expectativas de lograr beneficios para el medio ambiente mundial.

Es evidente que desde que se llevó a cabo el ERG2 cuatro años atrás, el sistema del FMAM se ha perfeccionado, todas las partes interesadas están más informadas y se han mejorado los procedimientos. Con todo, es necesario prestar más atención a ciertos aspectos básicos. En particular, para asegurar la solidez del FMAM, debe haber un diálogo permanente con respecto al establecimiento de los datos de referencia y, concretamente, sobre la manera de definir estos últimos cuando en realidad se está frente a un blanco en constante movimiento (por ejemplo, se catalogan especies adicionales o se descubren existencias abandonadas de contaminantes orgánicos persistentes).

Además, medir resultados comparándolos con datos de referencia que suelen cambiar puede ser una tarea difícil, y si bien se están logrando mejoras en la recopilación, verificación y análisis de los datos, es fundamental llegar a un acuerdo sobre ciertos procedimientos sencillos para la medición de los resultados. Para hacer un seguimiento de los progresos logrados será más práctico utilizar indicadores de resultados sencillos.

llos en lugar de complejos sistemas de medición que requieran un uso intensivo de recursos. Para almacenar este universo de datos en constante crecimiento y hacer posibles las evaluaciones en el futuro, se requerirán sistemas centralizados, transparentes y accesibles a todas las partes.

La colaboración es fundamental para tener éxito. A fin de mejorar los efectos directos y los resultados habrá que promover el reconocimiento incipiente del FMAM como una red, es decir, la colaboración entre las partes de las diversas instituciones que centran la atención en el FMAM. Al reconocer las ventajas de esta red, es posible aumentar la eficacia del FMAM, pero para ello se requerirá el compromiso y la voluntad de trabajar para el provecho de todos, de sacrificar los propios intereses por el bien general del sistema.

Durante el estudio sobre el terreno que formó parte de nuestra evaluación, el equipo del ERG3 sostuvo conversaciones con más de 600 partes interesadas en el FMAM: funcionarios de los gobiernos nacionales, Organismos y Entidades de Ejecución, ONG, jefes de proyectos del FMAM, y representantes del sector privado y la sociedad civil, además de representantes del Consejo del FMAM, la Secretaría del FMAM, y el Grupo Asesor Científico y Tecnológico (STAP). El liderazgo de la Oficina de Seguimiento y Evaluación, en particular de su director recientemente nombrado, Robert van den Berg y sus

colaboradores, sobre todo Claudio Volonte, fue fundamental para el éxito de este estudio y permitió orientar nuestra labor con mayor precisión que la que habría sido posible en otras circunstancias. Su ayuda en la formación de un grupo asesor de alto nivel y la coordinación de las relaciones con dicho grupo fue también muy importante. Además, el aporte del grupo asesor de alto nivel contribuyó a mejorar la calidad de la evaluación.

Todos los grupos con los que interactuamos mostraron un alto grado de compromiso con el FMAM y su mandato, gran entusiasmo por la labor entre manos y el deseo de demostrar resultados satisfactorios. Confiamos en que las recomendaciones formuladas en el ERG3 ayudarán a promover el programa del FMAM para lograr beneficios para el medio ambiente mundial de una manera sostenible.

Por último, quisiera agradecer personalmente a mis colegas de ICF Consulting y a nuestros asociados regionales por su creatividad, consideración y esmero en esta evaluación.

Mark C. Wagner

Jefe del equipo a cargo del ERG3

y primer vicepresidente

ICF Consulting

Equipos que participaron en el Tercer estudio sobre los resultados globales del FMAM

Equipo a cargo del ERG3

ICF Consulting

Mark Wagner, jefe de equipo
Christopher Durney
Will Gibson
Abyd Karmali
Walter Palmer
Polly Quick

Asociados

ICF-EKO (Federación de Rusia)

Olga Varlamova

Equipo de apoyo del ERG3

ICF Consulting

Paula Aczel
Joana Chiavari
Chiara D'Amore
Craig Ebert
David Hathaway
Alan Knight
Johanna Kollar
Daniel Lieberman
Pamela Mathis
Jeremy Scharfenberg
Marian Martin Van Pelt
Jessica Warren

Asociados

Africon (Sudáfrica)

Joseph Asamoah
Thomas van Viegen

Centre for Environmental Education (India)

R. Gopichandran

ICF-EKO (Federación de Rusia)

Svetlana Golubeva

Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (México)

Alberto Güitrón

Equipo de la Oficina de Seguimiento y Evaluación del FMAM asignado al ERG3

Robert van den Berg, director
Claudio Volonte, especialista superior en Seguimiento y Evaluación
Aaron Zazueta, especialista superior en Seguimiento y Evaluación
Siv Tokle, especialista superior en Seguimiento y Evaluación
Juan José Portillo, oficial de proyecto
Joshua Brann, oficial subalterno adjunto

Grupo asesor de alto nivel

Prof. Zhaoying Chen, director del Centro Nacional de Evaluación Científica y Tecnológica de China
Dr. Lawrence Haddad, director del Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex, Reino Unido
Dra. Alcira Kreimer, consultora independiente
Dra. Uma Lele, asesora superior del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial
Sra. Nancy MacPherson, asesora superior en evaluación del desempeño, UICN–Unión Mundial para la Naturaleza



Propósito y alcance del estudio

La finalidad del Tercer estudio sobre los resultados globales (ERG3), encargado por el Consejo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), es “evaluar la medida en que el FMAM ha logrado o se encamina a lograr sus principales objetivos, consignados en su Instrumento Constitutivo (FMAM, 1994) y en las decisiones ulteriores del Consejo y la Asamblea del FMAM, incluidos documentos básicos como la Estrategia Operacional y las recomendaciones de política convenidas como parte de la tercera reposición de los recursos del Fondo Fiduciario del FMAM” (GEF/C.23/4, 2004). El alcance del ERG3 se define en el mandato del Tercer estudio sobre los resultados globales del FMAM (Anexo 2), aprobado el 21 de mayo de 2004 por el Consejo del FMAM, que abarca cinco temas principales: 1) resultados de las actividades del FMAM; 2) sostenibilidad de los resultados a nivel nacional; 3) el FMAM como institución catalizadora; 4) políticas, estructura institucional y asociaciones del FMAM, y 5) procedimientos de implementación y ejecución del FMAM.

En esta versión resumida del ERG3, el abundante material reunido durante la realización del estudio se presenta en una forma fácil de asimilar para las autoridades responsables de adoptar decisiones. La atención se centra en las principales comprobaciones y recomendaciones del ERG3 porque, desde el comienzo del proceso de preparación del estudio, éste ha sido el tema de mayor interés para el Consejo del FMAM y para las demás partes interesadas. En numerosas ocasiones se expresó al equipo del ERG3 que era fundamental señalar claramente cuáles han sido los resultados del FMAM. Se le pidió además que indicara sin lugar a dudas los puntos fuertes y las deficiencias del FMAM y que señalara el camino a seguir mediante la formulación de recomendaciones prácticas que se pudieran aplicar sin demora y que, con la debida atención constante, permitieran mejorar los procesos, sistemas y mecanismos del FMAM para generar resultados.

La organización de esta versión resumida es similar a la del informe completo, con la excepción de que las principales comprobaciones y recomendaciones aparecen en primer lugar.



Principales comprobaciones

En este Tercer estudio sobre los resultados globales del FMAM (ERG3) se hicieron comprobaciones en siete ámbitos principales: 1) los resultados en cada una de las esferas de actividad; 2) la programación estratégica para la obtención de resultados a nivel de las esferas de actividad; 3) la programación estratégica para la obtención de resultados a nivel de los países; 4) respuesta a las orientaciones de los convenios y convenciones; 5) la gestión de la información y la difusión de conocimientos; 6) las responsabilidades y coordinación de la red que conforma el FMAM, y 7) el Programa de Pequeñas Donaciones (PPD).

Resultados en las esferas de actividad

El FMAM ha conseguido resultados significativos, particularmente en lo que respecta a los efectos directos, en las esferas de la diversidad biológica, el cambio climático, las aguas internacionales y el agotamiento de la capa de ozono, y está en condiciones de lograr resultados importantes en las esferas incorporadas recientemente, a saber, la degradación de la tierra y los contaminantes orgánicos persistentes (COP).

En opinión del equipo del ERG3, el programa sobre diversidad biológica del FMAM, que probablemente sea el mayor mecanismo de financiamiento público del mundo para la conservación de la biodiversidad en los países en desarrollo, ha producido un impacto notable en la desaceleración o reducción de la pérdida de diversidad biológica. Lamentablemente, las tendencias mundiales de la pérdida de biodiversidad siguen siendo desalentadoras. El FMAM ha producido efectos directos significativos en materia de conservación de la diversidad biológica gracias a las zonas protegidas. En efecto, muchos atribuyen al FMAM el estar ayudando a lograr la meta de poner bajo protección el 10% de la superficie terrestre. Hasta fines del ejercicio de 2004, el FMAM había apoyado inversiones en zonas protegidas que constituyen casi el 17% del total de la superficie terrestre protegida (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos (UICN), 2003). El FMAM también ha contribuido a mejorar las condiciones en que se produce la conservación de la diversidad biológica y su aprovechamiento sostenible, y ha superado con creces las metas a mediano plazo establecidas en el acuerdo relativo a la tercera reposición de recursos para esta

esfera de actividad (GEF/R.3/38.2000). Con todo, los efectos directos relacionados con el acceso a los recursos genéticos y la participación en los beneficios derivados de su utilización, que constituye el tercer objetivo del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), han sido menos favorables (sobre esta materia se han dado menos orientaciones al FMAM).

En la esfera de actividad del cambio climático, aunque la función del FMAM es relativamente modesta en lo que respecta a la desaceleración del cambio climático mundial, la cartera del FMAM ha conseguido resultados satisfactorios (habida cuenta de sus limitados recursos), que superan sus objetivos provisionales de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) establecidas por el acuerdo sobre la tercera reposición y lo ha hecho de forma cada vez más eficaz en función de los costos. Asimismo, el FMAM ha desempeñado una importante función catalizadora en favor del desarrollo y transformación de los mercados de energía y la movilidad de los países en desarrollo, en particular mediante su cartera de proyectos de eficiencia energética. Los resultados de la transformación del mercado en el bloque de proyectos de energía renovable han sido más heterogéneos, aunque se han observado algunos resultados positivos.

El programa del FMAM relativo a las aguas internacionales ha producido cierto impacto en términos de reducción del estrés ambiental, particularmente en el mar Negro-Danubio y en el lago Victoria. Sin embargo, dado que solamente algunos de los proyectos sobre aguas internacionales han iniciado la etapa de ejecución en el marco de un programa de acción estratégico, aún es muy pronto para informar sobre los impactos en cuanto al mejoramiento ambiental. En general, los efectos directos del programa sobre aguas internacionales han sido importantes y se prevé que con el tiempo se traducirán en impactos en términos de reducción del estrés ambiental y mejora del medio ambiente. Este programa ha superado las metas de desempeño a mediano plazo establecidas en el acuerdo sobre la tercera reposición de recursos. El programa ha apoyado la negociación y aplicación de varios convenios y convenciones mundiales y regionales; ha sido un agente eficaz para la introducción de reformas institucionales, jurídicas y de las políticas, y ha servido de ejemplo de las ventajas de identificar e incorporar sistemáticamente las lecciones aprendidas a través de la Red sobre recursos e intercambio de cono-

cimientos en el ámbito de las aguas internacionales (IW:LE-ARN). No obstante, para mejorar los resultados se requiere una mayor cooperación a nivel regional, mayor coherencia en las asociaciones estratégicas y una gestión y supervisión más firmes en el terreno.

En lo que respecta al agotamiento de la capa de ozono, básicamente el FMAM ha conseguido su principal objetivo: eliminar el consumo (es decir, la producción, exportación e importación) y las emisiones de sustancias que agotan la capa de ozono en los países con economías en transición; la meta convenida de eliminar gradualmente esas sustancias se ha logrado en un 99%. El paso siguiente es que la Secretaría del FMAM se coordine con la Secretaría del Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal con respecto al estado de la eliminación gradual de los hidroclorofluorocarbonos (HCFC) y el bromo de metilo.

En las esferas de la degradación de la tierra y los contaminantes orgánicos persistentes (COP), el equipo del ERG3 constata que hay señales positivas; en particular, los programas en estas esferas parecen estar en condiciones de aprender de la experiencia de otras esferas más maduras, pero es prematuro determinar la probabilidad de que se produzcan resultados. En lo que respecta a los COP, se han hecho importantes progresos en la puesta en práctica de las orientaciones del convenio respectivo a través del financiamiento de planes nacionales de ejecución en más de 100 países, y es probable que el planteamiento relativamente directo con respecto a la gestión de los productos químicos permita lograr una clara cadena de resultados, sobre todo si se adoptan las medidas adecuadas para establecer datos de referencia sobre salud humana y medio ambiente

Programación estratégica para la obtención de resultados a nivel de las esferas de actividad

En el ERG2 se recomendó que el FMAM dejara de concentrarse en la aprobación de proyectos, para pasar a orientarse a los resultados y la calidad. En general, el equipo del ERG3 ha observado que se han tomado medidas acertadas en esa dirección, y si bien se han logrado resultados significativos, aún queda mucho por hacer en lo que respecta al enfoque en los resultados y en la gestión de éstos. En particular, la aclaración y mayor coherencia de la dirección estratégica en cada una de las esferas de actividad constituyen un avance importante hacia una programación más eficaz para obtener resultados en ese nivel, y para crear indicadores de resultados significativos y hacer su seguimiento.

Mayor coherencia de la orientación estratégica

La orientación estratégica en el FMAM no ha sido uniforme: ha abundado en algunas esferas, pero ha estado claramente ausente en otras. Por ejemplo, como parte de un marco general de planificación estratégica, en 2003 se emitieron nuevas direcciones estratégicas en la forma de prioridades estratégicas para cada esfera de actividad. Si bien estas prioridades han sido útiles para algunas esferas de actividad, constituyen orientaciones que se suman a las existentes y suponen un proceso adicional de examen durante la aprobación de los proyectos. En realidad, las prioridades estratégicas han significado una ampliación, y no un afinamiento, del enfoque estratégico general de los programas en cada esfera de actividad. Además de las direcciones estratégicas emitidas por el FMAM, ha habido una proliferación de orientaciones de algunos convenios y convenciones, en particular el CDB, sin ningún orden de prioridad. Por lo tanto, en cierta medida, en lugar de contribuir a una mejor compaginación de las metas del FMAM, esta proliferación de orientaciones parece haber definido un ámbito suficientemente amplio en el que las entidades del FMAM pueden encontrar cualquier dirección estratégica que busquen. En otros ámbitos, como el cálculo de los costos incrementales, las orientaciones han sido insuficientes (por ejemplo, en la esfera de los COP) y las partes interesadas tienen dificultades para entenderlas y ponerlas en práctica. Como consecuencia de ello, en muchos casos estos cálculos arcanos sólo los pueden realizar consultores especializados contratados específicamente para preparar los documentos de diseño de un proyecto. Esta proliferación y ausencia de orientación ocurren en forma simultánea y, en cierta medida, han dado por resultado programas sin coherencia ni enfoque estratégico en las distintas esferas de actividad. A continuación se analiza con más detalle esta falta de enfoque y coherencia estratégica en las esferas de actividad más establecidas: diversidad biológica, cambio climático y aguas internacionales.

Diversidad biológica. La elaboración de las prioridades estratégicas del FMAM-3 (ejercicios de 2004-06) (y de las propuestas para el FMAM-4 [ejercicios de 2007-10]) ha aportado mayor dirección estratégica al programa sobre diversidad biológica del FMAM. Asimismo, la elaboración de indicadores de impacto y el establecimiento de metas de cobertura, así como la creación de los correspondientes instrumentos de medición, deberían ayudar a mejorar la gestión de la cartera. Sin embargo, el equipo del ERG3 está de acuerdo con lo señalado en el Estudio relativo al programa sobre diversidad biológica de 2004 (BPS2004) en el sentido de que dicho programa aún debe afinar, aclarar y fortalecer su visión y estrategia ge-

neral. Además, el equipo concluye que la elaboración de prioridades estratégicas ha dado por resultado orientaciones que se agregan a las existentes, y ha ampliado —no afinado— el enfoque estratégico general del programa sobre diversidad biológica del FMAM. En consecuencia, por un lado los participantes en el nivel operacional y nacional no tienen suficientemente clara la relación entre los programas operacionales (PO) y las prioridades estratégicas, y por otro, pueden financiarse a través del FMAM proyectos que procuran producir una amplia gama de efectos directos en materia de diversidad biológica, todo lo cual dificulta la agregación de resultados.

Cambio climático. La recomendación del Segundo estudio sobre los resultados globales del FMAM (ERG2) acerca del programa relativo al cambio climático, en el sentido de que sería conveniente para el FMAM un programa más centrado en el cambio climático, no parece haberse hecho plenamente realidad durante el FMAM-3. En el Estudio relativo al programa sobre cambio climático de 2004 (CCPS2004) se observó que las relaciones entre la misión o metas generales del FMAM, sus prioridades estratégicas, programas operacionales, bloques de proyectos e indicadores de medición del desempeño ya no son conceptualmente claras ni del todo coherentes. En el ERG3 se observó también cierta falta de claridad acerca de las vinculaciones entre las direcciones estratégicas del FMAM registradas en diferentes niveles de las partes interesadas, incluidos los Organismos de Ejecución (OE). No obstante, los recientes progresos de la Secretaría del FMAM en respuesta a las cuestiones planteadas en el CCPS2004 han revelado que se está pasando del diálogo a la acción. Asimismo, los objetivos estratégicos propuestos para el FMAM-4 se han revisado utilizando el modelo para el desarrollo de mercado presentado por el CCPS2004, y se han acomodado al marco de programas operacionales establecido, lo que permite disponer de mayor claridad. No obstante, en el ERG3 se observa que el programa sobre cambio climático podría mejorar si se aclarara su función con respecto a las iniciativas de financiamiento del carbono y se facilitara orientación más específica sobre la importancia de la adaptación al cambio climático en su cartera.

Aguas internacionales. Las dificultades que plantea la programación estratégica en la esfera de las aguas internacionales difieren de las que se presentan en las esferas de la diversidad biológica y el cambio climático. El programa del FMAM relativo a las aguas internacionales ha tenido mucho éxito en el nivel fundacional o de fortalecimiento de la capacidad. Hasta la fecha, esta esfera de actividad ha sido esencialmente un mecanismo para promover la adopción de medidas, median-



te la recopilación de información, el análisis de problemas transfronterizos, el fortalecimiento de la capacidad para el trabajo conjunto, la identificación de reformas e inversiones necesarias en los programas de acción, y la movilización de fondos para llevar a cabo los programas. Un nuevo desafío para el programa sobre aguas internacionales del FMAM —que ha sido identificado en las prioridades estratégicas para esta esfera— consiste en ampliar las metas a corto plazo de los programas operacionales (PO) 8 y 9 (el programa relativo a las masas de agua y el programa integrado sobre tierras y aguas que abarca esferas de actividad múltiples, respectivamente) para incluir una movilización financiera a más largo plazo y la realización de proyectos de demostración necesarios en el marco del PO10 (relativo a los contaminantes).

Indicadores para el seguimiento de los resultados

Por último, un aspecto importante para aclarar la dirección estratégica en las esferas de actividad es establecer indicadores de resultados significativos y de fácil aplicación a nivel de los productos, efectos directos e impactos; dichos indicadores se deben poder agregar con el objeto de informar sobre los resultados generales de los programas en cada esfera de actividad. Aún no se han resuelto aspectos fundamentales relativos a lo que se debe medir, la manera de hacerlo y la forma de elevar los resultados de los proyectos al nivel de los programas. Con el reciente establecimiento de metas e indicadores en los objetivos estratégicos de las esferas de actividad para el FMAM-4, y con las herramientas para medirlos, es probable que mejore la gestión de las respectivas carteras. Sin embargo, los actuales indicadores no permiten agregar fácilmente

los beneficios a nivel de los programas, particularmente en el caso de la diversidad biológica. Este hecho constituye una gran dificultad para los evaluadores en su intento de conglomerar los resultados del FMAM. El éxito logrado en la esfera del agotamiento de la capa de ozono —que representa un modelo de los resultados del sistema del FMAM— se debe principalmente a los sistemas empleados para llegar a un acuerdo sobre los resultados y para medirlos, establecidos en virtud del Protocolo de Montreal y registrados por la Secretaría del Ozono. Es urgente crear herramientas adecuadas de seguimiento y evaluación en todas las esferas de actividad.

Programación estratégica para la obtención de resultados a nivel de los países

Además de la coherencia estratégica en los programas de las esferas de actividad, que se puede considerar como la estrategia vertical relativa a la cartera, el FMAM también necesita coherencia estratégica a nivel nacional, es decir, en el plano horizontal. Estas dos dimensiones de la dirección estratégica interactúan entre sí y forman un círculo natural que se retroalimenta. De esa manera, idealmente las prioridades nacionales se formulan teniendo en cuenta la estrategia del FMAM en cada esfera de actividad, y las estrategias del FMAM se formulan teniendo en cuenta las actividades que los países receptores verdaderamente necesitan y desean llevar a cabo.

En la práctica, a menudo los proyectos del FMAM se preparan de una manera más *ad hoc* y a veces oportunista, y no en forma sistemática para contribuir a la estrategia general del país. En consecuencia, dado que las carteras para los países no siempre son coherentes, a veces no se pueden maximizar los resultados o lograrlos de la manera más eficaz en función del costo. Por ejemplo, como se señala en el CCPS2004, si bien los proyectos pueden coincidir con las prioridades nacionales, el sistema actual para la preparación y aprobación de los proyectos ha dado lugar a un enfoque poco coherente en algunos países, como en el caso de India y México, donde el FMAM no está abordando las principales necesidades relacionadas con el cambio climático. El equipo del ERG3 también tuvo conocimiento de informes de representantes de la Secretaría del FMAM y de la Oficina de Seguimiento y Evaluación (OSE), coordinadores nacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG) relativos a un cierto grado de duplicación de proyectos en algunos países, problema que podría resolverse mediante la gestión de las carteras por países. Por el contrario, en general se ha obtenido éxito en China, donde el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han colaborado desde un principio en la prepa-

ración de la cartera global sobre cambio climático. El equipo del ERG3 está de acuerdo con lo señalado en el CCPS2004 en el sentido de que a los países con una cartera significativa de proyectos del FMAM les convendría un programa nacional simple pero integrado, y que los países con carteras más pequeñas tal vez no requieran un programa completo, ya que podrían beneficiarse de prioridades enunciadas explícitamente. Además de promover la iniciativa y el sentido de identificación, los programas para los países también podrían optimizar los recursos del FMAM permitiendo mayores sinergias y múltiples beneficios mediante la programación de una cartera estratégica para cada país, en vez de aprobar proyectos de una manera más dispersa.

En pocas palabras, en el ERG3 se concluye que hace falta un tipo de planteamiento programático que: 1) esté enfocado en las sinergias entre las esferas de actividad; 2) asigne prioridad a los proyectos nacionales; 3) tenga expresamente en cuenta los beneficios para el medio ambiente mundial, y 4) agudice el enfoque en los efectos catalizadores y relacionados con la sostenibilidad.

La identificación de sinergias entre las esferas de actividad, como beneficios e intercambio de capacidad, es esencial para maximizar los resultados y permite aumentar la eficacia en función de los costos; además, se puede facilitar con las estructuras actuales, aplicando un planteamiento basado en programas por países. En reconocimiento de este hecho, en el documento relativo a la programación para el FMAM-4 se propone que “el FMAM adopte planteamientos más integrales con respecto a los desafíos en materia de gestión de los recursos nacionales que plantean acuerdos mundiales sobre el medio ambiente. La integración entre las esferas de actividad en los distintos niveles —cuencas, paisaje, ecosistemas, país y región— permitirá al FMAM cumplir su función como agente catalizador y promotor de la sostenibilidad ambiental a nivel mundial” (GEF/R.4/7, 2005).

Las partes interesadas de todos los niveles que fueron consultadas durante la realización del ERG3 señalaron que la adopción de un planteamiento programático respecto del desembolso de los fondos que estuviera más centrado en los países permitiría una mejor compaginación estratégica. Actividades tales como las autoevaluaciones de la capacidad nacional y las iniciativas de diálogo de consulta nacional ayudan a los países a determinar y formular las prioridades ambientales nacionales, pero no siempre hay convergencia entre estas prioridades, las prioridades del FMAM y los proyectos efectivamente elaborados para los países. A veces no está clara la vinculación entre las prioridades nacionales y los proyectos presentados por muchos países, y a veces este nexo pue-

de basarse parcialmente en el acceso oportunista a fondos disponibles (y no en las prioridades nacionales). En efecto, en caso de que se apruebe un marco para la asignación de recursos (MAR)¹, probablemente el FMAM tendrá que asignar los recursos entre los distintos países de una manera sistemática. En este contexto, la elaboración y gestión a nivel nacional de las carteras estratégicas con miras a la obtención de resultados permitiría maximizar estos últimos con los recursos asignados a cada país. Sin embargo, cualquiera sea el MAR, no sólo habrá que programar a nivel nacional, sino que también será necesario establecer un orden de prioridad de los proyectos para el país a nivel de la cartera. Hasta ahora, en el MAR no se ha incluido específicamente un proceso para seleccionar los proyectos teniendo en cuenta ciertas características (por ejemplo, grado de innovación, posibilidad de repetir el proyecto en otros lugares, eficacia función de los costos), aspectos que pueden variar considerablemente según el país, la esfera de actividad o el tamaño del proyecto. Si bien en los indicadores para el MAR que se propone adoptar se tiene en cuenta el buen gobierno y el desempeño ambiental a nivel de los países, no existe discriminación entre proyectos. Con todo, es evidente que hay factores que afectan el desempeño y el atractivo a nivel de los proyectos. Por ejemplo, los proyectos sobre zonas protegidas en la esfera de la diversidad biológica son frecuentes y se pueden preparar sobre la base de la aprobación de proyectos similares en el pasado. De hecho, puede resultar más fácil lograr que un proyecto de esa naturaleza complete el proceso de tramitación y sea aprobado que crear un proyecto más innovador pero potencialmente más riesgoso que a la larga pudiera generar mayores beneficios. Estas ventajas y desventajas deberían tenerse en cuenta y reflejarse en los criterios para la selección de proyectos.

Los Organismos de Ejecución (OE) tienen sus propios sistemas para la programación de actividades en los países (por ejemplo, el Banco Mundial tiene el programa de asistencia a los países, y el PNUD cuenta con el plan de acción de los programas para los países y además establece las prioridades regionales en los planes de actividades), pero en estos programas no se tienen necesariamente en cuenta en forma explícita los beneficios mundiales como ocurre en el caso del FMAM. En el ERG3 se concluye que a los países receptores les convendría que los programas nacionales del FMAM fueran de carácter conjunto, estuvieran bien coordinados y contaran con la participación de muchos actores en un proceso caracterizado por la colaboración y la igualdad (para aprovechar así los efectos directos de otras iniciativas).

Por último, los países receptores también se beneficiarían si entre las entidades del FMAM se agudizara el énfasis en la

sostenibilidad y en los efectos catalizadores. El carácter multidimensional y dinámico de la sostenibilidad no se aborda sistemáticamente en los proyectos del FMAM, como queda de manifiesto en la documentación preparada durante las etapas de diseño, ejecución y evaluación de los proyectos. Del mismo modo, los mecanismos para difundir información y promover sistemáticamente la repetición de aquellas innovaciones, demostraciones y planteamientos que dan buenos resultados se aplican de manera *ad hoc* en la red del FMAM. Tampoco se preparan informes sistemáticos sobre los indicadores de efectos catalizadores en todas las esferas de actividad del FMAM, aunque en el ámbito de la diversidad biológica recientemente se ha establecido una herramienta de seguimiento para determinar la medida en que la biodiversidad se integra en las actividades habituales. La adopción de un marco más definido para conceptualizar, medir y hacer un seguimiento de la sostenibilidad y los efectos catalizadores de los proyectos del FMAM permitiría a este último comprender mejor el grado de éxito de su intervención y detectar las deficiencias a nivel de la cartera y de los países. A su vez, ello ayudaría a establecer prioridades para la asignación de recursos en el contexto de un MAR (en caso de que éste fuera aprobado) y en los propios países.

Nivel de respuesta del FMAM a las orientaciones de los convenios y convenciones

En general, en el ERG3 se constata que el FMAM ha respondido a las orientaciones del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Protocolo de Montreal, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNUCLD) y el Convenio de Estocolmo.

- **La diversidad biológica y el CDB.** En la esfera de la diversidad biológica, el ERG3 —al igual que el ERG2, el segundo examen del mecanismo de financiamiento del CDB y el BPS2004— llega a la conclusión de que, en general, el FMAM ha respondido a las orientaciones de la Conferencia de las Partes (CP), ya que ha financiado actividades en casi todos los ámbitos respecto de los cuales la CP ha emitido orientaciones. Como se señala en el BPS2004, el FMAM ha respondido de manera particular a la orientación sobre los ecosistemas forestales y el fortalecimiento de la capacidad en el ámbito de la diversidad biológica, pero también tiene algunas dificultades con respecto a las orientaciones de la CP. Concretamente, en el ERG3 se concluye que el FMAM



no ha abordado en forma debida la prioridad relativa al acceso y participación en los beneficios (APB), aunque ello se debe en parte a la actual falta de claridad sobre esta materia en el contexto del CDB.

- **El cambio climático y la CMNUCC.** En el ERG3 —al igual que en el ERG2, el examen del FMAM de la CP8, de 2002, y el CCPS2004— también se llega a la conclusión de que el FMAM ha cumplido su función como mecanismo de financiamiento de la CMNUCC de una manera efectiva y ha respondido a su mandato, tal como se define en la Convención, así como a las orientaciones y prioridades establecidas por la CP. El financiamiento de proyectos por el FMAM ha sido una respuesta directa a las prioridades establecidas por la CP. Asimismo, en los últimos años ha mejorado la comunicación y la coordinación entre la CMNUCC y la Secretaría del FMAM. La respuesta del FMAM ha sido particularmente rápida con respecto a la movilización y puesta en marcha de fondos fiduciarios especiales, a solicitud de la CP. El FMAM ha apoyado las primeras rondas de comunicaciones nacionales, y la segunda ronda ofrece la oportunidad de identificar las prioridades de los países. Con respecto a la prioridad que la Convención atribuye a la adaptación al cambio climático, la respuesta inicial del FMAM ha sido aprobar una prioridad estratégica sobre esta materia para el FMAM-3 y proponer una para el FMAM-4, aunque todavía tiene mucho que aclarar con respecto al financiamiento de este tipo de actividades.
- **El agotamiento de la capa de ozono y el Protocolo de Montreal.** En la esfera del agotamiento de la capa de ozono, básicamente el FMAM ha cumplido su papel con respecto al principal objetivo del Protocolo de Montreal, a saber, eliminar el consumo y las emisiones de sustancias que agotan el ozono, y respondido a las orientaciones estratégicas emanadas de la reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal.
- **La degradación de la tierra y la CNULD.** En términos generales, el FMAM ha abordado las prioridades globales de la CNULD, con dos excepciones: 1) la CNULD estableció una prioridad para combatir la desertificación en África, mientras que la esfera de actividad del FMAM relativa a la degradación de la tierra procura lograr un equilibrio geográfico; 2) la CNULD se concentra en la lucha contra la desertificación, mientras que los proyectos del FMAM se ocupan de todas las causas de la degradación de la tierra, incluida la que afecta a las zonas húmedas.
- **Los COP y el Convenio de Estocolmo.** En la esfera de los COP, la estrategia del FMAM aborda todas las prioridades mundiales mencionadas en el Convenio de Estocolmo, excepto la necesidad potencial de identificar y regular la producción de nuevos productos químicos con características

de COP. Existen también diferencias en cuanto al énfasis que se da a las prioridades en el Convenio en comparación con las que se exponen en el PO14 sobre contaminantes orgánicos persistentes y en el plan de actividades sobre estos productos: el FMAM pone mayor acento en el desarrollo de la capacidad y el fortalecimiento institucional, la necesidad de contar con tecnologías innovadoras y eficientes en función del costo para la eliminación de COP, y el fomento de las sinergias mediante la integración de las prácticas de gestión de estos contaminantes en otras esferas de actividad.

Existen mecanismos para las comunicaciones entre la Secretaría del FMAM y las secretarías de los convenios y convenciones, y hay un diálogo permanente, pero no siempre es fácil tratar ciertos temas. Por ejemplo, si bien el orden de prioridad de las orientaciones emanadas de las CP no siempre es el más adecuado, las secretarías de los convenios y convenciones se muestran dudosas de interpretar las orientaciones emitidas por las CP en los convenios y convenciones. A través de consultas con representantes de la Secretaría del FMAM, el equipo del ERG3 también se enteró de que existe cierta incomodidad con respecto a lo que se ha interpretado como “orientaciones a los convenios y convenciones”. Sin embargo, a menudo se producen situaciones en que las entidades del FMAM, a través de su experiencia en la ejecución de proyectos, tienen opiniones pertinentes con respecto a lo que da resultado, lo que se podría mejorar o aclarar, y aquello en que podría ser beneficioso adoptar un planteamiento diferente. En efecto, un intercambio de ideas más honesto y oportuno entre la Secretaría del FMAM y los convenios y convenciones podría ayudar a promover el programa y el éxito de estos últimos en el contexto del FMAM.

Gestión de la información en la red del FMAM

Los sistemas del FMAM para la gestión de la información —que comprenden la gestión de los conocimientos, los sistemas de información para la administración y la infraestructura— son inadecuados. Si bien el ERG3 identificó algunos componentes de lo que constituye un sistema para recoger enseñanzas, tales como IW:LEARN y los servicios de gestión de los conocimientos del PNUD, no logró identificar ningún planteamiento sistemático e integral para todo el FMAM que permita asegurar que las lecciones aprendidas se recojan y diseminen en forma adecuada por toda la red. Hubo amplio consenso con respecto a esta conclusión en cada uno de los niveles de la asociación que forma el FMAM. En estudios recientes sobre los programas de las esferas de actividad también se destaca que los procesos actua-

les para recoger las lecciones aprendidas son inadecuados. En vista de la falta de un proceso sistemático a estos efectos, existe un riesgo real de perder las importantes lecciones aprendidas, la capacidad y los conocimientos institucionales si no se recogen y registran en debida forma. Si bien actualmente se están llevando a cabo conversaciones positivas sobre la manera de mejorar la gestión de los conocimientos en el FMAM, todavía es preciso hacer más.

