



GEF/A.2/4
Septembre 3, 2002

Segunda Asamblea du FMAM
Beijing, China
Octubre 16-18, 2002

Item de Agenda 12

PRIMER DECENIO DEL FMAM

OBJETIVO: EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL PRIMER DECENIO DEL FMAM

**Segundo estudio sobre los resultados globales
(ERG2)**

25 de enero de 2002

MIEMBROS DEL EQUIPO

Equipo internacional básico

Leif Christoffersen, jefe del equipo
Ogunlade Davidson
María Concepción Donoso
John Fargher
Allen Hammond
Emma Hooper
Thomas Mathew
Jameson Seyani

Consultores nacionales

Argentina	Lilian Laborde, Patricia Feliu
Brasil	Andres Mendes
China	Ma Keping, Wu Yusong
Jamaica	David Smith
Jordania	Ma'an Al-Huneidi
Nepal	Santosh Rayamajhi
Rumania	Arinda Cadariu, Despina Pascal
Samoa	Elitise Suluvale
Senegal	Ngone Sow-Cisse
Sudáfrica	Joseph Asamoah Colleen Lowe Morna
Uganda	Telly Eugene Muramira

Las opiniones expresadas en este estudio son las de los miembros del equipo internacional básico y no representan necesariamente las de los consultores nacionales ni las del FMAM

ÍNDICE

Prólogo	v
Prefacio	vii
Resumen	viii
Siglas	1
I. Introducción	2
A. Metodología	2
B. Convenciones y convenios y mandato del FMAM	3
C. Contexto del desarrollo	6
D. Observaciones generales	7
II. Contexto mundial	10
A. Tendencias ambientales	10
B. Tendencias económicas y sociales	13
III. Efectos de los programas, resultados y políticas	16
A. Capa de ozono: Efectos y resultados	17
B. Capa de ozono: Cuestiones relacionadas con los programas y las políticas	18
C. Cambio climático: Efectos y resultados	19
D. Cambio climático: Cuestiones relacionadas con los programas y las políticas	27
E. Biodiversidad: Efectos y resultados	31
F. Biodiversidad: Cuestiones relacionadas con los programas y las políticas	39
G. Aguas internacionales: Efectos y resultados	42
H. Aguas internacionales: Cuestiones relacionadas con los programas y las políticas	45
I. Degradación de la tierra: Efectos y resultados	46
J. Degradación de la tierra: Cuestiones relacionadas con los programas y las políticas	50
K. Nuevas esferas de actividad	51
L. Resultados globales	53
IV. Relaciones del FMAM con las convenciones y convenios	56
V. El FMAM en los países	60
VI. Cuestiones y comprobaciones relacionadas con los programas y las políticas	70
A. Beneficios mundiales y costos incrementales	70
B. Integración, cofinanciamiento y reproducción de los resultados de los proyectos	72
C. Atraer al sector privado	82

D. Intervención y participación pública	84
E. Papel de las ONG y de las comunidades locales	93
F. Modalidades de los proyectos	95
G. Generación y uso del conocimiento científico	99
H. Información y comunicación.....	100
I. Intercambio de enseñanzas aprendidas	101
J. Planteamiento programático a largo plazo.....	101
VII. Cuestiones institucionales y de gestión	104
VIII. Conclusiones y recomendaciones principales	122
 ANEXOS	
Anexo 1 Términos de referencia para el Segundo estudio sobre los resultados globales del FMAM	136
Anexo 2 Antecedentes de los miembros del equipo de estudio	142
Anexo 3 Metodología para el Segundo estudio sobre los resultados globales del FMAM	145
Anexo 4 Grupo de Asesoramiento de Alto Nivel	155
Anexo 5 Diez principios operacionales para el desarrollo y la ejecución del programa de trabajo del FMAM	156
Anexo 6 Recomendaciones del primer Estudio sobre los resultados globales del FMAM	158
Anexo 7 Incorporación en los organismos de ejecución.....	168

PRÓLOGO

El primer Estudio sobre los resultados globales (ERG1) del FMAM se inició en 1997. Se presentó a la Asamblea del FMAM en Nueva Delhi en 1998. El Consejo del FMAM, en su reunión de mayo de 2000, pidió que se realizara otro estudio semejante. El plan del mismo fue aprobado por el Consejo en septiembre de 2000. El estudio se realizaría con el tiempo suficiente para que pudiera utilizarse en los preparativos para la tercera reposición y para la segunda Asamblea del FMAM.

El Segundo estudio sobre los resultados globales (ERG2) trata de determinar hasta qué punto ha conseguido el FMAM, o está en camino de conseguir, sus principales objetivos, especificados durante la reestructuración de 1994, y las políticas adoptadas por el Consejo del FMAM en años sucesivos (véanse los términos de referencia en el Anexo 1).

En consulta con el Funcionario Ejecutivo Principal y Presidente del FMAM, contraté el equipo básico, integrado por Leif Christoffersen (jefe del equipo), Ogunlade Davidson, María Concepción Donoso, John Fargher, Allen Hammond, Emma Hooper, Thomas Mathew y Jameson Seyani. Puede verse una descripción del equipo en el Anexo 2. La selección de los miembros se hizo en función de sus competencias generales y específicas en cuestiones relacionadas con el medio ambiente mundial, formulación de políticas, gestión de proyectos y evaluación. Proceden de distintas regiones del mundo y está comprobada su independencia del FMAM, es decir, no están asociados con ninguna de las entidades de éste y poseen una competencia acreditada, que les permite evaluar al FMAM con su propio criterio profesional independiente.

El equipo entregó su informe inicial el 10 de febrero de 2001. En él se establecían los detalles operacionales del estudio. Dicho informe se presentó al Consejo del FMAM y se publicó en el sitio del FMAM en la Web. El estudio emplea distintas fuentes de información. Como aportación al ERG2, el equipo de seguimiento y evaluación del

FMAM había preparado cuatro amplios programas de estudio sobre los resultados y efectos en las esferas de actividad del FMAM y un estudio de conexión sobre la degradación de tierras. Se presentaron también otras 10 evaluaciones de programas y estudios de ejecución de proyectos. Los departamentos de los organismos de ejecución encargados de la evaluación y de la coordinación con el FMAM prepararon 41 informes de evaluación y terminación de proyectos, que se presentaron también al equipo.

En la fase inicial de las actividades, el equipo del ERG2 mantuvo consultas con la Secretaría del FMAM, los organismos de ejecución (OE), el Grupo Asesor Científico y Tecnológico (STAP), las entidades encargadas de ejecutar los proyectos (EEEEP) en el contexto de la política de ampliación de oportunidades y las Secretarías de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD). El equipo del ERG2 seleccionó 11 países para efectuar visitas específicas, en las que se incluyeron reuniones con funcionarios públicos, las partes interesadas en los proyectos y representantes de ONG. Los países seleccionados fueron Argentina, Brasil, China, Jamaica, Jordania, Nepal, Rumania, Samoa, Senegal, Sudáfrica y Uganda. Jamaica, Rumania y Senegal ofrecieron también lugares de encuentro para consultas regionales con los coordinadores de las operaciones del FMAM y ONG acreditadas ante el FMAM; otro tanto hicieron Kenya, México y Tailandia. El equipo visitó también proyectos concretos de Bulgaria, Hungría, Kenya, Líbano y Tanzania. Se contrataron 15 consultores/expertos nacionales para ayudar al equipo durante las visitas a los países.

Con consentimiento del Consejo del FMAM, el jefe del equipo del ERG2 y yo nombramos un Grupo de Asesoramiento de Alto Nivel, integrado por Jose Goldemberg (Brasil), Hisham Khatib (Jordania), Akiko Domoto (Ja-

pón), Corinne Lepage (Francia), y Zhang Kunmin (China) (véase el Anexo 4). Los miembros del Grupo formularon sus observaciones de asesoramiento individuales acerca del informe inicial en marzo de 2001. Posteriormente, el Grupo se reunió en junio de 2001 para asesorar sobre las conclusiones provisionales del ERG2 durante las visitas a los países. Más adelante, algunos miembros del Grupo hicieron también observaciones sobre las primeras versiones del borrador del informe.

El primer borrador se envió a la Secretaría del FMAM, los organismos de ejecución, el STAP y el Grupo de Asesoramiento de Alto Nivel el 21 de agosto de 2001. Se recibieron observaciones detalladas, que fueron examinadas por el equipo del ERG2.

Se preparó un informe provisional para su debate en la Reunión sobre la reposición de recursos del FMAM celebrada en Edimburgo (Escocia), el 11 y 12 de octubre de 2001. A los miembros del Consejo del FMAM que no participaron en dicha Reunión se les notificó que era posible acceder al informe provisional en el sitio del FMAM en la Web.

El borrador final del ERG2 se presentó para su examen en las reuniones de reposición y del Consejo del FMAM de diciembre de 2001. Se solicitaron observaciones, para no más tarde del 20 de diciembre de 2001, a los participantes en esas reuniones, pero también a otros participantes en programas y proyectos del FMAM.

