



GEF/A.4/Inf.2
26 de abril de 2010

Cuarta Asamblea del FMAM
Punta del Este, Uruguay
24 al 28 de mayo de 2010

Punto 10 del temario

MESAS REDONDAS

1. Las mesas redondas serán una parte esencial de la Asamblea del FMAM que tendrá lugar en Punta del Este (Uruguay) el 25 y 26 de mayo de 2010. En las sesiones, previstas para el 25 de mayo de 2010, de los 15.00 a los 18.00, se analizarán los logros de FMAM, especialmente durante el FMAM-4 (2006-10), y los panelistas debatirán propuestas de reformas para el próximo ciclo de financiamiento.
2. En los últimos cuatro años se han logrado importantes avances en el FMAM. Existe un sistema para asignar algunos de los recursos del FMAM y se ha simplificado el ciclo de los proyectos para aumentar la eficacia.
3. A fin de consolidar el FMAM, se ha diseñado un sistema de gestión basada en los resultados, que ha recibido la aprobación del Consejo. Se ha hecho más hincapié en los enfoques programáticos para abordar cuestiones de alcance nacional, regional y mundial. Se han establecido condiciones homogéneas entre los 10 organismos y entidades del FMAM, ya que se ha dado a los países receptores mayores posibilidades de elegir asociados entre las entidades que cumplan con las normas fiduciarias mínimas establecidas por el Consejo.
4. Si bien en el marco de las reformas del FMAM-4 se han abordado en gran medida muchas inquietudes, aún existen posibilidades de mejora. Las reformas en el marco del FMAM-5 están estructuradas en torno a dos grandes temas: cómo aumentar el sentido de propiedad de los países con los proyectos y cómo aumentar la eficacia y eficiencia del FMAM. Estas reformas son producto de las recomendaciones de políticas formuladas para el FMAM-5. Por lo tanto, mediante las mesas redondas se pretende que los participantes formulen comentarios a fin de orientar los planes detallados para la aplicación de las reformas y garantizar que se tengan en cuenta las sugerencias de las partes interesadas del FMAM.

Mesa redonda 1: Aumentar la identificación de los países con los proyectos

1. En esta mesa redonda se analizará en qué medida está preparado el FMAM actualmente para dar a los países receptores una mayor participación en la programación de los recursos y en el diseño y ejecución de sus proyectos, habida cuenta de los cambios de políticas propuestos en el FMAM-5. El objetivo último es garantizar que las prioridades y compromisos nacionales se vean reflejados en los proyectos financiados por el FMAM para producir beneficios ambientales de alcance mundial; en otras palabras, para asegurar el sentido de propiedad de los países con los proyectos del FMAM.
2. Los esfuerzos en ese sentido no son exclusivos del FMAM-5. En el marco del FMAM-4 se introdujo un sistema de asignación de recursos, mediante el cual muchos países recibieron asignaciones individuales en las áreas focales de biodiversidad y cambio climático. Asimismo, se ofreció a los países receptores una opción más amplia de organismos del FMAM con los cuales trabajar. Los países receptores que recibieron asignaciones individuales y pudieron elegir agencias implementadoras ejercieron un control mucho mayor en las decisiones acerca de la programación de los recursos del FMAM destinados a su país, así como en el diseño y ejecución de los proyectos.
3. Además, se ha establecido el requisito de que todos los proyectos del FMAM sean respaldados por un representante designado por el Gobierno, denominado punto operativo focal, y varios países cuentan con sistemas nacionales de coordinación que trabajan con dicho coordinador. El sistema de coordinadores garantiza que los proyectos financiados por el FMAM reflejen las prioridades y necesidades de los países.
4. Asimismo, los proyectos financiados por el FMAM se llevan a cabo en respuesta a las orientaciones contempladas en varias convenciones y convenios de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente, y se centran en el financiamiento de la institución y las prioridades expresadas por los países receptores a través de las diversas Conferencias de las Partes.
5. El FMAM también otorga financiamiento a organizaciones locales, indígenas y comunitarias mediante su Programa de Pequeñas Donaciones. Este programa, en el que se utilizan comités nacionales para la selección de proyectos, ofrece un buen ejemplo de cómo se pueden gestionar el diseño y ejecución de los proyectos totalmente a nivel nacional.
6. En el FMAM-5 se profundizarán estos y otros aspectos del FMAM mediante nuevos esfuerzos por aumentar el sentido de propiedad de los países con los proyectos. Las mejoras que se están realizando en este sentido pueden clasificarse, a grandes rasgos, en tres categorías: la programación de recursos, el diseño y ejecución de proyectos, y la eficacia de la participación de los países.