Asimismo, desde su creación el FMAM ha carecido de un sistema de información para la administración. Cada entidad del FMAM mantiene su propia base de datos, pero en la actualidad no existe un sistema integrado que recoja sistemáticamente la información y la ponga a disposición en forma periódica a los asociados del FMAM, lo que hace muy difícil realizar un seguimiento exacto de sus actividades a nivel de las carteras. El sistema de información para el seguimiento y la gestión de los proyectos que mantiene la Secretaría del FMAM no permite satisfacer las necesidades de gestión y seguimiento de datos en el FMAM. La falta de transparencia pone en peligro la relación de colaboración del FMAM con los países receptores al no dar a estos últimos los medios para participar activamente en el seguimiento de sus proyectos a lo largo de todo el ciclo. La incapacidad del FMAM para hacer un seguimiento de su cartera a nivel general inhibe la visión estratégica, aunque la Secretaría del FMAM está en condiciones de ocuparse del seguimiento a nivel de la cartera. La falta de un sistema de información para la administración también inhibe en medida apreciable la capacidad de los evaluadores para informar sobre los resultados de los programas de las esferas de actividad y otros aspectos, como el cofinanciamiento efectivo. La capacidad del FMAM para demostrar resultados satisfactorios en la esfera del agotamiento de la capa de ozono, donde el FMAM puede apoyarse en los sistemas de registro de resultados de la Secretaría del Ozono, subraya la necesidad de contar con sistemas de datos más adecuados. Un sistema de información para la administración integral, confiable y homogéneo permitiría al ERG4 informar con confianza sobre los resultados del FMAM y sus progresos en el cumplimiento de sus principios operacionales.

Responsabilidades y administración de la red

En el ERG3 se llega a la conclusión de que el FMAM, por su composición, estructura y distribución de funciones y responsabilidades, es una organización en red, distinta de una organización jerárquica independiente². Una red es una nueva forma de organización en que entidades independientes, o al menos semiautónomas, trabajan en colaboración para lograr

un resultado común. El ERG3 concluye que esta estructura en red es la forma institucional adecuada para que el FMAM pueda llevar a cabo su mandato y sus operaciones. En efecto, la literatura apoya firmemente la aseveración de que las organizaciones que emprenden tareas complejas y geográficamente dispersas están compuestas por numerosas entidades independientes que tienen cierto compromiso e interés en la misión, y requieren flexibilidad y capacidad de respuesta para funcionar como red de la manera más eficaz posible.

Oficina administrativa de la red

La literatura apoya el argumento del ERG3 en el sentido de que una red tan compleja como el FMAM requiere una oficina administrativa encargada de gestionar, orientar y coordinar sus actividades. La Secretaría del FMAM se ha esmerado en manejar la creciente complejidad de la red del FMAM y en cumplir la función de oficina administrativa de la red. Entre las actividades realizadas cabe mencionar la puesta en práctica de las decisiones del Consejo y la Asamblea del FMAM; la preparación de criterios, normas, prioridades y planes de actividades, y la coordinación de las diversas actividades y asociados, a saber, las reuniones de los grupos de trabajo interinstitucionales y de los coordinadores ejecutivos; el mantenimiento del sistema de información para el seguimiento y la gestión de los proyectos; la coordinación de los programas de apoyo a los coordinadores y a los miembros del Consejo del FMAM y de las iniciativas de diálogo nacional; el diálogo con las secretarías de los convenios y convenciones, y la realización de actividades generales de comunicación y extensión. Estas tareas se realizan además de las actividades cotidianas relacionadas con la gestión de los proyectos en tramitación, el proceso de aprobación de proyectos y las responsabilidades de supervisión. Durante el FMAM-3, la Secretaría ya ha introducido algunos cambios en su organización para facilitar estas tareas administrativas, como el establecimiento de un grupo para administrar los asuntos institucionales y operacionales del FMAM.

No obstante, si no cuenta con los recursos necesarios, la Secretaría del FMAM no podrá seguir funcionando de manera eficaz como oficina administrativa de la red del FMAM. Su presupuesto institucional equivale a un porcentaje general del presupuesto para programación y se ha mantenido sin variaciones desde la etapa del FMAM reestructurado (FMAM-1, ejercicios de 1995-98). Por tal razón, la capacidad aparente del mecanismo de coordinación del FMAM para absorber un aumento de las tareas de coordinación y comunicación como resultado de la adición de dos esferas de actividad y siete En-

tidades de Ejecución (EE) en el marco del mecanismo de ampliación de oportunidades podría indicar ya sea una evolución de las economías de escala o resultados positivos en términos de eficiencia. La Secretaría del FMAM ha absorbido en cierta medida esta extensión de sus actividades, pero su eficacia y capacidad para aplicar una estrategia integral de coordinación a nivel de todo el FMAM, en lugar de realizar esfuerzos individuales de coordinación, se verán comprometidas a medida que el FMAM continúe ampliándose. Sin apoyo adicional en forma de personal y recursos, surgen dudas acerca de si la oficina administrativa de la red puede seguir absorbiendo mayores responsabilidades. Pero con mayores recursos y a medida que evolucione la función de oficina administrativa de la red, la Secretaría del FMAM estará en mejores condiciones de ofrecer servicios esenciales de coordinación central que ayudarán a integrar plenamente a los asociados del FMAM, a saber, ONG, EE, el STAP y el sector privado.

La competencia frente a la colaboración

El ERG3 concluyó que no siempre están claras las funciones y responsabilidades de los Organismos de Ejecución (OE) y las Entidades de Ejecución (EE) del FMAM, especialmente en lo que respecta a la colaboración y la competencia. Los OE están conscientes de su ventaja comparativa, pero hubo numerosos proyectos respecto de los cuales el equipo del ERG3 no pudo discernir, a partir de las características del proyecto, por qué un determinado OE era el responsable oficial de la ejecución. El equipo también escuchó los testimonios de los propios OE y de otras partes interesadas en el sentido de que la competencia por los proyectos y los recursos los obligaba a buscar proyectos en ámbitos cada vez más amplios y a explorar nuevas líneas de actividad para poder respaldar su ritmo de crecimiento sostenido, incluso cuando dichos proyectos se situaban en ámbitos en los que otros OE tenían una ventaja comparativa. Esta tendencia a desvanecer la delimitación de funciones de los OE se ha visto exacerbada con la incorporación de las EE, que deben encontrar su camino en el contexto de los proyectos del FMAM. El mandato de las EE es incierto y estas entidades deben recorrer una pronunciada curva de aprendizaje para poder funcionar de manera competitiva en el "mercado" del FMAM. De hecho, tan sólo cuatro de las siete EE han firmado un memorando de acuerdo con el FMAM que establece de manera oficial su capacidad únicamente para ejecutar proyectos. Las EE están al frente de tan sólo 38 de los más de 1.500 proyectos que lleva a cabo el FMAM, situación que subraya aún más su incipiente participación y confirma las condiciones de competencia y la disminución de los fondos en el marco del FMAM-3.



Mientras que en algunos casos la competencia pone a prueba la confianza entre las entidades, el FMAM promueve la colaboración entre los proponentes de proyectos, incluidos los OE y las EE, como un medio de mejorar el funcionamiento (y aumentar la eficiencia en función del costo); además, la colaboración se especifica en el Instrumento Constitutivo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial Reestructurado (FMAM, 1994). En conversaciones con la Secretaría del FMAM y los OE, se señaló claramente al equipo del ERG3 que una competencia ilimitada es incompatible con la colaboración. Por ejemplo, la ejecución conjunta de proyectos y la distribución de las cuotas correspondientes suponen colaboración, pero la competencia entraña la preparación y ejecución de proyectos en que un solo administrador exige la totalidad de las cuotas. Es poco probable que los OE puedan resolver eficazmente por sí mismos la cuestión de la competencia y la colaboración en los proyectos. En la esfera de los contaminantes orgánicos persistentes, por ejemplo, se había contemplado que las ventajas comparativas de los OE y las EE se combinarían en la elaboración de los planes nacionales de ejecución, y que la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) apoyaría las actividades con un componente industrial y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) se encargaría de los aspectos agrícolas. Con el actual clima de competencia, en la

preparación de los proyectos participa un solo ente ejecutor. Además, en una situación de plena competencia, los OE pueden estar menos dispuestos a cumplir sus responsabilidades institucionales ante el FMAM.

El Grupo Asesor Científico y Tecnológico (STAP)

A pesar de los recientes esfuerzos realizados por el STAP para afinar y concentrar su labor, y coordinarla mejor con las entidades del FMAM, la opinión generalizada de las partes interesadas es que este grupo aún no ha logrado el nivel de respuesta requerido y no es capaz de hacer una contribución valiosa al FMAM. Por ejemplo, algunos interesados de la Secretaría del FMAM, los OE y en el propio STAP manifestaron que los informes de este grupo no siempre son pertinentes para el FMAM ni se entregan oportunamente a las entidades del FMAM, por lo que dejan de ser útiles. El proceso actual para solicitar informes del STAP es engorroso y los informes, una vez terminados, pueden haber quedado obsoletos. Asimismo, si bien se considera que la lista de expertos del STAP es valiosa para fortalecer la capacidad científica en el sistema del FMAM, los proponentes de proyectos, el personal de la Secretaría y los miembros del STAP aún consideran que la utilización selectiva de los integrantes de dicha lista no es objetiva. Concretamente, dado que los jefes de proyecto en los OE

pueden elegir al experto que ha de examinar su proyecto, al parecer existe conflicto de intereses.

Además, a pesar de los esfuerzos de los directivos del STAP, éste no ha logrado llegar en la medida necesaria a la comunidad de científicos e investigadores para obtener determinados insumos técnicos como se señala claramente en su mandato, ni ha hecho uso de los nexos con otros científicos —el sello característico de la comunidad académica— para aprovechar y mejorar sus propios recursos. Esto produce una situación bastante complicada porque con frecuencia los miembros del STAP no tienen suficiente tiempo para dedicar a su labor en este grupo, pero, por otro lado, un mayor contacto con la comunidad académica general podría aliviar este problema, ya que permitiría aprovechar los conocimientos de otros expertos. Por último, el ERG3 comprueba que se están haciendo progresos concretos: se planea llevar a cabo un retiro del STAP en Quito (Ecuador) para analizar estos temas con los asociados del FMAM, entre ellos los OE, la Oficina de Seguimiento y Evaluación (OSE) y la Secretaría del FMAM.

Seguimiento y evaluación

Algunos asociados que constituyen el sistema del FMAM de hecho forman *parte* de esos asociados. Ello puede significar la existencia de procedimientos superpuestos y en pugna. Por ejemplo, las evaluaciones que se realizan para cumplir los requisitos establecidos en los procedimientos de evaluación de una institución pueden superponerse con los establecidos por el FMAM a tales efectos (pero no reemplazarlos del todo). Además, dado que tradicionalmente los sistemas de evaluación de los OE no han sido validados por la OSE, se observaron ciertas ineficiencias relacionadas con las evaluaciones. El ERG3 concluye que una de las señales más notables de los buenos resultados obtenidos recientemente ha sido la nueva dirección de la OSE independiente, así como las medidas estratégicas adoptadas por esa oficina. El proceso consultivo patrocinado por la OSE demuestra la creciente armonización de las metas y procesos en todo el FMAM, pero aún quedan algunas tensiones y obstáculos por superar. El ERG3 es partidario de continuar este proceso, sobre todo en vista de que la OSE ha decidido adoptar un planteamiento de amplia participación de los interesados. En particular, el ERG3 apoya la idea de incorporar la calidad en el sistema de seguimiento y evaluación mediante la validación de los sistemas de seguimiento y evaluación de los OE. El proceso consultivo se puede considerar como un paso positivo para el establecimiento de un “círculo de profesionales” en seguimiento y evaluación a través de la red.

Mediante el proceso consultivo, la OSE, la Secretaría del FMAM, y los OE y EE también llegan a acuerdos sobre la manera de abordar el seguimiento y la evaluación en muchos niveles; sin embargo, hasta ahora el tema del seguimiento no se ha tratado a nivel de la red. En su condición de red de asociaciones, el FMAM reacciona en forma compleja e interdependiente ante las modificaciones de sus propias reglas, como la adopción de un MAR, cambios en el sistema de cuotas para los OE, o la separación de las funciones de seguimiento y evaluación. La OSE debe vigilar estos impactos a nivel de todo el sistema para asegurar que la modificación de las reglas o procedimientos no esté produciendo efectos negativos imprevistos en el funcionamiento de la red.

Sector privado

En años recientes, las entidades del FMAM han estudiado un planteamiento más focalizado con respecto a la participación del sector privado, incluida la preparación de un informe de la OSE, de mayo de 2004, titulado “Review of GEF’s Engagement with the Private Sector” (GEF/C.23/Inf.4 2004). En respuesta a dicho informe, la administración del FMAM pidió a la Secretaría que enunciara más claramente una estrategia respecto del sector privado, en colaboración con los OE y EE del FMAM, y en consulta con partes interesadas del sector privado. Las conversaciones siguen en marcha, pero aún no se cuenta con una estrategia clara y definida del FMAM con respecto al sector privado. En definitiva, la formulación de dicha estrategia puede hacer necesario tomar decisiones difíciles con respecto a la medida en que el FMAM está preparado para acercarse al sector y reconciliar las diferencias en la forma de desarrollar actividades, entre las que cabe mencionar la diferencia de alcances (el lucro frente a la protección del medio ambiente), y modalidades de operación y marcos temporales para la acción diferentes y a veces incompatibles. En parte como resultado de la falta de una estrategia coherente, el FMAM ha perdido oportunidades de aumentar tal vez los efectos catalizadores a través de proyectos con participación del sector privado. El ERG3 concuerda con lo señalado en el documento sobre la programación para el FMAM-4 en el sentido de que una mayor participación privada debería ser un elemento importante del programa de gestión del FMAM-4.

Programa de Pequeñas Donaciones (PPD)

En el documento titulado “Third Independent Evaluation of the GEF Small Grants Programme” (Wells y colaboradores, 2003) se señalaba que en muchos países el PPD se ha converti-

do en el rostro público permanente o incluso en el embajador de facto del FMAM. El ERG3 también llegó a la conclusión de que el PPD goza de buena acogida en los países receptores y aumenta la visibilidad del FMAM. De hecho, el PPD sigue siendo uno de los programas más valorados del FMAM, y muchos representantes de países, especialmente ONG, que actualmente no reciben fondos del PPD señalaron al equipo del ERG3 que deseaban recibir recursos de dicho programa. Muchas partes interesadas de países receptores, entre ellas representantes del gobierno, ONG y proponentes de proyectos, así como representantes de los OE en los países, destacaron la eficiencia de la respuesta del PPD a las prioridades nacionales a nivel local. En la evaluación se señalaba que una de las comprobaciones más sorprendentes es el alto grado de congruencia entre los servicios y beneficios que proporciona el PPD y las actuales prioridades y necesidades en los contextos nacionales extraordinariamente diversos en que funciona el programa. El equipo a cargo del ERG3 comprobó que la flexibilidad del PPD ha permitido concebir y diseñar actividades innovadoras para atender las necesidades nacionales y desarrollar la capacidad en los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) y países menos adelantados (PMA). Si bien muchos PEID recién comienzan a tener acceso al PPD, se muestran optimistas con respecto a los impactos que ello acarreará y creen firmemente que un mayor acceso llevará a la adopción de estrategias eficaces en función del costo para abordar las necesidades detectadas en las distintas esferas de actividad.

En la evaluación de 2003 del PPD también se llegó a la conclusión de que, en general, los beneficios mundiales a largo plazo de las actividades del PPD serán apreciables y que probablemente superarán los beneficios mundiales generados por los proyectos de mayor tamaño que cuentan con recursos financieros comparables o incluso superiores al presupuesto total del PPD. Si bien el propio equipo del ERG3 no ha agregado los beneficios asociados con las actividades del PPD, considera que esta conclusión es meritoria.

Además, el ERG3 concuerda con el BPS2004, que encontró pruebas indicativas de que los proyectos de menor tamaño pueden encerrar más promesas con respecto a la sostenibilidad³, tal vez debido a su enfoque más preciso y objetivos más limitados, o al planteamiento más transparente, participatorio y de inspiración nacional con respecto a la planificación que caracteriza a los proyectos del PPD. Las partes interesadas de todos los niveles y de diversos países que fueron entrevistadas como parte del estudio sobre el terreno del ERG3 manifestaron su decidido apoyo al PPD, al señalar la altísima probabilidad de que sus proyectos sean sostenibles por ser más manejables y accesibles —en particular para los PMA y los PEID con una ca-



pacidad muy limitada— y por estar más a la par con la capacidad de estos últimos para absorber fondos. En la evaluación de 2003 del PPD también se concluye que su enfoque participatorio con respecto a la preparación y ejecución de los proyectos es muy favorable para la sostenibilidad de éstos.

El equipo del ERG3 también tuvo conocimiento de pruebas anecdóticas de diversos grupos de interesados, entre ellos representantes de las oficinas en los países de los OE y otros proponentes de proyectos, en el sentido de que los proyectos del PPD tienen más posibilidades de poder repetirse en otros lugares que los proyectos de mayor tamaño, debido a que su menor costo permite adoptarlos más fácilmente. En la evaluación de 2003 del PPD se llega a la conclusión de que muchos de sus proyectos aumentaron su impacto como resultado de la ampliación de su alcance, la repetición en otros lugares y la influencia ejercida en las políticas públicas durante el FMAM-2 (ejercicios de 1999-02). No obstante, al no contar con un conjunto de datos sólidos sobre la repetición de proyectos en otros lugares, el ERG3 no pudo sacar conclusiones sobre este aspecto.



Principales recomendaciones

Las recomendaciones más importantes del ERG3 están basadas en las principales comprobaciones analizadas en la sección anterior. Las recomendaciones que aquí se formulan son las que el equipo del ERG3 considera más significativas; en el informe principal se presentan y explican en más detalle otras recomendaciones. Algunas de ellas se han agrupado en recomendaciones más importantes si, por ejemplo, abarcan distintas esferas de actividad o distintos ámbitos cubiertos por el mandato de este estudio. Otras recomendaciones son de menor tenor o se refieren a cuestiones de procedimiento y no constituyen recomendaciones “importantes”. En el informe principal se hace un análisis de todas las recomendaciones, organizadas de acuerdo con los diferentes puntos del mandato. Las principales recomendaciones se resumen en el Cuadro 1.

En el Cuadro 1 y en el texto que sigue, es necesario considerar un aspecto conceptual a la hora de interpretar y poner en práctica estas recomendaciones. Hay recomendaciones estratégicas y recomendaciones operacionales, y si bien el aspecto operacional de cada recomendación se refiere a la forma de llevarla a la práctica, es esencial que éstas se consideren a la luz de sus aspectos más estratégicos. Por ejemplo, no basta establecer un sistema detallado para gestionar la información sobre los resultados de los proyectos a menos que se haya adoptado una decisión estratégica sobre qué se debe clasificar como resultado, qué mediciones y expectativas son adecuadas, cuáles son las prioridades, etcétera.

Las orientaciones del FMAM han ido en aumento y se han sumado a las existentes y, en general, no se han dado pautas sobre las formas de racionalizar las orientaciones obsoletas. El Consejo del FMAM deberá colaborar con la Secretaría y con los Organismos de Ejecución (OE) para determinar la forma de llevar a cabo tal racionalización (por ejemplo, mediante la eliminación de orientaciones, la armonización de los informes, etcétera).

Programación para la obtención de resultados a nivel de las esferas de actividad

- **Aclarar la dirección estratégica.** Se debería aclarar y mejorar la dirección estratégica y la coherencia del programa de cada esfera de actividad. Concretamente, se deberían re-

formular en cierta medida el marco y las prioridades de la programación del FMAM con el objeto de aumentar la transparencia y la eficacia de los programas. En las esferas de la diversidad biológica, el cambio climático y las aguas internacionales, se debería esclarecer la definición de los programas operacionales (PO) y la manera en que éstos contribuyen a producir impactos, así como la relación entre los PO y las prioridades estratégicas. En el programa sobre diversidad biológica, el “efecto de árbol de Navidad” se puede neutralizar describiendo mejor la visión y dirección estratégicas del programa. La transparencia del programa sobre cambio climático aumentaría si se aclarara la manera en que la meta a largo plazo de lograr efectos directos en la transformación de los mercados contribuye a reducir o a evitar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Además, si bien la dirección estratégica de la cartera de proyectos sobre cambio climático ha cambiado con el tiempo (por ejemplo, abandono de los proyectos de energía solar fotovoltaica), ello se debería expresar más claramente para dar más cohesión al programa. Aparte de aclarar los PO, el programa sobre aguas internacionales debería pasar de las actividades de apoyo a la ampliación de operaciones completas con el fin de abordar las prioridades acordadas en relación con los sistemas hídricos transfronterizos de importancia crítica. En las esferas de actividad relativamente nuevas, a saber, la degradación de la tierra y los contaminantes orgánicos persistentes, se debería pasar de las actividades de apoyo a la implementación. Los grupos de trabajo interinstitucionales deberían encargarse de mejorar la dirección estratégica y la coherencia a nivel de los programas. (Puntos I.A y I.C del mandato).

- **Definir los impactos.** Dadas las dificultades que tuvo el ERG3 para medir los impactos de los programas, es evidente que hacen falta definiciones más pragmáticas de los impactos de los proyectos. Para medir los resultados del FMAM, y para determinar si está programando sus recursos de manera óptima a fin de obtener resultados, se deberán seguir desarrollando y refinando los indicadores de todas las esferas de actividad, de manera que se puedan agregar los resultados a nivel de los países y de los programas, por ejemplo en relación con las prioridades estratégicas. Con respecto a la elaboración de indicadores y para

Cuadro 1. Resumen de las principales recomendaciones

Temas	Recomendación
Programación para la obtención de resultados a nivel de las esferas de actividad	<ul style="list-style-type: none"> • Aclarar la dirección estratégica • Definir los impactos
Programación para la obtención de resultados a nivel de los países	<ul style="list-style-type: none"> • Promover programas para los países con un enfoque más definido. • Incorporar los conceptos del MAR en la clasificación de los proyectos a nivel nacional. • Hacer un seguimiento de la sostenibilidad y de los efectos catalizadores
Nivel de respuesta a las orientaciones de los convenios y convenciones	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la comunicación bidireccional entre la Secretaría del FMAM y las secretarías de los convenios y convenciones
Gestión de la información en la red que conforma el FMAM	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer oficialmente una función de gestión de la información
Responsabilidades y administración de la red	<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar el papel de la Secretaría del FMAM como oficina administrativa de la red • Aclarar las funciones y responsabilidades de todos los asociados del FMAM, en especial los OE y las EE. • Aclarar y fortalecer la función del STAP • Promover las actividades de seguimiento y evaluación en todos los niveles • Empezar una iniciativa con respecto al sector privado
PPD	<ul style="list-style-type: none"> • Asignar recursos adicionales al PPD

abordar de manera eficiente y a un costo mínimo esta tarea tan intimidante, cuando sea posible el FMAM se debe apoyar en los esfuerzos de otros. La colaboración y la coordinación de actividades son dos aspectos que el FMAM puede aprovechar para hacer progresos en este ámbito. Por último, para facilitar la agregación de resultados, los asociados del FMAM deberían adoptar una actitud más proactiva para asegurar que los proponentes de proyectos entiendan cómo se deben preparar los informes sobre resultados y ser más estrictos con respecto a la calidad del seguimiento y la evaluación a nivel de los proyectos. (Puntos I.A, I.B y I.C del mandato).

Programación para la obtención de resultados a nivel de los países

- **Promover programas para los países con un enfoque más definido.** En los países donde tiene una cartera robusta, el FMAM debería aumentar el énfasis de sus programas nacionales en la capacidad local, la colaboración en el proceso del FMAM, y la planificación y formulación de claras estrategias y prioridades nacionales para la obtención de financiamiento del FMAM. Los programas para los países se deberían formular en el marco de las estructuras existentes a modo de una extensión de actividades tales como las autoevaluaciones de la capacidad nacional y las iniciativas de diálogo nacional, y conjuntamente con ellas; además, dichos programas deberían ser planeados por un

equipo coordinado por la Secretaría del FMAM e integrado por representantes de diversas partes interesadas, entre ellas los OE y EE, coordinadores del FMAM a nivel nacional y otros interesados locales. En el desempeño de este papel, los organismos asociados del FMAM deberían asegurar que los pedidos de abajo hacia arriba que se hagan durante la programación de recursos sean compatibles con los objetivos estratégicos globales del FMAM. Además, los equipos a cargo de planificar las carteras de los países deberían preocuparse de incluir a responsables locales de la toma de decisiones de un nivel de autoridad adecuado para dar a los programas el debido grado de importancia y credibilidad en el país. Se debe prestar especial atención a los pueblos indígenas, permitiéndoles desempeñar un papel protagónico en el diseño y ejecución de los programas. Asimismo, se debería prestar debida atención a los vínculos entre las distintas esferas de actividad a fin de optimizar los beneficios tanto a nivel nacional como regional. En los países donde la cartera de proyectos del FMAM es más pequeña (como en los PMA y los PEID) se debería considerar una estrategia distinta. Por último, para entender mejor el desempeño de la cartera del FMAM a nivel de los países, se recomienda que la OSE lleve a cabo una evaluación de la cartera de determinados países. Los resultados de tales evaluaciones no sólo indicarían el desempeño a nivel de los países sino que también podrían constituir información muy útil para la futura programación de recursos a nivel de los países. (Puntos I.D, II.A, II.B, II.C y IV.E del mandato).

- **Incorporar los conceptos del MAR en la clasificación de los proyectos a nivel nacional.** En lo que respecta a la propuesta de un MAR, el FMAM debería seguir estableciendo jerarquías de prioridades e incorporando los conceptos importantes en el sistema de puntaje de un eventual MAR. Por ejemplo, el equilibrio geográfico y la relación entre los beneficios mundiales y los de carácter local (como el alivio de la pobreza) son factores importantes que pueden llevar al éxito de los proyectos. A modo de ejemplo, en el sistema para clasificar proyectos en el programa de un país determinado (o para elegir proyectos para países que tengan una misma clasificación conforme al MAR) se deberían considerar los factores que inciden en el éxito de los proyectos y una ponderación por innovación. Este criterio, que no forma parte del concepto actual del MAR, hace hincapié en la necesidad de medir los beneficios a nivel de la cartera de los países. (Puntos I.E, IV.E y V.A del mandato).
- **Hacer un seguimiento de la sostenibilidad y de los efectos catalizadores.** Se necesitan definiciones e indicadores operacionales relativos a la sostenibilidad y a los mecanismos para lograr efectos catalizadores (por ejemplo, cofinanciamiento, recursos movilizados, repetición de proyectos en otros lugares, e incorporación en las actividades habituales) para agudizar el enfoque en estas metas. En particular, en el diseño, la ejecución y la evaluación de los proyectos se deberían considerar explícitamente la sostenibilidad y los efectos catalizadores, y en los documentos de los proyectos se debería informar de manera más sistemática sobre estas cuestiones para así poder hacer el seguimiento de los logros del FMAM. Por ejemplo, en los exámenes de la ejecución de los proyectos (EEP) se deberían incluir explícitamente las evaluaciones de todos los factores pertinentes de la sostenibilidad (es decir, voluntad política y a nivel local, finanzas, diseño y gestión). Si bien actualmente en los EEP se informa sobre el nivel de financiamiento recibido hasta la fecha, no se hace lo propio con los niveles de financiamiento obtenidos para el futuro, ni con los esfuerzos desplegados para movilizar financiamiento para la etapa siguiente, aspecto que reviste importancia desde el punto de vista de la sostenibilidad. Si se hubiera de poner énfasis en la sostenibilidad, en los informes sobre la participación de los interesados se mencionaría la forma en que han cambiado las actitudes y los comportamientos, y no solamente el número de talleres o reuniones a los que éstos han asistido. El equipo del ERG3 recomienda al FMAM crear un equipo especial para explorar indicadores de sostenibilidad y catalización con el objeto de utilizarlos en los documentos de los proyectos; realizar

sistemáticamente un seguimiento *ex post* de muestras aleatorias de proyectos del FMAM, y recopilar información relativa a la sostenibilidad y sobre efectos catalizadores tanto probables como efectivos que puedan agregarse a nivel de la cartera. Además, la información que se derive de estos procesos se debe difundir en la red del FMAM con el objeto de generar beneficios adicionales para el medio ambiente mundial (véase también la recomendación relativa a la gestión de la información en la red del FMAM). (Puntos II.A y II.B del mandato).

Nivel de respuesta a las orientaciones de los convenios y convenciones

- **Mejorar la comunicación bidireccional entre la Secretaría del FMAM y las secretarías de los convenios y convenciones.** Se debería seguir promoviendo una comunicación bidireccional dinámica, periódica y con sentido de colaboración entre la Secretaría del FMAM y las secretarías de los convenios y convenciones a fin de hacer posible un diálogo sobre determinación de prioridades, racionalización de estrategias e intercambio de capacidad institucional. En particular, también se debería fomentar el diálogo entre la Secretaría del FMAM y las secretarías de la CNUCLD y del Convenio de Estocolmo para hacer un seguimiento de las diferencias observadas entre este último y la manera en que los programas del FMAM tienen previsto eliminar gradualmente los COP. Este diálogo también debería ayudar a aclarar los asuntos que se encuentran pendientes, tales como la orientación sobre el cálculo de los costos incrementales asociados con las actividades relativas a los COP. Estas relaciones se deberían estructurar oficialmente para asegurar un proceso eficaz y transparente. (Punto IV.C del mandato).

Gestión de la información en la red que conforma el FMAM

- **Establecer oficialmente una función de gestión de la información.** Para resolver las actuales deficiencias de las funciones de gestión de los conocimientos y en materia de sistemas de información para la administración en el FMAM, el ERG3 recomienda establecer oficialmente una función de gestión de la información en la Secretaría del FMAM (véase la recomendación sobre la formalización de la función de la Secretaría del FMAM como oficina administrativa de la red en la sección dedicada a los procedimientos del FMAM). Esta función sería responsable de la gestión



de los conocimientos y los sistemas de información para la administración con el objetivo último de lograr la transparencia en todos los niveles de la red del FMAM. El FMAM debería asignar a esta función el tiempo y los recursos necesarios, y, por razones prácticas, aprovechar los sistemas existentes en las entidades del FMAM (como UNEP.net, el portal del PNUMA sobre el FMAM, y el sistema de gestión de conocimientos del Banco Mundial). Además, para promover la gestión de conocimientos y las lecciones aprendidas, el FMAM debería asegurarse de que se destine tiempo suficiente a recoger y, lo que es más importante aún, difundir y proporcionar esa información a los destinatarios pertinentes. Como primer paso de este proceso de mejoramiento, la Secretaría del FMAM debería emprender con los OE la tarea concreta de actualizar los datos de los sistemas actuales para así disponer de la información más reciente y exacta. Al mismo tiempo, debería comenzar a formular una estrategia sobre gestión de la información que oriente las mejoras a largo plazo y la calidad general de los sistemas de gestión de conocimientos y de información para la administración, así como de los procesos en que éstos se fundan. (Punto V.B del mandato).

Responsabilidades y administración de la red

- **Reforzar el papel de la Secretaría del FMAM como oficina administrativa de la red.** La Secretaría del FMAM, en calidad de oficina administrativa de la red, debería administrar y coordinar las actividades de esta última de una manera

más integral y estratégica. El Consejo del FMAM debería hacer los ajustes necesarios a los recursos asignados a la Secretaría, y reconocer que esta función es fundamental para aumentar la eficacia y tiene un costo. A tales efectos, la Secretaría del FMAM, en su condición de oficina administrativa de la red, debería considerar la posibilidad de formalizar la siguientes funciones:

- **Comunicación, coordinación y actividades de extensión:** comunicación con todos los asociados del FMAM en relación con la capacidad y la coordinación, incluida la capacidad de los países asociados; comunicación y actividades de extensión; coordinación y actividades de extensión con otros asociados, entre ellos las ONG y el sector privado, y actividades de extensión con entidades externas.
- **Gestión, información y políticas:** se incluyen las siguientes funciones: puesta en práctica de las decisiones, políticas y planes del Consejo y la Asamblea del FMAM, la programación de los planes de trabajo y las estrategias y sistemas de gestión de la información; coordinación de la gestión de conocimiento y los círculos profesionales, y gestión del ciclo de los proyectos. (Puntos IV.A y IV.D del mandato).
- **Aclarar las funciones y responsabilidades de todos los asociados del FMAM, en especial los OE y las EE.** Las funciones y responsabilidades de todos los asociados deben estar bien definidas y se debe promover la colaboración y las actividades de extensión. En particular, la Secretaría del FMAM debe trabajar con los OE y las EE para esclarecer sus funciones y responsabilidades y encarar el desafío que plantean la competencia y la colaboración, cuestión que podría afectar gravemente la calidad de los resultados del FMAM durante el FMAM-4 si no se maneja en forma eficaz y proactiva. Dado que ya existen desincentivos para colaborar, entre ellos la competencia por los recursos y los proyectos, y dado que todavía hay poca transparencia y escasa confianza en el sistema, es muy importante que la Secretaría del FMAM asuma un mayor liderazgo en señalar el lugar que ocupan la colaboración y la competencia en el sistema. El ERG3 recomienda entablar un diálogo permanente entre la Secretaría del FMAM, los OE y las EE para analizar las ventajas y desventajas de la competencia frente a la colaboración, y las maneras de optimizar esa relación. El diálogo podría consistir, por ejemplo, en un taller o

grupo de contacto que se organizaría en forma periódica antes de las reuniones del Consejo del FMAM. (Puntos IV.A y IV.D del mandato).

- **Aclarar y fortalecer la función del STAP.** Es necesario definir mejor la función del STAP y fortalecer y readaptar la relación con la comunidad científica externa. Su posicionamiento y accesibilidad deben hacer posible una participación temprana y eficaz. Asimismo, el STAP debería reforzar la coordinación con los órganos científicos de los convenios y convenciones (por ejemplo, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos (IPCC) y el Comité de examen de los contaminantes orgánicos persistentes), cuidando de no superponer, duplicar ni reemplazar los mandatos de esos órganos. Además, el STAP debería incorporar las lecciones aprendidas, las prácticas óptimas y el asesoramiento científico en el sistema de gestión de los conocimientos. Para poner en práctica estas recomendaciones y hacer posible que el STAP realice los exámenes pertinentes en forma oportuna, tal vez haya que introducir algunas modificaciones estructurales. Una posibilidad sería racionalizar el STAP para que incluyera a un solo miembro por esfera de actividad, además de un presidente, y que todos los miembros destinaran un mayor porcentaje de su tiempo (por ejemplo, el 50% o más) a fin aumentar su dedicación y disponibilidad. Las actividades del STAP se podrían coordinar a través de estos siete integrantes del grupo, quienes se apoyarían en sus contactos con la comunidad científica general, así como en científicos y consultores con menos experiencia que tuvieran tiempo para dedicarse a tales actividades. (Punto IV.A del mandato).
- **Promover las actividades de seguimiento y evaluación en todos los niveles.** La OSE debería fomentar aún más la colaboración mediante la institucionalización del proceso consultivo a fin de crear un círculo de profesionales en seguimiento y evaluación en el FMAM, la coordinación con los OE y las EE en el ámbito de la evaluación, el fomento de la confianza para promover la armonización y la racionalización, y la asignación de responsabilidades en los niveles apropiados. Asimismo, la OSE también debería comenzar a hacer un seguimiento del estado y la eficacia de la propia red de asociaciones del FMAM, prestando especial atención a los efectos secundarios de los cambios en los procedimientos y reglas del FMAM, tales como la utilización de un MAR. (Punto IV.G del mandato).