El informe final del ERG2 se finalizó el 25 de enero de 2002, y se presentará en la Reunión sobre la reposición de recursos de febrero de 2002 y en la reunión del Consejo del FMAM de mayo de 2002. El informe, redactado en inglés, se está traduciendo, además de al español, al árabe, chino, francés y ruso, y se publicará bastante antes de la Segunda Asamblea del FMAM en Beijing, en octubre de 2002.

Deseo expresar mi agradecimiento a todos los que contribuyeron al estudio, en particular a los miembros del equipo del ERG2, que han tenido que soportar en todo momento la dureza de los planes de viaje, acontecimientos externos imprevistos que provocaron retrasos y plazos muy estrictos. Merecen también agradecimiento especial la Secretaría del FMAM, el personal de los organismos de ejecución en la sede y en las oficinas en los países, las secretarías de las convenciones y convenios, el Grupo de Asesoramiento de Alto Nivel, los centros de coordinación del FMAM, la red FMAM-ONG y un gran número de personas de los países que visitamos. Aunque fueron los miembros del personal, los funcionarios públicos, otros consultores e informadores quienes aportaron los elementos básicos del estudio, las opiniones expresadas en el informe son por completo las del equipo del ERG2, y no coinciden necesariamente con las del FMAM, ni con las de otras personas que aportaron su información.

Jarle Harstad
Coordinador Superior de Actividades de Seguimiento
y Evaluación

PREFACIO

La presente evaluación, realizada a lo largo de 2001, tuvo que hacer frente a un desafío formidable. La tarea asignada era evaluar los resultados y efectos de las actividades financiadas por el FMAM durante el decenio transcurrido desde el establecimiento de éste, y comprobar de qué forma han influido en los resultados de los proyectos las políticas, estrategias y dispositivos institucionales del FMAM. Las dos evaluaciones anteriores del FMAM no pudieron valorar los resultados, ya que hasta entonces se habían completado muy pocos proyectos del mismo. En cambio, para el año 2001, un número mucho mayor de proyectos terminados habían suministrado informes de evaluación que trataban de documentar, entre otras cosas, hasta qué punto los proyectos terminados y en fase adelantada de ejecución están alcanzando sus objetivos.

El FMAM representa una asociación singular entre algunos organismos clave de las Naciones Unidas y del sistema de Bretton Woods: PNUD, PNUMA, y el Grupo del Banco Mundial. Junto con otras dos entidades —la Secretaría del FMAM y el Grupo Asesor Científico y Tecnológico del FMAM—, esta asociación interinstitucional se creó para ofrecer ayuda a los países en desarrollo que participan en las convenciones y convenios ambientales internacionales para que realicen actividades que aporten beneficios al medio ambiente mundial. Por ello, nuestra labor de evaluación suponía una comprensión profunda de las relaciones operacionales dentro de este mecanismo interinstitucional más bien atípico y complejo.

Igualmente importante era la tarea de verificar los resultados sobre el terreno. La eficacia del FMAM debe demostrarse en definitiva en unos resultados que convencan a los gobiernos y a la población de los países que pueden recibir financiamiento del FMAM de que vale la pena participar en los acuerdos ambientales internacionales.

Muchos factores positivos ayudaron a transformar esta evaluación tan complicada en una experiencia positiva. En primer lugar, tuve la fortuna de estar asociado con otros siete miembros del equipo, profesionales de gran

competencia y de amplia experiencia internacional. Aunque sus miembros tenían antecedentes profesionales muy diversos, el equipo pudo mantener una buena relación de colaboración y, en definitiva, llegó a un acuerdo unánime sobre cada una de las comprobaciones, conclusiones y recomendaciones principales.

Nuestras visitas a los países pusieron de manifiesto el amplio apoyo y reconocimiento sobre los proyectos respaldados por el FMAM. Los funcionarios públicos se mostraron abiertos y atentos. Nuestra labor en los países contó con la útil ayuda de los consultores locales en cada uno de los países que visitamos. Los debates con distintas ONG en los países y durante las consultas regionales demostraron la apertura y transparencia con que actúa el FMAM, característica singular entre las instituciones multilaterales.

Quedamos muy impresionados por el alto nivel de motivación, profesionalidad y franqueza que encontramos y por el apoyo que recibimos del Grupo Asesor Científico y Tecnológico y del personal de la Secretaría del FMAM en Washington y de los funcionarios de la sede y de las oficinas del PNUMA, PNUD y el Banco Mundial en las regiones y en los países. En particular, Jarle Harstad, Ramesh Ramankutty, Elizabeth George y otros miembros del equipo de seguimiento y evaluación del FMAM merecen especial reconocimiento por su eficacia y apoyo profesional y administrativo. Las dotes de Elizabeth Mook para la edición han hecho posible un informe más claro. Los resultados de esta evaluación externa e independiente fueron posibles y muestran la huella del espíritu positivo, la gran apertura y la enorme variedad de respuestas valiosas que recibió el equipo.

Leif E. Christoffersen, Jefe del equipo
Segundo estudio sobre los resultados globales del FMAM
y Miembro Principal
Center for International Environment and Development
Studies (Noragric)
Universidad de Agricultura de Noruega

RESUMEN

El Segundo estudio sobre los resultados globales del FMAM (ERG2) ha tratado de dar respuesta a estas cuatro preguntas:

1. ¿Qué efectos o resultados relacionados con el medio ambiente mundial se han conseguido con las actividades respaldadas por el FMAM?
2. ¿Qué influencia tienen en esos resultados las relaciones del FMAM con los convenios y convenciones y con los países?
3. ¿Cómo han influido en esos resultados las políticas o programas del FMAM?
4. ¿Cómo se han manifestado en sus resultados los dispositivos institucionales y relaciones del FMAM?

Dados los singulares mecanismos orgánicos que constituyen el FMAM, la última pregunta dio lugar a este otro interrogante: “En cuanto asociación, ¿ha producido el FMAM resultados que no podría haber conseguido por sí solo cada uno de los organismos asociados?”

Resultados y efectos del FMAM

El punto de partida de la evaluación fue tratar de determinar si los proyectos respaldados por el FMAM han producido resultados significativos. Con una cartera todavía joven, sólo 95 proyectos del FMAM habían terminado su ejecución al 30 de junio de 2000. De ellos, sólo 41 contaban con evaluaciones finalizadas o informes de terminación de proyectos que pudieron ser utilizados por el equipo del ERG2. Estos 41 proyectos representan aproximadamente el 12% de los proyectos regulares aprobados por el FMAM desde sus comienzos. Además, los proyectos terminados se habían aprobado en buena parte durante la fase experimental del FMAM, durante la cual se hacía hincapié en la experimentación y comprobación de nuevas ideas. Estos proyectos no gozaron de la

orientación de la Estrategia Operacional ni de los programas operacionales, que fueron elaborados y aprobados por el Consejo del FMAM en 1996.

A pesar de estas matizaciones, **en la presente evaluación se concluye que los proyectos respaldados por el FMAM han logrado producir resultados significativos orientados a reducir los problemas del medio ambiente mundial.** En el marco del programa del FMAM sobre la capa de ozono, que respaldó la aplicación del Protocolo de Montreal en las economías en transición de Europa oriental y Asia central, se han conseguido reduc-

Recomendación

El FMAM debería examinar y racionalizar el número y objetivos de los programas operacionales teniendo en cuenta las enseñanzas aprendidas, con el fin de garantizar la coherencia y una orientación unificada en la búsqueda de beneficios para el medio ambiente mundial. Además, para garantizar resultados de calidad centrados en los beneficios para el medio ambiente mundial, el equipo del ERG2 recomienda que el FMAM haga un esfuerzo especial por utilizar el análisis científico como fundamento constante para la planificación y ejecución de los nuevos proyectos en todas las esferas de actividad. El análisis de diagnóstico transfronterizo (ADT) debería continuar siendo la base para facilitar acuerdos regionales sobre medidas para conjurar las amenazas a las aguas internacionales y para elaborar programas de acción estratégicos (PAE). El equipo del ERG2 recomienda además que este planteamiento se amplíe a la degradación de la tierra, que se va a convertir en una nueva esfera de actividad.

ciones significativas de las sustancias que agotan la capa de ozono. Dentro de sus programas sobre el cambio climático, el FMAM ha contribuido con gran eficacia a promover la eficiencia en el uso de la energía y ha logrado ciertos éxitos en el fomento de la energía renovable conectada a la red. En la esfera de actividad de la biodiversidad, el apoyo del FMAM ha mejorado constantemente los niveles de ordenación de las zonas protegidas mediante planteamientos basados en la participación. Las actividades respaldadas por el FMAM en relación con las aguas internacionales han contribuido de forma significativa a la aplicación de los actuales acuerdos mundiales y regionales que impulsan la protección y restauración de los ecosistemas marinos y de agua dulce. Los resultados conseguidos en la esfera de la degradación de la tierra han sido más modestos, debido a que las actividades afines se realizan fundamentalmente para conseguir objetivos relacionados con el cambio climático, la conservación de la biodiversidad y las aguas internacionales. No obstante, la evaluación comprobó que muchos proyectos atacaban de hecho las causas de la degradación de la tierra y desarrollaron la capacidad comunitaria para la ordenación sostenible de los recursos de tierras.