Programación de recursos e identificación de los países con los proyectos

7. La capacidad de programar los recursos del FMAM constituye un aspecto fundamental el sentido de propiedad con los proyectos. En el marco del FMAM-5 se introducirán tres importantes mejoras en el sistema de asignación de recursos, todas

ellas con miras a incrementar la participación de los países receptores en la decisión de la manera de programar los recursos que les son asignados. En primer lugar, el sistema de asignación de recursos se extenderá a la esfera de la degradación de la tierra, y todos los países recibirán asignaciones individuales en las tres áreas focales comprendidas en el sistema. Este se mejorará aún más al permitir a los países que programen la totalidad de los recursos que se les asignan desde el comienzo del ciclo de reposición. Además, los países que reciban asignaciones relativamente pequeñas tendrán flexibilidad para asignar sus recursos a título de donación a las áreas focales de biodiversidad, cambio climático y degradación de la tierra.

8. El sistema de asignación brindará a los países receptores mayor claridad acerca de los recursos con que habrán de contar, al menos en tres de las seis áreas focales del FMAM. Mediante las innovaciones del FMAM-5, se alentará y respaldará a los países para que participen más activamente en la programación de dichos recursos. Se financiará una herramienta novedosa, los “procesos nacionales de formulación de la cartera de proyectos del FMAM”, con el objeto de facilitar la planificación a nivel nacional en la que participen múltiples partes interesadas. Los países tendrán la opción de realizar estos ejercicios a fin de diseñar un marco para la programación de sus propios recursos del FMAM. Estos ejercicios tendrán por objetivo garantizar que el financiamiento del FMAM esté en consonancia con la planificación nacional en materia de desarrollo y otras estrategias nacionales pertinentes. Se espera que los ejercicios fortalezcan los procesos decisorios y de coordinación a nivel nacional.

Mayor control del diseño y ejecución de los proyectos por los países

9. Los países receptores han sostenido en varias ocasiones que la posibilidad de elegir entre un conjunto más amplio de organismos, incluida la capacidad de acceder directamente a los recursos del FMAM a través de entidades nacionales, constituye un importante aspecto de la identificación de los países con los proyectos. Una de las reformas que se llevarán a la práctica en el marco del FMAM-5 consiste en incrementar el número de entidades que pueden trabajar directamente con el FMAM. Se prevé que la red se amplíe para incluir, además de las 10 agencias actuales, a entidades multilaterales, bilaterales y nacionales calificadas. Muchos países receptores consideran que brindar más opciones a los países, entre ellas la oportunidad de reforzar la función de las entidades nacionales, constituye una mejora prioritaria.

Participación eficaz de los países

10. A fin de garantizar que los países receptores puedan ejercer eficazmente esta nueva autoridad, se han reorganizado las actividades corporativas del FMAM, entre ellas la Iniciativa de Diálogo de Consulta Nacional y el Programa de Apoyo a los Coordinadores en los Países.
11. El nuevo Programa de Apoyo a los Puntos Operativos Focales de los Países, por ejemplo, consistirá en diálogos con múltiples partes interesadas y talleres para las circunscripciones. Se introducirá un nuevo enfoque temático a fin de fortalecer los conocimientos técnicos especializados en materia de preparación y ejecución de los proyectos y programas del FMAM. El objetivo es mantener actualizados a los Puntos Operativos Focales del FMAM, los coordinadores de las convenciones o los convenios y otras partes interesadas, incluida la sociedad civil, respecto de las estrategias, las políticas y los procedimientos del FMAM, y promover las actividades

de coordinación. Además, se intensificará la cooperación con los coordinadores de las convenciones o los convenios en varias etapas del proceso de formulación de políticas y actividades operacionales del FMAM. Se espera que, con estas herramientas, los funcionarios encargados de tomar decisiones sobre asuntos relacionados con el FMAM en los países estén mejor preparados para dirigir la participación de sus países en el FMAM. Cuando esto ocurra, podrán aprovechar al máximo las herramientas disponibles con las cuales los países receptores pueden programar los recursos del FMAM, así como diseñar y ejecutar proyectos y programas.