- **Emprender una iniciativa con respecto al sector privado.** El FMAM debería emprender una iniciativa especial para establecer modelos adecuados de cooperación con el sector privado y realizar proyectos piloto. Concretamente, el ERG3 recomienda a la Secretaría del FMAM, en coordinación con los OE y las EE, trabajar directamente con el sector privado a fin de identificar los medios y modalidades apropiados para una participación privada eficaz. Se deberían identificar y seleccionar representantes de dicho sector teniendo en cuenta su trabajo previo con el FMAM, para así poder formular un plan que tenga en cuenta las necesidades y realidades del sector durante una serie de sesiones de trabajo programadas a lo largo del año. El FMAM debería proponerse la meta de diseñar una propuesta para la participación del sector privado que incluya una estrategia para las comunicaciones y actividades de extensión con dicho sector, así como mecanismos para la distribución de los riesgos. Además, en las sesiones de trabajo se abordaría el tema del personal especializado o recursos adicionales que se podrían necesitar en la Secretaría del FMAM para comprometer activamente la participación del sector privado, como por ejemplo la posibilidad de crear un nuevo cargo para identificar, promover y facilitar nuevas oportunidades de movilización de recursos y asociación con ese sector. (Punto III.A del mandato).

Programa de Pequeñas Donaciones

- **Asignar recursos adicionales al PPD.** A partir de las comprobaciones de la tercera evaluación independiente del PPD, el ERG3 recomienda asignar recursos adicionales al programa e integrar a éste las esferas de actividad relativas a la degradación de la tierra y los contaminantes orgánicos persistentes, así como la prioridad estratégica sobre la adaptación en el marco de la cartera relativa al cambio climático. La inclusión de la mencionada prioridad estratégica es especialmente pertinente debido a que el PPD es muy necesario en los PMA y los PEID, donde los requerimientos de recursos financieros para la adaptación al cambio climático es también particularmente importante. (Puntos I.A, I.C, IV.F y V.A del mandato).



Enfoque y metodología

Como fundamento para las comprobaciones y recomendaciones formuladas en el ERG3 fue necesario diseñar un enfoque y una metodología sólidos.

Dificultades que planteó la evaluación y estrategias aplicadas

Al abordar los distintos aspectos del mandato para el ERG3, surgieron varias dificultades y requerimientos de distinta naturaleza que influyeron en el enfoque adoptado para el ERG3. Éstos se resumen a continuación:

Resultados de las actividades del FMAM

Dados los mayores plazos de vencimiento de ciertas carteras del FMAM, y en el contexto del diálogo reciente sobre los resultados de este último, había un interés especial en la evaluación de los resultados (punto I del mandato) como parte del ERG3. Además, este es un aspecto en que el ERG1 y el ERG2 no pudieron ofrecer una evaluación completa, por lo que las expectativas respecto del ERG3 eran muy altas.

El papel del ERG3 en la evaluación de los resultados

Durante las consultas iniciales con la OSE, se sostuvieron conversaciones sobre la manera en que se abordaría la evaluación de los resultados en el ERG3 teniendo en cuenta los objetivos del estudio, otros análisis recientes de gran importancia que habían contribuido al estudio (por ejemplo, los relativos a los programas) y otras limitaciones, tales como la falta general de datos sobre los impactos y el marco cronológico del estudio. De estas conversaciones surgieron tres puntos de consenso:

- El ERG3 debería concentrarse en evaluar los resultados globales del FMAM en cada esfera de actividad a partir de los datos resumidos en informes tales como los recientes estudios relativos a los programas, los datos recogidos en una

serie de visitas a los países con el fin de evaluar los resultados a nivel nacional y otros datos resumidos que se encontraran disponibles.

- Los estudios relativos a los programas sobre diversidad biológica, cambio climático y aguas internacionales realizados recientemente serían una de las fuentes *primarias* de datos detallados sobre los resultados específicos y cuestiones conexas a nivel de los proyectos y de las esferas de actividad. En la documentación resumida sobre la reunión de noviembre 2004 del Consejo del FMAM, éste expresó su apoyo en cuanto a utilizar los estudios relativos a los programas como parte del ERG3.
- Las investigaciones realizadas por el equipo del ERG3 durante el estudio documental y el estudio sobre el terreno procurarían ofrecer un panorama general de las actividades del FMAM y no tratarían de corroborar datos a nivel de los proyectos. En cambio, en el ERG3 se utilizaría la información recopilada en el terreno para corroborar las conclusiones de los estudios relativos a los programas, el ERG1 y ERG2, y el resto del estudio documental.

Principales dificultades para la medición de los resultados

Tras realizar un examen documental inicial, no había duda de que el punto I del mandato sería problemático. Específicamente, habría problemas relacionados con la presentación de informes sobre los resultados o impactos a largo plazo cuantificables (los beneficios para el medio ambiente mundial). Esta dificultad se había mencionado en el ERG2 y se volvió a plantear en los estudios de 2004 relativos a los programas, en los que también se señalaba que los proyectos más recientes habían hecho progresos en incluir indicadores y datos de referencia. No obstante, los resultados de esos proyectos más recientes no se conocerán hasta dentro de varios años. Estas observaciones del ERG3, además de lo que señala la literatura científica, apuntaban a problemas como los siguientes:

- La mayoría de los proyectos no generan información sobre los impactos a largo plazo cuantificables y, lo que es más importante, en muchos proyectos aún no existe claridad ni consenso sobre los datos de referencia, los indicadores de impactos ni los métodos para calcularlos.
- En promedio, los proyectos del FMAM duran cuatro o cinco años, pero pueden pasar décadas hasta que se puedan percibir o medir los cambios en el medio ambiente.
- Una vez terminados los proyectos, el FMAM no realiza sistemáticamente estudios para determinar los resultados a largo plazo.
- Como institución, el FMAM no tiene un marco o metodología para la medición de los resultados globales que permita hacer una agregación de impactos partiendo del nivel de los proyectos hasta el nivel de los programas o de todo el FMAM. No existe un mecanismo unificado para definir, medir y agregar sistemáticamente los resultados de las actividades del FMAM, en particular, los beneficios ambientales de alcance mundial en cada una de sus esferas de actividad.

En el ERG3 se observó que, si bien al parecer existen mecanismos para orientar la formulación de metas y resultados durante el diseño, la ejecución y la presentación de informes sobre los proyectos (por ejemplo, marcos lógicos para los proyectos), y los proyectos individuales han sido evaluados como parte de diversos informes anuales, de mediados del período y de terminación teniendo en cuenta el desempeño de su ejecución, aún existen grandes deficiencias en cuanto a la eficacia de dichos mecanismos para captar los resultados en términos de los impactos producidos. Aparte de esta limitación, no existían mecanismos de apoyo para hacer extensivos los resultados al nivel de los impactos en caso de que éstos fueran identificados. En resumen, el ERG3 se encontró frente a una situación en la que no se podían resolver las cuestiones básicas sobre qué se había de medir, cómo hacerlo y cómo extender los resultados al nivel de los programas, y los resultados no se podían agregar de una manera clara. En conjunto, estas observaciones al principio del ERG3 indicaban que la medición de resultados en el FMAM, en particular al nivel de los impactos y en términos de los beneficios para el medio ambiente mundial, seguía presentado grandes dificultades para el FMAM y sería un desafío para el equipo a cargo del ERG3.

Reconocer resultados no cuantificables

Un tema relacionado con las dificultades en torno a la elaboración de un marco más práctico para la medición de resultados es cómo tratar los resultados no cuantificables de las actividades del FMAM. Se pidió al ERG3 que evaluara los resultados tanto cuantitativos como cualitativos. El ERG3 reconoció que en muchas esferas de actividad no existe en la actualidad una metodología de consenso para cuantificar y agregar los efectos directos cualitativos, aunque recientemente se han hecho progresos en algunas esferas de actividad (como la diversidad biológica) que pueden ayudar al FMAM a agregar esos efectos directos en el futuro.

En los estudios se señalan ciertos efectos directos que, por su naturaleza, no resisten cuantificación o cuya cuantificación plantea graves dificultades. Las consultas con las partes interesadas en el marco del ERG3 constituyeron una fuente importante de pruebas que respaldan este análisis. El ERG3 identificó muchos efectos directos a nivel de los proyectos que los participantes definieron como no cuantificables pero significativos, y que no se vinculan fácilmente con una agregación en sentido ascendente.

Sostenibilidad y efectos catalizadores del FMAM

El principal desafío que se enfrentó al evaluar las cuestiones relativas a la sostenibilidad y a los efectos catalizadores del FMAM fue obtener información de partes interesadas clave del FMAM en todos los niveles. El estudio documental del ERG3 permitió obtener algunos datos, pero éstos eran limitados. Los datos de los informes a nivel de los proyectos no se prestan para facilitar esta evaluación porque su presentación no es suficientemente dinámica para exponer el desempeño de los proyectos del FMAM relativo a aspectos interdisciplinarios tales como la sostenibilidad y los efectos catalizadores de las actividades del FMAM. Otras fuentes, como los estudios de 2004 relativos a los programas, fueron de mayor utilidad.

El elemento metodológico fundamental de la evaluación de estas cuestiones en el ERG3 fue la extensa serie de consultas con las partes interesadas durante la realización del estudio. Estas consultas permitieron al ERG3 sondear la experiencia y observaciones de cada grupo de interesados con el fin de tener un panorama más completo de las cuestiones clave relativas a los puntos II y III de mandato: cuáles son los principales elementos que contribuyen a la sostenibilidad de las actividades del FMAM, cómo se produce una eficaz movilización de recursos en el terreno, cómo se manifiesta la función catalizadora del FMAM y, a la inversa, de qué manera los procesos y

procedimientos del FMAM pueden limitar su eficacia en lograr la sostenibilidad de sus iniciativas, o en maximizar su capacidad para facilitar los esfuerzos en el terreno. El proceso de consultas ayudó al ERG3 a abrir líneas de investigación dinámicas e iterativas para respaldar este análisis.

Estructura y procesos del FMAM

Consciente de que las evaluaciones de las estructuras, procesos y eficacia institucionales a menudo exigen y dan rápidamente paso al uso de un marco general de análisis, el ERG3 elaboró un marco institucional de dos partes para orientar su evaluación de los puntos IV y V del mandato.

Con respecto a su **marco de investigación**, el ERG3 elaboró un marco para el análisis de las expectativas institucionales, consistente en un conjunto de expectativas de desempeño que el ERG3 esperaba encontrar en la práctica conforme al Instrumento del FMAM, las orientaciones y evaluaciones previas, y las características organizacionales particulares y el contexto de operaciones del FMAM como institución. En cada aspecto de los puntos IV y V del mandato, el análisis institucional compara estas expectativas ideales con el desempeño efectivo de las entidades del FMAM y de la institución en general.

El marco **interpretativo desarrollado** por el ERG3 sacó conclusiones sobre la forma del FMAM como institución a fin de identificar un marco teórico de los principales problemas que enfrentan las instituciones de este tipo, y vinculó esos desafíos teóricos con los retos concretos observados en el FMAM como institución. Este marco ayudó al ERG3 a evaluar los resultados de sus investigaciones en el contexto de los problemas específicos que enfrenta el FMAM y a comunicar sus conclusiones sobre la estructura y los procesos del FMAM a partir de esos problemas.

Elementos del enfoque adoptado para el ERG3

Los siguientes fueron los principales componentes de la metodología empleada en el ERG3:

- **Programas de investigación** para cada punto del mandato. Éstos se elaboraron para orientar tanto las indagaciones iniciales durante el estudio documental como las consultas con las partes interesadas durante el estudio sobre el terreno.

- Un **estudio documental** que consistió en un examen de los principales documentos elaborados para coincidir con el ERG3 y de otra documentación, en preparación para el estudio sobre el terreno.
- Amplias **consultas con las partes interesadas**. Se procuró consultar a todos los principales interesados de la familia del FMAM, con el fin de tener en cuenta todos los puntos de vista sobre los aspectos clave del mandato. Se realizaron consultas con individuos y con grupos de personas y en ellas participaron más de 600 interesados del FMAM, incluidos los coordinadores nacionales y otros funcionarios de gobierno, ONG, jefes de proyectos, miembros del Consejo y del Depositario del FMAM, la Secretaría del FMAM, personal de la OSE, representantes de círculos académicos externos, personal de los OE y las EE, y personal del CDB, la CMNUCC, el Protocolo de Montreal, el CNUCLD y el Convenio de Estocolmo, entre otros. En muchos casos, el ERG3 pudo triangular las comprobaciones sobre la base de la información recibida de distintos tipos de partes interesadas. El proceso iterativo de consultas con los interesados ayudó al ERG3 a comprender gradualmente estas cuestiones y le permitió desarrollar líneas de investigación dinámicas en el transcurso del estudio.

Para formular las principales conclusiones se examinaron las pruebas obtenidas del estudio documental y el estudio sobre el terreno. Los datos de estudios clave como los estudios de 2004 relativos a los programas se utilizaron como un punto de referencia significativo. No obstante, el ERG3 procuró corroborar tales datos a través del estudio sobre el terreno (consultas con las partes interesadas). Para determinar la significación y validez de las pruebas recogidas durante el estudio sobre el terreno del ERG3 fue necesario seguir otro proceso. El ERG3 determinó la significación y validez de los datos comparando cada prueba con criterios específicos. Las pruebas se consideraron válidas y significativas si cumplían dos de los siguientes cuatro criterios: 1) las pruebas corroboraban el estudio documental; 2) las pruebas eran confirmadas por un grupo de partes interesadas; 3) las pruebas eran confirmadas por varios grupos de partes interesadas, y 4) las pruebas eran confirmadas en varias visitas sobre el terreno.



Análisis de las esferas de actividad

Análisis de la cartera (Punto I.E del mandato)

En general, el FMAM ha conseguido resultados significativos, sobre todo en lo que se refiere a los efectos directos, en las esferas de actividad de la biodiversidad, el cambio climático, las aguas internacionales y la capa de ozono. Desde 1991 hasta marzo de 2005, aprobó US\$5.250 millones para más de 160 países con el fin de conseguir beneficios ambientales mundiales en las seis esferas de actividad, como puede verse en el Cuadro 2. De esa cifra total, aproximadamente US\$1.700 millones (35%) se han destinado a financiar proyectos en varios países⁴.

El financiamiento destinado a las esferas de actividad de la biodiversidad y el cambio climático representa en conjunto una mayoría abrumadora de la cartera de proyectos del FMAM, con más del 70% del total de los fondos comprometidos entre 1991 y marzo de 2005. Si bien el financiamiento global del FMAM ha aumentado a lo largo del tiempo, la parte del total de los fondos atribuidos a las distintas esferas de actividad se ha mantenido relativamente constante en los distintos períodos del FMAM. En el Gráfico 1 pueden verse el financiamiento y el número de proyectos desglosados por región desde los inicios del FMAM. La magnitud de los proyectos no es necesariamente homogénea en las diferentes regiones. Por ejemplo, mientras que África ha recibido US\$1.181,8 millones, es decir, el 23% del total de los fondos, en esa región se han terminado o aprobado 513 proyectos (el 31% del total mundial).

Si se excluyen los proyectos de alcance mundial y regional (que representaron US\$819 millones), el FMAM ha financiado 1.531 proyectos en 151 países y regiones desde 1991, con un total de US\$4.431,6 millones. Como se observa en el Gráfico 2, algunos países han recibido proporciones significativas del financiamiento total y del número de proyectos; en concreto, los 20 mayores receptores de esos 151 países (13%) representan el 59% del financiamiento total.

Biodiversidad (Puntos I.A y I.B del mandato)

Comprobaciones sobre los impactos y efectos directos

El programa sobre diversidad biológica del FMAM respalda la ejecución de los tres objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB): la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participa-

ción justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. Por lo que se refiere a los impactos, en el ERG3 se supone que el programa, probablemente el mayor mecanismo con financiamiento gubernamental para la conservación de la biodiversidad en los países en desarrollo, ha contribuido de manera decisiva a frenar o reducir la pérdida de biodiversidad, aunque las tendencias mundiales de la biodiversidad continúan evolucionando a la baja. En cuanto a los efectos directos, el FMAM ha conseguido notables logros en la conservación de la biodiversidad mediante las zonas protegidas y en la utilización sostenible de los recursos biológicos. Con respecto a las primeras, al final del ejercicio de 2004, el FMAM había respaldado inversiones en 1.426 zonas protegidas, que sumaban casi 269 millones de hectáreas (GEF/R.4/7 2005), casi un 17% del total de las zonas terrestres protegidas en todo el mundo (UICN, 2003). De hecho, como se señala en el Estudio relativo al programa sobre diversidad biológica 2004 (BPS2004) y se comprobó también en el ERG3, son muchos los que reconocen que el FMAM ayudará a conseguir la meta mundial de proteger el 10% de la superficie terrestre mundial. El FMAM ha superado también los objetivos intermedios establecidos en el Acuerdo sobre la tercera reposición para la esfera de actividad de la biodiversidad.

Hasta la CP7 (febrero de 2004), el FMAM no recibió del CDB ninguna orientación directa sobre las zonas protegidas, pero éstas han ocupado un lugar destacado en su cartera. Entre el ejercicio de 1991 y el de 2003, aproximadamente el 75% de los proyectos de la cartera de biodiversidad del FMAM respaldaron actividades relacionadas con las zonas protegidas⁵. Esos proyectos han permitido ampliar el planteamiento e incluir zonas mucho más extensas, como en el caso del corredor mesoamericano; han reforzado los marcos jurídicos y normativos, como en el proyecto nacional de biodiversidad de Brasil; han hecho posible el establecimiento de mecanismos innovadores de financiamiento en apoyo del costo recurrente de las zonas protegidas, y han generado algunas iniciativas eficaces de gestión y planificación, como en el proyecto de la península del Cabo, en Sudáfrica, que probablemente marcará la pauta en este terreno. Con pocas excepciones, en el BPS2004 se señalaba que eran pocos los proyectos que habían conseguido realmente aplicar los planes provisionales de gestión. Asimismo, se indicaba que “a pesar de haber realizado una muy importante contribución finan-

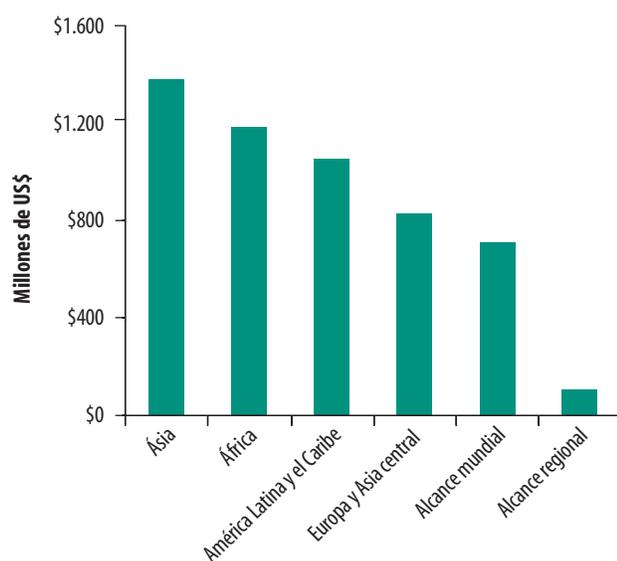
ciera y técnica a la ampliación de las zonas y redes de zonas protegidas mundiales y de haber mejorado al mismo tiempo su ordenación, el FMAM aún no realiza un estudio en el que se examine la contribución aditiva o global de los efectos directos e impactos de las zonas protegidas a nivel local, de los proyectos o de los lugares, a la contribución general del Fondo a los efectos de más alto nivel en la biodiversidad mundial” (GEF/ME/C.24/Inf.1 2004). En el ERG3, donde se observa

Cuadro 2. Financiamiento total del FMAM (de 1991 a marzo de 2005)

Esfera de actividad	Millones de US\$	Porcentaje
Biodiversidad	\$1.906,3	36%
Cambio climático	\$1.747,4	33%
Aguas internacionales	\$768,3	15%
Esferas multisectoriales	\$457,9	9%
Agotamiento de la capa de ozono	\$177,2	3%
COP	\$ 121,3	2%
Degradación de la tierra	\$ 72,2	1%
Total	\$ 5.250,5	100%

Fuente: GEF Project Management Information System, consultado en marzo de 2005.

Gráfico 1. Financiamiento del FMAM y número de proyectos, por región (de 1991 a marzo de 2005)



Fuente: GEF Project Management Information System, consultado en marzo de 2005.

que el equipo encargado de su elaboración no había podido presentar cifras agregadas relativas a los impactos, se confirmaba la necesidad de un estudio semejante.

En cuanto al segundo objetivo del CDB —la utilización sostenible de los recursos biológicos—, el ERG3 comprobó que varios proyectos han demostrado que la generación de ingresos alternativos es una buena opción para las poblaciones locales. Un ejemplo es el proyecto de crianza y cultivo de especies silvestres en Burkina Faso. No obstante, en el BPS2004 se observó que en varios proyectos se mencionaban actividades que no producían ingresos suficientes, lo que daba lugar a una mayor demanda de recursos asignados de manera específica a esta esfera de actividad. La preparación y ejecución de los planes de gestión de los recursos naturales, como el proyecto del Parque Nacional de la Bahía de Jozani Chwaka, en Tanzania, es otro efecto directo importante del programa sobre diversidad biológica del FMAM. En el BPS2004 se reconoció la oportunidad descrita y recomendó: “Para aumentar las probabilidades de éxito, la puesta en práctica de los Principios de Addis Abeba debería alentar la formación de asociaciones entre el FMAM y otros agentes, en particular el sector privado, en todos los niveles...”. En el ERG3 se ratifica esta acción como medio importante para multiplicar los efectos directos en lo que se refiere al uso sostenible.

A pesar de los éxitos conseguidos en el logro de los efectos directos relacionados con los dos primeros objetivos del CDB, los relacionados con el tercero de ellos, el acceso a recursos genéticos y la participación en los beneficios derivados de su utilización han sido más modestos. En el BPS2004 se comprobó que pocos proyectos contenían información —positiva o negativa— sobre este tema. Durante su estudio sobre el terreno, el ERG3 observó también que el FMAM no ha abordado debidamente este objetivo. En el BPS2004 se llegaba a la conclusión de que parte de la razón de que no se hayan conseguido más efectos directos significativos en esta esfera es la actual falta de claridad sobre ese tercer objetivo en el contexto del CDB. Con este fin, se concluía que, una vez que la CP negociara y pusiera en marcha un régimen de APB, el programa sobre diversidad biológica del FMAM estaría en mejores condiciones para orientar adecuadamente sus recursos. El Grupo de trabajo de la biodiversidad ha comenzado a examinar ya los posibles impactos de estas negociaciones.

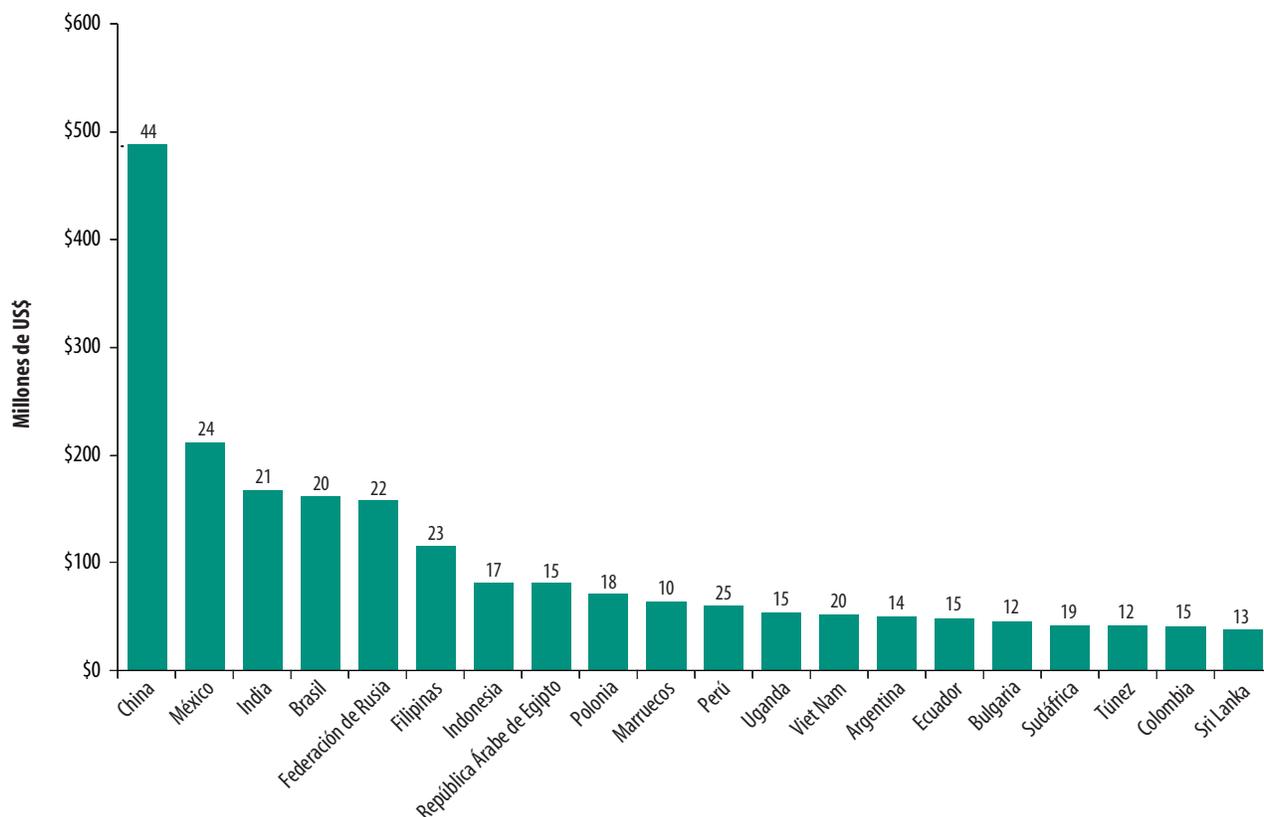
Los efectos directos del programa sobre diversidad biológica del FMAM se han identificado también en las siguientes esferas: creación de entornos favorables e incorporación habitual de la biodiversidad en las actividades del FMAM (véase información detallada más adelante), especies exóticas invasivas, taxonomía, agrobiodiversidad y PPD.

- **Entorno favorable:** En el BPS2004 se comprobó que la mayoría de los proyectos financiados por el FMAM incluían componentes para conseguir un entorno más favorable para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad. Cabe mencionar los siguientes logros: 1) creación y aplicación de prioridades o medidas legislativas nacionales (logro señalado en más de la mitad de los informes, aunque también se han registrado algunos retrocesos); 2) sensibilización del público en general y mejora de la educación ambiental (logro registrado aproximadamente en dos tercios de los proyectos y que el ERG3 observó también durante sus visitas sobre el terreno, por ejemplo en el proyecto para consolidar la protección de la diversidad biológica del ecosistema Sabana-Camagüey en Cuba); 3) creación de asociaciones que amplían el efecto catalizador del FMAM (logro señalado en más de la mitad de los proyectos y mencionado también en el ERG3); 4) generación de conocimientos, en particular en lo que respecta a la ciencia y práctica ambiental, e intercambio de conocimientos (aproximadamente en la mitad de los proyectos), y 5) desarrollo

de instrumentos y tecnologías (aproximadamente en el 40% de los proyectos).

- **Integración de la biodiversidad:** El FMAM incluyó este objetivo en sus prioridades estratégicas del FMAM-3 y lo ha propuesto como objetivo estratégico del FMAM-4. Durante sus visitas sobre el terreno, el equipo del ERG3 encontró casos de países que realizaban grandes esfuerzos por incorporar habitualmente la biodiversidad en sus actividades, pero el FMAM no ha tenido demasiado éxito en este terreno. Para reducir las complejidades operacionales que supone la incorporación práctica de esta prioridad estratégica, en el BPS2004 se especificó que “sería preciso elaborar directrices y definiciones claras con el fin de aclarar exactamente qué tipos de actividades, procesos e intervenciones habrán de incluirse en el concepto de integración dentro del contexto del FMAM”. El ERG3 ha comprobado que los coordinadores nacionales, las ONG y los OE examinan el tema de la integración de muchas maneras y en diferentes contextos y está de acuerdo con esta recomendación.

Gráfico 2. Financiamiento del FMAM y número de proyectos, por país, con exclusión de los proyectos de alcance mundial y regional (de 1991 a marzo de 2005)



Fuente: GEF Project Management Information System, consultado en marzo de 2005.

Desafíos y soluciones de compromiso estratégicas

Dirección y programación estratégica. En el ERG3 se observa que la formulación de las prioridades estratégicas para el FMAM-3 representó una mayor orientación estratégica para el programa sobre diversidad biológica del FMAM durante el FMAM-3. Además, en parte como consecuencia de las recomendaciones propuestas por el BPS2004, los objetivos estratégicos identificados en el documento de programación del FMAM-4 constituyen una mejora de las prioridades estratégicas, de los indicadores y metas relativos a los impactos y la cobertura, así como de los instrumentos para medirlos, lo que debería contribuir a mejorar la gestión de la cartera. Estos avances ofrecerán en el futuro a los encargados de evaluación de programas instrumentos más valiosos para medir los resultados.

No obstante, el ERG3 coincide con el BPS2004 en que el programa sobre diversidad biológica debe delimitar, aclarar y reforzar su estrategia y visión global, más allá de las cuatro prioridades estratégicas. Ello está también relacionado con el tema de la gestión de las expectativas de que se habla más adelante. Por otro lado, en el ERG3 se observa que la formulación de las prioridades estratégicas ha aportado orientación adicional y ha dado lugar a una ampliación, más que a una mayor aclaración, de la orientación estratégica general. En consecuencia, algunas partes interesadas no tienen claro cuál es la función de los programas operacionales y las prioridades estratégicas. Además, los proyectos relacionados con una gran variedad de efectos directos en la biodiversidad pueden financiarse a través del FMAM como consecuencia de una ampliación de su enfoque estratégico.

Asignación de recursos estratégicos. En el caso de que el Consejo del FMAM apruebe un MAR, éste tendrá importantes ramificaciones en el programa sobre diversidad biológica del FMAM. Las decisiones sobre la asignación de recursos a países concretos deberán tener en cuenta matices importantes en lo que se refiere a la determinación de las prioridades de la biodiversidad. Aunque el programa sobre diversidad biológica del FMAM no tiene por norma otorgar prioridad a los países que se autoproclaman como "megadiversos", éstos han recibido un gran porcentaje de los recursos del FMAM para la conservación de la biodiversidad. Su financiamiento ha sido también particularmente valioso en países que no presentan interés para el financiamiento bilateral por los países desarrollados. Numerosos representantes de países que no son considerados "lugares críticos" para la biodiversidad comunicaron al equipo del ERG3 que el financiamiento recibido del FMAM explicaba en buena medida la atención de su país a la conservación.



Medición de los resultados. En BPS2004 se constataba que "aunque hay que trabajar más en las cuestiones socioeconómicas, la nueva generación de proyectos recientemente aprobados demuestra los progresos conseguidos, que han permitido captar datos importantes gracias a los proyectos", y se recomendaba que "el establecimiento de puntos de referencia... tenga carácter obligatorio... sobre todo para garantizar que los indicadores sobre la biodiversidad y los impactos socioeconómicos se elaboren, midan y analicen en todos los niveles, desde los productos a los efectos directos y los impactos". No obstante, en el BPS2004 se observó también que, en un nivel más elevado, "faltan todavía orientaciones claras, procedimientos estandarizados u objetivos o indicadores cuantificables relativos a los programas para evaluar los impactos de la cartera del FMAM en la situación de la biodiversidad". De hecho, los esfuerzos del ERG3 por identificar el impacto mundial del FMAM en la pérdida de biodiversidad no dieron buenos resultados. En lo que se refiere a los efectos directos, la aplicación de instrumentos de seguimiento relativos al conjunto de la cartera elaborados con el fin de supervisar y medir los progresos dentro de cada prioridad estratégica en el

FMAM-3 permite “ampliar” los indicadores desde el nivel de los proyectos hasta el de la cartera.

Gestión de las expectativas. En el BPS2004 se observó que, desde el comienzo del FMAM, no ha habido una articulación clara de las “expectativas del FMAM o el nivel en que debería evaluarse su desempeño: en términos generales y en las tres esferas de actividad”. Como ocurrió con el BPS2004, en el ERG3 se comprobó que las expectativas del Consejo del FMAM, las Partes y otros interesados acerca de los posibles logros del programa sobre diversidad biológica del FMAM eran poco claras. En el BPS2004 se llegaba la conclusión de que el FMAM es, y sólo puede ser, uno de los muchos factores que contribuyen al logro de beneficios ambientales mundiales, tanto en la biodiversidad como en las otras esferas de actividad. Esta realidad parece que no se ha reflejado plenamente en la visión del FMAM.

Soluciones de compromiso en los efectos directos de los proyectos. Una expectativa implícita del FMAM que está directamente vinculada con su entorno operativo es que los proyectos relacionados con la biodiversidad (y otras esferas de actividad) deberían dar lugar a situaciones doblemente beneficiosas; en el ERG3 se verificó esto mediante consultas con las partes interesadas de todos los niveles. No obstante, la protección y restauración de la biodiversidad compite con otros factores considerados por las organizaciones públicas y privadas cuando planifican y realizan actividades de desarrollo, incluidas las presiones del mercado y la pobreza local. En consecuencia, como se observa en el estudio del programa operacional sobre gestión integrada de los ecosistemas (PO12), la conservación de la biodiversidad impone soluciones de compromiso que limitan la capacidad del FMAM para conseguir situaciones beneficiosas en todos los frentes. Algunos proyectos, como el de Ecomercados en Costa Rica, han conseguido superar esa dificultad.