Es difícil determinar si los mencionados resultados han tenido o no efectos reales en el medio ambiente mun-

dial. Dada la existencia relativamente breve del FMAM y el limitado volumen de fondos puestos a su disposición, es poco realista esperar que sus resultados puedan detener o invertir las actuales tendencias hacia el deterioro del medio ambiente mundial. Lo que resulta claro es que el FMAM ha conseguido con sus proyectos resultados muy diversos e importantes —resultados que se pueden considerar como importantes indicadores de un proceso hacia el logro de futuros efectos ambientales positivos.

Relaciones del FMAM con las convenciones y convenios y con los países

El FMAM ha demostrado su capacidad de respuesta a las convenciones y convenios sobre el medio ambiente mundial, en particular en los casos en que se ha nombrado al FMAM como mecanismo de financiamiento — la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). La Estrategia Operacional y los programas operacionales responden a los objetivos y prioridades de las convenciones y convenios. El FMAM se ha mostrado también atento a las peticiones de las convenciones y convenios de ayudar a los países a cumplir sus obligaciones de presentación de informes. Ha habido problemas para determinar y especificar de qué forma debería responder el FMAM a la orientación más bien amplia de las convenciones y convenios y, de la

Recomendaciones

El FMAM debería plantearse con cautela el financiamiento de posibles nuevas rondas de actividades de apoyo para la misma convención o convenio. Todas esas actividades deben evaluarse para comprobar la eficacia con la que responden a la orientación ofrecida por la convención o convenio y a las necesidades del país. Es importante evaluar el uso de los informes, comunicaciones y programas de acción nacionales dentro de los marcos estratégicos para el programa nacional de desarrollo sostenible de un país y para las actividades de programación y preparación de proyectos del FMAM. En este contexto, el equipo del ERG2 recomienda también que el Consejo del FMAM examine la viabilidad de que cada país informe directamente a cada convención o convenio acerca de la eficacia y resultados de la ayuda del FMAM al país pertinente tanto para las actividades de apoyo como para los proyectos.

En su diálogo con cada convención o convenio, el FMAM debería tratar periódicamente de actualizar y aclarar las prioridades y compromisos existentes teniendo en cuenta cada nueva serie de orientaciones que reciba.

Recomendación

El FMAM debería continuar sus actuales esfuerzos por respaldar el desarrollo de la capacidad de los centros de coordinación de las operaciones, las estructuras nacionales de coordinación del FMAM y los talleres de diálogo con los países. Además, el equipo del ERG2 recomienda que la Secretaría del FMAM ayude a potenciar los centros de coordinación de las operaciones ofreciendo mejores servicios de información sobre la situación de los proyectos de la cartera y en ejecución. Con ese fin, el Consejo del FMAM debería asignar financiamiento especial, administrado por la Secretaría del FMAM, para contribuir a la organización de talleres periódicos de examen de la cartera del FMAM en los países, realizados por los centros nacionales de coordinación de las operaciones con participación de los centros de coordinación de la convención o convenio pertinente, los OE y las EEP.

misma manera, éstos se han visto obligados a determinar de qué manera se ajustan mejor esas respuestas en el contexto más amplio del desarrollo sostenible. No obstante, en los últimos años se ha observado un progreso considerable y alentador. Se necesitan estrechas consultas con las convenciones y convenios para conseguir que las prioridades actuales se entiendan claramente y para precisar hasta qué punto la orientación recibida en años anteriores se refleja en el conjunto actual de prioridades. Se recomienda también cierta cautela para aceptar posibles nuevas rondas de actividades de apoyo de la misma convención o convenio antes de que se haya evaluado la posible eficacia de las actividades de apoyo en curso.

En lo que se refiere a los países, se precisa una coordinación más estrecha entre los centros de coordinación del FMAM y los de las convenciones y convenios. Además, los países deben informar sobre las actividades financia-

das por el FMAM, no sólo sobre las actividades de apoyo, a las correspondientes convenciones y convenios. Debería apoyarse a los países para que incluyeran en su programa de trabajo los planes de acción/informes nacionales presentados a las convenciones y convenios.

En la evaluación se ha comprobado que en los países no hay una idea clara de lo que representa el FMAM; la visibilidad del FMAM es muy limitada, incluso cuando se trata de proyectos completamente financiados por él. **Es esencial que el FMAM mejore sus operaciones dentro de los países y consiga una mayor visibilidad mejorando para ello la comunicación y los productos de la información.** Si bien los talleres de diálogo con los países han permitido una mejor comprensión del FMAM, hay todavía una gran laguna informativa en lo que respecta al FMAM. Aunque se observaba una gran identificación con los proyectos del FMAM, muchos de éstos no parecían responder a la iniciativa de los países en lo que se refiere a la intervención de los coordinadores de las operaciones del FMAM. Muchas veces, quienes tomaban la iniciativa para la formulación de los proyectos eran los organismos de ejecución y sus principales puntos de enlace. Para coordinar las actividades del FMAM se necesita un mecanismo nacional más adecuado, basado en los centros de coordinación de las operaciones. Es también importante que el FMAM adopte las medidas necesarias para aumentar la capacidad de esos centros de coordinación, sobre todo en los países de tamaño pequeño y mediano. En lo que respecta a la información, si bien el sitio del FMAM en la Web es valioso, el FMAM no puede contar con que los países satisfagan sus necesidades principales de información recurriendo a esta única fuente. Son también imprescindibles los productos impresos, los CD-ROM y los medios audiovisuales.

Políticas y programas del FMAM

Los proyectos del FMAM se preparan, en general, con procedimientos basados en la participación. El equipo del ERG2 encontró pruebas de procesos adecuados de participación y de distribución de beneficios y efectos socioeconómicos positivos en varias iniciativas del FMAM realizadas en todas las esferas de actividad. No obstante, en la evaluación se ha comprobado que la **participación de las partes interesadas debería abordarse de forma**

más sistemática. Los proyectos del FMAM mejorarían si se abordaran más a fondo las cuestiones socioeconómicas y relacionadas con los medios de vida. La aplicación de procesos basados en la participación debe ir acompañada de la elaboración de indicadores apropiados de seguimiento para que se puedan resolver de manera más eficaz las cuestiones relacionadas con la participación y con la sostenibilidad.

Tanto el estudio sobre la fase experimental del FMAM como el primer Estudio sobre los resultados globales (ERG1) destacaron la importancia de una mayor claridad y una mejor orientación operacional sobre la forma de determinar los “beneficios ambientales mundiales” y los “costos incrementales”, en particular en lo que se refiere a las esferas de actividad de la biodiversidad y las aguas internacionales. En la presente evaluación se ha observado que, si bien la Secretaría del FMAM y los organismos de ejecución han progresado en la búsqueda de un planteamiento práctico para determinar los beneficios mundiales y los costos incrementales en el plano técnico, hay todavía confusión en los países y entre otras partes interesadas acerca de esas definiciones. **Debería darse gran prioridad a informar con mayor claridad a los países y a las partes interesadas en los proyectos sobre los beneficios mundiales y los costos incrementales.** Deben prepararse materiales de orientación operacional en los que se indique claramente cómo se deben definir los beneficios mundiales en el diseño de los proyectos y cómo se deben medir cuando se concluyan; con respecto a los costos incrementales, es imprescindible ofrecer orientaciones semejantes en las que

Recomendación

La Secretaría del FMAM debería organizar un grupo de trabajo interinstitucional con el fin de establecer una forma eficaz y sistemática de documentar la información sobre las consultas y participación de las partes interesadas, incluida la intervención de las comunidades indígenas, en los proyectos financiados por el FMAM

Recomendación

Para lograr una mejor comprensión de los costos incrementales convenidos y de los beneficios mundiales por parte de los países, el personal de los OE y las nuevas EEEP, en el ERG2 se recomienda que el documento del Consejo de 1996 sobre los costos incrementales (GEF/C.7/Inf.5) se utilice como punto de partida para un grupo de trabajo interinstitucional. Este grupo trataría de vincular los beneficios ambientales mundiales y los costos incrementales en un marco de negociación que los países asociados y el FMAM utilizarían para llegar a un acuerdo sobre dichos costos. Esto se comprobaría en algunos países, y se revisaría teniendo en cuenta la experiencia obtenida, antes de su difusión general como orientación práctica para los centros de coordinación de las operaciones, los OE y el personal de la Secretaría del FMAM.

se prevea la aplicación coherente del concepto por parte de los funcionarios de los países y otras partes interesadas en el proyecto.

En la evaluación se ha comprobado que a pesar de varias medidas adoptadas para racionalizar el ciclo de proyectos del FMAM, **hay todavía margen para mejorar el examen del FMAM y los procedimientos de tramitación, así como la gestión del proceso de examen de los proyectos.** Parece que hay posibilidades de reducir el tiempo necesario para la tramitación de los proyectos del FMAM, en particular los de tamaño mediano.