Impactos regionales y mundiales

12. Una inquietud que surge en respuesta a estos cambios positivos en el FMAM se centra en la necesidad de que las actividades del FMAM traspasen las fronteras políticas. Los objetivos más generales del FMAM implican mucho más que brindar apoyo a las actividades nacionales. El propósito del FMAM es financiar actividades que generarán beneficios ambientales de alcance mundial, para lo cual en general se requerirá el financiamiento de proyectos y programas a nivel regional y mundial. Con la expansión del sistema de asignación individual a los países en el marco del FMAM-5, existe el riesgo de que las decisiones que adopten los países acerca de los proyectos del FMAM obedezcan más a las prioridades nacionales específicas del país que a imperativos regionales que algunas veces son cruciales para alcanzar los objetivos del FMAM. Asimismo, para desempeñar las actividades a nivel regional y mundial se requiere un alto grado de coordinación y colaboración entre los países, con lo cual se torna más difícil formular iniciativas regionales y mundiales.
13. El FMAM dispone de varios instrumentos para fomentar la eficacia en las actividades regionales y mundiales, entre ellos los enfoques programáticos, las reservas constituidas en el marco del sistema de asignación de recursos para financiar actividades regionales y mundiales, y las consultas a nivel regional y subregional. En tal sentido, puede resultar útil compartir las experiencias derivadas del FMAM-4 y analizar cómo se puede lograr el objetivo último del FMAM de promover los beneficios ambientales de alcance mundial, a la vez que se continúa fortaleciendo la participación de los países en los procesos decisorios relativos a los proyectos y programas.

La pregunta para esta mesa redonda

¿Cómo puede el FMAM aprovechar sus 18 años de experiencia para fortalecer la identificación de los países con los proyectos, sin alejarse de su objetivo de generar beneficios para el medio ambiente mundial con eficacia y eficiencia?

Preguntas sugeridas para el debate

Decisiones acerca de los proyectos, los programas y la programación de recursos

- ¿En qué medida los instrumentos y las innovaciones propuestas para el FMAM-5 contribuirán a reforzar el protagonismo de los países en el proceso decisorio del

FMAM relativo a los proyectos y la programación de recursos?

- ¿Qué se puede hacer para fomentar un mayor liderazgo de los países en la programación de recursos y en el diseño y ejecución de los proyectos?

Participación eficaz de los países

¿Están los comités directivos del FMAM y otros mecanismos de coordinación nacionales están estructurados para facilitar una participación adecuada? (¿Debería haber una mayor participación de otros actores, tales como las instituciones nacionales, los parlamentos, los Gobiernos locales y la sociedad civil?).

- ¿Cómo se hace para lograr que las actividades corporativas del FMAM contribuyan a una participación más eficaz de los países en el FMAM? ¿Están las actividades institucionales del FMAM-5 están bien diseñadas para fortalecer a las entidades nacionales y regionales que colaboran con el FMAM? ¿En qué nuevas áreas (por ejemplo, financiamiento para iniciativas relacionadas con el clima, actividades de seguimiento, presentación de informes) se necesita mayor desarrollo de la capacidad?
- ¿Cómo se garantiza la participación sistemática de los múltiples coordinadores de las convenciones o los convenios a nivel nacional en los diálogos con los países, la programación de recursos y la elaboración de estrategias nacionales?

Impactos regionales y mundiales

- Dado que en este sistema los recursos se asignan por países, ¿cómo se puede garantizar la elaboración de proyectos y programas regionales sólidos?

Mesa redonda 2: Mejorar la eficacia y eficiencia del FMAM

1. En esta mesa redonda se identificarán elementos cruciales para mejorar la eficacia y la eficiencia en la preparación, aprobación y ejecución de los proyectos y programas del FMAM.
2. El FMAM lleva casi 20 años de existencia desde que fue concebido como un mecanismo novedoso para ayudar a los países a generar beneficios ambientales de alcance mundial. A medida que fue evolucionando, sus sistemas y procesos internos también sufrieron cambiando, aunque ello no siempre ocurrió de la manera más eficaz y coherente. Durante el FMAM-4, se llevaron a cabo varias reformas cruciales para mejorar la eficiencia y la eficacia de la institución, entre ellas: i) el diseño e implementación de un sistema de asignación de recursos; ii) la formulación de enfoques programáticos; iii) la simplificación del ciclo de los proyectos; iv) la elaboración de un sistema de gestión orientada a los resultados; v) la simplificación

del enfoque del costo incremental, y vi) el establecimiento de normas fiduciarias mínimas para los organismos del FMAM.