Recomendaciones

Además de las recomendaciones sobre las prioridades y sobre los efectos directos contenidas en el BPS2004 y ratificadas por el ERG3 en las secciones precedentes, en el ERG3 se recomienda lo siguiente:

- *En la esfera de actividad de la biodiversidad, es preciso lograr un equilibrio entre la distribución uniforme de los recursos desde el punto de vista geográfico o regional y la probabilidad de generar los mayores beneficios ambientales mundiales. Si bien la homogeneidad geográfica no es imprescindible, limitarse a unos puntos críticos no estaría en consonancia*

con el objetivo de integración y equilibrio del FMAM. Naturalmente, la generación de beneficios ambientales mundiales es fundamental y debe asociarse con el proceso de selección y establecimiento de prioridades de los proyectos. Hay que tener en cuenta las prioridades nacionales y las repercusiones de algunos aspectos de esas prioridades (como la mitigación de la pobreza y los medios de subsistencia alternativos) en la generación de beneficios. Sobre la base de todo ello, en el ERG3 se recomienda que estas cuestiones se tengan presentes en los actuales debates sobre las repercusiones de un posible MAR (véase también la recomendación referente a la selección de proyectos estratégicos en el contexto de un MAR en la subsección “Programación para la obtención de resultados a nivel de los países” de “Principales recomendaciones”).

Cambio climático (Puntos I.A y I.B del mandato)

Comprobaciones sobre los resultados del FMAM

En el CCPS2004 se comprobó que la contribución de los proyectos de la cartera del FMAM a reducir las emisiones de GEI era satisfactoria, conclusión con la que coincide el ERG3. Como se señala en el CCPS2004, las reducciones directas e indirectas⁶ de las emisiones de GEI atribuidas al FMAM, como resultado de proyectos de cambio climático terminados (de 1991 a abril de 2004) y de los objetivos previstos de reducción de emisiones de proyectos todavía vigentes, suman un total aproximado de 1.900 millones de toneladas. La eficacia en función de los costos incrementales de la reducción de emisiones de GEI por el FMAM ha mejorado también a lo largo del tiempo (tomando como base únicamente sus asignaciones). El FMAM ha cumplido sus objetivos intermedios de desempeño establecidos en el Acuerdo sobre la tercera reposición.

Los efectos previstos en las emisiones de GEI varían enormemente en los distintos bloques de proyectos del programa sobre el cambio climático, niveles de inversión, tipología de los países y proyectos concretos. Por ejemplo, en lo que se refiere a los proyectos activos, el de calderas industriales eficientes del Banco Mundial en China representa casi el 40% de los objetivos previstos de reducción de emisiones de dióxido de carbono. Era lógico que así ocurriera, dadas las diferentes escalas y categorías de tipos de proyectos, que tienen por su misma naturaleza diferentes posibilidades de reducir las emisiones de GEI.

Las aprobaciones de proyectos en los ejercicios de 2003-04 darán lugar, según las previsiones, a reducciones directas de emisiones de aproximadamente 181 millones de toneladas y reducciones indirectas de unos 409 millones de toneladas de

carbono equivalente, que representan en torno al 2% y casi el 5% de los 9.000 millones de toneladas de emisiones mundiales en el año 2000, respectivamente (Instituto de Recursos Mundiales, 2004). Así pues, mientras que en el ERG3 se considera que el impacto del FMAM es satisfactorio, dados sus limitados recursos, la función del FMAM es relativamente secundaria en cuanto a la detención del cambio climático. No obstante, la Organización puede desempeñar una importante labor catalizadora e influir, desarrollar y transformar los mercados de energía y movilidad en los países en desarrollo a fin de que a largo plazo sus economías dependan menos del carbono.

La transformación del mercado es un desafío a largo plazo y un proceso dinámico. Según el CCPS2004 y el ERG3, ha comenzado a hacerse patente en el programa del cambio climático del FMAM. En el CCPS2004 se observó que los mayores progresos se han conseguido en la cartera de eficiencia energética; durante su estudio sobre el terreno, el ERG3 comprobó también progresos que confirman esa observación general, en particular en lo que se refiere a la eficiencia de la energía eléctrica en Tailandia. De hecho, en muchos mercados en evolución, el FMAM se presenta como motor del cambio.

La experiencia relativa al bloque de proyectos de energía renovable es más heterogénea, ya que el FMAM muchas veces trata de desarrollar los mercados partiendo de un punto de referencia mucho más bajo. La energía renovable continúa siendo, en general, más costosa y menos accesible que las fuentes de energía basadas en combustibles fósiles, a pesar de los constantes esfuerzos por aumentar el volumen y la agregación del mercado. En el CCPS2004 se observaba que el FMAM ha podido contribuir a los nuevos cambios del mercado en sectores energéticos y países específicos; en el ERG3 se encontraron también buenos ejemplos de transformación del mercado de energía renovable, como el proyecto de energía eólica en Rusia. En cuanto al progreso de las nuevas tecnologías energéticas, el éxito ha sido limitado; ha sido difícil diseñar y aplicar los proyectos, en gran parte debido a la necesidad de dar respuesta a algunas preguntas importantes acerca de las soluciones de compromiso entre innovación con mayor riesgo frente a incorporación habitual con menor riesgo (véase también “Desafíos y soluciones de compromiso estratégicas” en la subsección “Impactos catalizadores” de “El FMAM, agente catalizador”).

Desafíos y soluciones de compromiso estratégicas

Dirección y programación estratégicas. Si bien en el ERG2 se llegó a la conclusión de que el FMAM se beneficiaría de un programa más centrado en la esfera de actividad del cambio climático, parece que el objetivo aún no se ha cumplido ple-

namente en el FMAM-3. En el CCPS2004 se observó que “las conexiones entre la misión u objetivos globales del FMAM, sus prioridades estratégicas, programas operacionales, bloques de proyectos e indicadores de medición del desempeño ya no son conceptualmente claros ni del todo coherentes”. En el ERG3 se observó también cierta falta de claridad acerca de las conexiones entre las direcciones estratégicas del FMAM en relación con las partes interesadas de distintos niveles, incluidos los OE. En el CCPS2004 se recomendaba, y lo mismo se hace en el ERG3, que la Secretaría de FMAM tomara la iniciativa de mejorar la coherencia estratégica general aclarando el objetivo de los efectos directos de transformación del mercado que permitan una mayor reducción de las emisiones de GEI y la forma en que los programas operacionales y estrategias subyacentes contribuyen a ese objetivo.

Asignación de recursos estratégicos. En el CCPS2004 se observó que el actual sistema de elaboración de proyectos no favorece las opciones estratégicas, lo que ha dado lugar a una cartera de proyectos relativamente dispersos y a la pérdida de algunas oportunidades con respecto a los posibles impactos. En el estudio se recomendaba que el FMAM “mejorara la selección y asignación estratégicas de recursos... con el fin de garantizar que el grueso de la cartera se centrara en los esfuerzos de mitigación en países con niveles relativamente elevados de emisiones de GEI y con potencial de transformar el mercado”. El ERG3 coincide con esa conclusión y señala que debe continuar dándose prioridad a los países con mayor volumen de emisiones, considerando la relativa disponibilidad de financiamiento nacional y las oportunidades específicas para que el FMAM incremente su valor añadido centrándose en proyectos concretos de transformación del mercado. Si bien el FMAM debería hacer lo posible por organizar su cartera de manera que se lograra el máximo impacto posible, debería también mantener cierta flexibilidad para evaluar los entornos propicios de países concretos y determinar si se financian o no las actividades.

El ERG3 coincide también con el CCPS2004 en que, para establecer una estrategia más coherente en los países que tienen probabilidad de recibir un nivel significativo de financiamiento, el FMAM debería considerar la posibilidad de formular estrategias por países con el fin de identificar las prioridades sectoriales y de los proyectos. Asimismo, mientras que las primeras comunicaciones nacionales se han centrado exclusivamente en ayudar a los países a cumplir sus obligaciones de presentación de informes en el marco de la CMNUCC y en general no han dado lugar a proyectos que puedan impulsarse por conducto del FMAM, las segundas comunicaciones

nacionales representan una oportunidad importante para que los países elaboren una estrategia nacional que incluya elementos de mitigación y adaptación. De hecho, en las entrevistas del ERG3 con los OE se sugería que el planteamiento revisado que se está adoptando para las segundas comunicaciones nacionales tendría como resultado un mayor nivel de identificación de los países y una mejor comunicación con las partes interesadas.

Medición de los resultados. La calidad de los datos de la cartera del cambio climático del FMAM ha mejorado en los últimos años, pero sigue siendo relativamente deficiente. En el CCPS2004 se recomendaba que “la Secretaría del FMAM... ofreciera orientación explícita acerca del cálculo realista de la evitación o reducción de GEI en el diseño y ejecución de los proyectos y la forma de seguimiento e información acerca de los impactos”. En el ERG3 se observa que se están celebrando ya debates sobre la manera de adoptar un planteamiento más armonizado de la esfera de actividad del cambio climático, que genere resultados cuantificables, cuando sea posible, y mediciones más claras de los impactos, cuando la cuantificación resulte más difícil. El planteamiento elaborado por la Secretaría del FMAM, la Oficina de Seguimiento y Evaluación y los OE y EE para estimar las emisiones de GEI evitadas mediante proyectos del FMAM debería publicarse lo antes posible para que sirviera de guía a quienes deseen proponer proyectos. El ERG3 respalda también la elaboración de métodos más adecuados para medir los resultados de desarrollo del mercado propuestos en la programación del FMAM-4.

Aprendizaje y reproducción de las enseñanzas. En el CCPS2004 se concluía que “el aprendizaje dentro de la familia del FMAM no ha sido sistemático ni se ha aplicado en todo el sistema, ni ha llegado suficientemente a los expertos externos”. Mientras que en el CCPS2004 se encontraron ejemplos de iniciativas acertadas de intercambio de conocimientos dentro de los OE y en la sede en el Grupo de acción sobre el cambio climático, se señalaba la necesidad de mejorar el aprendizaje entre proyectos dentro de los mismos bloques y dentro de cada país y entre países distintos. Como ocurrió con el CCPS2004, en el ERG3 se observa que el planteamiento del FMAM sobre el aprendizaje y la reproducción de las enseñanzas no es eficaz, dado el tamaño de la cartera y los valiosos conceptos generados en los proyectos. Como signo positivo de progreso, cabe señalar las actuales deliberaciones en el programa de cambio climático entre entidades del FMAM sobre una iniciativa piloto de gestión de los conocimientos.

Adaptación. Los coordinadores en los países y las ONG han propuesto al ERG3 en varios talleres regionales, en particular de la región del Pacífico, que el FMAM financie actividades en la esfera de la adaptación al cambio climático, ya que este objetivo aparece en las orientaciones impartidas por la CMNUCC y la mitigación de las emisiones de GEI, debido a su pequeño volumen, no figura entre las grandes prioridades nacionales. No obstante, las partes interesadas de esta región señalan asimismo que el nuevo programa relativo a la adaptación presentará también dificultades, puesto que estas cuestiones suelen ser de carácter local y, por lo tanto, será difícil calcular los beneficios ambientales mundiales y los costos incrementales. En la actualidad, tres fondos relacionados con la adaptación son administrados por el FMAM, además del fondo fiduciario que incluye la adaptación en su prioridad estratégica. El FMAM está estableciendo proyectos piloto o de demostración para hacer ver de qué manera la planificación y la evaluación se pueden traducir en proyectos que aporten beneficios y que puedan integrarse en la planificación de las políticas nacionales y del desarrollo sostenible.

El mercado del carbono y su relación con el FMAM. En el CCPS2004 se comprobó que sería “útil aclarar la participación del FMAM en los programas del mercado del carbono”. En el ERG3 se estima que este mercado contribuirá cada vez más a mejorar los rendimientos financieros de muchos proyectos semejantes a los que figuran en la cartera del FMAM, sobre todo debido a que muchas regiones y países (como la Unión Europea, Japón y Canadá) comienzan a introducir restricciones sobre el carbono en sus industrias, lo que representa para las empresas un incentivo para encontrar oportunidades de reducción de emisiones con bajo costo. Con la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto, algunos proyectos que han contado con el FMAM pueden participar en el mercado del carbono, con lo que se conseguirían condiciones más competitivas y se atraería más fácilmente financiamiento del sector privado.

De hecho, la cartera del FMAM está comenzando a observar cierta competencia para el financiamiento como resultado del Mecanismo para un desarrollo limpio (MDL) en segmentos del mercado como la energía eólica y el gas de rellenos sanitarios, que resultan especialmente atractivos para el mercado del carbono, debido a que el costo de estas tecnologías de energía renovable es casi competitivo con el de los combustibles fósiles en lo que respecta a la generación de electricidad. No obstante, no es probable que ocurra otro tanto con la mayor proporción de la cartera del cambio climático del FMAM, sobre todo en los proyectos de energía rural al margen de la red y las tecnologías a más largo plazo. La cartera del MDL no

contiene muchos proyectos de eficiencia energética debido a la dificultad de demostrar la adicionalidad; sin embargo, tomando como base varias nuevas tecnologías que se han presentado a la Junta Ejecutiva del MDL, esto puede cambiar, ya que se ha comprobado que las mejoras de la eficiencia energética pueden conseguir créditos de emisión de carbono. No obstante, por ahora la transformación de los mercados en el caso de la eficiencia energética continuará siendo, probablemente, uno de los temas de interés para el FMAM.

Lo mismo que el FMAM está experimentando la competencia en algunos segmentos del mercado, el MDL y mercado del carbono son actualmente activos en esferas en que el FMAM no lo es. Por ejemplo, la CP9 de Milán definió las normas para los proyectos de captación de carbono que podrían ser financiados por el MDL. Hasta la fecha, el FMAM no ha considerado proyectos en estas esferas. La absorción geológica mediante la captación y retención del carbono es, según el programa de investigación y desarrollo sobre los GEI del Organismo Internacional de Energía, una de las tecnologías clave a mediano plazo para la retención del carbono. A medida que evolucione esta tecnología, quizá sea pertinente que el FMAM realice proyectos piloto de captación y retención del carbono, dado el amplio margen existente para demostrar esta tecnología en los países en desarrollo con gran potencial de retención geológica. Dada la importancia de esta esfera, debería ser objeto de seguimiento por parte del STAP.

Recomendaciones

Además de ratificar las recomendaciones del CCPS2004 sobre la coherencia y la orientación estratégicas y sobre la extracción de enseñanzas, en el ERG3 se formulan las siguientes recomendaciones, basadas en la exposición anterior:

- *Aprovechar al máximo la oportunidad singular ofrecida por la segunda ronda de comunicaciones nacionales de las Partes no incluidas en el Anexo I para llegar a acuerdos comunes sobre políticas, programas y proyectos prioritarios. En particular, el FMAM podría aprovechar esta oportunidad para establecer estrategias sectoriales en países con carteras de proyectos, actuales o previstos, de gran tamaño y diversidad.*
- *Encontrar y sintetizar las enseñanzas aprendidas gracias a las actividades realizadas en el marco de la prioridad estratégica de adaptación del FMAM-3 para orientar las actividades futuras e incorporarlas a las posibles revisiones de la estrategia de adaptación del FMAM. Más adelante, teniendo en cuenta la experiencia de las actividades piloto de adaptación, el FMAM deberá elaborar planes para una respuesta más estratégica a la adaptación después del programa piloto, habida cuenta de*

los paradigmas de costos que requiere cada una de las fuentes de financiamiento.

- *Modificar la cartera del cambio climático habida cuenta de la maduración del mercado mundial del carbono considerando la exclusión o limitación de tecnologías específicas que estén atrayendo ya un volumen significativo de financiamiento del carbono en países específicos. En general, es importante que la Secretaría del FMAM y los OE aclaren las esferas en que el mercado del carbono es competitivo para orientar las decisiones del FMAM acerca de la intervención en tecnologías y países específicos que estén consiguiendo ya financiamiento.*

Aguas internacionales (Punto I.A y I.B del mandato)

Comprobaciones sobre la contribución del FMAM a mejorar la situación de las aguas internacionales

Como observaba la Secretaría del FMAM en el documento GEF/C.24/3 presentado al Consejo del FMAM en noviembre de 2004, el programa sobre aguas internacionales del FMAM consiguió con mayor eficacia el objetivo intermedio establecido por la tercera reposición del FMAM; de hecho, en los ejercicios de 2003 y 2004, se aprobaron proyectos en seis nuevas masas de agua transfronterizas con el fin de facilitar el establecimiento de diversos marcos de ordenación. Estas aprobaciones representan una ampliación significativa de la cobertura geográfica de los proyectos iniciales de la cartera.

Impactos del programa sobre aguas internacionales del FMAM

En lo que respecta a los impactos en la situación ambiental y socioeconómica, la esfera de actividad de las aguas internacionales está progresando gracias a la determinación de indicadores pertinentes y a la formulación de objetivos para mejorar la calidad del agua. No obstante, son pocos los proyectos de la cartera de aguas internacionales que han ingresado en la fase de ejecución del programa de acción estratégico, y si bien estos proyectos están realizando valiosas contribuciones a reducir el estrés, lo que según las previsiones repercutirá en la situación del medio ambiente, es todavía demasiado temprano en el ciclo de estos proyectos para poder informar sobre dichos impactos.

En lo que se refiere a la reducción del estrés, en el documento IWBPS2004 se consideraba razonablemente confirmado que el seguimiento de esos impactos estaba ocurriendo en la mayor parte de los proyectos. La reducción del estrés que ayudará a impedir la degradación futura de sistemas de importancia vital se está registrando ya en algunas masas de



agua, como el Mar Negro-Danubio⁷ y el Lago Victoria. En otras, los resultados del apoyo del FMAM se están cuantificando todavía y es probable que sean mayores de lo que se ha podido determinar hasta ahora.

Efectos directos del programa sobre aguas internacionales del FMAM

En general, el programa ha conseguido efectos significativos. Hay numerosos ejemplos de los efectos directos alcanzados en la esfera de actividad de las aguas internacionales, que a su vez darán lugar a una reducción del estrés. Aunque no hay todavía ninguna convención o convenio mundial cuyo mecanismo financiero sea la esfera de actividad de las aguas internacionales del FMAM, el programa sobre aguas internacionales ha respaldado la negociación y ejecución de varias convenciones y convenios de alcance mundial y regional. Esta esfera de actividad ha sido un factor eficaz de reforma normativa, jurídica e institucional y ha conseguido resultados valiosos, aunque no cuantificables, como la integración regional, la estabilidad política y la promoción de la paz y la seguridad. Asimismo, una de las ventajas de las intervenciones del FMAM es que ofrecen un foro en que los países pueden plantearse los efectos externos de sus actividades en otros países que comparten la misma masa de agua. En muchos casos, los países se resisten a dialogar, pero el programa sobre aguas internacionales del FMAM ha conseguido muchas veces superar esa resistencia. Esta esfera de actividad sirve también como ejemplo de los beneficios logrados con la identificación e incorporación sistemática de las enseñanzas aprendidas; IW:LEARN se encuentra su segunda fase y es cada vez más eficaz para conseguir resultados especí-

ficos y productos útiles, como el curso sobre el análisis diagnóstico transfronterizo y el programa de acción estratégico.

No obstante, continúa habiendo problemas para lograr satisfactoriamente los efectos directos. En particular, en el IWPS2004 se señalaba la necesidad de mayor coherencia entre los componentes de las asociaciones estratégicas y una mejor cooperación entre los OE en el plano operacional. Se observaba también que el análisis diagnóstico transfronterizo/programa de acción estratégico puede ser un instrumento eficaz si se incorporan los elementos adecuados; no obstante, en los casos examinados en el IWPS2004 no siempre se incluían dichos elementos, lo que limitaba su eficacia. Además, en el ERG3 se comprobó la necesidad de prestar mayor atención para garantizar una gestión y supervisión adecuadas de los OE durante la ejecución de los proyectos.

Desafíos y soluciones de compromiso estratégicas

Aclaración de los programas, procesos y prácticas. En el estudio sobre el programa sobre aguas internacionales realizado en 2000 se observaba que “podía hacerse mucho más para aclarar la función de los diversos programas operacionales”, en particular los PO8, PO9, PO10 y PO12. Al examinar estos PO, el IWBP2004 encontró pocas señales de progreso en la aclaración de sus definiciones, aunque observó que la diversidad de proyectos ejecutados en el marco del PO10 ha aumentado. Para hacer frente a estas discrepancias conceptuales, el IWBP2004 recomendaba “la preparación y utilización de un manual de fácil acceso sobre la esfera de actividad de las aguas internacionales para aclarar los conceptos, instrumentos y procesos que están dando lugar a las actuales dificulta-

des para el diseño y ejecución de los proyectos". El ERG3 ratifica esta recomendación y observa que dicho documento podría ser útil en otras esferas de actividad.

Seguimiento y evaluación y medición de los resultados. En el IWPS2000 se recomendaba "la elaboración y aplicación... de una metodología simplificada de supervisión y seguimiento". En el IWPS2004 se identificaban también algunos progresos, como los intentos de presentar indicadores y de mejorar la identificación de los proyectos, pero se observaban algunas deficiencias actuales en el sistema de seguimiento y evaluación que se atribuían en gran parte al hecho de que los componentes de esa actividad no se han integrado bien en un sistema. Para corregir estas deficiencias, se recomendaba que el FMAM "estableciera un sistema general de seguimiento y evaluación de los proyectos de aguas internacionales que garantizara un sistema integrado de recopilación de información y evaluación a lo largo de todo el ciclo de un proyecto". El ERG3 ratifica esta recomendación y considera que su sistema debería ofrecer formatos estándar para informar sobre la reducción del estrés y los indicadores ambientales y socioeconómicos⁸. No obstante, el ERG3 recomienda que los esfuerzos de seguimiento no sean excesivamente rigurosos ni tengan costos prohibitivos, para que no desvíen recursos del objetivo primario del FMAM de impulsar medidas sobre el terreno.

Coordinación y gestión. En el IWPS2004 se identificaban algunos problemas en la coordinación del programa sobre aguas internacionales, en particular en el plano regional y en cuanto a la función de un mecanismo importante de coordinación del programa sobre aguas internacionales: el Grupo de estudio sobre las aguas internacionales. Con ese fin, el IWPS2004 recomendaba que se estableciera un mecanismo regional de coordinación para los proyectos de aguas internacionales. En la respuesta de la administración del FMAM se indicaban algunas medidas que se están adoptando para mejorar la coordinación regional y que ésta se ha incluido ya como elemento de las asociaciones estratégicas. En el IWPS2004 se recomendaba también que el mencionado Grupo de estudio se remodelara de manera que: 1) desempeñara un papel más importante en la definición de las orientaciones técnicas y las políticas y 2) garantizara la utilización óptima de las ventajas comparativas de los OE dentro de cada intervención y examinara también la selección de las EE de conformidad con criterios previamente acordados. En la respuesta de la administración del FMAM, al mismo tiempo que se ratificaba la recomendación, se proponía la posibilidad de exigir recursos institucionales adicionales para poner en práctica la recomen-

dación. El ERG3 respalda estas recomendaciones de mejorar la coordinación dentro del programa sobre aguas internacionales. Asimismo, en el ERG3 se observa la importancia de la gestión de los OE para fomentar la coordinación sobre el terreno, así como para conseguir los mejores resultados posibles de los proyectos. Teniendo esto en cuenta, el ERG3 recomienda que los OE presten mayor atención a la búsqueda de una gestión y supervisión adecuada de los proyectos.

Recomendaciones

Además de las recomendaciones de IWPS2004 ratificadas por el ERG3, éste recomienda lo siguiente:

- *El programa sobre aguas internacionales del FMAM debería renunciar a la modalidad de comprobación y demostración (actividades de apoyo) para asumir operaciones completas en apoyo de los costos incrementales convenidos de las reformas, inversiones y programas de gestión necesarios con el fin de abordar las prioridades acordadas para los sistemas marinos y de agua dulce transfronterizos de importancia crítica mundial. Debería hacerse hincapié en garantizar una gestión y supervisión adecuada de los proyectos durante su ejecución.*

Agotamiento de la capa de ozono (Puntos I.A y I.B del mandato)

Comprobaciones

Los países con economías en transición han conseguido casi la eliminación total de las sustancias contenidas en los anexos A y B, y el FMAM ha logrado fundamentalmente su objetivo principal en la esfera de actividad del agotamiento de la capa de ozono: eliminar el consumo (es decir, la producción, exportación e importación) y las emisiones de sustancias que agotan la capa de ozono en las economías en transición. El consumo de las sustancias incluidas en los Anexos A y B⁹ en esas economías bajó de aproximadamente 296.000 toneladas de potencial de agotamiento del ozono (PAO) en los últimos años ochenta a menos de 350 toneladas de PAO para el año 2003, lo que representó una reducción de más del 99,8% (en la fecha de publicación del estudio sobre el ozono de 2000, el consumo se estimaba en 14.600 toneladas de PAO).

El total estimado de la eliminación directa de PAO¹⁰ ha ascendido aproximadamente a 19.000 toneladas de PAO, lo que representa un aumento de casi 700 toneladas desde 1999. Este aumento puede atribuirse fundamentalmente a los considerables progresos de Estonia, Tayikistán y Kazajistán en la ejecución de sus programas nacionales para la eliminación de las sustancias que agotan la capa de ozono. En cuanto a los

distintos países, la asistencia de los proyectos del FMAM ha representado entre el 20% y 60% del total de la reducción del consumo de esas sustancias en los años de referencia del programa nacional. Por término medio, el 28% de la reducción total del consumo de dichas sustancias está asociado con proyectos del FMAM¹¹. El resto del consumo se está reduciendo gracias a las fuerzas de mercado, a medidas legislativas o a la aplicación de instrumentos económicos mediante acuerdo.

Si bien todos los países, con excepción de Kazajstán, han conseguido el objetivo de reducción del 70% del bromuro de metilo para 2003, deberán realizarse nuevos esfuerzos para eliminar por completo su consumo. Para contribuir a ello, el Consejo del FMAM incluye la reducción del consumo de bromuro de metilo entre sus prioridades estratégicas en su plan de actividades para los ejercicios de 2005-07; además, se ha propuesto un objetivo estratégico del FMAM-4 en que se considera el uso residual de bromuro de metilo así como de hidroclorofluorocarbonos, junto con actividades de fortalecimiento institucional. Teniendo en cuenta las importantes actividades que todavía deben examinarse y acordarse con respecto al agotamiento de la capa de ozono, y el informe especial reciente sobre el ozono y el clima preparado conjuntamente por el IPCC y el Grupo de evaluación tecnológica y económica (PNUMA), en que se indica el efecto negativo que el cambio climático tiene en la mitigación de la pérdida de la capa de ozono, el ERG3 respalda la atención constante que implica la prioridad estratégica del FMAM-4 sobre el ozono.

Desafíos y soluciones de compromiso estratégicas

En la esfera de actividad sobre el agotamiento de la capa de ozono hay todavía algunas cuestiones pendientes que habrá que abordar, en gran parte debido a las siguientes razones: 1) clara relación entre las actividades financiadas y la eliminación de las sustancias que agotan la capa de ozono, 2) madurez de la esfera de actividad, y 3) solidez de los acuerdos establecidos entre las Partes en el Protocolo de Montreal. No obstante, varias cuestiones pueden influir en el éxito futuro de esta esfera de actividad y/o tener repercusiones en otras, como se resume a continuación.

Eliminación de los hidroclorofluorocarbonos. Es preciso supervisar el diálogo constante con respecto a la orientación impartida por la Convención acerca de la eliminación de los hidroclorofluorocarbonos. El Fondo Multilateral establecido en virtud del Protocolo de Montreal estipula que no se ofrecerá financiamiento para una segunda ronda de sustituciones. Además, si se elaboran estrategias de eliminación de los hidroclorofluorocarbonos, habrá que entablar un diálogo para

establecer estrategias que promuevan la aplicación de las alternativas más inocuas para el clima (es decir, limitar el uso de los hidrofluorocarbonos en la medida de lo posible). Además, hay que tratar de conseguir que la Metodología aprobada AM 001 (incineración de las corrientes de desechos de HFC-23) establecida en el marco del MDL del Protocolo de Kyoto no cree incentivos negativos en lo que respecta a la eliminación de los hidroclorofluorocarbonos (aumentando el consumo de HCFC-22, así como los costos incrementales admisibles que deberán ser respaldados por el FMAM y el Fondo Multilateral).

Intercambio de capacidad. Las estrategias de los países que redujeron el consumo de sustancias que agotan la capa de ozono y contribuyeron al fortalecimiento institucional han reforzado los compromisos de los países; no obstante, debido a que los costos de explotación e incrementales no se incluyen en el financiamiento del FMAM, la capacidad de las economías en transición puede ser de breve duración, lo que a su vez podría tener repercusiones en la sostenibilidad o el intercambio de capacidad entre los distintos tratados relacionados con la gestión de las sustancias químicas.

Claridad en la cadena de resultados. Las estrategias en la esfera de actividad del agotamiento de la capa de ozono en lo que respecta al establecimiento de una cadena integrada de resultados, así como la elaboración de puntos de referencia, pueden aplicarse particularmente en la esfera de actividad de los contaminantes orgánicos persistentes u otros acuerdos relacionados con la gestión de las sustancias químicas.

Recomendaciones

- *La Secretaría del FMAM debería colaborar con la del Fondo Multilateral en las cuestiones relacionadas con la eliminación del bromuro de metilo y los HCFC. Los asociados deberían velar por que los requisitos para que los usuarios de HCFC puedan recibir financiamiento se mantengan actualizados y sean adecuados, y por que se adopten las opciones más inocuas para el clima para sustituir los HCFC. Además, la Secretaría del FMAM debería buscar la coordinación con los organismos de gestión del MDL y la Secretaría del Fondo Multilateral para garantizar que la metodología AM0001 no eche por tierra los esfuerzos realizados en el marco del Protocolo de Montreal. En cuanto a la eliminación del bromuro de metilo, la Secretaría del FMAM debería coordinarse con la del Fondo Multilateral en las cuestiones relacionadas con los requisitos para el financiamiento de los proyectos y las oportunidades de eliminación de las sustancias nocivas.*

- Los OE deberían evitar retrocesos garantizando la organización de actividades de capacitación aduanera y la observancia de las medidas fronterizas para poner coto al comercio ilegal de sustancias que agotan la capa de ozono.

Degradación de la tierra (Punto I.C del mandato)

Comprobaciones sobre la realización de las prioridades mundiales

La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD) ha sido aprobada mediante acuerdo de la comunidad internacional, lo que significa que las prioridades establecidas en la Convención son reconocidas como prioridades mundiales. Éstas son consideradas por el FMAM en su PO relativo a la degradación de la tierra (PO15), el plan de actividades sobre la degradación de la tierra y los documentos de proyecto. Como puede verse en el Cuadro 3, en el ERG3 se observa que el FMAM ha respetado en general las prioridades mundiales de la CNULD, con dos excepciones: 1) la CNULD considera prioritaria la lucha contra la desertificación en África, mientras que la esfera de actividad de degradación de la tierra del FMAM trata de conseguir un equilibrio geográfico, y 2) la CNULD hace hincapié en la lucha contra la desertificación, mientras que los proyectos del FMAM tienen en cuenta todas las causas de degradación de la tierra, incluidas las que se observan en las zonas húmedas.

Desafíos y soluciones de compromiso estratégicas

Para hacer realidad las prioridades mundiales, el programa sobre degradación de tierras del FMAM debe continuar buscando un equilibrio entre sus prioridades estratégicas, los plante-

amientos de los proyectos (“tradicionales” frente a sectoriales y programáticos) y los sistemas de aprovechamiento de la tierra (agricultura, pastos y ganadería y bosques). El ERG3 coincide con las comprobaciones del informe sobre alcance y coherencia (GEF/C.24/Rev. 2 2005), en particular sobre la necesidad de abordar en el FMAM-4 los cuatro siguientes desafíos en la esfera de actividad de la degradación de la tierra:

- Definición de criterios, indicadores de desempeño de programación y de los proyectos y un proceso de fijación de prioridades de base científica que garantice la selección, seguimiento y evaluación de iniciativas viables que consigan el impacto deseado.
- Fomento del aprendizaje sistemático mediante un programa debidamente adaptado de gestión de los conocimientos.
- Soluciones de compromiso mutuamente provechosas entre los beneficios ambientales mundiales y los medios de vida sostenibles, sin olvidar el mandato básico del FMAM de proteger el medio ambiente mundial.
- Equilibrio entre la demanda en constante crecimiento de apoyo del FMAM en el marco de esta nueva esfera de actividad y los limitados recursos disponibles.

En el ERG3 se reconoce también que la falta de datos de referencia que permita medir los resultados del FMAM y de los proyectos de degradación de la tierra en cuanto a la mejora ambiental efectiva a lo largo del tiempo representa un desafío que debe superarse en esta esfera de actividad (así como en otras). El FMAM es muy consciente de estos desafíos y está ha-

Cuadro 5. Comparación entre las prioridades de la CNULD, el PO15 y el Plan de actividades relativo a la degradación de la tierra

	Prioridades de la CNULD	Prioridades del PO15	Prioridades del Plan (degradación de la tierra)
Lucha contra la desertificación y ordenación sostenible de la tierra	✓✓	✓✓	✓✓
Participación de las poblaciones indígenas	✓✓	✓✓	✓
Creación de entornos propicios	✓	✓	✓
Fortalecimiento de la capacidad	✓	✓	✓
Incorporación en las prioridades nacionales	✓	✓	•
Participación de las partes interesadas	✓	•	✓
Desarrollo de la tecnología y recopilación coordinada de la información	✓	•	✓
Prioridad geográfica a África	✓	•	•

• = No se incluye en el ámbito del PO15 o del Plan; ✓ = Prioridad considerada en documentos; ✓✓ = Prioridad destacada en los documentos.

ciendo grandes esfuerzos por considerarlos en su planificación y en la elaboración de objetivos estratégicos para el FMAM-4.

Recomendaciones

- *A medida que el FMAM avanza en su programación para el FMAM-4, debe observarse una evolución clara hacia la identificación de sinergias entre las esferas de actividad y la programación en el contexto más amplio de la gestión integrada de los recursos naturales.*
- *Debería establecerse un sistema que permita fijar las prioridades de financiamiento del FMAM en el marco del PO15 (ordenación sostenible de la tierra).*
- *La Secretaría del FMAM debería establecer un conjunto de indicadores de productos y efectos directos, haciendo especial hincapié en los beneficios mundiales e incrementarles en relación con los proyectos y los objetivos nacionales y mundiales.*

Contaminantes orgánicos persistentes (Punto I.C del mandato)

Comprobaciones

El Convenio de Estocolmo ha sido aprobado por la comunidad internacional, lo que significa que sus prioridades deben reconocerse como prioridades mundiales. El FMAM tiene en cuenta esas prioridades en el programa operacional relativo a los contaminantes orgánicos persistentes (PO14), el plan de actividades sobre los contaminantes orgánicos persistentes y los documentos de proyecto. Como puede verse en el Cuadro

4, en el ERG3 se considera que todas las prioridades mundiales mencionadas en el Convenio están recogidas en la estrategia del FMAM, con excepción de la posible necesidad de identificar y regular la producción de nuevas sustancias químicas que pudieran considerarse como COP. Además, hay varias diferencias en la importancia concedida a las prioridades en el Convenio y en el PO14 y el plan de actividades sobre los COP: el FMAM hace mayor hincapié en el fortalecimiento de la capacidad y de las instituciones, la necesidad de tecnologías innovadoras y eficaces en función de los costos para la eliminación de los COP y la promoción de sinergias integrando las prácticas de gestión de los COP con otras esferas de actividad.