La Estrategia Operacional del FMAM incluye el principio siguiente: “Con el objetivo de maximizar los beneficios para el medio ambiente mundial, el FMAM hará hincapié en su función catalizadora y procurará tener un efecto multiplicador en la obtención de financiamiento de otras fuentes”. **Esta función catalizadora, que deberá conseguirse mediante la integración,**

Recomendación

En respuesta a las preocupaciones formuladas cuando se estableció el FMAM con respecto a la eficiencia en función de los costos, la rendición de cuentas de los servicios ofrecidos y la supervisión de los costos generales, el equipo del ERG2 recomienda dos medidas: i) establecer un conjunto estándar de tareas que deberán ser realizadas por los OE con los recursos procedentes de las cuotas y ii) adoptar un sencillo sistema de pago de cuotas basado en los resultados en que se ofrecerá a los OE dos o tres pagos escalonados a lo largo del proyecto y vinculados a determinados puntos de referencia de los proyectos.

cofinanciamiento y reproducción de las actividades del FMAM, debe ser objeto de atención más específica. En la evaluación se observa que los tres organismos de ejecución han realizado intentos razonables de incorporar las cuestiones del medio ambiente mundial en sus programas operacionales. En lo que respecta al cofinanciamiento, los resultados han sido más bien modestos. Entre los proyectos terminados que se han examinado durante la evaluación, unos pocos de ellos acaparan la mayor parte del cofinanciamiento generado. Los com-

promisos y esfuerzos de cofinanciamiento deben evaluarse de forma más sistemática y supervisarse en todas las fases del ciclo de los proyectos. Aun cuando la incorporación y el cofinanciamiento deban hacer sólo pequeños progresos, hay todavía posibilidades de reproducir los resultados. Como los proyectos terminados son pocos, es difícil determinar los efectos de esta reproducción.

Dentro de la cartera del FMAM, los proyectos de tamaño pequeño y mediano parecen haber tenido un éxito razonable y en muchas circunstancias quizá sea la mejor forma de emprender actividades nuevas e innovadoras. Estas opciones de financiamiento no sólo están en consonancia con las actividades de las ONG, sino también de los países pequeños, incluidos los pequeños Estados insulares. Con el aumento de la demanda de financiamiento del FMAM, **puede ser importante asignar financiamiento a proyectos de pequeño y mediano tamaño, como primer paso en la programación del FMAM hacia proyectos posteriores de más envergadura.**

En la evaluación se ha observado que a pesar de los datos alentadores sobre los esfuerzos del FMAM para conseguir la participación del sector privado, muchas oportunidades continúan todavía inexploradas y hay muchos obstáculos a una mayor intervención del sector privado en los proyectos del FMAM. En la presente evaluación **se concluye que hay argumentos convincentes para contar con el sector privado en una escala sustancialmente**

Recomendación

Cada OE y cada nueva EEEP deberá responsabilizarse de generar fondos adicionales para que los recursos del FMAM tengan un efecto multiplicador. Debería formularse una clara definición del cofinanciamiento y un conjunto de criterios estrictos al respecto para las diferentes categorías de proyectos del FMAM y circunstancias de los países. Debería hacerse hincapié en el monto total de cofinanciamiento adicional que se consideraría como un acuerdo de cofinanciamiento significativo y eficaz para cada proyecto, más que en la cifra del cofinanciamiento previsto de los programas en curso de un organismo y las contribuciones gubernamentales. Los niveles de cofinanciamiento deberán supervisarse y evaluarse anualmente a través del proceso interinstitucional de examen de la ejecución de los proyectos, y evaluarse en los informes finales sobre los proyectos. El seguimiento de la reproducción de las actividades productivas de los proyectos debería establecerse como actividad independiente dentro del FMAM.

Recomendación

El FMAM debería prestar más atención a la sostenibilidad y al potencial de reproducción en el diseño y ejecución de los proyectos. En particular, el equipo del ERG2 recomienda que el FMAM atraiga al sector privado de manera más eficaz en todas las fases del ciclo de los proyectos, lo que significa, entre otras cosas, conseguir que la Secretaría del FMAM cuente con personal especializado suficiente en este terreno. Debería tratar de crear un entorno propicio en que estrategias más específicas y orientadas al mercado y modalidades operacionales más amplias del FMAM permitan la interacción oportuna con el sector privado, lo que podría servir de base para la sostenibilidad a largo plazo de las actividades del FMAM.

mayor. La ratificación por parte del Consejo de una mayor participación del sector privado y una aceptación explícita de los riesgos correspondientes ayudarían a eliminar las incertidumbres existentes dentro del FMAM.

Mecanismos institucionales y relaciones del FMAM

Los resultados globales alcanzados por el FMAM demuestran la influencia de un esfuerzo de colaboración más amplia emprendido por varios interlocutores. Las experiencias operacionales y la competencia técnica de los tres organismos de ejecución y el considerable compromiso asumido por los gobiernos han contribuido de forma significativa al logro de estos resultados. La presencia activa de la Secretaría del FMAM dentro de éste ha respaldado enormemente el mantenimiento de una atención firme y disciplinada a las metas mundiales del FMAM, haciendo hincapié en la aplicación de su Estrategia Operacional y sus políticas. Además, si bien cada uno de los tres organismos de ejecución ha realizado diferentes tipos de contribuciones estratégicamente importantes al FMAM, ninguno de ellos parece tener una capacidad ambiental completa, una amplia credibilidad y aceptación internacional ni la capacidad operacional ne-

cesaria para desempeñar enteramente por su propia cuenta las funciones del FMAM. El equipo del ERG2 considera que el FMAM es un ejemplo particularmente alentador de cooperación interinstitucional constructiva. No obstante, si bien el sistema del FMAM ha conseguido resultados generales satisfactorios, **hay todavía posibilidades de conseguir una mayor aclaración de las funciones y responsabilidades institucionales de los socios del FMAM** al mismo tiempo que se continúa insistiendo en la asociación activa en todas las fases de las actividades operacionales del FMAM.

En primer lugar, es evidente la necesidad de robustecer el papel y la capacidad de dotación de personal de la Secretaría. Es preciso establecer un equipo de apoyo a los países, seguido de una cuidadosa evaluación de la programación de trabajo y de las repercusiones presupuestarias que las conclusiones y recomendaciones de esta evaluación pudieran tener para la Secretaría. En segundo lugar, los tres organismos de ejecución necesitarán una garantía a mediano plazo sobre los niveles de financiamiento, para mantener los compromisos institucionales y la capacidad de dotación de personal. En tercer lugar, los nuevos organismos de ejecución del FMAM en virtud de la política de ampliación de oportunidades deberán incorporarse cuidadosamente al FMAM para el desempeño de funciones en esferas de actividad

Recomendación

El FMAM debería gestionar el logro de beneficios para el medio ambiente mundial iniciando una evolución institucional hacia una cultura basada no ya en las aprobaciones sino en la calidad y en los resultados. Ello debería lograrse mediante un concepto de las asociaciones que amplíe el uso de grupos de trabajo interinstitucionales para abordar las cuestiones programáticas y normativas y que adopte prácticas más amplias de trabajo en equipo para respaldar la ejecución y evaluación de los proyectos.

específicas en las que hayan conseguido una experiencia técnica y operacional creíble. En cuarto lugar, hay que mejorar la aportación del STAP al ciclo de los proyectos. Se recomienda un atento examen de la forma en que se está utilizando la lista de expertos del STAP. En quinto lugar, el equipo de seguimiento y evaluación del FMAM debe reforzar su capacidad de difusión de la información y sus vínculos institucionales con los organismos de ejecución y los centros de coordinación de las operaciones para hacer posible una gestión adaptable en el plano de los proyectos, la gestión de la cartera en los programas y un proceso de continua mejora institucional. Por último, es adecuado y oportuno considerar la posi-

bilidad de reforzar sustancialmente el carácter institucional del FMAM. Son muchos los factores que justifican esta recomendación: las nuevas esferas de actividad y los nuevos programas operacionales, la ampliación de las relaciones con las nuevas convenciones y convenios y protocolos, la inclusión de nuevos socios institucionales, la necesidad de reforzar la coordinación en los países y las asociaciones con el FMAM, y la creciente demanda de fondos del FMAM.

El Consejo del FMAM deberá tomar medidas inmediatas para examinar cuál es la mejor forma de reforzar el carácter institucional del FMAM.

Recomendaciones

El Consejo del FMAM debería comprometerse a reforzar los recursos profesionales y capacidades de gestión de la Secretaría del FMAM en las siguientes áreas fundamentales:

- Establecimiento de una unidad independiente (equipo de apoyo a los países) con suficientes conocimientos regionales, dominio de idiomas y competencia para ofrecer a los centros nacionales de coordinación de operaciones, en estrecha colaboración con los OE y las EEP, orientación eficaz y puntual sobre políticas y procedimientos.
- Fortalecimiento de su capacidad para elaborar y comunicar modalidades operacionales que puedan atraer eficazmente al sector privado, entre ellas, el reclutamiento de personal especializado de ese sector y la concertación de cesiones en comisión de servicios de los OE y de la CFI o del sector privado externo.
- Solicitud de una iniciativa especial de planificación sobre los recursos humanos, en particular la programación del trabajo y las repercusiones presupuestarias, en relación con las funciones propuestas y crecientes de la Secretaría del FMAM para presentar al Consejo del FMAM recomendaciones más precisas acerca de las necesidades de personal.
- Contratación de una revisión externa de los sistemas actuales y necesidades futuras de gestión en la Secretaría del FMAM.