3. Las reformas propuestas para el FMAM-5 contribuirán a los esfuerzos en curso por mejorar la eficiencia y eficacia del FMAM, incluida la implementación de un marco de gestión basada en los resultados. Entre las reformas clave propuestas para el FMAM-5 se incluyen: i) la ampliación de la red del FMAM; ii) la simplificación del ciclo de los proyectos, y iii) el perfeccionamiento del enfoque programático. El éxito de estas reformas dependerá de la medida en que sean comprendidas e incorporadas en la red del FMAM.

Ampliación de la red del FMAM

4. La red del FMAM ha evolucionado. En un principio, solo los tres Agencias de Implementación—el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Banco Mundial—tenían acceso directo a los recursos del FMAM, de modo que para acceder a dichos recursos cualquier otra entidad se veía obligada a recurrir a los organismos mencionados. Posteriormente, siete Agencias de Ejecutoras—el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola—obtuvieron acceso directo a los recursos del FMAM en forma gradual.
5. Durante el FMAM-5, otras entidades, entre ellas instituciones nacionales calificadas, podrán obtener acceso a los recursos del FMAM para preparar y ejecutar proyectos y programas nacionales. Si bien el Consejo del FMAM aún no ha determinado las características precisas de esta evolución, se podría permitir que los países propusiesen entidades para actuar como organismos del FMAM. Sin embargo, es importante que las entidades autorizadas para actuar como organismos del FMAM operen conforme a estrictas normas fiduciarias y otros standards. Para abordar esta inquietud, las entidades designadas podrían someterse a un riguroso proceso de acreditación y a la revisión por el Consejo a fin de garantizar que cumplan las normas fiduciarias mínimas del FMAM que establezca el Consejo. Una vez aprobadas, funcionarían como organismos del FMAM en lo que se refiere al diseño y ejecución de los proyectos.

Simplificación del ciclo de los proyectos

6. El ciclo de los proyectos del FMAM viene siendo objeto de críticas desde hace varios años, ya que se lo considera burocrático y demasiado extenso. Hasta el FMAM-3, un proyecto demoraba, en promedio, hasta 66 meses para transitar el proceso que va desde la idea hasta el comienzo de la ejecución. Durante el FMAM-4 se tomaron varias medidas, entre ellas la de reducir de tres a dos el número de pasos del proceso de aprobación en el que participaba el Consejo. El objetivo era lograr que los proyectos demoraran menos de 22 meses desde la aprobación de la ficha de identificación por el Consejo hasta la ratificación del documento final del proyecto por la Directora Ejecutiva; como resultado del FMAM-4, actualmente el tiempo promedio transcurrido es de alrededor de 16 meses.

7. Para el FMAM-5 se propone una mayor simplificación encaminada a reducir aún más el tiempo de tramitación de los proyectos. Las instancias previas a la aprobación de los proyectos por el Consejo se reducirían de dos a un paso. La aprobación de los documentos de proyectos finales delegaría a los organismos del FMAM que cumplan los criterios establecidos por el Consejo.