Dentro de esta esfera de actividad de los COP, el FMAM ha insistido inicialmente en la ayuda a los países en desarrollo para preparar sus planes nacionales de aplicación en respuesta al Convenio de Estocolmo. Hasta enero de 2005, se habían aprobado 119 propuestas relativas a actividades de apoyo para la elaboración de dichos planes.

Desafíos y soluciones de compromiso estratégicas

Capacidad de respuesta. El FMAM está respondiendo a las prioridades del Convenio mediante su estrategia sobre los COP, pero es imprescindible que continúe supervisando la capacidad de respuesta y aplicando las orientaciones impartidas por la primera CP en mayo de 2005, según convenga. Teniendo en cuenta esas orientaciones, el FMAM debería colaborar con la Secretaría del Convenio de Estocolmo para ultimar el PO14. Además, como los planes nacionales de aplicación se han elaborado en paralelo con la orientación procedente del Convenio y las directrices sobre las mejores tecnologías disponibles y las mejores prácticas ambientales, es importante in-

Cuadro 4. Comparación entre las prioridades del Convenio de Estocolmo y las del PO14 y el Plan de actividades relacionadas con los COP

	Prioridades de la Convenios	Prioridades del PO14 y del Plan sobre los COP (GEF/C.22/6 2003)
Proteger la salud humana y el medio ambiente	✓	✓
Imponer límites de producción	✓✓	✓
Elaborar estrategias de reducción	✓	✓✓
Supervisar las emisiones	✓	✓
Elaborar y aplicar planes de acción y de aplicación	✓	✓✓
Identificar nuevos COP	✓	•
Conseguir una mayor sensibilización	✓✓	✓✓
Conseguir beneficios en esferas multisectoriales	•	✓✓

• = No se incluye en el ámbito del PO15 o del Plan; ✓ = Prioridad considerada en documentos; ✓✓ = Prioridad destacada en los documentos.

cluir esas consideraciones en la realización de los planes nacionales de aplicación y en la formulación definitiva del PO14. Asimismo, los coordinadores de los países manifestaron su preocupación de que la calidad de la asistencia técnica ofrecida por los OE y las EE en la esfera de actividad de los COP es muy desigual. Algunos proyectos de demostración se han iniciado en el marco del PO14 sin instrucciones claras del Convenio sobre la manera de calcular los costos incrementales, lo que ha generado algunas dificultades a la hora de identificar y calcular el carácter incremental de determinados proyectos.

Determinación de los puntos de referencia y una cadena clara de resultados. No se dispone de indicadores adecuados para medir los beneficios ambientales mundiales asociados con la eliminación de los COP; sin esos indicadores y datos de referencia, puede ser difícil dar mayor relieve público y político en todo el mundo a las cuestiones relacionadas con los COP o comprender plenamente los impactos de las actividades del FMAM en el medio ambiente mundial.

Sinergias. Existe una oportunidad “desaprovechada” de incorporar más sinergias entre diferentes áreas de actividad en el diseño y ejecución de los proyectos. Por ejemplo, los proyectos de eficiencia energética en la cartera del cambio climático pueden ofrecer sinergias y oportunidades de compartir costos con proyectos sobre COP relativos a la reducción de dioxina y furano. De la misma manera, existen sinergias institucionales entre el Convenio de Estocolmo y otros convenios relacionados con el transporte y gestión de productos químicos y sus desechos, en particular los de Rotterdam y Basilea.

Recomendaciones

- *Debería mantenerse el diálogo habitual entre la Secretaría del FMAM y la CP del Convenio para supervisar las diferencias entre el Convenio y la ejecución del programa del FMAM para la eliminación de los COP, identificar prioridades para los futuros proyectos del FMAM y considerar las cuestiones que requieran aclaración (como el cálculo de los costos incrementales).*
- *El FMAM debería entablar un diálogo y llegar a un compromiso con la comunidad científica para establecer, en forma eficaz en función de los costos, información de referencia sobre la concentración de los COP en el medio ambiente y en las poblaciones humanas.*
- *Los OE del FMAM deberían continuar examinando opciones para reducir las iniciativas repetidas e incompatibles para la gestión de las sustancias químicas, así como buscar oportunidades de impulsar la infraestructura y la capacidad de ges-*

ción de sustancias químicas contando con otros protocolos e iniciativas de gestión de dichas sustancias. Deberían promoverse también las sinergias entre diferentes esferas de actividad relacionadas con los COP.

Capacidad de respuesta del FMAM a las convenciones y convenios (Punto IV.C del mandato)

Biodiversidad (CDB)

En el ERG3 —lo mismo que en el ERG2, el segundo examen del FMAM sobre el CDB¹² y el BPS2004— se observa que el FMAM ha aceptado en general la orientación impartida por la CP. Hasta marzo de 2005, el FMAM había ofrecido financiamiento para 300 actividades de apoyo en la esfera de actividad de la biodiversidad, con una asignación total de US\$122,6 millones. El FMAM ha financiado también actividades en casi todas las esferas sobre las que se han recibido orientaciones de la CP. En particular, como se señalaba en BPS2004, el FMAM ha puesto especial empeño en aplicar las orientaciones sobre los ecosistemas forestales y el fortalecimiento de la capacidad en el terreno de la bioseguridad.

No obstante, el FMAM debe hacer frente a algunos desafíos para aplicar las orientaciones de la CP. En el BPS2004 se observó que el FMAM continúa aplicando plenamente las orientaciones relacionadas con la “adopción de medidas eficaces sobre incentivos, ejecución de estrategias y planes nacionales, elaboración de indicadores, establecimiento y aplicación de puntos de referencia para supervisar los cambios en la situación de la biodiversidad a lo largo del tiempo y creación de mecanismos para promover la sostenibilidad de los efectos directos conseguidos por los proyectos”. En el ERG3 se observó también que el FMAM no ha tenido debidamente en cuenta la prioridad otorgada por el CDB al acceso y participación en los beneficios. Además, aunque el FMAM ha tenido en cuenta las orientaciones del CDB y ha ayudado a los países a preparar sus informes nacionales (como se observa también en el ERG3), los OE han señalado al ERG3 que, en algunos países, los informes presentados al CDB son a veces aislados y, por lo tanto, no pueden integrarse en el contexto general ni ejercer gran influencia.

En lo que respecta a los desafíos más generales que debe afrontar el FMAM, la falta general de prioridades en las orientaciones recibidas de la CP continúa siendo un problema, según el BPS2004. Otros desafíos adicionales identificados en el mismo documento son los siguientes: “establecimiento de un planteamiento participativo entre las partes competentes para hacer posible un acuerdo sobre la aclaración y establecimiento de prioridades en la orientación impartida por la CP” y

“aparente expectativa de que todas las orientaciones de la CP serán respaldadas por el FMAM en la misma medida y de forma permanente”. En el BPS2004 se recomendaba “una mayor concentración de esfuerzos para mejorar la divulgación de información sobre la manera en que el FMAM responde a las orientaciones recibidas”, y se observaba que los talleres de diálogo con los países podrían ser el cauce adecuado para esos esfuerzos. El ERG3 respalda la recomendación y al mismo tiempo señala que la Iniciativa de diálogo nacional revisada, que sustituye a esos talleres, es también un medio de seguimiento, que podría ofrecer a las entidades del FMAM una oportunidad de valorar si las orientaciones se han incorporado o no en el plano nacional.

Cambio climático (CMNUCC)

En general, en el ERG3 se observa —lo mismo que en el ERG2, el examen del FMAM en la CP8 de 2002 y el CCPS2004— que el FMAM ha desempeñado eficazmente su función de mecanismo financiero de la CMNUCC y ha cumplido su mandato, tal como se define en la Convención, y ha aplicado las orientaciones y prioridades impartidas por las CP. El financiamiento de los proyectos por el FMAM ha respondido directamente a las prioridades esbozadas por la CP. Además, la comunicación y coordinación entre la CMNUCC y la Secretaría del FMAM ha mejorado en los últimos años, gracias a la realización de actividades conjuntas, como retiros.

El FMAM ha demostrado especial empeño en movilizar y hacer realidad con rapidez los fondos fiduciarios especiales, como el Fondo para los países menos adelantados (PMA) y el Fondo especial para el cambio climático, en la forma establecida por la CP. Hasta ahora, en el marco del Fondo para los PMA, se han aprobado proyectos para la preparación de programas nacionales de acción para la adaptación (PNAA) en 43 de los 48 PMA que son Partes en la CMNUCC, así como dos proyectos de apoyo de alcance mundial, con un financiamiento total de US\$9,4 millones. La Secretaría del FMAM ha preparado también una propuesta (GFF/C.24/Inf.7 2004) sobre el proceso para la realización de los PNAA en respuesta a la orientación de la CP9 en el sentido de que el FMAM apoye la ejecución de los PNAA lo antes posible, una vez terminados. Asimismo, en la CP9, las partes aprobaron orientaciones para el funcionamiento del Fondo especial para el cambio climático; la Secretaría del FMAM, en consulta con los OE y la Secretaría de la CMNUCC, preparó un documento de programación en el que se describe de qué manera el Fondo especial financiará actividades en las esferas de la adaptación y la transferencia de tecnología. El documento fue ratificado por el Consejo del FMAM en la reunión de noviembre de 2004.

Con respecto a las comunicaciones nacionales, el FMAM ha respondido prestando apoyo a tres de las 40 comunicaciones nacionales de países incluidos en el Anexo I, y a 105 de las 115 de países no incluidos en dicho anexo. Los representantes de la CMNUCC hicieron saber al ERG3 que tres países han presentado también sus segundas comunicaciones nacionales, y que unos 65 han notificado que han iniciado el proceso de preparación de su segunda comunicación. No obstante, en la primera ronda de comunicaciones nacionales se han observado varias deficiencias que deberían corregirse en la segunda; véase la subsección “Cambio climático” de la sección “Análisis de las esferas de actividad”, donde se presenta la evaluación del ERG3 sobre las comunicaciones nacionales y algunas recomendaciones para la segunda ronda.

Con respecto a la prioridad relativa a la adaptación, el FMAM ha comenzado a aplicar las orientaciones recibidas. En noviembre de 2003, el Consejo del FMAM aprobó una prioridad estratégica para experimentar un enfoque operacional de la adaptación, junto con financiamiento asociado por valor de US\$50 millones. La adaptación se consideró también en el contexto del Fondo para los PMA y el Fondo especial, así como en el marco del Fondo para la adaptación, aunque no hay criterios claros todavía sobre la instrumentación de este fondo. De hecho, el FMAM debe aclarar aún muchas cuestiones relacionadas con el financiamiento de las actividades de adaptación, por ejemplo cómo incorporará la adaptación a las otras esferas de actividad de la cartera del FMAM. Estas cuestiones se examinan con mayor detalle en la subsección “Cambio climático”, como se observa en el párrafo anterior.

Agotamiento de la capa de ozono (Protocolo de Montreal)

Como se examina más arriba en la subsección sobre el agotamiento de la capa de ozono, casi todas las economías en transición que han recibido asistencia del FMAM cumplen ahora el Protocolo. Por lo tanto, el FMAM ha conseguido fundamentalmente el objetivo principal del Protocolo de Montreal: eliminar el consumo (es decir, la producción, exportación e importación) y las emisiones de sustancias que agotan la capa de ozono.

En lo que respecta a la capacidad de respuesta estratégica, en el ERG2 se observó que el FMAM tenía en cuenta y respaldaba al mismo tiempo el Protocolo de Montreal. Desde el ERG2, la reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal sólo ha formulado una solicitud al FMAM, relacionada con la aportación de fondos a Sudáfrica para la eliminación del bromuro de metilo. El FMAM respondió en forma totalmente satisfactoria y acordó suministrar a Sudáfrica el financiamiento solicitado.



Logro y sostenibilidad de los beneficios ambientales mundiales

Los beneficios ambientales mundiales se definen en un documento de política del FMAM de 1996 como los beneficios obtenidos “cuando se cumple con un objetivo del medio ambiente mundial”, lo que comprende el logro de cualquiera de los objetivos ambientales de los convenios y convenciones (GEF/C.7/Inf.5. 1996). En el documento de política se explica, además, que un “beneficio ambiental mundial” es diferente del logro de beneficios ambientales locales o para el desarrollo.

El logro de beneficios ambientales mundiales puede medirse a nivel de los efectos directos (efectos a corto o mediano plazo) o a nivel del impacto (efectos a largo plazo). En proyectos de naturaleza muy técnica o que tienen una cadena de resultados bien conocidos (por ejemplo, proyectos relativos al agotamiento de la capa de ozono), los beneficios ambientales mundiales normalmente pueden alcanzarse en el corto plazo, y se mantendrán a menos que se adopten medidas específicas para invertir los avances logrados. Por ejemplo, los proyectos de eliminación progresiva de la producción de clorofluorocarbono (CFC) tienen por objeto el cierre de las plantas productoras de CFC, eliminando de esa manera su volumen y las posteriores emisiones de sustancias que agotan el ozono, lo que redundará en beneficios ambientales mundiales cuantificables.

Sin embargo, en los proyectos más complejos del FMAM, que representan la mayor parte de la cartera —como muchos de los relativos a las siguientes esferas de actividad: biodiversidad, cambio climático, aguas internacionales y degradación de la tierra—, las mejoras ambientales con frecuencia sólo pueden percibirse y medirse en plazos prolongados (del orden de decenios). En consecuencia, para lograr beneficios ambientales mundiales siempre es necesario que los resultados sean sostenibles. Por ejemplo, en un proyecto de biodiversi-

dad puede fijarse como efecto directo contar con una zona protegida administrada eficazmente, pero la sostenibilidad de la zona protegida es condición necesaria para que el proyecto redunde en una menor pérdida de biodiversidad.

Ya sea que los beneficios ambientales mundiales puedan derivarse de un proyecto a corto, mediano o largo plazo, sólo podrán lograrse si en el plazo de que se trate reinan las condiciones adecuadas. Sostenibilidad es la continuación de esas condiciones para permitir la continuación de los beneficios. Concretamente, en el marco del FMAM, en el Tercer estudio sobre los resultados globales del FMAM (ERG3) se define a la sostenibilidad como la continuación, después de la terminación del proyecto, de los beneficios logrados y, en particular, la subsistencia de las condiciones sociopolíticas, económicas y ambientales que acarreó el proyecto. Es importante centrar la atención en las *condiciones* al subrayar la necesidad de ir más allá del impacto cuando se evalúa la sostenibilidad, y considerar expresamente el contexto en el que los beneficios y actividades del proyecto podrán (o no) persistir. En la práctica, esto exigirá concentrarse en los supuestos y riesgos en torno a las condiciones iniciales, y en un atento estudio de cuál debería ser el objetivo final, y cómo alcanzarlo.

Habida cuenta de que el logro y la sostenibilidad de los beneficios ambientales mundiales están estrechamente relacionados, si es que no son lo mismo, en el ERG3 se trata conjuntamente el análisis de los factores determinantes del logro y la sostenibilidad de los beneficios ambientales mundiales. La yuxtaposición de estos conceptos se demostró además en el ejercicio realizado por el equipo del ERG3. Concretamente, el equipo preparó una matriz de factores, basada en el examen de los trabajos del FMAM, tanto para el logro como para la sostenibilidad de los beneficios ambientales mundiales, y las matrices resultantes eran prácticamente idénticas.

Comprobaciones (Puntos I.D, II.A, II.B y II.C del mandato)

En el ERG3 se da cuenta de pruebas alentadoras de que el FMAM está produciendo beneficios ambientales mundiales importantes y duraderos en el terreno. Pueden señalarse varios proyectos terminados con los que se ha logrado sostenibilidad y varios proyectos en curso que al parecer están en buen camino de alcanzarla. También se han identificado otros ejemplos de proyectos con los que no se ha logrado, o probablemente no se logre, la sostenibilidad. Es difícil tener una idea de la medida de la sostenibilidad más allá de dicho número de pruebas, debido a la falta de datos sobre beneficios efectivos o probables sostenidos que se han logrado con los proyectos del FMAM.

Sobre la base de estudios documentales y en el terreno, el equipo del ERG3 recopiló una lista de factores clave que influyen en el logro y la sostenibilidad de los proyectos. El equipo llegó a la conclusión de que, al nivel más fundamental, son dos los factores clave en todos los proyectos y programas del FMAM, independientemente de la esfera de actividad y el tipo de proyecto de que se trate:

- La “voluntad”: voluntad política (a nivel del gobierno nacional) y la voluntad local (a nivel del gobierno y la comunidad locales), y
- La “modalidad”: medios e instrumentos viables para lograr y sostener los beneficios ambientales, incluidos factores relativos a los recursos, factores de diseño y de gestión.

“La voluntad” es el requisito *sine qua non*, más básico, sin el cual los beneficios del FMAM no pueden lograrse o sostenerse. La voluntad política en los gobiernos nacionales puede demostrarse y obtenerse de varias maneras. Es evidente en las acciones y decisiones de los líderes políticos que demuestran el compromiso (a nivel del gobierno nacional) y la iniciativa revelada por el país. Esto puede manifestarse con leyes y políticas nacionales (incluidos planes de desarrollo económico) adecuadas a los objetivos de los proyectos del FMAM y con compromisos institucionales o financieros con los proyectos. La incorporación de las cuestiones ambientales en las actividades habituales, la concienciación y el fortalecimiento

de la capacidad a nivel nacional pueden contribuir a crear voluntad política en las autoridades públicas responsables de las decisiones.

La voluntad política local —incluida la de los gobiernos locales, ONG, el sector privado y la sociedad civil— también es crucial para el logro y la sostenibilidad de todos los proyectos y programas, especialmente para los comunitarios o que exigen cambios de comportamiento humano para lograr el impacto ambiental apetecido (como es normal en las esferas de acción de biodiversidad y degradación de la tierra). A tal fin, revisten importancia crucial la extensión y la concienciación, la participación de los interesados y la generación de beneficios locales. Para crear voluntad local, se debe prestar especial atención a los grupos vulnerables, como los pueblos indígenas, las mujeres y los niños.

En el ERG3 se conceptualiza “la modalidad” de lograr y sostener los beneficios, la que en términos generales abarca tres componentes, que no se aplican de la misma manera a todos los proyectos: 1) factores relativos a los recursos, 2) factores de diseño y 3) factores de gestión. Los factores relativos a los recursos son activos que deben existir durante la ejecución del proyecto y subsistir después de terminada la participación del FMAM, a saber: financiamiento, instituciones sólidas (capacidad institucional) y personas capaces en el terreno (capacidad humana). Los factores de diseño comprenden bases científicas, técnicas y económicas sólidas; identificación y focalización adecuadas de las causas básicas; metas realistas; alcance y escala adecuados de los proyectos; mitigación de los riesgos externos, y seguimiento y evaluación. Los factores de gestión son la administración adecuada de los proyectos (incluidos la competencia, los conocimientos tecnológicos y la supervisión) y el uso de enfoques adaptables de gestión para ajustarse a las novedades en materia de información o a los cambios de situación en el terreno.

Desafíos y soluciones estratégicas de compromiso

Hay varias cuestiones estratégicas vinculadas tanto con “la voluntad” como con “la modalidad” para lograr y sostener los beneficios, así como también con los sistemas del FMAM de información para la administración para abordar los éxitos en estas esferas, según se describe más adelante.

Asegurar la “voluntad”

Prioridades nacionales frente a prioridades mundiales. Las prioridades ambientales mundiales promovidas por el FMAM quizá no sean compatibles con las prioridades nacionales, lo que hace más difícil recabar la voluntad política.

Enfoque nacional amplio frente a prioridad de la voluntad política. El FMAM debe centrar la atención en los países donde existe voluntad política. En los países en que ésta falta, se deben desplegar esfuerzos por fortalecerla, en lugar de centrarlos en verdaderos proyectos.

La participación de los grupos vulnerables en las normas frente a la práctica. Pese a las directrices impartidas por el FMAM acerca de la participación de los grupos marginados y los interesados, es preciso prestar más atención para abordar las inquietudes y derechos de los pueblos indígenas, y tener más decididamente en cuenta las cuestiones de género en el diseño y la ejecución de los proyectos (sobre todo en los proyectos rurales y comunitarios).

Asegurar la “modalidad”

Factores vinculados con los recursos: necesidades a corto plazo frente a necesidades a largo plazo. Con frecuencia, se pasa por alto la oportunidad de aumentar la probabilidad de lograr y sostener los beneficios ambientales mundiales fortaleciendo la capacidad nacional, para recurrir, en cambio, a consultores internacionales que pueden hacer el trabajo más rápido.

Factores relativos al diseño: objetivos ambientales frente a objetivos de desarrollo. Pocas veces es posible obtener beneficios tanto en materia de desarrollo como de medio ambiente mundial, y esto debe tenerse en cuenta en el diseño de los proyectos para abordar la cuestión en consecuencia.

Factores vinculados con la gestión: flexibilidad frente a responsabilidad. La gestión adaptable es difícil de aplicar en el sistema complejo del FMAM, el que debe ser rígido para asegurar la responsabilidad.

Mejora de la gestión de la información

Resultados frente a condiciones. La evaluación de la sostenibilidad exige que se preste mucha atención a las condiciones de seguimiento y medición, y no simplemente a los resultados.

Evaluaciones ex post de los proyectos frente a costos adicionales. Para determinar con precisión la medida de la sostenibilidad de los beneficios hace falta un seguimiento sistemático ex post de los proyectos y datos. Para cumplir con estas actividades harán falta recursos adicionales.

Recomendaciones

- El FMAM debería establecer un "equipo permanente a cargo de la sostenibilidad" dentro de la Oficina de Seguimiento y Evaluación (OSE) a fin de crear y aplicar indicadores de sostenibilidad; poner en práctica el sistema de presentación de informes y recopilación de información a nivel de los proyectos acerca de las sostenibilidad probable y efectiva alcanzada, de modo que los datos puedan seguirse, agregarse y evaluarse en toda la cartera de proyectos del FMAM, y realizar un seguimiento sistemático ex post.
- A fin de fortalecer la voluntad política es preciso hacer constantemente hincapié en las actividades destinadas a incorporar la consideración de las cuestiones ambientales a nivel de los países y apoyar la función de los centros de coordinación. A fin de promover la identificación e iniciativa de los países respecto de los proyectos, el FMAM debería pasar a tener un enfoque más sólido en los programas para los países a fin de planificar la preparación de estrategias y prioridades nacionales claras para otorgar su financiamiento, y dicho enfoque debería estar vinculado al diálogo con los interesados de los sectores público y privado en el ámbito de varios ministerios y sectores. En los programas para los países se debería considerar la importancia de utilizar y reforzar la capacidad y la voluntad local y la sostenibilidad. (Véase más información en la parte "Recomendaciones" en el apartado titulado "Prioridades nacionales de los países receptores" de la sección "El FMAM, agente catalizador".)
- El FMAM debería prestar más asistencia para obtener cofinanciamiento y financiamiento posterior a los proyectos (por ejemplo, un mecanismo de facilitación de información sobre posibles donantes).



El FMAM, agente catalizador

El FMAM trata de conseguir efectos catalizadores utilizando sus limitados fondos para obtener beneficios ambientales mundiales con mayor rapidez y en mayor escala que si interviniera por su propia cuenta. Puede conseguir estos efectos catalizadores aumentando los recursos, mejorando las condiciones o fomentando procesos que den lugar al logro más rápido y en mayor escala de beneficios ambientales mundiales, como puede verse en el Gráfico 3.

Impactos catalizadores: alcance y factores (Puntos III.A y III.B del mandato)

En el punto III.A del mandato se especifican cuatro mecanismos catalizadores y se pregunta en qué medida el FMAM ha conseguido hacerlos realidad. Son los siguientes: 1) generar recursos adicionales del sector público y privado; 2) conseguir mayores resultados mediante la innovación, la demostración y la repetición; 3) fomentar la cooperación internacional en las cuestiones ambientales y 4) incorporar las cuestiones ambientales en la práctica habitual de las instituciones asociadas. En el punto III.B del mandato se formula una pregunta sobre los factores clave que dan lugar a impactos catalizadores y las cuestiones que deben abordarse para mejorarlos.

Comprobaciones

Las principales comprobaciones relacionadas con los puntos III.A y III.B del mandato pueden verse en el Cuadro 5.

Desafíos y soluciones de compromiso estratégicas

Mecanismos financieros y no financieros para conseguir efectos catalizadores. Quizá sea necesario entablar un diálogo para determinar si la orientación general del FMAM hacia las modalidades financieras como medio de conseguir impactos catalizadores es la más adecuada o si, en la ecuación de los criterios de los proyectos, debería reconocerse la misma importancia a otras modalidades, o al menos darles mayor relieve que en la actualidad.

El FMAM en cuanto “movilizador” o “movilizado”. Algunos fondos del FMAM se utilizan para aumentar otros fondos ya asignados a proyectos que avanzarían independientemente de que recibieran o no las contribuciones del FMAM; los limitados recursos del FMAM pueden producir mayores efectos catalizadores si se utilizan para proyectos que no se ejecutarían en su defecto, o que puedan estar más basados en la misión del FMAM.

Instrumentación del mandato para el sector privado. La elaboración de una estrategia del FMAM que cuente efectivamente con el sector privado obligará a tomar difíciles decisiones sobre la medida en que el FMAM está preparado a ponerse en contacto con las empresas y conciliar sus diferencias en cuanto a modalidades, estilos e incentivos para la acción.

Innovación frente a evitación del riesgo. La innovación, que está asociada con el riesgo, es promovida activamente por el FMAM. No obstante, los criterios de los proyectos y los cofinanciadores tratan de reducir el riesgo y garantizar los resultados de los proyectos. Ello es motivo de gran preocupación cuando se trata de multiplicar la participación de sector privado en las actividades del FMAM, lo que significa un mayor riesgo pero también la posibilidad de importantes éxitos. Se necesitan incentivos y orientaciones adecuados para promover la búsqueda de oportunidades que impliquen mayor riesgo y fomentar una mayor innovación con fin de compaginar estos resultados contradictorios.

Gestión de la información e intercambio de conocimientos.

Los sistemas de información del FMAM no supervisan adecuadamente los indicadores relativos a los efectos catalizadores, y no se ha establecido un sistema de intercambio de conocimientos en todo el FMAM con el fin de impartir información y fomentar la repetición de los resultados en los sectores o áreas geográficas adecuados. El desarrollo y aplicación de estos sistemas de gestión de la información e intercambio de cono-

Gráfico 3. Mecanismos del FMAM para conseguir efectos catalizadores



Source: Authors.

cimientos requerirá la asignación de recursos adicionales del FMAM (véase la subsección “Desafío de la gestión de la información para el FMAM” en “Procedimientos del FMAM”, donde se presenta más información sobre los desafíos generales asociados con la gestión de la información dentro del FMAM).

Recomendaciones

- Supervisar sistemáticamente las variables sustitutivas para determinar los efectos catalizadores. La Secretaría del FMAM, en colaboración con los OE y las EE, debería formular definiciones operacionales e indicadores correspondientes a los mecanismos con efectos catalizadores (por ejemplo, cofinanciamiento, recursos adicionales generados, repetición e incorporación) y un sistema de gestión de la información para recopilar y supervisar esos datos de manera que se puedan evaluar los progresos.
- Promover los efectos catalizadores sistematizando la innovación, la demostración y la repetición. La Secretaría del FMAM, en colaboración con los OE y las EE, debería organizar talleres anuales en relación con cada una de las tres grandes esferas de actividad, para compartir información sobre las innovaciones eficaces, demostraciones y planteamientos que se hayan comprobado sobre el terreno, y para establecer estrategias sobre la forma y lugar más indicados de promover su repetición. Las actas del taller deberían divulgarse ampliamente en toda la red del FMAM y, en la medida de lo posible, a través de las redes de los países.
- Agilizar la elaboración de una estrategia para el sector privado. La Secretaría del FMAM, en coordinación con los OE y las EE, debería colaborar directamente con los miembros de sector privado para localizar medios y modalidades adecuados que permitan implicar más eficazmente al sector privado y formular una estrategia de enlace y distribución de riesgos. Estos medios y modalidades deberían comprobarse mediante la ejecución de un programa piloto para el sector privado, financiado con carácter de iniciativa especial.
- Considerar nuevas posibilidades de movilización para los mecanismos no financieros. El FMAM debería considerar la sustitución de los requisitos de cofinanciamiento por otros requisitos relacionados con mecanismos catalizadores no financieros descritos en este capítulo, en beneficio de los PMA y los PEID. Estos cambios supondrían el establecimiento de un grupo de estudio con el fin de determinar los indicadores y requisitos adecuados para que los mecanismos catalizadores no financieros tengan efecto catalizador.
- Aclarar el uso aceptable de los fondos del FMAM para lograr un mayor efecto movilizador. El Consejo del FMAM debería preparar un documento normativo sobre el uso adecuado de los fondos del FMAM para conseguir un mayor efecto multiplicador del financiamiento y otros recursos. El objetivo debería ser conseguir que el cofinanciamiento se oriente hacia los proyectos del FMAM, y no viceversa.

Cuadro 5. Principales comprobaciones sobre los puntos III.A y III.B del mandato

Efectos multiplicadores	Innovación, demostración y repetición	Cooperación internacional	Incorporación
Alcance			
<p>Los coeficientes de cofinanciamiento del Banco Mundial y del PNUD aumentan a lo largo del tiempo.</p> <p>El Banco Mundial es responsable de la mayor parte del cofinanciamiento planificado, como era de prever teniendo en cuenta su ventaja comparativa en relación con los organismos de las Naciones Unidas en las estrategias macroeconómicas y relativas al sector privado, así como su capacidad de movilización financiera.</p> <p>No es posible una evaluación global del cofinanciamiento efectivo, ya que estos datos no son objeto de seguimiento y muchas veces no se notifican adecuadamente en las evaluaciones finales.</p> <p>Los proyectos del FMAM han generado apoyo no financiero, en particular experiencia técnica, capacidad de gestión, equipo y tecnologías y otras contribuciones en especie de ONG, el mundo académico y las empresas.</p> <p>Mayor oportunidad de movilización del sector privado. La visibilidad del FMAM en este sector es baja. Las complejas modalidades FMAM pueden ser un obstáculo.</p>	<p>Muchos proyectos del FMAM incluyen la repetición entre sus objetivos o actividades. Por ejemplo, la repetición es necesaria para transformar los mercados en la esfera de actividad del cambio climático y para introducir la conservación en las zonas y sectores productivos dentro de la esfera de actividad de la biodiversidad.</p> <p>Los datos disponibles revelan que el FMAM está fomentando la innovación, la demostración y la repetición; no obstante, no se puede determinar hasta qué punto lo está realizando debido a la falta de datos sobre este tema. No existen definiciones operacionales ni indicadores de la repetición válidos para todas las esferas de actividad y los diferentes tipos de proyectos y dentro de cada una de ellas.</p>	<p>Los proyectos regionales y mundiales del FMAM están ayudando a fomentar la cooperación internacional en las cuestiones ambientales.</p> <p>Los talleres regionales del ERG3 pusieron de manifiesto una función importante del FMAM en cuanto agente catalizador de la cooperación internacional y sentaron las bases para fomentar la organización, la colaboración, la interconexión y el aprendizaje sobre el FMAM en las regiones.</p> <p>El FMAM ha desempeñado un papel decisivo de promoción de nuevos acuerdos internacionales para la ordenación de las masas de agua compartidas. No obstante, estos acuerdos muchas veces son pocos y las instituciones implicadas tienen funciones meramente de asesoramiento.</p>	<p>No existe un sistema institucional del FMAM para medir y supervisar la integración en toda la cartera del FMAM, aunque se ha elaborado un instrumento de seguimiento en la esfera de la biodiversidad, en el marco de la prioridad estratégica 2.</p> <p>Desde el ERG2, se han realizado esfuerzos por orientar más directamente la incorporación (por ejemplo, la Iniciativa de diálogo nacional). Algunas EE relacionadas con las esferas del cambio climático y la biodiversidad han logrado una mayor sensibilización y conocimiento de las cuestiones ambientales entre los gobiernos nacionales.</p> <p>Los OE han realizado esfuerzos por incorporar las cuestiones del medio ambiente mundial en sus programas operacionales, pero el nivel de influencia del FMAM en los OE y en los proyectos puede variar de acuerdo con la importancia de las contribuciones financieras del FMAM al organismo o proyecto en cuestión. Los asociados que ofrecen financiamiento en gran escala, en comparación con lo que es habitual en el FMAM, deben garantizar que sus proyectos están en consonancia con la misión del FMAM.</p>
Factores			
<p>Mayor cofinanciamiento no significa necesariamente mayor efecto catalizador; el FMAM puede tener menos influencia en los proyectos en que sus fondos representan una proporción pequeña del costo total. Especial preocupación suscita el financiamiento del FMAM utilizado en proyectos del Banco Mundial para aumentar fondos ya asignados.</p> <p>Los coordinadores y ONG han indicado que tienen menos interés o posibilidades de comprometerse con los proyectos del FMAM, dado el tiempo considerable que transcurre entre el diseño y la aprobación del proyecto, que es mayor que el de sus propios ciclos presupuestarios.</p> <p>Los requisitos de financiamiento pueden provocar retrasos en los proyectos o impedir su aprobación, sobre todo en el caso de los PMA y los PEID.</p> <p>Para incrementar la participación del sector privado, las modalidades del FMAM deben estar en consonancia con las necesidades y realidades del mundo de los negocios.</p>	<p>Es necesario divulgar la información sobre las innovaciones comprobadas y las demostraciones con resultados positivos que puedan reproducirse en otros lugares adecuados, con el fin de promover su repetición. Actualmente, no hay en todo el FMAM un sistema coherente que permita ese intercambio de información.</p> <p>La inclusión de las estrategias de repetición en el diseño y ejecución de los proyectos puede promover la repetición, aunque ello no se tenga muy en cuenta muchas veces en los proyectos del FMAM. Los grupos de estudio sobre las esferas de actividad deben matizar y adaptar los criterios de examen de proyectos a cada una de las esferas de actividad y tipo de proyecto, lo que podría dar lugar a mejoras.</p> <p>Algunas pruebas incidentales indican que los proyectos del PPD pueden repetirse más fácilmente debido a su bajo costo. Se necesitan más datos sobre la repetición para determinar si ello es cierto.</p>	<p>Los proyectos en varios países deben concebirse teniendo en cuenta las necesidades y realidades de cada uno de ellos. Para multiplicar las oportunidades de cooperación auténtica y de intercambio de información, se necesita mayor colaboración tanto dentro de cada país como entre ellos. Debe fomentarse también la confianza entre las partes interesadas de los proyectos en varios países, para que la cooperación pueda ser autosostenida.</p> <p>En la esfera de actividad de las aguas internacionales, el proceso de análisis de diagnóstico transfronterizo/programa de acción estratégico facilita la participación a largo plazo de distintos países en el plano nacional y subnacional. Otro factor importante es la solidez de las instituciones internacionales.</p>	<p>Para integrar las consideraciones ambientales en la toma de decisiones en todos sus niveles, se necesita fuerte liderazgo y un diálogo intenso en todos los niveles. El intercambio de conocimientos y el fortalecimiento de la capacidad son requisitos necesarios para reforzar la voluntad política.</p>



- *Profundizar el análisis de los mecanismos catalizadores. Mientras no se consiga una mayor disponibilidad de datos, la Secretaría del FMAM debería realizar exámenes temáticos para evaluar: 1) si se consiguen mayores contribuciones de financiamiento cuando los compromisos se contraen una vez iniciados los proyectos, y no antes de su aprobación; 2) hasta qué punto los diferentes tipos de movilización han conseguido efectos catalizadores, y 3) influencia de la magnitud del proyecto (financiamiento) en la repetición y sostenibilidad. De esa manera, el FMAM puede evaluar si los proyectos del PPD contribuyen más eficazmente a fomentar la sostenibilidad y la repetición.*

Prioridades nacionales de los países receptores (Punto IV.E del mandato)

Comprobaciones

En el estudio sobre el terreno del ERG3 se observó que, en ciertos países, los proyectos del FMAM están respondiendo en forma muy satisfactoria a las prioridades nacionales. Por ejemplo, en algunos países el FMAM ha impulsado el estableci-

miento de prioridades ambientales nacionales que corresponden a sus esferas de actividad, y los OE han tenido muy en cuenta a los coordinadores nacionales. En términos generales, se observó que la cartera del FMAM respondía mejor a las prioridades de los países cuando éstos habían establecido una mayor asociación estratégica entre los OE y entre los ministerios gubernamentales que ejecutaban los proyectos. Asimismo, la Iniciativa nacional de diálogo¹³ y las evaluaciones de la capacidad nacional del FMAM, el plan de acción del programa del país del PNUD y la estrategia de asistencia a los países (EAP) del Banco Mundial¹⁴ han contribuido positivamente a crear un marco coherente para planificar y ejecutar estratégicamente los proyectos ambientales del FMAM (entre otros).