Con el debido respeto a la responsabilidad general de los OE en cuanto a la ejecución y evaluación de los proyectos, el Consejo del FMAM debería reforzar y ampliar las funciones de seguimiento y evaluación del equipo competente del FMAM, para que pueda ejercer una función de asociación provechosa en los exámenes intermedios y en las evaluaciones de los proyectos, en particular ofreciendo asesoramiento sobre los términos de referencia para los exámenes inter-

medios y las evaluaciones finales de los proyectos, contribuyendo al examen de cada uno de esos informes, analizando y compilando los resultados registrados en las evaluaciones de los proyectos y ofreciendo comentarios pertinentes a todos los asociados del FMAM.

Con el fin de reforzar el sistema establecido por el FMAM para efectuar aportaciones científicas y tecnológicas, el equipo del ERG2 recomienda que los miembros del STAP se nombren con mandatos escalonados, que se busquen en colaboración con los miembros del STAP posibles mecanismos para mejorar en el FMAM la utilización de los expertos científicos y técnicos de los países y que se recaben del STAP recomendaciones sobre los cambios más indicados para mejorar el sistema de examen de los proyectos y aumentar la utilidad de la lista de expertos.

Para favorecer la evolución del FMAM hacia una cultura institucional orientada a la calidad y a los resultados y para conseguir que se atiendan eficazmente las nuevas demandas planteadas al FMAM, el equipo del ERG2 recomienda que se fortalezca la estructura institucional del FMAM y que, con ese fin, el Consejo del FMAM considere la posibilidad de examinar las opciones disponibles para ello, entre ellas, la de dotar al FMAM de una condición jurídica independiente.

ADT	Análisis de diagnóstico transfronterizo
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CFI	Corporación Financiera Internacional
CNULD	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COP	Contaminantes orgánicos persistentes
EEEP	Entidad encargada de ejecutar los proyectos
ELO	Escala de logro de los objetivos
EPANB	Estrategias y planes de acción nacionales de biodiversidad
ERG1	Primer Estudio sobre los resultados globales del FMAM
ERG2	Segundo estudio sobre los resultados globales del FMAM
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
MYC	Metano de los yacimientos de carbón
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OE	Organismo de ejecución
PAE	Plan/programa de acción estratégico
PMA	Programa de Acción Mundial para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PO	Programa operacional
PPD	Programa de Pequeñas Donaciones
SABONET	Red Botánica de África Meridional
SACO	Sustancias que agotan la capa de ozono
STAP	Grupo Asesor Científico y Tecnológico (del FMAM)

INTRODUCCIÓN

El tema central del Segundo estudio sobre los resultados globales del FMAM (ERG2) es la evaluación de los efectos y resultados observados en el contexto de las cuatro esferas de actividades del FMAM —agotamiento de la capa de ozono, el cambio climático, la diversidad biológica y las aguas internacionales—, así como en relación con la degradación de la tierra, por sus vínculos con esas esferas. Otras áreas transversales incluidas en la evaluación son las referentes a la intervención de las partes interesadas y las cuestiones sociales.

En el ERG2 se analiza de qué forma las políticas, estructuras institucionales y mecanismos cooperativos del FMAM han facilitado u obstaculizado los resultados obtenidos hasta ahora. El análisis ha estado guiado por tres grandes temas: efectos de las políticas y programas del FMAM en los resultados; fortalecimiento de la capacidad de los países para conseguir beneficios para el medio ambiente mundial, y robustecimiento del FMAM para multiplicar ese tipo de beneficios.

Los recientes informes sobre los resultados de los proyectos han destacado la importancia de que el sistema del FMAM pase de una “cultura de las aprobaciones” a una “cultura orientada a los resultados”. En los términos de referencia del ERG2, por “resultados” se entienden los efectos, consecuencias o productos de los proyectos y programas. Por efectos se entienden los cambios (positivos o negativos) que se hayan conseguido con el proyecto o programa. Consecuencias son los cambios a más largo plazo derivados de una intervención, y productos son los logros inmediatos conseguidos al concluir el proyecto. Los resultados de las operaciones y los programas se definen en el contexto de Estrategia Operacional y los programas operacionales (PO) del FMAM.

A. Metodología

La metodología de evaluación adoptada por el equipo del ERG2 estaba basada en el estudio de la documentación existente sobre los resultados de los programas y



proyectos, consultas con los directivos y personal de los organismos de ejecución y visitas a los países, incluidas visitas sobre el terreno a los lugares de los proyectos y reuniones con funcionarios públicos, partes interesadas en los proyectos y representantes de ONG. Entre las principales fuentes de información para las evaluaciones del ERG2 se encontraban cuatro amplios estudios preparados por el equipo de seguimiento y evaluación del FMAM, en cooperación con los organismos de ejecución, acerca de la biodiversidad, el cambio climático, las aguas internacionales y la degradación de la tierra. Otra fuente muy importante fue una evaluación externa sobre el programa relativo a la capa de ozono.

Otras fuentes de información fueron las observaciones y conclusiones del primer Estudio sobre los resultados globales del FMAM (ERG1), los informes de evaluación de 41 proyectos terminados, los informes de ejecución de proyectos en curso y los informes anuales sobre ejecución de los proyectos preparados por los tres organismos de ejecución y la Secretaría del FMAM. El equipo del ERG2 recibió una lista de 95 proyectos regulares terminados al 30 de junio de 2000. Este grupo de proyectos ordinarios constituye aproximadamente el 28% de las aprobaciones (341, en total) de grandes proyectos durante el período de 1991-2000. Entre estos proyectos terminados, había 61 sobre los que se habían realizado ya evaluaciones; 41 de esos informes se entregaron al equipo del ERG2 cuando éste comenzó sus actividades. Por ello, la cohorte de proyectos del ERG2 integrada por proyectos terminados con evaluaciones de proyectos constituía aproximadamente el 12% del total de los proyectos aprobados por el FMAM al 30 de junio de 2000. El equipo del ERG2 utilizó también el método de escala de logro de los objetivos (ELO) para determinar la opinión de las partes interesadas sobre la participación, titularidad de los proyectos y procesos del FMAM (en el Anexo 3 se describe esta metodología con mayor detalle).

Un punto de partida importante fue el intento de verificar los resultados operacionales registrados. Se mantuvieron consultas con la administración y el personal en la sede y en varias oficinas de los organismos de ejecución en los países, con el STAP, con las secretarías de las convenciones y convenios y con algunas de las entida-

des internacionales encargadas de ejecutar los proyectos (EEEP) y con ONG y centros nacionales de coordinación de las operaciones del FMAM en seis reuniones subregionales.

El equipo del ERG2 realizó visitas a 11 países, en las que se llevaron a cabo entrevistas y reuniones con las principales partes interesadas así como visitas sobre el terreno a unos 23 proyectos del FMAM. El equipo decidió por su propia cuenta la selección final de los 11 países visitados: Argentina, Brasil, China, Jamaica, Jordania, Nepal, Rumania, Samoa, Senegal, Sudáfrica y Uganda. Se efectuaron visitas adicionales sobre el terreno a proyectos del FMAM en Bulgaria, Hungría, Kenya, Líbano, y Tanzania. Se realizaron consultas regionales con centros de coordinación de las operaciones del FMAM y ONG acreditadas ante el FMAM con ocasión de las visitas a Jamaica, Kenya, México, Rumania, Senegal y Tailandia. Se incluyeron varios países adicionales en el marco de las evaluaciones realizadas por el equipo de seguimiento y evaluación del FMAM durante los últimos años para disponer de material preparatorio para el ERG2 (véase el Cuadro 1 del Anexo 3). El equipo del ERG2 estuvo representado en la reunión de mayo de 2001 del Consejo del FMAM y su correspondiente consulta con las ONG, en la reunión de octubre sobre la reposición del FMAM que tuvo lugar en Edimburgo, y en la reunión del Consejo del FMAM en diciembre de 2001.

Las observaciones y conclusiones presentadas en este informe constituye la opinión independiente del equipo del ERG2.

B. Convenciones y convenios y mandato del FMAM

El Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, de 1985, con inclusión del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono de 1987, no fue respaldado inicialmente con financiamiento de los donantes. Por ello, sus enmiendas de Londres de 1990, que crearon un mecanismo específico de financiamiento, se consideraron como un gran avance en la ordenación del medio ambiente mundial. Este mecanismo de financiamiento, el Fondo Multilateral, recibió considerable apoyo financiero de los gobiernos de los países desarrollados.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), ambos negociados en paralelo con los preparativos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro en 1992, reconocieron la necesidad de mecanismos financieros internacionales para resolver los problemas del medio ambiente mundial.

Durante las negociaciones de la Cumbre para la Tierra (CNUMAD) y la Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, se presentaron varios argumentos en apoyo de mecanismos financieros específicos para cada nuevo acuerdo. A través de estos mecanismos, los países del Norte efectuarían contribuciones para ayudar a los países del Sur a aplicar las convenciones y convenios. Este innovador mecanismo de financiamiento para el Protocolo de Montreal se convirtió en un concepto atractivo que podía reproducirse en nuevas convenciones y convenios.