Perfeccionamiento del enfoque programático

8. Desde la creación del FMAM, se han financiado programas con el propósito de lograr impactos sectoriales de mediano y largo plazo. Un programa es una combinación *estratégica* de proyectos y actividades con un núcleo común estructuradas para reforzarse y complementarse mutuamente a fin de producir resultados (efectos directos y/o impactos) que no sería posible alcanzar con un enfoque por proyectos. Los programas del FMAM pueden ser nacionales, regionales o mundiales. El *objetivo general* del enfoque programático del FMAM es garantizar un impacto sostenido y de mayor escala en el medio ambiente mundial con la aplicación de estrategias a mediano y largo plazo para alcanzar objetivos ambientales específicos a nivel mundial que estén en consonancia con las estrategias y planes nacionales o regionales de los países receptores.
9. Mediante la aplicación de enfoques programáticos, el FMAM también podrá desembolsar un mayor volumen de recursos en forma eficaz y eficiente a países y regiones con un mayor nivel de supervisión y rendición de cuentas. Asimismo, los programas brindarán a los donantes interesados u otros asociados (entre ellos el sector privado) la oportunidad de invertir recursos adicionales para fines específicos con los que se trata de producir los mismos efectos.
10. Durante el FMAM-4, el enfoque programático adquirió mayor importancia, en particular para aquellos países que, conforme al sistema de asignación de recursos, recibían asignaciones por grupo. No obstante, se ha considerado que el proceso para obtener la aprobación de los programas y los proyectos básicos resulta demasiado prolongado y consta de numerosos pasos de revisión y aprobación.
11. Para el FMAM-5 se proponen nuevas medidas de reforma. Para obtener la aprobación de los programas, habría que presentar al Consejo el documento del programa marco, en que se detallarían las medidas de alcance sectorial y regional. La aprobación de los proyectos en virtud del programa se delegará de conformidad con los criterios que establezca el Consejo.

La pregunta para esta mesa redonda

¿Cómo puede la red del FMAM mejorar su eficacia y eficiencia para producir beneficios ambientales de alcance mundial de una manera que esté en consonancia con las prioridades tanto de los donantes como de los países receptores?

Preguntas sugeridas para el debate

Ampliación de la red del FMAM

- ¿Qué otros tipos de asociados contribuirán mejor a consolidar la red del FMAM?
- ¿Qué tipos de instituciones nacionales están mejor preparadas para integrar la red del FMAM? ¿Existen límites a las funciones que pueden desempeñar?
- ¿Cómo se establece un proceso con credibilidad para extender la red?
- ¿Se sobrecargaría la red con la incorporación de nuevas entidades?

Ciclo de los proyectos

- ¿Cómo puede el FMAM mejorar más el ciclo de los proyectos? ¿Se pueden extraer lecciones valiosas a partir de los procesos de otros organismos?
- ¿Existen medidas que pueda tomar el FMAM para mejorar la preparación y ejecución de los proyectos?

Enfoques programáticos

- ¿Qué aspectos del enfoque programático aumentarán en mayor medida la eficacia y eficiencia del FMAM?
- ¿En qué aspectos debería diferir el enfoque programático del enfoque por proyectos?
- ¿Debería el FMAM considerar enfoques que se aplican en otras instituciones, tales como préstamos para programas de desarrollo y apoyo presupuestario?

Formato y modalidades de las mesas redondas

1. Se proponen dos mesas redondas que se centren en las siguientes áreas generales de reforma: i) mejorar el sentido de propiedad de los países con los programas y ii) aumentar la eficacia y eficiencia del FMAM.
2. Podrán participar en las mesas redondas el jefe y un miembro de cada delegación. Para facilitar la comunicación en cada mesa redonda, los participantes se dividirán en tres grupos que debatirán en inglés, español y francés, respectivamente.
3. Las deliberaciones que tengan lugar en cada grupo concluirán con un resumen de recomendaciones, cuya síntesis se incluirá en el Resumen del Presidente de la Asamblea, que será presentado en la sesión plenaria.
4. Las mesas redondas se estructurarán de manera que fomenten el diálogo interactivo entre los participantes. Cada una de ellas contará con un moderador, un relator y dos oradores que se encargarán de presentar el tema, y se dedicará la mayor parte del tiempo a promover un animado debate entre los participantes. Se espera que este enfoque contribuya a un análisis profundo de los temas. No se permitirán declaraciones preparadas con antelación.
5. El moderador dará la bienvenida a los participantes y explicará el formato del debate. Presentará el tema, así como a los oradores que harán una breve exposición del tema que se analizará. Una vez concluidas las presentaciones de los oradores, el moderador iniciará y orientará las discusiones a partir de los conjuntos de preguntas anteriormente sugeridas para cada mesa redonda.
6. Para garantizar una amplia participación, el moderador alentará a los participantes a realizar intervenciones breves.
7. En cada grupo, al final de la sesión el relator resumirá las recomendaciones esenciales derivadas de las discusiones y ayudará a la Secretaría a redactar el Resumen del Presidente de la Asamblea.