No obstante, hay todavía un amplio margen de mejora. En la mayoría de las visitas realizadas por el ERG3, los coordinadores nacionales y otros representantes gubernamentales manifestaron su preocupación por la capacidad de respuesta de los OE, su influencia en las propuestas de proyecto presentadas en el Consejo del FMAM y sus motivaciones contradictorias para atender las necesidades de los países o formular proyectos que puedan aprobarse y amplíen el nivel de actividad. Además, algunos eslabones de la cadena

pueden ser poco sólidos en los países si los coordinadores o los ministerios ambientales a los que están adscritos son también débiles o poco eficaces, si la selección de los proyectos de los coordinadores nacionales está basada en motivaciones distintas de las prioridades nacionales, si las prioridades nacionales no reflejan las prioridades locales o estatales, si hay un alto índice de corrupción gubernamental o si los países carecen de un gobierno central estable. Estos distintos factores pueden dar lugar a que los coordinadores aprueben proyectos del FMAM porque representan buenas oportunidades de financiamiento, aunque quizá no se incluyan entre las primeras prioridades de un país. Finalmente, algunos coordinadores y ONG —en particular en los PEID y los PMA— observaron que el FMAM no ha tenido muy en cuenta las prioridades de sus países, que, lógicamente, sitúan en primer plano la eliminación de la pobreza.

El ERG2 respaldó un planteamiento programático a largo plazo en virtud del cual todos los proyectos del FMAM en un país se coordinan y elaboran de acuerdo con una estrategia nacional a largo plazo. El ERG2 estableció, y el ERG3 confirmó, que este enfoque programático nacional debería ser adoptado conjuntamente por todos los asociados del FMAM, junto con los coordinadores de operaciones nacionales y otros interesados clave en los países, con la colaboración de la Secretaría del FMAM. Hasta la fecha, la falta de planificación y coordinación de la cartera en los países ha producido resultados que no siempre han sido los más indicados o no se han conseguido de la manera más eficaz en función de los costos; por ejemplo, la adopción de orientaciones contradictorias dentro de los países o los proyectos que representan en parte una duplicación de actividades reduce la eficacia de los proyectos del FMAM. En el caso de que se apruebe un MAR, es probable que el FMAM tenga que asignar sistemáticamente los recursos entre los países. En este contexto, en el caso de los países con carteras sólidas del FMAM, la elaboración y gestión de programas estratégicos en los países —dentro de las estructuras existentes— podría conseguir mejores resultados sin necesidad de aumentar los recursos asignados a cada país.

Desafíos y soluciones de compromiso estratégicas

Prioridades nacionales frente a prioridades mundiales. El mandato del FMAM de fomentar los beneficios ambientales mundiales puede estar en contradicción con el de financiar proyectos que estén impulsados por los países y basados en las prioridades nacionales, ya que los países promueven su interés soberano, no el del medio ambiente mundial, en cuanto tal.

Prioridades locales y regionales frente a prioridades del país. Las prioridades del país deben corresponder a las prioridades estatales y locales, pero en muchos países no ocurre así.

Exigir o comprobar el protagonismo de los países. Los procesos de formulación y selección de los proyectos del FMAM no son transparentes y, por lo tanto, la aprobación de los coordinadores no se traduce necesariamente en mayor protagonismo de los países. Este, no obstante, es un elemento decisivo para el éxito de los proyectos y la base para conseguir la armonía con las prioridades nacionales. Si bien en el sistema actual no hay ningún medio para que los criterios establecidos garanticen que los proyectos del FMAM son verdaderamente impulsados por los países o son protagonizados por ellos, este requisito es de importancia primordial.

Proyectos menores. Deben promoverse proyectos de menor tamaño (en lo que se refiere al financiamiento) que estén en consonancia con las capacidades de absorción de los PMA y los PEID (por ejemplo, reduciendo la carga de los informes y de los procedimientos administrativos). La introducción del programa piloto para el financiamiento de proyectos de menor magnitud (hasta US\$250,000) es un paso acertado en esa dirección.

Recomendaciones

- *Continuar los esfuerzos por vincular la mitigación de la pobreza con los esfuerzos ambientales, en particular en el caso de los PMA y los PEID.*
- *Avanzar hacia una planificación estratégica del FMAM más sólida en el plano nacional. Los programas en los países deben planificarse teniendo en cuenta las estructuras existentes y a través de un equipo integrado por varias partes interesadas y coordinado por la Secretaría del FMAM. Dichos programas deberían plantearse como resultado natural de actividades como la Iniciativa de diálogo nacional o las autoevaluaciones de la capacidad nacional, y estar en conso-*

nancia con ellas. La elaboración de programas en los países podría encajar perfectamente en la estructura del MAR —si llegara a aprobarse— ya que éste supondrá probablemente que el FMAM deba asignar recursos entre los países de forma sistemática. El FMAM debería coordinar los proyectos de la cartera de los países por orden de prioridad estableciendo y divulgando un proceso y criterios pertinentes, en que podrían incluirse características como la innovación, la posibilidad de repetición, la eficacia en función de los costos y otros parámetros.

Distintos niveles de capacidad de los PEID, los PMA y las economías en transición (Punto IV.F del mandato)

Comprobaciones

En los estudios sobre el terreno del ERG3 se observó que el FMAM ha contribuido decisivamente a fortalecer las instituciones ambientales y a desarrollar la capacidad de los PMA y los PEID. El PPD, el despliegue de los PNAA y la introducción del PO15 han ayudado a responder a las necesidades y capacidades de esos países. En los PEID del Pacífico, el taller del ERG3 fue un importante foro para el intercambio de información y la colaboración entre las partes interesadas de la región.

El equipo del ERG3 observó varias cuestiones relacionadas con la consideración por parte del FMAM de los distintos niveles de capacidad de los países. En primer lugar, la inmensa mayoría (88%) de los proyectos del FMAM en los PEID del Pacífico son actividades de apoyo centradas en el cumplimiento de los requisitos internacionales de presentación de informes, que no han beneficiado a los países (ni al medio ambiente) en forma tangible, lo que puede explicar, al menos en parte, por qué la visibilidad del FMAM es sumamente baja en la región. En los PEID del Caribe se han organizado muchos talleres, pero sin seguimiento adecuado para promover medidas concretas.

La capacidad institucional de los PMA y los PEID y, en menor medida, de las economías en transición menos desarrolladas, continúa siendo en gran parte insuficiente para aprovechar las oportunidades del FMAM y cumplir las obligaciones



que éste implica. La constante renovación del personal ha dado lugar a pérdida de capacidad institucional. El cofinanciamiento es otro obstáculo para los PMA, los PEID y las economías en transición menos desarrolladas. La estrategia de enlace del FMAM no ha llegado hasta estas regiones, y los coordinadores en los países no tienen los recursos necesarios para desempeñar sus funciones, dadas las dificultades y los costos de los viajes y las comunicaciones. Los contactos con las economías en transición son también insuficientes, como demuestra la confusión entre los países que tratan de lograr la adhesión a la UE acerca de cómo serán tratados por el FMAM una vez que dejen de figurar entre los posibles receptores de su financiamiento.

Desafíos y soluciones de compromiso estratégicas

La estrategia de comunicación y enlace del FMAM no es suficiente para llegar a los PMA, los PEID y las economías en transición, pero al considerar cómo decide el FMAM adoptar (o no adoptar) una estrategia de enlace en estos países hay que preguntarse por la naturaleza misma del FMAM: ¿Se ve el FMAM más como una institución de promoción internacional, en la línea del Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), o como una institución internacional para la asistencia financiera, como el FMI? De la misma manera, en lo que respecta al cofinanciamiento, el FMAM debe considerar si su preocupación principal es mejorar el medio ambiente mundial o debería ocuparse únicamente de sufragar los costos incrementales.

Recomendaciones

- *Continuar promoviendo proyectos en menor escala que estén en consonancia con las capacidades de los PMA y los PEID. Se necesitan fondos adicionales para aplicar los actuales planes de acción nacionales, fortalecer la capacidad gubernamental e incorporar las cuestiones ambientales en esos países.*
- *Fomentar los esfuerzos de enlace y comunicación para facilitar la realización del programa del FMAM con respecto a la generación de beneficios ambientales mundiales, teniendo en cuenta las necesidades de los PMA y los PEID.*
- *Ayudar a los PMA, PEID y economías en transición menos desarrolladas a identificar oportunidades de financiamiento externo para mejorar el acceso al financiamiento del FMAM y/o reducir las necesidades de cofinanciamiento con el fin de eliminar los obstáculos.*



Efectos de las estructuras del FMAM en el desempeño: la red del FMAM

Comprobaciones (Puntos IV.A, IV.D y IV.G del mandato)

El FMAM —debido a su composición, estructura y división de funciones y responsabilidades— es una institución en forma de red¹⁵. Esta forma, determinada por el Instrumento, en particular cuando establece entidades múltiples que colaboran conjuntamente para alcanzar resultados comunes, parece muy indicada para lograr los objetivos del FMAM. No obstante, sólo recientemente han comenzado a publicarse estudios en que se mide la eficacia de dicha red¹⁶.

El mejor procedimiento para medir la eficacia de cualquier institución es analizar los resultados. Si una institución consigue los resultados que contribuyen al logro de los objetivos de su misión, esa institución es eficaz, al menos en cierta medida. En otras sesiones de este informe se examinan los resultados conseguidos por la red del FMAM en cada una de las esferas de actividad y en relación con las comunidades y los países que son partes interesadas.

No obstante, también es posible medir la eficacia de la red propiamente dicha (O'Toole, 1997). La eficacia del FMAM en cuanto mecanismo para respaldar, alentar, planificar, financiar, supervisar y evaluar las acciones ambientales a escala mundial está vinculada con su capacidad general de superar con éxito los desafíos asociados con la actividad de gestión y coordinación dentro de una red compleja. Estos desafíos son permanentes y dinámicos. A lo largo del tiempo, una institución reticular puede superar los desafíos cada vez con mayor eficacia, pero no eliminarlos para siempre. Considerando el FMAM a la luz de estos desafíos, teniendo en cuenta las publicaciones sobre las redes del sector público¹⁷ y la experiencia del equipo del ERG3, éste llega a la conclusión de que, si bien hay algunas esferas concretas que pueden ser objeto de mejoras, el FMAM es, en términos generales, una institución más robusta, estable y eficaz que cuando se llevó a cabo el ERG2.

Comunicación y armonización de objetivos. El FMAM ha impartido asesoramiento sobre la armonización estratégica mediante sus prioridades estratégicas. Además, los PO han conseguido cierto grado de madurez y son comprendidos claramente por los OE. El proceso de planificación de actividades es más homogéneo y permite hacerse una idea de los desafíos de programación a lo largo del año siguiente. Continúan los preparativos de un MAR para asignar una parte significativa de los recursos del FMAM.

No obstante, la orientación ofrecida es de carácter adicional, en el sentido de que no modifica la impartida anteriormente. Ello ha dado lugar a un marco que es demasiado amplio para una intervención estratégica. Además, las prioridades indican áreas que son importantes dentro de las esferas de actividad, pero no constituyen una “estrategia” que oriente eficazmente las opciones de programación. En el futuro, el ERG3 respalda plenamente todos los esfuerzos del FMAM por racionalizar su orientación estratégica y centrarla en los objetivos estratégicos, en particular las orientaciones en el terreno más bien complejo del cálculo de los costos incrementales.

Coordinación de los asociados en múltiples niveles y gestión de una interdependencia cada vez más compleja. Durante los primeros años de existencia del FMAM, la coordinación de sus asociados se llevó a cabo fundamentalmente a través de las esferas de actividad. En estos últimos años, la coordinación se ha desplazado hacia la red propiamente dicha. Un ejemplo es la mayor coordinación entre los grupos de estudio y la reunión de coordinadores ejecutivos. En los dos últimos años, la Secretaría del FMAM ha establecido un equipo de operaciones cuya labor consiste en tramitar las cuestiones administrativas y de gestión para la red. El ERG3 considera que se trata

de una novedad fundamental en la evolución del FMAM y alienta a éste a que incremente esta capacidad. El programa de enlace con los países es un ejemplo de la función coordinadora que abarca todas las esferas de actividad. Asimismo, la contratación de personal de los OE en los países ha mejorado el potencial de toma de decisiones y coordinación eficaz en los países. De todas formas, si bien ha progresado la coordinación con los OE, no es tan claro cómo consigue la Secretaría del FMAM coordinarse con las EE.

El papel de los asociados en los países, si bien más significativo que en el pasado, continúa adquiriendo importancia creciente en cuanto mecanismo primario para conseguir que los proyectos estén impulsados por los países. La aplicación de un MAR reforzará la necesidad de coordinación entre el FMAM y los países, en particular la coordinación entre los distintos OE que tienen personal en el país. Asimismo, se observan redundancias que merman la eficacia en varias esferas de actividad. Por ejemplo, muchas partes interesadas de todos los niveles mencionaron que los exámenes de los proyectos realizados por la Secretaría del FMAM, los OE y el Consejo del FMAM durante la fase de diseño se centraban siempre en el mismo nivel técnico y daban lugar a solicitudes frecuentes, y a veces contradictorias, de cambios en el diseño.

Evolución de las funciones y responsabilidades y gestión de la colaboración y la competencia. En una red, la estabilidad es resultado de una mayor comprensión y confianza entre los asociados (Milward y Provan, 2003). En este sentido, varios representantes de la Secretaría del FMAM y los OE mencionaron que las conversaciones claras y francas mantenidas durante las reuniones de los grupos de estudio y otras consultas son un signo positivo. El ERG3 observó un alto grado de confianza reflejado en las declaraciones de miembros de los OE y la Secretaría del FMAM, pero continúa habiendo problemas en el frente de la confianza y la transparencia, en particular en lo que respecta al dilema competencia/colaboración entre los OE y las EE.

La función de administración de la red, que ha sido siempre competencia de la Secretaría del FMAM, requiere un planteamiento más integrado de las responsabilidades adminis-

trativas que el que se ha observado hasta ahora. El examen de los estudios publicados ha permitido observar la importancia de una sólida labor administrativa de la red para garantizar la estabilidad y eficacia de ésta a lo largo del tiempo (Provan y Milward, 2001). La labor de la Secretaría del FMAM en cuanto oficina administrativa de la red podría beneficiarse si recibiera mayor apoyo para hacer frente a la expansión continuada de sus responsabilidades.

La Secretaría del FMAM y el STAP han colaborado desde el ERG2 y la tercera reposición para mejorar y aclarar el funcionamiento del grupo. En los tres últimos años, el STAP ha incorporado nuevo personal, una nueva lista de expertos y nuevas normas operacionales. No obstante, a pesar de los esfuerzos de la Secretaría (y de sus últimos presidentes) por delimitar y orientar la labor del Grupo y lograr una mayor coordinación con las entidades del FMAM, el ERG3 observó entre las partes interesadas una opinión bastante general de que el STAP dista mucho de aportar al FMAM todo lo que cabría esperar de él. Los miembros del STAP parecen ser muy conscientes de esta opinión sobre el carácter marginal del STAP y comentaron al ERG3 —lo mismo que algunos representantes de los OE, la Oficina de Seguimiento y Evaluación y la Secretaría del FMAM— que es preciso aclarar mejor el mandato del STAP y revisar su misión.

Informalidad estructurada (equilibrio entre control y potenciación). El mecanismo principal para conseguir el equilibrio entre control y potenciación dentro del FMAM es el ciclo de proyectos, a través del cual se aprueban los proyectos y se desembolsa la mayor parte de los fondos del FMAM. Se han realizado esfuerzos por despejar y disciplinar el proceso de organización de la cartera, que es el eslabón crítico que une los programas de trabajo con los proyectos efectivos. Se han conseguido también progresos en la distribución de la función de seguimiento entre los OE y las EE responsables de la ejecución. Recientemente se terminó un estudio sobre el ciclo de



proyectos en que se preguntaba si la fase de diseño podría reducirse sin merma de la calidad de los proyectos aprobados. Dos de los aspectos del ciclo de proyectos más criticados por las partes interesadas del FMAM en todos los niveles son la larga duración de esta fase de diseño y las dificultades existentes para saber en qué punto del proceso de diseño se encuentran los proyectos.

Mantenimiento de un enfoque integrador. El FMAM ha mantenido una pauta de crecimiento incremental en lo que respecta a las asociaciones y responsabilidades que contribuyen a aumentar su vitalidad. En los últimos años, ha incorporado nuevas esferas de actividad y ampliado las oportunidades para algunas EE. Además, ha reforzado el programa de coordinadores nacionales para ayudar a los países a desem-

peñar un papel más eficaz. La maduración del PPD ha facilitado el acceso de ONG nacionales de menor tamaño a las actividades del FMAM.

Un número creciente de miembros de la red plantea exigencias adicionales a las capacidades de coordinación de la misma, pero, a la larga, un crecimiento que supere esa capacidad dará lugar a frustración e ineficiencia. Por ejemplo, en la actualidad, las EE no participan en las reuniones semanales de coordinadores ejecutivos, y los participantes en esas reuniones reconocieron que la inclusión de las EE dificultaría la programación y gestión de las reuniones. La logística se complica a medida que aumenta el número de socios adicionales. Hay que buscar un equilibrio entre la inclusión y la capacidad del sistema de coordinar socios y partes interesadas adicionales.

Superar los problemas de escasez de capacidad. El FMAM ha podido contar hasta la fecha con un núcleo de participantes que han trabajado y madurado en la red de asociación desde hace bastante tiempo. Estos representantes comprenden cómo funciona el FMAM y pueden comunicarse con eficacia.



Además, la transferencia de las enseñanzas aprendidas entre las diferentes esferas de actividad es útil para ampliar los conocimientos ya existentes sobre el funcionamiento concreto del FMAM. Los OE y las EE que intervienen en los países en el plano local han contribuido a la capacidad en dicho nivel, aunque los coordinadores en los países y los representantes de las ONG evidenciaron los distintos niveles de capacitación de los oficiales que ocupaban esos cargos, muchos de los cuales eran competentes y estaban bien preparados, mientras que otros tenían muy poca experiencia.

La capacidad de los países de actuar con eficacia en el marco del FMAM ha aumentado también, aunque no de manera uniforme, ya que se observan diferencias en los distintos

países y regiones. En varios países, las partes interesadas de todos los niveles señalan todavía como principal desafío la falta de capacidad e infraestructura básica, incluida la tecnología de las comunicaciones. Los obstáculos lingüísticos pueden repercutir también en la capacidad de absorción de los países; aunque en el ERG1 y en el ERG2 se indicaba que la documentación debería distribuirse en todos los idiomas de las Naciones Unidas, en la realidad las cosas no son así. Como se ha mencionado antes, la capacidad de los coordinadores es todavía irregular; algunos no están en sintonía con las actividades del FMAM en sus países o no se han integrado debidamente en otros ministerios. La pérdida de memoria institucional como consecuencia de los numerosos cambios de componentes del Consejo del FMAM y de coordinadores representa también una amenaza para la estabilidad de la capacidad de los países.

Mayor claridad en las mediciones y efectos directos. En noviembre de 2004 se había establecido la Unidad de Seguimiento y Evaluación del FMAM como oficina independiente, con su propio director. La transición hacia una unidad en pleno funcionamiento que rinda informes directamente al Consejo del FMAM concluirá, según las previsiones, en el ejercicio de 2008. Las funciones de seguimiento y evaluación se han adaptado para aumentar la eficiencia de su ejecución; los OE y las EE tienen todavía la responsabilidad de seguimiento de los proyectos, pero la Secretaría del FMAM está asumiendo mayor responsabilidad en cuanto al seguimiento de la cartera. En el ERG3 se considera sumamente valioso el seguimiento de los efectos de los cambios en la red del FMAM. Las transformaciones de una red compleja —como las que se producirán como consecuencia de la aplicación de un MAR— pueden tener efectos muy variados e imprevistos. Sólo el seguimiento de los cambios a lo largo del tiempo permitirá al FMAM intervenir de forma oportuna e introducir los debidos retoques y correcciones. Este nivel de seguimiento de la red, que tiene lugar ahora en forma más bien ocasional, debe definirse y asignarse formalmente, con toda probabilidad en favor de la Secretaría del FMAM, aunque la Oficina de Seguimiento y Evaluación seguirá desempeñando todavía un papel importante.

La gestión en un mundo en constante cambio. En lo que respecta a las empresas, el FMAM ha demostrado ser una institución en proceso constante de autoevaluación y transformación, como demuestran sus estudios programáticos

periódicos, los estudios sobre los resultados globales —como el presente— y otras evaluaciones. Con frecuencia, sobre todo en el caso de los grandes estudios programáticos, las recomendaciones se convierten en medidas de gestión (véase la subsección “Distintos niveles de capacidad de los PEID, los PMA y las economías en transición” de “El FMAM, agente catalizador”). Además, el Funcionario Ejecutivo Principal recientemente nombrado y el Director de la Oficina de Seguimiento y Evaluación aportan nuevas perspectivas que, probablemente, continuarán exponiendo al FMAM a nuevas ideas. No obstante, debe reforzarse la función del STAP como organismo de enlace con la comunidad científica para generar e introducir nuevas ideas.

En muchos casos, las nuevas circunstancias repercuten sobre todo en los proyectos mismos. Estudios recientes han señalado las dificultades asociadas con la falta de flexibilidad de los proyectos y han destacado la necesidad de mayor flexibilidad y margen para la innovación a fin de que los proyectos puedan conseguir resultados óptimos en las nuevas circunstancias. Estos exámenes han puesto de manifiesto la necesidad de aclarar las políticas y procedimientos con el fin de alentar una gestión de los proyectos abierta a la adaptación (GEF/C.24/Inf.5.2004). Por otro lado, este tipo de gestión no elimina la necesidad de planificación eficaz de los proyectos durante la fase de diseño.

Mantenimiento de relaciones eficaces con las partes interesadas externas. En el plan de actividades de los ejercicios de 2005-07, la Secretaría del FMAM propuso la elaboración de una estrategia de comunicaciones para dar mayor coherencia a las actividades actualmente realizadas por la Secretaría y los OE. El boletín mensual del FMAM se distribuye ahora a un público mucho más amplio, con inclusión de ONG y otras partes interesadas.

El FMAM necesita todavía una decidida campaña de enlace para dar a conocer sus logros a las partes interesadas tanto externas como internas, en particular aquellas que, como las ONG, se encuentran en un nivel muy inferior de la red de comunicaciones. Las visitas sobre el terreno del ERG3 revelaron que algunas ONG que intervienen en proyectos del FMAM —sobre todo las ONG nacionales y de menor tamaño— no tenían ni siquiera conocimiento de que el FMAM era una de las fuentes de financiamiento de sus proyectos. En la comunidad del medio ambiente mundial hay muchos que sólo tienen una vaga idea del FMAM y su función.

Desafíos y soluciones de compromiso estratégicas

Definición de objetivos y estabilidad estructural frente a flexibilidad y adaptación. El marco lógico está estructurado de manera que se pueda garantizar que los proyectos del FMAM definan claramente sus objetivos y respalden los principios operacionales del Fondo. La aprobación de un proyecto suele ser un proceso prolongado, precisamente por el arduo trabajo realizado durante esta fase. Los resultados de este esfuerzo, según el testimonio de muchas partes interesadas de toda la red, son proyectos bien concebidos, estables y sólidos. Por otro lado, muchas partes interesadas, algunas de las cuales eran las mismas que reconocían las ventajas de un diseño sólido, confesaban que las circunstancias de los proyectos cambian rápidamente y dan lugar a cambios significativos en el plan del proyecto durante su ejecución. Una sugerencia escuchada repetidamente por el equipo del ERG3 era que el marco lógico debería simplificarse de manera que las metas y objetivos —incluido el cofinanciamiento— sólo se definieran por completo durante la ejecución.

Colaboración frente a competencia de los OE y las EE. En el ERG3 se observó que las funciones y responsabilidades de las OE y las EE no siempre eran claras, en particular en lo que respecta a sus relaciones de colaboración y competencia. Los OE son conscientes de su ventaja comparativa reconocida, y en el examen del ERG3 sobre la cartera de proyectos en las diferentes esferas de actividad se observó que la mayoría de los proyectos en tramitación están en consonancia con esas ventajas comparativas. No obstante, se observó que en varios proyectos no eran las características del mismo las que explicaban por qué su ejecución se confiaba a un OE determinado. Hubo también testimonios de los mismos OE y de otras partes interesadas, según los cuales la competencia por los proyectos y los recursos estaba obligando a los OE a considerar proyectos cada vez de mayor amplitud e investigar nuevas líneas de actividad para respaldar su constante crecimiento, aunque se producía cierta interferencia con las ventajas comparativas respectivas de los otros OE. Esta tendencia a difuminar las fronteras entre las funciones de los OE se agrava todavía más por la incorporación de las EE que deben abrirse paso en el contexto de los proyectos del FMAM. Las EE tienen un mandato poco claro y deben remontar una empinada curva de aprendizaje para funcionar competitivamente en el “mercado” del FMAM. De hecho, sólo cuatro de las siete EE acogidas



al mecanismo de ampliación de oportunidades han firmado un memorando de entendimiento con el FMAM que sanciona oficialmente su capacidad de ejecutar proyectos por su propia cuenta. El hecho de que las EE asuman el papel principal únicamente en 38 de los más de 1.500 proyectos ejecutados por el FMAM subraya todavía más el carácter incipiente de su participación y confirma las condiciones de competitividad y la disminución de los fondos en el marco del FMAM-3.

Al mismo tiempo, dicha competencia limita, en algunos casos, la confianza entre las entidades jurídicas; la colaboración entre quienes proponen los proyectos, en particular los OE y las EE, se ve fomentada por el FMAM como medio de mejorar el funcionamiento (y la eficacia en función de los costos) y se especifica en el Instrumento Constitutivo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial Reestructurado (FMAM, 1994). En las conversaciones con la Secretaría del FMAM y los OE, se señaló claramente al ERG3 que la competencia ilimitada no sería compatible con la colaboración. Por ejemplo, la ejecución conjunta de proyectos y el reparto de las cuotas asociadas implica colaboración, mientras que la competencia supone la

formulación y ejecución de proyectos de forma totalmente exclusiva, con un único responsable que percibiría la totalidad de la cuota. Si se quedan abandonados a sus propios recursos, los OE no podrán probablemente resolver la ecuación entre competencia y colaboración de manera eficaz. Asimismo, en el caso de la competencia total, es posible que los OE estén menos dispuestos a asumir sus responsabilidades institucionales en el marco del FMAM.

Integración frente a eficacia en función de los costos y capacidad de la red. En los principios operacionales del FMAM se establece que “el FMAM... velará por la eficacia en función de los costos de sus actividades” y al mismo tiempo “se dispondrá lo necesario para que se consulte con los beneficiarios y los grupos de personas afectadas, y para que éstos participen cuando corresponda”. El grado de integración necesario para los proyectos del FMAM puede dar lugar fácilmente a mayores costos y plazos más largos en la preparación y ejecución de los proyectos.

Recomendaciones

- El FMAM debería reforzar la función de su Secretaría en cuanto oficina administrativa de la red. La Secretaría realiza ya la función de administradora de la red, pero generalmente en forma ocasional y cuando lo exigen las circunstancias. No obstante, la función de la oficina administrativa de la red incluye conscientemente la gestión de todos los desafíos asociados con una red compleja. El ERG3 alienta al Consejo del FMAM a que reconozca la contribución crítica de la oficina administrativa de la red dentro del FMAM y ajuste los recursos, en caso necesario, para que la Secretaría pueda responder a los desafíos de la red de forma más completa y estratégica. Con ese fin, la Secretaría del FMAM, en cuanto oficina administrativa de la red, debería considerar la posibilidad de dar carácter formal a las siguientes funciones organizativas:

- **Comunicación, coordinación y enlace:** Este apartado comprendería la comunicación con todos los socios del FMAM en relación con la capacidad y la coordinación, en particular la capacidad de los asociados en los países; la comunicación, coordinación y enlace con otros asociados, en particular las ONG y el sector privado, y el enlace con entidades externas.
- **Gestión, información y políticas:** Englobaría las siguientes funciones: políticas y planificación, programación del plan de trabajo, estrategias y sistemas de gestión de la información, gestión de los conocimientos y coordinación de comunidades de prácticas y gestión del ciclo de proyectos.

Estas funciones consolidan y orientan los esfuerzos que se están realizando actualmente en el marco de la Secretaría del FMAM. Las funciones recomendadas no eliminan ninguna de las responsabilidades actuales de la Secretaría en lo que respecta a la dirección en las áreas de actividad, la comunicación con las convenciones y convenios y el apoyo al Consejo y la Asamblea, aunque quizá sea necesaria una transferencia de recursos entre las distintas funciones.

- La Secretaría del FMAM debería colaborar con los OE y las EE para aclarar las funciones y responsabilidades y responder al desafío de la competencia y la colaboración, cuestión que puede deteriorar gravemente la calidad de los resultados del FMAM durante el FMAM-4 si no se resuelve de manera eficaz y

proactiva. Hay ya muchos desincentivos a la colaboración, incluida la competencia por los recursos y proyectos, y el sistema no se caracteriza precisamente por la transparencia y la confianza, por lo que es fundamental que la Secretaría del FMAM adopte más decididamente una función de liderazgo al especificar el papel que corresponde a la colaboración y la competencia dentro del sistema. El ERG3 recomienda un diálogo constante entre la Secretaría del FMAM, los OE y las EE para sacar a la luz las cuestiones relacionadas con las ventajas y desventajas del nexo entre competencia y colaboración, y conseguir las mejoras necesarias. Por ejemplo, el diálogo podría adoptar la forma de un taller periódico o grupo de contacto que se convocaría antes de las reuniones del Consejo.

- La función del STAP, que actualmente es la de socio marginado del FMAM, debería revisarse, y deberían emprenderse cambios estructurales y organizativos para hacer posible que el STAP ofrezca la documentación de forma oportuna. En concreto, el STAP debe reorientarse de manera que pueda funcionar como enlace con la comunidad científica exterior. Además, debería ser el encargado de elegir los expertos de la lista para el examen de los proyectos y someterse a cambios estructurales y organizativos para que pueda facilitar informes pertinentes y oportunos.
- La Oficina de Seguimiento y Evaluación debe continuar fomentando la comprensión del seguimiento y evaluación dentro del FMAM y las organizaciones internacionales. Para ello, debería dar carácter formal al proceso de consultas, mientras que la Oficina de Seguimiento y Evaluación, la Secretaría del FMAM y los OE y las EE deberían velar por que el seguimiento y la evaluación se incluyan en todos los niveles (por ejemplo, proyectos, cartera, países, red e incluso el medio ambiente mundial). Finalmente, la Oficina debería tratar de garantizar que su evaluación sea fácilmente "aceptable", aplicable y relevante para las partes interesadas



Procedimientos del FMAM

En esta sección se consideran los procesos, procedimientos y sistemas necesarios para dos aspectos fundamentales de la actividad del FMAM: el ciclo de los proyectos y la gestión de los conocimientos y la información.

Ciclo de proyectos del FMAM (Punto V.A del mandato)

Comprobaciones

Desde su introducción en 1995, el ciclo de proyectos del FMAM ha sido una guía para los encargados de diseñar y ejecutar los proyectos, una pauta de evaluación en el FMAM y fuente de satisfacción y frustraciones para muchas partes interesadas del FMAM. En el ERG1 y el ERG2 se reconocían los esfuerzos de las entidades del FMAM por racionalizar el ciclo de proyectos; no obstante, dentro de la familia del FMAM existe la impresión general de que es preciso introducir mejoras significativas para garantizar un futuro prometedor a la institución.

Proyectos en tramitación. La cartera de proyectos en tramitación es el instrumento del FMAM para el seguimiento del programa de trabajo. Todos los conceptos relativos a los proyectos del FMAM deben examinarse e introducirse en ella antes de su ulterior preparación y el examen del Consejo para su inclusión en el programa de trabajo. Debido al tiempo transcurrido desde la entrada en la cartera de proyectos en tramitación y su inclusión en los programas de trabajo, muchos proyectos que se introducen actualmente en la cartera del FMAM-3 no figurarán en los programas de trabajo hasta el FMAM-4. De hecho, según el Plan de actividades para los ejercicios de 2005-06 (GEF/C.24/9/Rev. 1 2004), entrarían en esta categoría conceptos por valor de US\$300 millones. La Secretaría del FMAM está iniciando actualmente un proceso para gestionar esta cartera con más atención, lo que quizá podría suponer el requisito de indicar en los proyectos en qué programa de trabajo se incluirán o especificar el número máximo

de años que el proyecto puede permanecer en tramitación. A todos estos proyectos se impondría un marco cronológico (quizá tres años, como norma general), a no ser que se aportaran razones sólidas relacionadas con la dificultad o complejidad de las actividades iniciales del proyecto.