La idea de establecer muchos mecanismos de financiamiento en virtud de las diferentes convenciones y convenios suscitó bastante escepticismo e incluso oposición entre los países donantes, en parte por el temor a que se produjera una excesiva fragmentación institucional.

Surgió entonces otra propuesta: un posible mecanismo conjunto de financiamiento para varias convenciones y convenios.

El FMAM, creado en 1991, ofreció un posible medio de apoyo al CDB y la CMNUCC para contribuir a los esfuerzos de financiamiento y resolver las causas profundas de la degradación del medio ambiente mundial. De hecho, el FMAM fue la única nueva fuente de financiamiento internacional que surgió de todas las negociaciones paralelas durante los últimos años ochenta y primeros noventa. Tras prolongadas negociaciones, el FMAM se estableció como instrumento provisional con este fin.

Cuando la Convención y el Convenio se concluyeron en 1992, el FMAM fue aceptado por ambos como mecanis-

mo de financiamiento, inicialmente con carácter provisional. El FMAM se estableció en el Banco Mundial como programa experimental, mediante resolución de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial y disposiciones interinstitucionales conexas entre el PNUD, el PNUMA y el Banco Mundial. Un principio fundamental en el acuerdo internacional para establecer el FMAM fue que no debía convertirse en una nueva institución internacional, sino que utilizaría más bien las capacidades de las organizaciones internacionales ya existentes. El FMAM utilizaría para la elaboración y ejecución de los proyectos tres organismos de ejecución de comprobada competencia técnica dentro del sistema multilateral: el PNUD, el PNUMA y el Banco Mundial.

En 1994, el FMAM se reestructuró de conformidad con el *Instrumento Constitutivo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial Reestructurado*. El FMAM se convirtió en un mecanismo encargado de forjar la cooperación internacional y de financiar proyectos relacionados con cuestiones del medio ambiente mundial. Contaba con las siguientes entidades:

- **Asamblea:** Está formada por representantes de todos los participantes y i) examina las políticas generales y evalúa las operaciones del FMAM sobre la base de los informes presentados por el Consejo, ii) considera cuestiones relacionadas con la admisión de posibles miembros del FMAM y iii) analiza, para su aprobación por consenso, las enmiendas del Instrumento sobre la base de las recomendaciones del Consejo. La primera Asamblea del FMAM se celebró en Nueva Delhi (India) en abril de 1998. La segunda tendrá lugar en Beijing (China) en octubre de 2002.
- **Consejo:** Consta de 32 miembros¹ y se reúne dos veces al año con el objetivo general de elaborar, adoptar y evaluar los programas y políticas operacionales para las actividades de financiamiento del FMAM, de conformidad con el Instrumento y teniendo plenamente en cuenta los exámenes realizados por la Asamblea. El Consejo tiene la responsabilidad principal de examinar y aprobar el programa de trabajo.
- La **Secretaría del FMAM** está dirigida por el Funcionario Ejecutivo Principal/Presidente del FMAM y i)

aplica las decisiones de la Asamblea y del Consejo en coordinación con los organismos de ejecución, ii) coordina la formulación y supervisa la aplicación del programa de trabajo y iii) coordina las actividades de los programas con las secretarías de otros organismos internacionales competentes, en particular los de las convenciones y convenios relacionados con el FMAM.

- **Organismos de ejecución:** El PNUD, el PNUMA y el Banco Mundial preparan y realizan las actividades financiadas por el FMAM dentro de sus respectivas áreas de competencia.
- **Grupo Asesor Científico y Tecnológico (STAP):** Es un órgano de asesoramiento para el FMAM.

En mayo de 1999, el Consejo del FMAM amplió el número de organismos internacionales que pueden preparar y realizar directamente actividades financiadas por el FMAM de conformidad con la política de ampliación de oportunidades para las entidades encargadas de ejecutar los proyectos. Estas entidades son el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Banco Africano de Desarrollo (BafD), el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Después de posteriores decisiones del Consejo, se han incorporado al grupo de EEEP que pueden acogerse a la política de ampliación de oportunidades las siguientes instituciones: la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

El FMAM se ha convertido en una novedosa creación multilateral que engloba asociaciones en diferentes niveles y dimensiones, con ayuda del Consejo y la Secretaría del FMAM, y aprovecha las ventajas comparativas

de las diferentes entidades. El nivel más significativo de asociación es el existente entre la Secretaría del FMAM, el STAP y los tres organismos de ejecución —el PNUD, el PNUMA y Banco Mundial— dada la importancia de su papel en la evolución del FMAM y en la preparación y aplicación de actividades financiadas por el FMAM. Además, el Banco Mundial actúa como Depositario del Fondo Fiduciario del FMAM y ofrece apoyo administrativo a la Secretaría del FMAM.

En la misión del FMAM se declara lo siguiente:

“El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) es un mecanismo de cooperación internacional que tiene por objeto 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 esferas de la diversidad biológica, el cambio climático, las aguas internacionales y el agotamiento de la capa de ozono. Se encargarán también cuestiones relativas a la degradación de tierras, fundamentalmente la desertificación y la deforestación, en la medida



en que se relacionen con las cuatro esferas de actividad. En el cumplimiento de su misión, el FMAM respetará los principios operacionales clave basados en el Convenio y la Convención, el Instrumento Constitutivo del FMAM y las decisiones del Consejo”.

Así pues, la principal justificación del FMAM es financiar los costos incrementales de las medidas necesarias para mejorar el medio ambiente mundial. Se suponía que este principio debería aplicarse en un contexto que contribuya a las metas del desarrollo sostenible. Los organismos de ejecución deberían abordar estas dimensiones más amplias del desarrollo sostenible relacionando las actividades financiadas por el FMAM, a través de estrategias y programas de alcance nacional, con un marco de políticas para el desarrollo y el medio ambiente.

El FMAM tiene un programa de “esferas de actividad” específicas que establece un vínculo con los objetivos de una convención o convenio. Inicialmente, se designaron como esferas de actividad el cambio climático y la diversidad biológica. Una tercera, la relativa al agotamiento de la capa de ozono, suponía el apoyo en ese terreno a las economías en transición de Europa oriental y Asia central (países no incluidos en el mecanismo financiero del Protocolo de Montreal). Una cuarta esfera de actividad estaba relacionada con las aguas internacionales, sobre las que no se ha establecido ninguna convención, pero está vinculada con varias convenciones, convenios y acuerdos internacionales, regionales y subregionales. Se aprobó como cuestión transversal el problema de la degradación de la tierra. El Consejo del FMAM acordó en 2001 establecer esferas de actividad para la degradación de la tierra y para el nuevo convenio sobre contaminantes orgánicos persistentes (COP).

El FMAM se estableció con financiamiento procedente en buena parte de países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para que actuara como servicio común para mecanismos de financiamiento relacionados con diversas convenciones y convenios, tanto presentes como futuros. De acuerdo con sus principios operacionales, en cuanto mecanismo de financiamiento para la aplicación de la CMNUCC y el

CDB, el FMAM actuará bajo la orientación de las Conferencias de las Partes de la Convención y el Convenio, y deberá rendir cuenta ante ellas.

Así pues, el FMAM, único servicio de financiamiento existente para distintas convenciones y convenios, es ahora la principal fuente de financiamiento que respalda expresamente acuerdos ambientales internacionales. Desde su fundación, un objetivo clave del FMAM ha sido el de hacer de organismo catalizador para movilizar recursos de otras fuentes. Los mecanismos de cofinanciamiento con otros donantes pretendían complementar el financiamiento del FMAM para actividades relacionadas con el medio ambiente mundial. Se suponía que el FMAM no obtendría por sí mismo medios para financiar todos los objetivos perseguidos por las convenciones y convenios. Además, el cofinanciamiento sería también necesario para las actividades afines de desarrollo vinculadas con los proyectos del FMAM.

La Secretaría del FMAM recibió la responsabilidad de supervisar los progresos y resultados de los proyectos financiados por el FMAM. Los resultados se comunicarían al Consejo del FMAM y, a través de él, a todos los Países Miembros del FMAM.

Los resultados se señalarían también a la atención de las convenciones y convenios mediante los informes periódicos del Funcionario Ejecutivo Principal del FMAM a las Conferencias de las Partes de cada una de las convenciones y convenios. Además, los organismos de ejecución presentan con frecuencia a las Conferencias de las Partes informes generales independientes sobre sus programas institucionales. Estos informes incluyen normalmente información sobre las actividades ejecutadas por el FMAM. Los países no tenían que informar directamente a las convenciones y convenios acerca de las actividades del FMAM y sus resultados. En el Capítulo IV se examina más detalladamente este punto.

C. Contexto del desarrollo

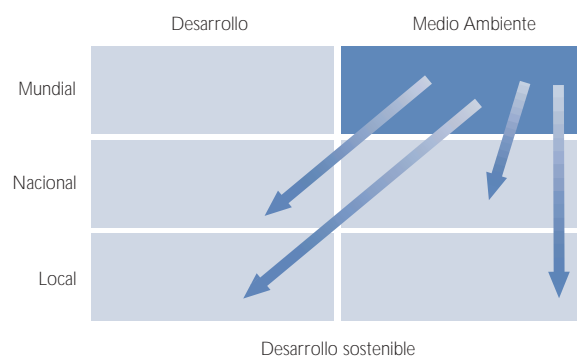
Los 13 programas operacionales del FMAM están inspirados en la Estrategia Operacional de 1996, con sus 10 principios operacionales (Anexo 5). En uno de los principios operacionales se observa que el FMAM “financia-

rá proyectos impulsados por los países sobre la base de las prioridades nacionales encaminadas a apoyar el desarrollo sostenible, según lo identificado en el contexto de los programas nacionales”.