Fase de diseño. La fase de diseño es la que suele suscitar más críticas de las partes interesadas, en cuya opinión es demasiado larga y poco transparente y requiere demasiada especialización para redactar un documento de diseño que cumpla todos los requisitos del FMAM. Esta fase tiene aspectos notables, entre ellos los siguientes:

- Las partes interesadas de los proyectos son objeto de intensas consultas durante la fase de diseño.
- Las observaciones del Consejo y la Secretaría del FMAM son útiles para los conceptos de proyecto.
- Los asociados del FMAM tienen clara conciencia de los problemas del ciclo de proyectos en la fase de diseño, y se está haciendo lo posible por realizar nuevos estudios y plasmar sus conclusiones en medidas prácticas.

Una consecuencia no deseada de los intentos del FMAM de mejorar el diseño de los proyectos ofreciendo más orientación sobre su formulación es el carácter adicional de ese asesoramiento. Esta proliferación de orientaciones parece provocar cierta confusión entre quienes participan en la formulación de los proyectos, tanto en los OE como en los países. Además, dado el elevado número de materias complicadas que deben abordarse en el diseño de los proyectos, muchas propuestas de proyecto son elaboradas por consultores y especialistas externos que comprenden los criterios cada vez más complejos para la redacción de propuestas del FMAM, pero que no entienden los matices de la cultura de un determinado país.

Al alentar el uso de técnicas de gestión adaptativas, el FMAM ha reconocido que las condiciones en que se diseña un proyecto no son las mismas que las de su ejecución, lo que obligaría a adaptar la gestión. No obstante, en la actualidad las políticas y procedimientos, como el marco lógico, los cálculos de los costos incrementales y los requisitos de cofinanciamiento, no reflejan el carácter variable y adaptativo de la ejecución.

Fase de ejecución. En el Principio operacional 5 se dispone que el FMAM “mantendrá la flexibilidad suficiente para responder a la evolución de las circunstancias”. En el ámbito de los proyectos, este principio ha favorecido las técnicas de “gestión adaptativa”¹⁸ durante la ejecución. En los estudios programáticos de 2004 se citaba la gestión adaptativa como instrumento de flexibilidad para los encargados de la ejecución sobre el terreno, y en el IWPS2004 se observaba “una tendencia hacia los proyectos que combinan la planificación estratégica con los proyectos de demostración para mantener el interés de las partes y articular el proceso de gestión adaptativa”.

Para ser eficaz, la gestión adaptativa debe estar basada en un buen sistema de seguimiento que aporte información que los responsables puedan utilizar para tomar decisiones con conocimiento de causa. A pesar de las muchas solicitudes recibidas, el ERG3 no pudo encontrar pruebas coherentes de que exista esa claridad de información. Por ello, debería reforzarse el seguimiento de los proyectos para que pueda servir como fundamento para la introducción de correcciones a mitad de recorrido y para supervisar los cambios en la base de referencia inicial de los proyectos a lo largo del tiempo.

Modalidades. El FMAM ha aprobado procedimientos agilizados para la aprobación y desembolso en relación con varias modalidades (como los proyectos de tamaño mediano y PPD) y actualmente está considerando la posibilidad de introducir otra modalidad: los proyectos de tamaño mediano de US\$100.000 a US\$500.000. El FMAM ha alcanzado sus metas recientes de aumentar el número de países que participan en el PPD, y estos proyectos son quizá los que más fácilmente pueden reproducirse. La modalidad del PPD es muy bien acogida por los países receptores y aumenta la visibilidad del FMAM; no obstante, las partes interesadas han mencionado que la escala de los proyectos del PPD puede significar que los beneficios para el medio ambiente mundial sean sólo limitados. Por el contrario, los proyectos de tamaño ordinario tratan de conseguir un máximo de beneficios ambien-

tales mundiales, pero su diseño y aprobación son los que suelen requerir más tiempo. Además, no todos los países receptores pueden respaldar proyectos ordinarios, bien porque no los necesitan o porque no tienen la capacidad suficiente. Los proyectos de tamaño mediano se concibieron en respuesta a algunas de las críticas formuladas sobre los proyectos ordinarios, reduciendo su alcance y agilizando el proceso de aprobación, pero según el informe sobre los resultados anuales del FMAM (GEF/ME/C.25/1 2004), el tiempo necesario para la aprobación de estos proyectos es muy superior al previsto inicialmente. De hecho, las partes entrevistadas por el ERG3 señalaban que los proyectos de tamaño mediano se veían sometidos casi al mismo grado de examen que los proyectos ordinarios. Independientemente de las ventajas y deficiencias de estas modalidades, el hecho es que permiten al FMAM responder a las diversas necesidades de sus partes interesadas. Además, el FMAM ha demostrado su empeño en evaluar estas modalidades constantemente para comprobar su eficacia e introducir mejoras.

Desafíos y soluciones de compromiso estratégicas

Evitación de riesgos frente a innovación. La tensión entre el compromiso del FMAM por adoptar planteamientos innovadores, que implican necesariamente riesgo, y por garantizar los resultados de los proyectos, lo que significa inevitablemente reducir el riesgo, se examina en el apartado “Desafíos y soluciones de compromiso estratégicas” de la subsección “Impactos catalizadores” de “El FMAM, agente catalizador”. Como se observó en las consultas con la Secretaría del FMAM y con el personal de la Oficina de Seguimiento y Evaluación, esta cuestión, que se plantea en todos los programas del FMAM, es un tema estratégico de alto nivel que no se ha resuelto todavía.

Cultura de aprobación frente a cultura de resultados. En el ERG2 se observaba que el FMAM debería adoptar una cultura orientada a los resultados, más que a la aprobación. Como se señala en otro lugar de este informe, no se observa todavía una cultura basada en los resultados. Si bien se han realizado algunos progresos con ese fin y para evaluar mejor la base de referencia y los indicadores de resultados, el ERG3 observó que las principales partes interesadas, como los OE y sus contrapartes en los países receptores, insisten sobre todo en el elemento de aprobación del ciclo de proyectos. Es mucho el tiempo y los recursos que se destinan durante la fase de diseño y aprobación del ciclo, y parece que el financiamiento disponible en varios PO determina la evolución de los proyectos tanto como las prioridades de los países o los resultados. Ade-



más, el hecho de que a lo largo del tiempo la orientación haya sido en general de carácter adicional ha motivado que los OE dediquen considerable atención a la puesta en práctica de los procedimientos de aprobación.

Gestión adaptativa y mantenimiento de la cadena de rendición de cuentas. Existe una tensión dinámica entre el diseño detallado de los proyectos en el marco lógico y la necesidad de que los jefes de proyecto dispongan de flexibilidad durante su ejecución para adaptar los elementos principales (personal, recursos, metas, etcétera) en la medida necesaria para acomodarse a las nuevas circunstancias. El FMAM alienta a los administradores a que actúen con flexibilidad al ejecutar los proyectos, adoptando técnicas de “gestión adaptativa”¹⁹. No obstante, muchas veces hay muy poca constancia de que se hayan introducido cambios en un plan de proyecto revisado, si es que realmente existe dicho plan. Ello provoca dificultades para el seguimiento de los resultados del proyecto, en el supuesto de que haya un sistema de información para la administración que permita dicho análisis. Además, un planteamiento de gestión adaptativa no debe llegar a sustituir un diseño eficaz y en profundidad del proyecto.

Recomendaciones

- *La Oficina de Seguimiento y Evaluación debería velar por que los instrumentos de seguimiento de los OE y las EE les permitan una gestión adaptativa eficaz de los proyectos. Asimismo, la orientación de los proyectos del FMAM en la fase de diseño debería revisarse de acuerdo con los criterios de la gestión adaptativa.*

El ERG3 recomienda que la Secretaría del FMAM establezca orientaciones más adecuadas, en consulta con los OE, en apoyo de la gestión adaptativa: debería haber auténtica flexibilidad y reconocimiento de la necesidad de evitar retrasos en las correcciones a mitad de recorrido. Podrían verse afectados los siguientes aspectos del diseño de los proyectos:

- **Marco lógico:** *Al establecer las metas y objetivos del proyecto, parte de los detalles necesarios en el marco lógico podrían transferirse a la fase de ejecución.*
- **Cofinanciamiento:** *La incorporación de mayor flexibilidad en la cronología del cofinanciamiento podría mejorar de hecho los niveles de éste. Quizá sea más fácil conseguir cofinanciamiento durante la ejecución, una vez que el proyecto da muestras tangibles de vida propia.*

- **Costos incrementales:** La racionalización de las orientaciones sobre los costos incrementales podría permitir un diseño más rápido de los proyectos y podría tener significativos impactos en el valor de los proyectos propuestos.

Desafío de la gestión de la información para el FMAM (Punto V.B del mandato)

Las redes modernas dependen absolutamente de una infraestructura sólida y estable de gestión de la información que ayude a supervisar, mejorar, informar y dirigir la red. La finalidad de la administración de las redes es conseguir que la información sea transparente —clara, completa, de fácil acceso, oportuna y precisa— para todos los asociados, dentro de los límites de una seguridad de la información razonable. Este requisito está en relación directa con el principio operacional 6, en el que se pide “el libre acceso a toda información que no tenga carácter confidencial”. Para poder divulgar la información es preciso tener la capacidad de identificar, recopilar y divulgar los tipos de información adecuados para atender las necesidades de la red. A este respecto, el FMAM presenta significativas deficiencias. En esta sección se planteará el tema de la transparencia de la información en dos esferas: aprendizaje de enseñanzas e intercambio de conocimientos, y sistemas de información para la administración.

Enseñanzas aprendidas y gestión de los conocimientos. Las enseñanzas aprendidas se identifican mediante mecanismos semiformales, como los exámenes anuales de la ejecución de los proyectos (EEP); los informes sobre los resultados de los proyectos (IRP), sustituidos por el reciente examen anual de los resultados; las evaluaciones definitivas y finales de los proyectos, y los exámenes de evaluación definitiva realizados por la Oficina de Seguimiento y Evaluación. Además, como se señala en el BPS2004, existen “oportunidades de aprendizaje e incorporación directa de enseñanzas en la Secretaría del FMAM y los OE” en los grupos de estudio interinstitucionales. El ERG3 ha observado que la reunión de coordinadores ejecutivos es un mecanismo para el intercambio de enseñanzas aprendidas sobre numerosos aspectos del ciclo de los proyectos. El PNUD tiene un sistema que permite a quienes proponen un proyecto formular preguntas y recibir respuestas de varios participantes de todo el mundo, y varias esferas de actividad, en particular la de aguas internacionales, han establecido sistemas en apoyo del intercambio de conocimientos. Los OE han recopilado y divulgado enseñanzas aprendidas sobre



temas específicos (por ejemplo, la publicación del PNUD sobre proyectos de energía fotovoltaica solar en África). Además de estos mecanismos algo formales, las enseñanzas aprendidas a través de los proyectos se identifican de forma esporádica y ocasional, en pequeños grupos, en relación con los proyectos, etcétera.

El FMAM ha incorporado algunas de las enseñanzas aprendidas en el diseño y ejecución de los proyectos. En el BPS2004 se observaba que el FMAM había incorporado o estaba incorporando las comprobaciones y recomendaciones sobre temas como “la participación de las partes interesadas [y] la mejora de los vínculos con otros sectores de la economía”. El FMAM ha demostrado su eficacia para generar e incorporar las enseñanzas aprendidas a través del actual proceso de examen y enmiendas del ciclo de los proyectos. La Oficina de Seguimiento y Evaluación del FMAM ha terminado más de cinco grandes evaluaciones desde el ERG2, incluidos tres estudios

programáticos. En cuanto a la incorporación de las enseñanzas aprendidas, se elaboran planes de acción en respuesta a las recomendaciones de los ERG, las reposiciones y la Asamblea y de otras evaluaciones, y periódicamente se evalúan los progresos en la aplicación de las recomendaciones. La dirección que está adoptando la Oficina de Seguimiento y Evaluación con respecto a la armonización y estandarización de esas actividades, la formación de un Equipo de coordinación de operaciones en la Secretaría del FMAM y la transformación de los talleres de diálogo con los países en iniciativas nacionales de diálogo son otras tantas señales de que los miembros de la red del FMAM identifican enseñanzas y las integran en la actividad futura.

No obstante, a pesar de los testimonios sobre la importancia del aprendizaje en el FMAM, parece que las partes interesadas están de acuerdo —el equipo del ERG3 escuchó observaciones semejantes del personal de la Secretaría del FMAM, de los OE, en particular en los países, de los coordinadores nacionales y de muchas ONG— en que puede conseguirse mayor aprendizaje y en forma más sistemática. Evaluaciones recientes han puesto de manifiesto la insuficiencia de los procesos actuales para recopilar las enseñanzas aprendidas y la necesidad de sistematizar lo que ahora tiene lugar dentro de esferas reducidas. Dado que no ha habido un proceso sistemático adecuado para recopilar las enseñanzas a lo largo del tiempo, existe el riesgo real de que, si no se registran adecuadamente, se pierdan importantes enseñanzas y capacidades, así como conocimientos institucionales.

En mayo de 2004, el Consejo reconoció que la gestión de los conocimientos figuraba entre las tareas institucionales del FMAM, bajo la dirección de la Secretaría del FMAM y con apoyo de los OE. Con ese fin, se aprobó el presupuesto para el ejercicio de 2005 (GEF/C.23/9), en el que se incluían en el presupuesto de la Secretaría del FMAM US\$490.000 para un cargo de especialista en gestión de los conocimientos. No obstante, este puesto todavía no se ha cubierto.

Sistemas de información para la administración (SIA). El establecimiento de un Sistema de información para el seguimiento y la gestión de los proyectos del FMAM se debió al convencimiento de que “la estructura singular del FMAM y las asociaciones diversas, abiertas y transparentes” requerían nuevas técnicas de gestión, en particular modernas tecnológicas de la información (GEF/C.14/9 1999).

No obstante, el ERG3 ha observado que existen todavía graves problemas relacionados con el SIA. Ningún SIA recoge eficazmente información sobre los proyectos a lo largo de todo su ciclo y distribuye en forma periódica esa información entre los socios del FMAM. La gestión de la información en general en el FMAM ha sido deficiente desde sus inicios, lo que dificulta considerablemente el seguimiento adecuado de las actividades del FMAM en el conjunto de la cartera. Las partes interesadas de todos los niveles comentaron que el sistema de información para el seguimiento y la gestión de los proyectos de la Secretaría del FMAM es únicamente un sistema de aprobación, insuficiente para atender las necesidades de gestión y seguimiento del FMAM. Muchos funcionarios de alto nivel del FMAM opinaban que dicho sistema no podía considerarse ni siquiera como un sistema de información para la administración, en su forma actual.

La falta de transparencia de la información afecta a toda la red. A pesar de la recomendación del ERG2, es muy poca la información disponible entre las partes interesadas de los países receptores acerca de la posición de los proyectos dentro del ciclo general. Además, en el CCPS2004 se observó que “la base de datos del FMAM no es un instrumento analítico accesible a las partes ajenas a la Secretaría del FMAM, su actualización es irregular y presenta limitaciones en los datos sobre resultados, y son frecuentes las incoherencias entre las bases de datos del FMAM y los OE. Esta función se ve aquejada por una grave escasez de recursos en la Secretaría del FMAM”. La ausencia de un SIA bien administrado y global en el FMAM tiene serias repercusiones en el conjunto de la red. Como se observaba también en el CCPS2004, el paso de la cultura de la aprobación a una orientación basada en los resultados y la calidad, recomendado por el ERG2, “resultaría inalcanzable mientras siga habiendo dificultades para que cualquier parte interesada pueda hacerse una idea cabal de lo que está ocurriendo en la cartera en cualquier momento”. La actual incapacidad del FMAM para el seguimiento global de su cartera impide que se llegue a una visión y planificación estratégica. De hecho, el ERG3 ha tenido problemas para ofrecer un análisis de los resultados en las esferas de actividad y de la cartera del FMAM como consecuencia de las deficiencias del SIA en este último.

Recomendaciones

- *La Secretaría del FMAM debería establecer una función global de gestión de la información en el FMAM, que comprenda tanto la gestión de los conocimientos como los cometidos de un SIA; esta función debería aprovechar los sistemas ya existentes en las entidades del FMAM y basarse en una estrategia global de gestión de la información, elaborada por la Secretaría del FMAM.*

Para resolver las actuales deficiencias de las funciones de gestión de los conocimientos y en materia de sistemas de información para la administración en el FMAM, el ERG3 recomienda establecer oficialmente una función de gestión de la información en la Secretaría del FMAM. Esta función sería responsable de la gestión de los conocimientos y los SIA con el objetivo último de lograr la transparencia de la información en todos los niveles de la red del FMAM. El FMAM debería asignar a esta función el tiempo y los recursos necesarios, hacerlo viable aprovechando los sistemas existentes en las entidades del FMAM (como UNEP.net, el portal del PNUMA sobre el FMAM, y el sistema de gestión de los conocimientos del Banco Mundial) y, al promover la gestión de los conocimientos y las lecciones aprendidas, asegurarse de que se destine tiempo suficiente a recoger y, lo que es más importante aún, difundir y proporcionar esa información a los destinatarios pertinentes.

Como primer paso de este proceso de mejoramiento, la Secretaría del FMAM debería emprender con los OE la tarea concreta de actualizar los datos de los sistemas actuales para así disponer de la información más reciente y exacta. Al mismo tiempo, la Secretaría del FMAM debería comenzar a formular una estrategia sobre gestión de la información²⁰ que oriente las mejoras a largo plazo y la calidad general de los sistemas de gestión de los conocimientos y de información para la administración, así como de los procesos en que éstos se fundan. La estrategia debería considerar en términos generales todos los aspectos de la gestión de la información y de los conocimientos y contener al menos los siguientes puntos:

- *Tendencias y desafíos que afectan a la gestión de la información del FMAM;*
- *Evaluación de las ventajas e inconvenientes del sistema actual de gestión de la información;*

- *Planes para mejorar significativamente los sistemas de intercambio de conocimientos y el SIA del FMAM;*
- *Descripción técnica y principios para una arquitectura técnica válida para todo el FMAM que respalde las metas y objetivos del SIA y los sistemas de intercambio de conocimientos²¹;*
- *Cambios en los procesos organizativos, estructura de personal y cultura del FMAM necesarios para aplicar eficazmente el SIA y la gestión de los conocimientos, incluida la garantía de calidad y los procedimientos de gestión de contenidos para garantizar que la información sea precisa, aplicable y actualizada, y*
- *Mediciones y puntos de referencia sobre los resultados para evaluar los progresos de la función de gestión de la información.*

La ejecución de la estrategia de gestión de la información debería dar lugar a los siguientes resultados:

- *Un SIA para toda la institución que ofrezca información sobre la situación de los proyectos en cada fase, desde su tramitación hasta su terminación. Este SIA debería ser accesible para todos aquellos que propongan proyectos, incluidos los coordinadores de operaciones, para que puedan supervisar sus propios proyectos (y otros) a lo largo de las distintas etapas del ciclo, lo que permitiría una mayor identificación de los países. Esta información sobre los proyectos debería agregarse y analizarse para contribuir al proceso de recopilación y medición de los resultados, determinar la eficacia en función de los costos y comparar y evaluar los resultados de los proyectos. Los datos del SIA deberían reflejar también la situación real en el FMAM, más que los efectos directos previstos (como el cofinanciamiento al finalizar los proyectos, además de en el momento de la aprobación).*
- *Una infraestructura de intercambio de conocimientos que permita respaldar la recopilación y divulgación de enseñanzas aprendidas y el intercambio de información y conocimientos en todos los niveles y concebida para diferentes comunidades específicas de prácticas e intereses dentro de la red del FMAM.*

Referencias

Documentos del FMAM

- BPS2004. Véase GEF/ME/C.24/Inf.1 (2004).
- CCPS2004. Véase GEF/ME/C.24/Inf.2 (2004).
- GEF. 1994. "Instrumento Constitutivo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial Reestructurado".
- GEF/C.7/Inf.5. 1996. "Incremental Costs". Febrero.
- GEF/C.14/9. 1999. "FY01–FY03 Corporate Business Plan". Noviembre.
- GEF/C.22/6. 2003. "GEF Business Plan for FY05–07". Octubre.
- GEF/C.23/4. 2004. "Terms of Reference for the Third Overall Performance Study of the GEF". Mayo.
- GEF/C.23/Inf.4. 2004. "Review of GEF's Engagement with the Private Sector". Preparado por la Unidad de Seguimiento y Evaluación del FMAM. Abril.
- GEF/C.24/Inf.5. 2004. "GEF Project Cycle Update: Clarification of Policies and Procedures for Project Amendments and Drop/Cancellations". Octubre.
- GEF/C.24/Inf.7. 2004. "Elements to Be Taken into Account in Funding the Implementation of NAPAs under the LDC Fund". Octubre.
- GEF/C.24/9/Rev.1. 2004. "GEF Business Plan FY05–06". Octubre.
- GEF/C.24/6/Rev.2. 2005. "Scope and Coherence of the Land Degradation Activities in the GEF". Mayo.
- GEFM&E. 2002. "Monitoring and Evaluation Indicators for GEF International Waters Projects: M&E Working Paper 10". Noviembre.
- GEF/ME/C.24/Inf.1. 2004. "GEF Biodiversity Program Study 2004 (BPS2004)". Septiembre.
- GEF/ME/C.24/Inf.2. 2004. "GEF Climate Change Program Study 2004 (CCPS2004)". Septiembre.
- GEF/ME/C.24/Inf.3. 2004. "GEF Program Study on International Waters 2004 (IWPS2004)". Octubre.
- GEF/ME/C.25/1. 2004. "GEF Annual Performance Report".
- GEF/R.3/38. 2000. "Third Replenishment Agreement". Octubre de 2000.
- GEF/R.4/7. 2005. "GEF-4 Programming Document". Junio.
- IWPS2004. Véase GEF/ME/C.24/Inf.3 (2004).

Documentos de los convenios y convenciones

- PNUMA. 2002. Documento de la CP en el CDB UNEP/CBD/COP/6/INF/4. 2002. "Second Review of the Financial Mechanism for the CBD". Puede consultarse en <http://www.biodiv.org/doc/meeting.aspx?lg=0&mtg=cop-06&tab=1>.

Otros documentos

- Goldsmith, Stephen, y William D. Eggers. 2004. "Governing by Network: The New Shape of the Public Sector". Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Instituto de Recursos Mundiales. 2004. "Climate Data: Insights and Observations". Presentación de Jonathan Pershing en una reunión colateral de la CP 10, Buenos Aires. 13 de diciembre.
- Milward, H. Brinton, y Keith G. Provan. 2003. "Managing Networks Effectively". Trabajo presentado en la National Public Management Research Conference, Georgetown University, Washington, D.C. Octubre.
- Morgan, Gareth. 1986. *Images of Organization*. Beverly Hills, Calif.: Sage.
- O'Toole, Laurence J., Jr. 1997. "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration". *Public Administration Review* 57(1): 45–52.
- PNUMA. n.d. "IPCC/TEAP Special Report. Safeguarding the Ozone Layer and the Global Climate System: Issues Related to Hydrofluorocarbons and Perfluorocarbons". Puede consultarse en <http://www.ipcc.ch/press/SPM.pdf>.
- Provan, Keith, y Brinton Milward. 1995. "A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems". *Administrative Science Quarterly* 40(1): 1–33.
- _____. 2001. "Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks". *Public Administration Review* 61(4): 414–23.
- Rank, Olaf, y Andreas Wald. 2000. "A Methodological Framework for the Analysis of Network Organizations". 26a. Conferencia de la European International Business Academy (EIBA), Maastricht (Países Bajos).
- Reinicke, Wolfgang H., y Francis Deng. 2000. *Critical Choices: The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance*. Ottawa, Canadá: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- UICN. 2003. "2003 United Nations List of Protected Areas". Cambridge (Reino Unido): UICN y WCMC del PNUMA.
- Wells, Michael G., Mehreen Hosain, Bolaji Ogunseye, y Julio C. Tresierra. 2003. "Third Independent Evaluation of the GEF Small Grants Programme". Programa de Pequeñas Donaciones del FMAM, Nueva York.

Notas

1. Si bien no se ha determinado todavía la naturaleza del MAR, para un sistema de este tipo será necesario crear procesos en todos los niveles, con inclusión de estructuras para la toma de decisiones, las actividades de seguimiento y evaluación, las actividades de extensión y la administración. Las recomendaciones del ERG3 sobre el MAR se formulan teniendo esto en cuenta. La necesidad de tales sistemas para apoyar el MAR no depende de la naturaleza exacta de dicho marco, y el ERG3 formula recomendaciones con respecto al MAR en este nivel abstracto.
2. En el presente informe el término "redes" se utiliza según la definición de O'Toole (1997, 45): "estructuras de interdependencia que entrañan una organización jerárquica múltiple". Entre las distintas formas de redes cabe mencionar las coaliciones, las alianzas, las asociaciones, etcétera. Rank y Wald (2000) definen una red como "un conjunto bien definido, persistente y estructurado de agentes institucionales semiautónomos que participan en numerosas relaciones de intercambio mutuo para lograr en conjunto los objetivos comunes de la red".
3. En el BPS2004 se llegó a la conclusión de que, entre los proyectos evaluados que declararon logros sobre la probabilidad general de alcanzar la sostenibilidad, la proporción de proyectos de tamaño mediano era mayor que la de proyectos regulares en razón de 2:1, y que en el caso de los proyectos que declararon deficiencias relativas a la sostenibilidad, los segundos superaban a los primeros en razón de aproximadamente 2:1.
4. Estos proyectos incluyen más de un país, mientras que los proyectos regionales abarcan más de una región y los de alcance mundial comprenden más de dos regiones.
5. Las estadísticas como las mencionadas más adelante están basadas en la cohorte de proyectos examinados por el BPS2004.
6. Por reducción directa se entiende "la reducción tangible de dióxido de carbono directamente atribuible a actividades de un proyecto específico y el período de vigencia de la tecnología promovida por el proyecto", mientras que reducción indirecta es el efecto de reproducción estimado, conseguido gracias a la intervención del FMAM.
7. Si bien hay impactos y efectos directos positivos asociados con el proyecto del Mar Negro-Danubio, la reducción de los vertidos de nitrógeno es, en parte, consecuencia del desmoronamiento de la antigua Unión Soviética.
8. La administración del FMAM observó que los indicadores relativos a los proyectos que se incluyeron en el documento de trabajo 10 sobre seguimiento y evaluación (GEF M&E, 2002) podrían utilizarse como indicadores del progreso de los proyectos de aguas internacionales.
9. Entre las sustancias incluidas en los Anexos A y B se encuentran los CFC, halones, el tetracloruro de carbono y el clorofor-mo metílico.
10. La eliminación estimada de sustancias que agotan la capa de ozono es el total de la eliminación de esas sustancias que, según las previsiones, deberá conseguir el proyecto respectivo del FMAM de cada país.
11. Esta estimación es aproximada, ya que la base puede variar entre los diferentes subproyectos.
12. PNUMA (2002).
13. La Iniciativa de diálogo nacional trata de conseguir una mayor incorporación de las actividades del FMAM a los marcos de planificación nacional, así como aumentar la coordinación y las sinergias entre las esferas de actividad del FMAM de alcance nacional mediante un proceso de diálogo entre distintas partes interesadas.
14. Las EAP establecen un programa de apoyo vinculado con la estrategia de desarrollo del propio país y con la ventaja comparativa del Grupo del Banco, en el contexto de otras actividades de los donantes.
15. Aquí se utiliza (véase la nota 2) la definición de las redes ofrecida por O'Toole (1997, 45). Véase también Rank y Wald (2000, 3), como se menciona en la nota 2. Por desgracia, en las obras publicadas no se observa la existencia de una topología de estos subtipos ampliamente aceptada: por ello, el ERG3 tratará al FMAM como una red en el sentido general esbozado en O'Toole (1997). De hecho, se trata de un nivel general que parece ser el considerado en la mayor parte de las publicaciones e investigaciones.
16. Una institución reticular requiere un conjunto de criterios de evaluación diferente de los adoptados por una organización jerárquica. Véanse Provan y Milward (1995, 2001) y Rank y Wald (2000).
17. La información sobre los desafíos de las redes está tomada principalmente, con las debidas adaptaciones, de Morgan (1986); Rank y Wald (2000); Provan y Milward (1995, 2001); Milward y Provan (2003); Reinicke y Deng (2000), y Goldsmith y Eggers (2004).
18. La gestión adaptativa consiste en "adaptar los cambios en el diseño y ejecución de los proyectos a los cambios ocurridos en el contexto (entorno de la ejecución), si los hubiere, con el objetivo general de alcanzar las metas y objetivos del proyecto", según se define en GEF/C.24/Inf.5 (2004).
19. Véase la nota 18.
20. La Secretaría del FMAM está realizando actualmente un análisis de requisitos para el SIA. El ERG3 considera que este estudio es necesario pero no suficiente para desempeñar plenamente una función de gestión de la información. El plan aquí descrito representa un marco más global para la gestión de la información, en que encajará el análisis de los requisitos del SIA. El ERG3 no ve ningún problema en realizar estas actividades por separado, siempre que el análisis de los requisitos del SIA se lleve a cabo teniendo en cuenta que este contexto más amplio es necesario y está siendo objeto de consideración.
21. La elaboración de la arquitectura técnica deberá basarse en el apoyo del Banco Mundial, y tendrá en cuenta la conectividad con la arquitectura con que cuentan ya los asociados.

Anexo 1: Aclaraciones del mandato del ERG3

En el ERG3 se han interpretado muchos de los puntos planteados en el mandato con fines aclaratorios. Estas interpretaciones servirán de definición práctica del mandato a los efectos del ERG3. A continuación se presenta el mandato original y las interpretaciones correspondientes.

Punto I del mandato: Resultados de las operaciones y los programas

Punto I.A del mandato: ¿Qué impactos y resultados cuantitativos y cualitativos han tenido las actividades del FMAM a nivel local, regional y mundial en las esferas de la diversidad biológica, el cambio climático, las aguas internacionales y el agotamiento de la capa de ozono?

- En el ERG3, la expresión “impactos y resultados” se interpreta como “resultados” para que este término sea coherente con la definición de “resultados” proporcionada en el mandato original. Este cambio se ha realizado porque en el mandato original el término “resultados” se define como “productos, efectos directos e impactos”¹.

Punto I.B del mandato: Si los impactos y otros resultados no se pueden cuantificar, ¿cuál es la razón?

- En el ERG3, la expresión “impactos y resultados” se interpreta como “resultados” para que este término sea coherente con la definición de “resultados” proporcionada en el mandato original. (Véase más arriba el punto IA del mandato).

Punto I.C del mandato: ¿Los proyectos preparados en el marco de las nuevas esferas de actividad relativas a la degradación de la tierra y los contaminantes orgánicos persistentes reflejan las prioridades mundiales?

- No fue necesaria una interpretación.

Punto I.D del mandato: ¿Cuáles han sido los principales factores que han contribuido a lograr beneficios para el medio ambiente mundial?

- No fue necesaria una interpretación.

Punto I.E del mandato: ¿Cómo se han asignado geográficamente en el pasado los recursos del FMAM, y es coherente esa asignación con las prioridades estratégicas?

- No fue necesaria una interpretación.

Punto II del mandato: Sostenibilidad de los resultados

Punto II.A del mandato: ¿En qué medida se han mantenido los beneficios para el medio ambiente mundial deseados una vez terminados los proyectos del FMAM?

- No fue necesaria una interpretación.

Punto II.B del mandato: ¿Cuáles son los principales factores que determinan la sostenibilidad de los proyectos del FMAM?

- En el ERG3 se interpreta que esta pregunta se refiere a la sostenibilidad de los beneficios para el medio ambiente mundial, no a la sostenibilidad de los proyectos del FMAM.

Punto II.C del mandato: ¿En qué medida el sentido de identificación del país, la participación de los interesados en la preparación y ejecución de los proyectos, y la generación de beneficios locales mejoran la sostenibilidad de las actividades respaldadas a través del FMAM?

- En el ERG3 se interpreta que esta pregunta se refiere a la sostenibilidad de los resultados, no a la sostenibilidad de las actividades.

Punto III del mandato: Efectos de las operaciones del FMAM en otras instituciones y cuestiones conexas

Punto III.A del mandato: ¿En qué medida ha logrado cumplir el FMAM su función catalizadora y movilizar recursos adicionales; facilitar la obtención de resultados mediante la innovación, la demostración y la repetición; fomentar la cooperación internacional con respecto a las cuestiones ambientales; incorporar las cuestiones ambientales en las actividades habituales de sus instituciones asociadas, y comprometer la participación del sector privado en los proyectos y el cofinanciamiento?

- En el ERG3 se interpreta que esta pregunta se centra en cuatro aspectos diferentes: 1) movilización de recursos de los sectores público y privado; 2) facilitación de la obtención de resultados mediante la innovación, la demostración y la repetición; 3) fomento de la cooperación interna-

cional con respecto a las cuestiones ambientales, y 4) incorporación de las cuestiones ambientales en las actividades habituales de sus instituciones asociadas. Sobre la base de conversaciones adicionales sobre el alcance del mandato, la primera y última parte de esta pregunta se combinaron en el primer aspecto.

Punto III.B del mandato: ¿Cuáles son las principales áreas que permiten producir un efecto catalizador, y qué problemas se deben solucionar para mejorar esos efectos?

- En el ERG3 se interpreta que esta pregunta se refiere a los principales factores, no a las principales áreas.

Punto IV del mandato: Efectos de la estructura institucional y los procedimientos del FMAM en los resultados

Punto IV.A del mandato: ¿Las entidades del FMAM —los OE y EE, la Secretaría del FMAM, el STAP y el Depositario— están desempeñando sus respectivas funciones de una manera satisfactoria, eficaz en función de los costos y acorde con las necesidades?

- No fue necesaria una interpretación.

Punto IV.B del mandato: ¿Se pueden sacar conclusiones respecto de la eficacia en función de los costos y la capacidad de respuesta de los proyectos del FMAM en comparación con otras instituciones internacionales similares?

- No fue necesaria una interpretación.

Punto IV.C del mandato: ¿Las políticas y programas del FMAM responden adecuadamente a los objetivos de los convenios y convenciones respecto de los cuales actúa como mecanismo de financiamiento?

- No fue necesaria una interpretación.

Punto IV.D del mandato: ¿La composición, estructura y distribución de funciones y responsabilidades del FMAM le permiten cumplir su mandato y llevar a cabo sus operaciones de manera eficaz?

- No fue necesaria una interpretación.

Punto IV.E del mandato: ¿La Secretaría del FMAM y sus organismos asociados responden de manera eficaz a las prioridades nacionales?

- En el ERG3 se interpreta que esta pregunta se centra en las prioridades de los países receptores.