El FMAM trata de conseguir beneficios para el medio ambiente mundial. Como la principal orientación de las convenciones y convenios a que presta servicio el FMAM es el medio ambiente mundial, sus programas operacionales deben estar relacionados con las aspiraciones económicas y sociales de los países en desarrollo y, en particular, sus prioridades nacionales y locales en materia de medio ambiente.

En las convenciones y convenios a que presta servicio el FMAM se prevé que el financiamiento de éste para el medio ambiente mundial debe estar asociado con las prioridades nacionales del desarrollo sostenible. Puede verse una representación gráfica en el diagrama siguiente:

Matriz de desarrollo sostenible y beneficios de alcance mundial



Tal como se especifica en las convenciones y convenios, hay considerables oportunidades para que las actividades del FMAM relacionadas sobre todo con cuestiones mundiales tengan también importantes efectos nacionales y locales. Además, las actividades del FMAM pueden servir para movilizar cofinanciamiento y conseguir repercusiones más amplias.

Cada una de las esferas de actividad ofrece posibilidades de explorar objetivos relacionados con los beneficios del desarrollo sostenible de alcance tanto nacional como local. Por ejemplo, la reducción de las emisiones de gases

de efecto invernadero permite también considerables ahorros de energía y una atmósfera más limpia, lo que redundará en beneficio de la salud pública. La protección de la biodiversidad de importancia mundial puede beneficiar también al sector turístico de un país y crear empleo y otros beneficios generadores de ingreso para las comunidades locales. La salvaguardia de las condiciones sanitarias de las aguas internacionales puede aumentar también los rendimientos de la pesca y mejorar la salud local.

Los objetivos de desarrollo sostenible se intentan conseguir a través de los programas ordinarios de los organismos internacionales de desarrollo, como el PNUD y el Banco Mundial, y por lo tanto ofrecen oportunidades para que las cuestiones del medio ambiente mundial se incluyan en los marcos de programación por países y sectores. Ello ofrece dos claras oportunidades: por un lado, los objetivos del FMAM podrían financiarse en el marco de los programas ordinarios de cada organismo; por el otro, cada uno de los organismos de ejecución podría solicitar cofinanciamiento para actividades asociadas con proyectos financiados por el FMAM.

D. Observaciones generales

Un punto de referencia importante para el ERG2, tal como se señala en sus términos de referencia, es si los proyectos financiados por el FMAM han llegado a producir resultados significativos. Aun cuando la cartera del FMAM es todavía muy joven, tanto el número creciente de proyectos terminados como los numerosos proyectos en curso registran logros cuantificables. El equipo del ERG2 comenzó su labor con algunos interrogantes críticos en este sentido, en particular el de si los resultados alcanzados hasta entonces serían lo bastante significativos como para justificar que el ERG2 recomendara la continuación del FMAM. Una parte considerable de la labor inicial del equipo del ERG2 con las distintas entidades del FMAM, así como en las visitas realizadas a los países y proyectos se centró en los resultados y efectos de las actividades financiadas por el FMAM. Ese es precisamente el tema del Capítulo III. Las relaciones del FMAM con las convenciones y convenios y con los países miembros se examinan en los Capítulos IV y V, respectivamente.

El FMAM se ha propuesto dos metas paralelas: incorporar los objetivos del medio ambiente mundial en los programas ordinarios de cada uno de los OE y generar cofinanciamiento de cada uno de los OE y otras fuentes para financiar las actividades del FMAM. Estos temas se analizan en el Capítulo VI. Las cuestiones y conclusiones sobre los programas y políticas de carácter más general que se analizan en el Capítulo VI comprenden también un examen de la participación pública y de las partes interesadas en las actividades del FMAM, así como otras cuestiones transversales. Los dos últimos capítulos se refieren a las cuestiones institucionales y administrativas, y en ellos se presentan las conclusiones y recomendaciones generales.

En todas sus actividades, el equipo del ERG2 tuvo siempre en cuenta el conjunto de recomendaciones presen-

tadas hace cuatro años por el ERG1, así como la actual respuesta del FMAM a las recomendaciones y sus informes a su Congreso sobre los progresos realizados. La lista completa de recomendaciones del ERG1, junto con un breve resumen preparado por el equipo de seguimiento y evaluación del FMAM para el ERG2 sobre la base de varios informes relativos a este tema presentados al Consejo del FMAM, se encuentra en el Anexo 6. El ERG2 ha considerado la mayor parte de las cuestiones planteadas por el ERG1. En varias áreas, se han realizado notables esfuerzos por aplicar ese primer conjunto de recomendaciones, y se han conseguido algunos progresos alentadores. No obstante, como se observa en posteriores capítulos de este informe, algunas de las conclusiones y recomendaciones fundamentales del ERG1 se refieren a cuestiones en que el FMAM continúa presentando todavía deficiencias.



En los años noventa se han producido importantes cambios mundiales. Desde el punto de vista ambiental, el decenio se ha caracterizado por la presencia de señales cada vez más inequívocas de degradación del medio ambiente mundial. El elevado crecimiento de la población y la aceleración del proceso urbanizador, junto con unos niveles más insostenibles de consumo de los recursos naturales han dado lugar a una grave contaminación del aire y de los suministros hídricos. Desde el punto de vista económico ha sido un período de integración mundial y de nuevas oportunidades de generación de ingresos, pero también de persistente pobreza y de creciente disparidad económica. El rápido crecimiento de Internet abrió nuevas formas de comunicación y amplió el acceso a la información, pero puso también de manifiesto la “brecha digital” entre quienes tienen acceso a la información y quienes no gozan de la misma suerte.

En lo que se refiere a los aspectos institucionales, en este decenio se registró el final de la Guerra Fría y la aparición de varias nuevas instituciones y acuerdos internacionales, en particular el Programa 21, las convenciones y convenios sobre el medio ambiente mundial y el FMAM, cuya función es precisamente prestar apoyo a esas convenciones y convenios. Por ello, la evaluación del FMAM y de sus efectos debe tener en cuenta los rápidos cambios registrados en el contexto en que ha tenido que moverse durante este decenio.

A. Tendencias ambientales²

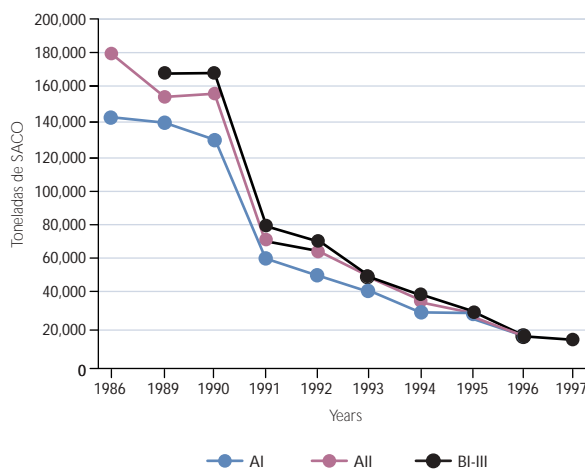
Al comienzo del decenio, había un temor creciente a que los rápidos cambios registrados en la composición de la atmósfera pudieran provocar transformaciones en la capa de ozono que protege la Tierra y en el clima de ésta. Al final del decenio, el primer temor se había conjurado, pues se consiguió un progreso espectacular en la reducción de las emisiones de sustancias que agotan la capa de ozono³.

En cambio, las inquietudes acerca de la situación del cli-

ma habían dado paso a una creciente certeza, respaldada por un amplio consenso científico internacional: El calentamiento del clima, los cambios en las pautas de las precipitaciones, el deshielo de los glaciares y la subida del nivel del mar podrían atribuirse, al menos en parte, a las emisiones de gases de efecto invernadero como consecuencia de las actividades humanas. El decenio de 1990 fue el más cálido registrado en la Tierra desde que se mantienen registros meteorológicos.

Las emisiones de gases de efecto invernadero, impulsa-

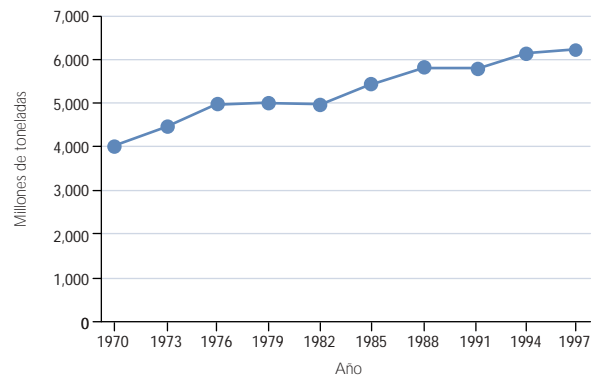
Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono en Europa oriental y Asia central



das por la creciente utilización de combustibles fósiles, han aumentado rápidamente en los pasados decenios. No obstante, en el de 1990, las emisiones mundiales de dióxido de carbono, el más importante de esos gases, crecieron más lentamente que antes, alcanzando un máximo de 6.400 millones de toneladas de carbono en 1997. Posteriormente, las emisiones han disminuido ligeramente⁴, pero los niveles de emisión están todavía por encima de lo que el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos considera sostenible.