Punto IV.F del mandato: ¿El FMAM toma en cuenta los distintos grados de capacidad de los países, entre ellos, por ejemplo, los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), los países menos adelantados (PMA) y las economías emergentes?

- En el ERG3 la expresión “economías emergentes” se interpreta como países con economías en transición.

Punto IV.G del mandato: ¿Cuán eficaces han sido la Unidad de Seguimiento y Evaluación y el proceso de seguimiento y evaluación?

- No fue necesaria una interpretación.

Punto V del mandato: Efectos de los procesos de implementación y ejecución que aplica el FMAM

Punto V.A del mandato: ¿Qué factores influyen en el desempeño en todas las etapas del ciclo de los proyectos del FMAM?

- No fue necesaria una interpretación.

Punto V.B del mandato: ¿Las lecciones aprendidas y los comentarios recibidos han sido integrados debidamente en el diseño y la ejecución de los proyectos?

- No fue necesaria una interpretación.

Punto V.C del mandato: ¿Qué progresos se han realizado en la aplicación de las principales recomendaciones sobre políticas formuladas por el Consejo del FMAM?

- No fue necesaria una interpretación.

Nota

1. “Los resultados se definen como los productos, efectos directos e impactos logrados por la ejecución de los proyectos y programas. Éstos deberían incluir la evaluación de los productos, efectos directos e impactos positivos y negativos, ya sea intencionales o no”. (Transcripción de la nota al pie 2 del mandato del ERG3).

Anexo 2: Mandato completo del Tercer estudio sobre los resultados globales del FMAM

(Aprobado por el Consejo del FMAM el 21 de mayo de 2004)

Introducción sobre el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)

1. La misión del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) consignada en el Instrumento Constitutivo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial Reestructurado y modificada por la Segunda Asamblea del FMAM es la siguiente:

El FMAM funcionará sobre la base de una relación de coordinación y colaboración entre los Organismos de Ejecución, como un mecanismo de cooperación internacional con el objeto de proporcionar financiamiento nuevo y adicional, en forma de donaciones y en condiciones concesionarias, a fin de cubrir el costo adicional convenido de las medidas necesarias para lograr los beneficios convenidos para el medio ambiente mundial en las siguientes esferas de actividad: diversidad biológica; cambio climático; aguas internacionales; degradación de tierras, fundamentalmente desertificación y deforestación; agotamiento del ozono, y contaminantes orgánicos persistentes.

2. El órgano de gobierno del FMAM es el Consejo, con la asistencia de la Secretaría del FMAM. El FMAM tiene tres Organismos de Ejecución, a saber, 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); siete Entidades de Ejecución¹ y un Grupo Asesor Científico y Tecnológico (STAP). El FMAM trabaja en estrecha colaboración con los gobiernos nacionales y también coopera con organizaciones no gubernamentales (ONG), la sociedad civil y el sector privado.

3. El FMAM es el mecanismo de financiamiento del Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.

4. Durante sus primeros 10 años de existencia, el FMAM ha proporcionado financiamiento por un valor de aproximadamente US\$4.500 millones para casi 1.200 proyectos en más de 140 países. La tercera reposición de los recursos del Fondo Fiduciario del FMAM proporcionó otros US\$3.000 millones para el período comprendido entre julio de 2002 y junio de 2006,

es decir, la tercera etapa del FMAM (FMAM-3), y está vinculada a un acuerdo relativo a un conjunto de recomendaciones de política que incluye ciertos objetivos que deberán cumplirse a más tardar en noviembre de 2004.

5. El FMAM fue objeto de una evaluación independiente en 1993, durante su etapa experimental. En 1997 y 2001 se realizaron evaluaciones globales del FMAM reestructurado. Todas estas evaluaciones aportaron elementos a la toma de decisiones de la Asamblea del FMAM y sobre la reposición de recursos. El Consejo del FMAM ha decidido que el Tercer estudio sobre los resultados globales (ERG3) debe ser de carácter independiente y externo, y que debería terminarse a tiempo para servir de base para las negociaciones relativas a la cuarta reposición de los recursos del FMAM, que deben iniciarse en 2005.

Objetivos del ERG3

6. La finalidad del ERG3 es evaluar la medida en que el FMAM ha logrado o se encamina a lograr sus principales objetivos, consignados en su Instrumento Constitutivo y en las decisiones ulteriores del Consejo y la Asamblea del FMAM, incluidos documentos básicos como la Estrategia Operacional y las recomendaciones de política convenidas como parte de la tercera reposición de los recursos del Fondo Fiduciario del FMAM. Teniendo en cuenta la constante evolución de la cartera de proyectos, el ERG3, a diferencia de las versiones anteriores de este estudio, se concentrará en mayor medida en los efectos directos de los programas y proyectos, la sostenibilidad de dichos efectos y la posibilidad de lograrlos en otros lugares, así como en los progresos para producir impactos. El estudio abarca cinco temas principales:

1) *Resultados de las operaciones y los programas*²: A) ¿Qué impactos y resultados cuantitativos y cualitativos han tenido las actividades del FMAM a nivel local, regional y mundial en las esferas de la diversidad biológica, el cambio climático, las aguas internacionales y el agotamiento de la capa de ozono? B) Si los impactos y otros resultados no se pueden cuantificar, ¿cuál es la razón? C) ¿Los proyectos preparados en el marco de las nuevas esferas de actividad relativas a la degradación de la tierra y a los contaminantes

orgánicos persistentes reflejan las prioridades mundiales? D) ¿Cuáles han sido los principales factores que han contribuido a lograr beneficios para el medio ambiente mundial? E) ¿Cómo se han asignado geográficamente los recursos del FMAM en el pasado, y es coherente esa asignación con las prioridades estratégicas?

II) *Sostenibilidad de los resultados:* A) ¿En qué medida se han mantenido los beneficios para el medio ambiente mundial deseados una vez terminados los proyectos del FMAM? B) ¿Cuáles son los principales factores que determinan la sostenibilidad de los proyectos del FMAM? C) ¿En qué medida el sentido de identificación del país, la participación de los interesados en la preparación y ejecución de los proyectos, y la generación de beneficios locales mejoran la sostenibilidad de las actividades respaldadas a través del FMAM?

III) *Efectos de las operaciones del FMAM en otras instituciones y cuestiones conexas:* A) ¿En qué medida ha logrado cumplir el FMAM su función catalizadora y movilizar recursos adicionales; facilitar la obtención de resultados mediante la innovación, la demostración y la repetición; fomentar la cooperación internacional con respecto a las cuestiones ambientales; incorporar las cuestiones ambientales en las actividades habituales de sus instituciones asociadas, y comprometer la participación del sector privado en los proyectos y el cofinanciamiento? B) ¿Cuáles son las principales áreas que permiten producir un efecto catalizador, y qué problemas se deben solucionar para mejorar esos efectos?

IV) *Efectos de la estructura institucional y los procedimientos del FMAM en los resultados:* A) ¿Las entidades del FMAM —los OE y EE, la Secretaría del FMAM, el STAP y el Depositario— están desempeñando sus respectivas funciones de una manera satisfactoria, eficaz en función de los costos y acorde con las necesidades? B) ¿Se pueden sacar conclusiones respecto de la eficacia en función de los costos y la capacidad de respuesta de los proyectos del FMAM en comparación con otras instituciones internacionales similares? C) ¿Las políticas y programas del FMAM responden adecuadamente a los objetivos de los convenios y convenciones respecto de los cuales actúa como mecanismo de financiamiento? D) ¿La composición, estructura y distribución de funciones y responsabilidades del FMAM le permiten cumplir su mandato y llevar a cabo sus operaciones de manera eficaz? E) ¿La Secretaría del FMAM y sus organismos asociados responden de manera eficaz a las prioridades nacionales? F) ¿El FMAM toma en cuenta los distintos grados de

capacidad de los países, entre ellos, por ejemplo, los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), los países menos adelantados (PMA) y las economías emergentes? G) ¿Cuán eficaces han sido la Unidad de Seguimiento y Evaluación y el proceso de seguimiento y evaluación?

V) *Efectos de los procesos de implementación y ejecución que aplica el FMAM:* A) ¿Qué factores influyen en el desempeño en todas las etapas del ciclo de los proyectos del FMAM? B) ¿Las lecciones aprendidas y los comentarios recibidos han sido integrados debidamente en el diseño y la ejecución de los proyectos? C) ¿Qué progresos se han realizado en la aplicación de las principales recomendaciones sobre políticas formuladas por el Consejo del FMAM?

7. Específicamente, en el estudio: a) se hará una evaluación global del impacto y otros resultados logrados desde la reestructuración del FMAM en 1994 hasta junio de 2004; b) se evaluará la eficacia de las políticas, estrategias y programas del FMAM; c) se examinarán los principales factores que influyen en el logro de los objetivos del FMAM y se estudiarán los posibles impedimentos para lograr esos objetivos; d) se recogerán las principales enseñanzas y se formularán al Consejo del FMAM recomendaciones claras y aplicables sobre la manera de aumentar la eficacia del apoyo que brinda el FMAM para producir beneficios ambientales de alcance mundial.

8. El estudio también se centrará en el desempeño del FMAM en lo que respecta a la aplicación de su estrategia operacional, sobre todo los 10 principios operacionales consignados en ella, así como en su pertinencia para el desarrollo y la ejecución de los programas del FMAM. Asimismo, en el estudio se pasará revista y evaluará la eficacia de los instrumentos de asistencia, por ejemplo, el Programa de Pequeñas Donaciones, entre otros.

Alcance y enfoque del ERG3

9. El ERG3 abarcará los siguientes cinco temas principales:

1) Resultados de las actividades del FMAM.

El equipo responsable del ERG3:

a) Evaluará los impactos y otros resultados ambientales cuantitativos y cualitativos a nivel local, regional y mundial, así como otros resultados de iniciativas del FMAM ya terminadas o en curso en las esferas de la diversidad biológica, el cambio climático y las aguas internacionales, con inclusión de los progresos realizados en los proyectos aprobados a partir de julio de 2002 para alcanzar los objetivos del FMAM-3³. Si los impactos no pueden cuantificarse, se da-

rán las explicaciones correspondientes, por ejemplo, diseño inadecuado de los proyectos, o datos de referencia inadecuados.

- b) Con respecto a las dos nuevas esferas de actividad del FMAM —degradación de la tierra y contaminantes orgánicos persistentes—, examinará los pasos iniciales y determinará la medida en que los proyectos del FMAM reflejan las prioridades mundiales para la acción en estas dos esferas.
- c) Con referencia al estudio sobre el ozono realizado por la Unidad de Seguimiento y Evaluación del FMAM en el año 2004, presentará información actualizada sobre el desempeño y el impacto referentes a la eliminación gradual de las sustancias que agotan el ozono.
- d) Determinará los principales factores que influyen en el logro de resultados, tales como los marcos de políticas, las estrategias, la capacidad institucional y las cuestiones relativas a la implementación.

2) Sostenibilidad de los resultados a nivel nacional.

El equipo responsable del ERG3:

- a) Determinará la medida en que se han mantenido o probablemente se mantendrán los beneficios para el medio ambiente mundial de los proyectos del FMAM una vez que éstos han concluido. El análisis debería abarcar cada una de las esferas de actividad del FMAM.
- b) Identificará los principales factores que determinan la sostenibilidad, sean éstos de carácter financiero, económico, social, ecológico, institucional o de otro tipo, y examinará sus efectos en el desempeño del FMAM.

3) El FMAM como institución catalizadora.

El equipo responsable del ERG3:

- a) Evaluará el desempeño del FMAM en el cumplimiento de su función catalizadora en cada una de las esferas de actividad en lo que respecta a: a) movilizar recursos financieros adicionales de los sectores público y privado; b) facilitar la obtención de resultados mediante la innovación, la demostración y la repetición; c) fomentar la cooperación internacional con respecto a las cuestiones ambientales, y d) promover la incorporación de las cuestiones ambientales en las operaciones de los organismos y las entidades de ejecución, y en las políticas y programas de los gobiernos nacionales.
- b) Identificará áreas o cuestiones de importancia fundamental relacionadas con posibles efectos catalizadores, y anali-

zará la actuación del FMAM o la posición adoptada por éste con el fin de aprovechar tales oportunidades.

4) Políticas, estructura institucional y asociaciones del FMAM. El equipo responsable del ERG3:

- a) Determinará si las políticas y programas del FMAM responden debidamente a los objetivos y orientaciones de los convenios y convenciones respecto de los cuales el FMAM actúa como mecanismo de financiamiento.
- b) Evaluará el desempeño y la eficacia en función de los costos de los OE y EE en lo que respecta al diseño, aprobación y ejecución de los proyectos, así como a la prestación de servicios institucionales por parte de los Organismos de Ejecución.
- c) Determinará si la actual composición, estructura y distribución de funciones y responsabilidades del FMAM le permiten cumplir su mandato y llevar a cabo sus operaciones de manera eficaz.
- d) Evaluará el impacto de la cooperación entre las entidades del FMAM —la Secretaría, los Organismos y Entidades de Ejecución, el STAP y el Depositario— en la preparación de la cartera del FMAM y sus resultados. También analizará la eficacia de las comunicaciones y la difusión de información entre las entidades, o entre éstas y las partes interesadas, incluidos los convenios y convenciones respecto de los cuales el FMAM actúa como mecanismo de financiamiento.
- e) Evaluará las actividades de seguimiento, tanto de la Secretaría del FMAM como de los OE y EE, relacionadas con las decisiones adoptadas por el Consejo.
- f) Determinará la medida en que la Secretaría del FMAM y sus OE y EE responden a las prioridades nacionales y estrategias del FMAM, y el grado de eficacia de su labor para movilizar cofinanciamiento e incorporar los objetivos y operaciones del FMAM en sus propios programas de asistencia para el desarrollo.
- g) Estudiará la eficacia de las estrategias, actividades de extensión y diálogo del FMAM con las diferentes partes interesadas para establecer relaciones de colaboración y adoptar medidas catalizadoras que permitan lograr beneficios para el medio ambiente mundial. Se debería poner énfasis en la evaluación de la participación del sector privado, la sociedad civil y las comunidades locales, y en la formulación de recomendaciones para aumentar dicha participación. Las cuestiones relativas al género se deberían abordar en este contexto.

- h) Evaluará el impacto de la cooperación entre las entidades del FMAM a nivel nacional en la preparación y ejecución de los proyectos de las carteras en los distintos países.
- i) Evaluará la eficacia de la Unidad de Seguimiento y Evaluación como institución y en términos de sus procesos.

5) Procesos de implementación y ejecución.

El equipo responsable del ERG3:

- a) Examinará los factores y estrategias que influyen en el desempeño y los resultados en las tres etapas principales del ciclo de los proyectos: a) diseño y aprobación; b) ejecución, y c) seguimiento y evaluación. Cuando corresponda y sea posible, en el estudio se debería hacer la distinción entre los diversos tipos de países receptores, por ejemplo economías con mercados emergentes, pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) y países menos adelantados (PMA).
- b) Determinará si las lecciones aprendidas y los comentarios recibidos de los miembros del Consejo han sido integrados debidamente en el diseño y la ejecución de los proyectos. En el examen se debería tratar de recomendar maneras de simplificar y uniformar el proceso y hacerlo más eficaz. Se debería prestar especial atención a la evaluación de la capacidad de los países para preparar y ejecutar proyectos del FMAM.
- c) Evaluará los progresos realizados con respecto a la aplicación de las recomendaciones de política convenidas como parte de la tercera reposición de los recursos del Fondo Fiduciario del FMAM.

Realización del estudio y participación de los interesados

10. El Tercer estudio sobre los resultados globales del FMAM (ERG3) se llevará a cabo a partir del mes de mayo o junio de 2004 hasta abril de 2005 y estará a cargo de un equipo externo de expertos independientes⁵.

11. En la labor del FMAM participa una diversa gama de partes interesadas. Dicha participación es uno de los principales criterios del FMAM para el examen de su desempeño. En consecuencia, el equipo a cargo del ERG3 realizará consultas con la Secretaría del FMAM, la Unidad de Seguimiento y Evaluación del FMAM, los Organismos y Entidades de Ejecución, los países miembros del FMAM, el Depositario, el STAP, las secretarías de los convenios y convenciones respecto de los cuales el FMAM actúa como mecanismo de financiamiento, los beneficiarios directos de los proyectos del FMAM, así como algunos de los organismos que cofinancian sus proyectos y pro-

gramas. También se consultará a otros asociados importantes, como representantes del sector privado y de ONG.

12. El equipo funcionará de una manera abierta e integradora. Para ayudar a asegurar la transparencia y la buena comunicación, propondrá mecanismos adecuados para la participación de los interesados, las consultas y la cooperación con los principales asociados. Tales mecanismos pueden incluir consultas en conjunto con las reuniones del Consejo y encuentros internacionales o regionales sobre el medio ambiente que se consideren pertinentes; eventos regionales o locales, e información al público a través de medios electrónicos o de otro tipo.

13. En preparación para el ERG3, la Unidad de Seguimiento y Evaluación del FMAM realizará estudios sobre los programas en las tres esferas de actividad principales del FMAM: diversidad biológica, cambio climático y aguas internacionales. Además, la Unidad ha realizado exámenes anuales sobre los resultados de los proyectos y varios estudios especiales, entre ellos un extenso análisis de los beneficios locales de los proyectos del FMAM y de los mecanismos financieros de los proyectos sobre diversidad biológica. Los estudios sobre los programas y los estudios especiales estarán a cargo de equipos de consultores independientes y personal de la Unidad de Seguimiento y Evaluación del FMAM. El equipo del ERG3 examinará el caudal de trabajos de documentación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación y las enseñanzas que se han recogido, estudiará la utilidad de estos materiales para establecer la situación de la cartera actual y determinará la necesidad de llevar a cabo actividades adicionales, incluida la recopilación y análisis de datos, estudios documentales y trabajos sobre el terreno. Las lecciones aprendidas de los análisis de los documentos existentes deberían también dar una orientación sobre las actividades adicionales que se deben emprender para cerrar las actuales brechas de conocimientos.

El equipo del ERG3

14. La composición del equipo a cargo del estudio, que estará integrado por seis a nueve miembros⁶, debería reflejar el carácter independiente y la esencia del ejercicio. El estudio lo llevará a cabo una firma o consorcio de firmas de prestigio internacional en actividades de evaluación que tenga una sólida reputación y experiencia en desarrollo internacional, además de un excelente historial de trabajos complejos, y que pueda demostrar que no tiene conflictos de intereses (véase el párrafo 16). La firma o consorcio deberá tener un miembro o socio de nivel superior que supervisará el trabajo del equipo a cargo del estudio, se comunicará periódicamente con el Di-

rector de Seguimiento y Evaluación del FMAM, y asegurará la entrega oportuna de los productos incluidos en el contrato.

Teniendo en cuenta el alcance del estudio, la composición del equipo debería reflejar:

- Su sólida competencia y aptitudes en tareas de evaluación, especialmente en técnicas adecuadas para la evaluación del desempeño de organizaciones, y evaluaciones por programas o por temas;
- Su experiencia en el tema del medio ambiente mundial y el desarrollo sostenible⁷;
- Su competencia en aspectos conexos, como análisis de políticas y desarrollo económico y social;
- Su experiencia y conocimientos financieros;
- Su experiencia en aspectos institucionales y de organización, y
- Sus conocimientos de métodos de gestión de proyectos en relación con la asistencia internacional para el desarrollo, a fin de conceptualizar el análisis y evaluar la contribución de los proyectos.

El jefe del equipo debe ser un profesional de nivel superior con vasta experiencia internacional en evaluaciones, y tener capacidad y experiencia comprobadas en pensamiento estratégico y asesoría en materia de políticas, evaluación de programas complejos y dirección de equipos de trabajo.

15. Todos los integrantes del equipo y los consultores se seleccionarán sobre la base de sus méritos. Al formar el equipo y llevar a cabo el estudio, también se procurará lograr un equilibrio desde el punto de vista geográfico y de la proporción de hombres y mujeres entre sus integrantes; además, se considerará la participación de consultores locales y regionales con el fin de elevar el nivel de calidad del estudio. Los miembros del equipo intervendrán durante todo el período que dure el estudio. A continuación se señala la experiencia y requisitos básicos que debe reunir cada uno de ellos:

- Grado de *master* o su equivalente en ciencias naturales o ciencias sociales, o campos afines;
- Un mínimo de 10 años de experiencia en evaluación, investigación, medio ambiente y desarrollo; un mínimo de 15 años de experiencia en el caso del jefe del equipo y de sus principales integrantes;
- Un mínimo de cinco años de experiencia en países en desarrollo o con economías en transición;
- Experiencia en programas de desarrollo multilaterales, bilaterales o nacionales;

- Capacidad para trabajar en equipo con eficacia y flexibilidad, y para cumplir plazos ajustados. Capacidad y disposición para trabajar en un entorno multicultural y para viajar a distintos países;
- Disponibilidad para trabajar 80 días como mínimo entre junio de 2004 y mayo de 2005, en períodos cruciales para el estudio;
- Excelente redacción de documentos analíticos y capacidad de comunicación en inglés; es aconsejable un buen dominio del español o el francés.

16. El ERG3 ha de ser una evaluación independiente, en la que se ofrezcan consejos profesionales, objetivos e imparciales. Por lo tanto, el equipo de evaluación no debe tener conflictos de interés reales ni aparentes con otras actividades en el pasado o el presente, o que se contemplen para el futuro, ni tener participaciones corporativas. El equipo de evaluación debe demostrar claramente que mantiene una relación independiente con entidades relacionadas con el FMAM y con los gobiernos de sus países miembros. Ninguna firma ni ningún integrante del equipo participará en la evaluación si ello fuera incompatible con obligaciones actuales o contraídas previamente con otros clientes, o si pudiera verse imposibilitado de llevar a cabo su trabajo con plena independencia.

Sin que la generalidad de esta norma sea exhaustiva, la parte contratante y los integrantes del equipo:

- No deberán tener ninguna misión en curso (como parte contratante) con la Secretaría del FMAM ni con el STAP, los departamentos relacionados con el FMAM de los organismos o entidades de ejecución (en adelante, denominados colectivamente "instituciones del FMAM")⁸, ni ser empleado de la administración pública ni de ninguna entidad estatal de un país miembro del FMAM. Las instituciones académicas estatales, con inclusión de universidades o sus equivalentes e instituciones de investigación afiliadas a una universidad se pueden considerar excepciones a esta norma, siempre y cuando gocen de independencia.
- No deberán haber trabajado anteriormente con la Secretaría del FMAM ni tenido responsabilidades previas de supervisión o gestión de actividades relacionadas con el FMAM, por ejemplo exámenes, auditorías o evaluaciones externas, ni haber trabajado más del 15% de los días hábiles de los últimos cinco años en actividades relacionadas con el FMAM⁹.
- No deberán haber obtenido directamente ni a través de su empleador, en promedio en los últimos cinco años, más del 35% de su financiamiento, contratos o ingresos de una sola fuente que realice actividades relacionadas con el medio ambiente, ni de los organismos de asuntos internacio-

nales o asistencia para el desarrollo de ningún gobierno de un país miembro, ni más del 20% de dichos recursos de una sola institución del FMAM.

Además, el licitante ganador tendrá prohibición de participar en licitaciones de contratos relacionados con actividades del FMAM durante un año después de terminada esta evaluación, excepto en el caso que el Consejo del FMAM solicite alguna ampliación de la evaluación.

17. El Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), unidad del Banco Mundial que goza de plena independencia, será el encargado de llevar a cabo un proceso de selección competitivo y transparente (incluida la publicación de anuncios y el examen de las expresiones de interés), y de seleccionar a los integrantes del equipo que realizará el estudio de conformidad con el mandato. El objetivo es tener formado el equipo completo en junio de 2004.

18. Una vez iniciado el estudio, el director entrante de la Unidad de Seguimiento y Evaluación del FMAM, ahora de carácter independiente, supervisará el proceso, asegurándose básicamente de que se siga el mandato establecido para el ERG3. La Unidad de Seguimiento y Evaluación del FMAM informará al equipo a cargo del ERG3 sobre los documentos y fuentes de datos pertinentes del FMAM en esa materia. Además, le proporcionará apoyo técnico y administrativo, que incluirá la preparación de contratos y los aspectos logísticos de las visitas sobre el terreno y las consultas regionales. Asimismo, la Unidad formulará comentarios por escrito al equipo del ERG3 con respecto a todos los documentos que éste deberá preparar.

19. Está previsto que la Secretaría del FMAM y los Organismos y Entidades de Ejecución respondan oportuna y plenamente a las solicitudes de información y documentación necesarias para el estudio, y que presten algún apoyo logístico al equipo del ERG3 para las visitas sobre el terreno.

Metodología

20. La complejidad de las cuestiones que se han de evaluar, la estructura de organización y los niveles de impacto que abarca el ERG3 hacen necesaria una metodología de evaluación coherente y focalizada. El mayor desafío consiste en establecer un marco para el estudio que permita captar la jerarquía de los resultados generados a nivel de los proyectos, programas y esferas de actividad, y al mismo tiempo analizar el desempeño global a nivel institucional y de la estructura de organización, así como en las áreas y cuestiones comunes. Dicho marco se explicará en detalle en el informe inicial que

preparará el equipo del ERG3, en el que se incluirá un plan de ejecución del estudio.

21. La metodología deberá ser coherente con las prácticas óptimas señaladas en el mandato de la Unidad de Seguimiento y Evaluación (aprobado por el Consejo el 28 de julio de 2003), incluidos los métodos de selección aleatoria, y adecuarse a los cinco aspectos principales que abarca el estudio, manteniendo un buen equilibrio entre los siguientes elementos fundamentales:

- Análisis de los datos e información existentes, recopilados de los exámenes documentales y durante las visitas sobre el terreno;
- Consultas con beneficiarios y partes interesadas internacionales, nacionales y locales utilizando técnicas adecuadas y participatorias, directamente a través de reuniones regionales y nacionales, interacción en encuentros internacionales, encuestas o cuestionarios, reuniones de grupos de discusión, etcétera.
- Entrevistas con los principales interesados, en particular los beneficiarios de los proyectos, agrupaciones comunitarias, ONG y organizaciones de la sociedad civil, y el sector privado, además de la Secretaría del FMAM, los Organismos y Entidades de Ejecución, miembros del Consejo del FMAM y representantes de las secretarías de los convenios y convenciones de las Naciones Unidas respecto de los cuales el FMAM actúa como mecanismo de financiamiento.
- Visitas sobre el terreno, tentativamente en 10 a 15 países, seleccionados conforme a los criterios señalados en el informe inicial y a las prácticas óptimas de selección aleatoria. Dichos criterios podrían incluir: a) el número de proyectos del FMAM y el volumen de fondos asignados; b) la realización de proyectos en las distintas esferas de actividad; c) los resultados de los proyectos; d) los diversos modelos institucionales para responder a las iniciativas del FMAM; e) variaciones geográficas y de otro tipo entre regiones y países, y f) insuficiencia de información.
- Otros métodos que pudieran generar información esencial (exámenes de determinados proyectos, estudios de casos, estudios de países, análisis de series cronológicas, etcétera).

Documentos e informes

22. Dentro de los tres primeros meses desde su formación, el equipo a cargo del ERG3 preparará un informe inicial que se distribuirá al Consejo del FMAM¹⁰, la Secretaría del FMAM y la Unidad de Seguimiento y Evaluación del FMAM, con el fin de que formulen comentarios. En el informe inicial se presentará

un marco detallado, transparente y aplicable para el estudio, y se debería incluir, como mínimo:

- El propósito y el alcance del estudio, de conformidad con lo establecido en el mandato.
- Otros aspectos y cuestiones que se deben tratar en profundidad (esferas de actividad, prioridades estratégicas, cuestiones multisectoriales, proyectos de alcance mundial, regional y nacional, criterios de selección).
- La metodología para abordar los cinco temas fundamentales del ERG3.
- Los datos e información necesarios y su disponibilidad, y la manera de resolver el problema de la insuficiencia de datos. Cuando sea pertinente y posible, los datos y los análisis se deberían desagregar desde el punto de vista del género.
- La estrategia y los mecanismos para la participación de los interesados y la comunicación y consultas con ellas, además de la cooperación con los principales asociados.
- La organización del estudio y el programa de trabajo, con inclusión de las visitas a los países y de las responsabilidades específicas de los integrantes del equipo a cargo del estudio, así como de los documentos e informes que se deberán preparar.
- Las propuestas de interacción y la presentación de un informe provisional al Consejo del FMAM.

23. Los principales documentos que deberá preparar el equipo del ERG3 son el proyecto de informe del estudio, que debería distribuirse al Consejo a más tardar el primer trimestre de 2005, y el informe final —con inclusión de anexos pertinentes con datos detallados—, que debería entregarse al Consejo a más tardar durante el segundo trimestre de 2005. El informe final debería incluir lo siguiente:

- Un resumen en el que se incluyan conclusiones específicas y recomendaciones respecto de las cuales se puedan tomar medidas de acción.
- Antecedentes, con un análisis del contexto.
- Un análisis de los resultados y el desempeño en las cinco áreas que abarca el estudio.
- Las cuestiones de política de importancia fundamental
- Las lecciones aprendidas
- Las principales comprobaciones y recomendaciones
- Anexos, según corresponda

24. El equipo del ERG3 también tendrá la responsabilidad de presentar informes de situación a la Unidad de Seguimiento y

Evaluación del FMAM, como se propone en el informe inicial, o a solicitud del Consejo durante la realización del ERG3. Una vez terminado el estudio, el equipo pondrá a disposición, previa solicitud, toda documentación o estudios de apoyo que hayan servido de referencia para el informe principal.

Notas

1. Las Entidades de Ejecución (EE) comprenden cuatro grandes bancos regionales de desarrollo (el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, y el Banco Interamericano de Desarrollo) y tres organismos especializados (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)).
2. El término “resultados” se define como los productos, efectos directos e impactos derivados de la ejecución de los proyectos y programas. Éstos deben incluir la evaluación de los productos, efectos directos e impactos tanto positivos como negativos, ya sea previstos o imprevistos.
3. Los objetivos del FMAM3 se presentan en el documento GEF/C.21/Inf.11.
4. Study of Impact of GEF Activities on Phase-Out of Ozone Depleting Substances (Informe de evaluación del FMAM #1-00).
5. Esto está en conformidad con el mandato de la Unidad de Seguimiento y Evaluación del FMAM aprobado por el Consejo en el sentido de que los ERG son realizados por equipos externos y administrados por esa unidad.
6. En el presupuesto para insumos se contempla un régimen de jornada completa para el jefe del equipo y cinco meses-persona para los otros cinco consultores, entre junio de 2004 y mayo de 2005.
7. No es factible formar un equipo de expertos técnicos en las numerosas esferas de actividad o programas operacionales del FMAM. De ser necesario, se recurrirá a especialistas técnicos por períodos breves.
8. La expresión “departamentos relacionados con el FMAM de los organismos o entidades de ejecución” procura incluir las unidades de esos organismos y entidades que realizan actividades de proyectos del FMAM, actividades del FMAM, o actividades ambientales en sentido más general. Por ejemplo, una parte contratante podría tener un contrato vigente con el Banco Mundial relacionado con proyectos sobre el SIDA, pero no para proyectos ambientales.
9. La expresión “actividades relacionadas con el FMAM” se limita a actividades financiadas por el FMAM o a actividades financiadas por los organismos o entidades de ejecución que se llevan a cabo conjuntamente con actividades financiadas por el FMAM.
10. El informe inicial se distribuirá al Consejo para que éste formule comentarios de carácter informal.

Siglas

CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CFC	Clorofluorocarbono
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNULD	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación
COP	Contaminantes orgánicos persistentes
CP	Conferencia de las Partes
DEO	Departamento de Evaluación de Operaciones
EAP	Estrategia de asistencia a los países del Banco Mundial
EE	Entidad de Ejecución
EEP	Exámen anual de la ejecución de los proyectos
ERG	Estudio sobre los resultados globales (del FMAM)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMAM-1	FMAM reestructurado (ejercicios de 1995-98)
FMAM-2	Ejercicios de 1999-02
FMAM-3	Ejercicios de 2004-06
FMAM-4	Ejercicios de 2007-10
FMI	Fondo Monetario Internacional
GEI	Gases de efecto invernadero
HCFC	Hidroclorofluorocarbono
HFC	Hidrofluorocarbono
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos
IRP	Informes sobre los resultados de los proyectos
MAR	Marco para la asignación de recursos
MDL	Mecanismo para un desarrollo limpio
OE	Organismos de ejecución
ONG	Organización no gubernamental
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUSIDA	Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
PO	Programa operacional
PO1	Ecosistemas áridos y semiáridos
PO2	Ecosistemas costeros, marinos y de agua dulce (incluidas las tierras húmedas)
PO3	Ecosistemas forestales
PO4	Ecosistemas montañosos
PO5	Eliminación de los obstáculos para la conservación de energía y la eficiencia energética
PO6	Promoción de la adopción de la energía renovable mediante la eliminación de los obstáculos y la reducción de los costos de ejecución
PO7	Reducción de los costos a largo plazo de las tecnologías energéticas con bajo nivel de emisión de gases de efecto invernadero
PO8	Programa relativo a las masas de agua
PO9	Esfera de actividades múltiples o integradas en la tierra y en el agua

PO10	Programa basado en los contaminantes
PO11	Promoción de sistemas de transporte ecológicamente sostenibles
PO12	Gestión integrada de los ecosistemas
PO13	Conservación y uso sostenible de la diversidad biológica importante para la agricultura
PO14	Contaminantes orgánicos persistentes
PO15	Manejo sostenible de la tierra
OSE	Oficina de Seguimiento y Evaluación
PAO	Potencial de agotamiento del ozono
PEID	Pequeños Estados insulares en desarrollo
PMA	Países menos adelantados
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPD	Programa de Pequeñas Donaciones
SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
SIG	Sistemas de información sobre la gestión
STAP	Grupo Asesor Científico y Tecnológico
UE	Unión Europea
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos (Unión Mundial para la Naturaleza)

Fotografías

Portada: fotografía del trasfondo e interior de la portada: © Grant V. Faint/Getty Images.

Portada (de izquierda a derecha y de arriba abajo): © Plush Studios/Getty Images, © S. Meltzer/PhotoLink/Getty Images, © Don Farrall/Getty Images, © H. Castro, © Curt Carnemark/Banco Mundial.

Interior: página xii, © Glen Allison/Getty Images; páginas 2, 8, 11, 13, 18, 20, 28, 40, 44, 50, 55, 60 y 63, © Curt Carnemark/Banco Mundial; páginas 5 y 48, Daniel Lieberman/ICF Consulting; página 18, © Thomas Sennett/Banco Mundial; página 24, © Paul Chesley/National Geographic/Getty Images; página 33, © Alex Baluyut/Banco Mundial; página 52, © Tim Cullen/Banco Mundial; página 58, © Alex Baluyut/Banco Mundial; página 64, © Tran Thi Hoa/Banco Mundial.