Estas tendencias mundiales ocultaban una reducción espectacular de las emisiones debida a la contracción económica de Rusia y los países de Europa oriental, un considerable aumento de las emisiones en los países industriales occidentales (sobre todo los Estados Unidos) y un aumento más rápido de las emisiones de los países desarrollados.

Emisiones mundiales de carbono procedente de combustibles fósiles (1978-98)

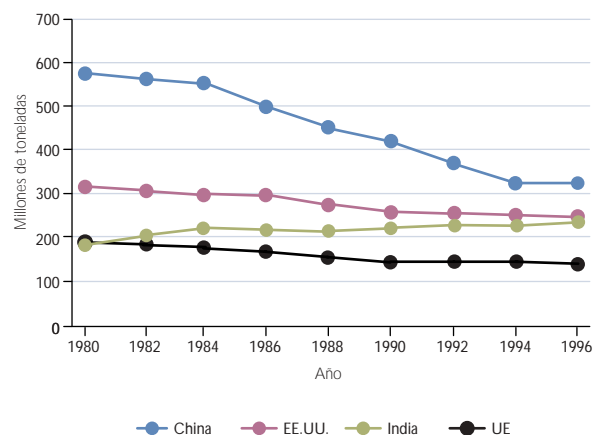


Aparte de las emisiones, hay pruebas de que muchas economías están comenzando a ser menos dependientes del carbono. El coeficiente mundial entre emisiones de carbono y producción económica bajó de forma constante durante el decenio de 1990, y las mejoras más espectaculares se lograron en China, que redujo este coeficiente más que ningún otro gran país⁵.

La degradación de los ecosistemas se aceleró en los años noventa, lo que puso en peligro su capacidad como fuente de alimentos, fibra, control de las inundaciones, reciclado de los nutrientes y otros innumerables servicios del ecosistema, incluida la conservación de la biodiversidad.

Los bosques, por ejemplo, cubren casi el 25% de la superficie terrestre del mundo y ayudan a mantener los suministros hídricos y a evitar la erosión. Ofrecen refu-

Indicador de intensidad del carbono, en algunos países



gio a dos tercios de las especies terrestres conocidas. Pero las superficies forestales se están destinando a otros usos, en particular en los países de bosques tropicales, a un ritmo aproximado de 130.000 kilómetros cuadrados al año. La extracción de madera se está registrando a tasas superiores a la de reemplazo en Canadá, Rusia, Australia y en la mayor parte de los países en desarrollo.

Casi el 30% de las grandes cuencas hidrográficas del mundo han perdido más de tres cuartas partes de su cobertura arbórea, lo que ha mermado la fiabilidad y calidad de los suministros hídricos y ha aumentado la probabilidad de inundaciones. Los bosques están cada vez más fragmentados, a medida que las carreteras abren acceso a desmontes para asentamientos, recolección de leña e invasión por especies no autóctonas y descomponen el hábitat en compartimentos que pueden ser demasiado pequeños para sustentar poblaciones de animales o aves viables. Hasta el final del decenio, la conversión de tierras, la explotación forestal y otras actividades humanas habían situado el 39% de los restantes ecosistemas forestales intactos en una situación de considerable riesgo de degradación⁶. Los bosques son también importantes depósitos de carbono, y los desmontes y la degradación forestal agregaron casi el 20% a las emisiones mundiales de dióxido de carbono, con lo que aumentó la probabilidad de cambio climático.

Los ecosistemas marinos y de agua dulce se vieron también sometidos a crecientes presiones. En Asia sudoriental y el Caribe, el turismo, la pesca destructiva, la contaminación de origen terrestre y otras presiones sometieron a casi el 70% de los ecosistemas de arrecifes de coral a un considerable riesgo de degradación⁷. En todo el mundo, las nocivas proliferaciones de algas en las zonas costeras aumentaron rápidamente. En el decenio de 1990 se registraron unos 700 incidentes de toxinas de algas con efectos negativos para la salud pública, las pesquerías o las aves, mientras que en el decenio de 1970 sólo habían sido 200⁸. El número de zonas hipóxicas, desprovistas de todo tipo de vida, aumentó en las aguas costeras próximas a las cuencas hidrográficas de agricultura intensiva o los grandes centros industriales. La incidencia de enfermedades entre mamíferos marinos y los arrecifes de coral ha aumentado dramáticamente.

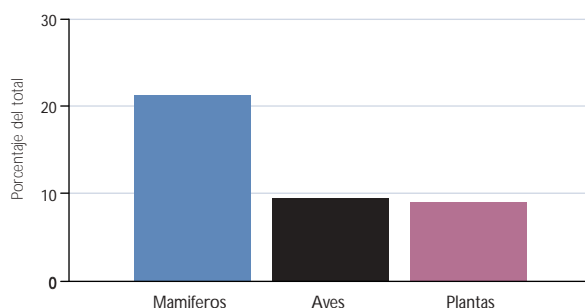
Casi 1.000 millones de personas encuentran en el pescado su fuente primaria de proteínas, pero las perspectivas de las pesquerías mundiales se deterioraron durante el decenio de 1990. Aproximadamente el 75% de las pesquerías marinas mundiales se consideraba en situación de riesgo, frente al 69% al final de los años ochenta⁹. Las flotas pesqueras mundiales adquirieron capacidad para capturar un 40% más de pescado de lo que pueden sustentar las grandes pesquerías oceánicas. El arrastre, método de pesca especialmente destructivo que rastrea los fondos marinos con redes pesadas, se extendió hasta cubrir un total aproximado de 15 millones de kilómetros cuadrados¹⁰.

Los ecosistemas de agua dulce se vieron sometidos a presión como consecuencia del volumen cada vez mayor de la extracción de agua, sobre todo para riego, y de otras grandes intervenciones humanas. El uso del agua creció dos veces más aprisa que la población, y a mediados del decenio de 1990 el 40% de la población mundial vivía en condiciones de estrés por déficit hídrico o escasez de agua. La fragmentación de los ecosistemas de agua dulce continuó aumentando con rapidez: en 1998 había en construcción unas 349 grandes presas en sistemas fluviales de todo el mundo, en muchos casos en ríos que atraviesan fronteras internacionales.

La producción de alimentos creció a grandes rasgos al mismo ritmo que la población, ya que se extendió el riego y los rendimientos continuaron mejorando. Por otro lado, los agroecosistemas tendrán problemas en el futuro como consecuencia de la disminución de los balances de nutrientes, la erosión del suelo y el uso excesivo de los recursos hídricos subterráneos. La superficie ocupada por los cultivos transgénicos aumentó rápidamente al final del decenio, pasando de 1,7 millones de hectáreas en 1996 a 40 millones en 1999.

Durante el decenio de 1990 un número récord de tipos de plantas y animales se vieron sometidos a la amenaza de extinción, entre ellos, 1.096 especies de mamíferos (24% de las especies conocidas), 1.107 especies de aves (11%) y 25.971 especies de plantas (10%).

Especies amenazadas (1990 – 1999)



Las presiones sobre el medio ambiente son resultado de numerosas actividades humanas, pero en definitiva proceden de las necesidades de una población en aumento y del crecimiento todavía más rápido del consumo de recursos naturales. La población mundial creció aproximadamente 700 millones de personas (13%) en el decenio de 1990, aun cuando la fecundidad media disminuyó notablemente en los países en desarrollo, en los que se pasó de 3,4 nacimientos por mujer en 1990 a 2,9 en 1999. Las áreas urbanas se expandieron, y registraron un crecimiento de más de 50 millones de habitantes al año. Los gastos de los consumos de los hogares aumentaron un 40% en los años noventa; el porcentaje correspondiente a los países de ingreso alto se mantuvo en torno al 80% del total mundial. No todo el consumo repercutió directamente en presión ambiental, pero el uso de los recursos naturales ha continuado aumentando. Por ejemplo, el uso de energía en el mundo subió un 17% entre 1987 y 1997; el de electricidad creció un 32%. El número de automóviles de pasajeros alcanzó un total de 500 millones en todo el mundo, lo que representó un aumento del 25% con respecto al comienzo del decenio.

B. Tendencias económicas y sociales

Con el final de la guerra fría y la transición gradual de la planificación centralizada a la economía de mercado, la expansión mundial y la integración de los mercados se aceleraron en el decenio de 1990. La inversión extranjera directa se multiplicó por más de cuatro, pasando de US\$200.000 millones en 1990 a US\$884.000 millones en 1999. Los países en desarrollo recibieron parte de estas inversiones (en el caso de los países de ingreso mediano y bajo, las cifras son US\$24.000 millones en

1990 y unos US\$185.000 millones en 1999), pero la mayor parte se concentró en un pequeño número de países. La inmensa mayoría de los países en desarrollo se benefició poco o nada de las inversiones extranjeras directas. Durante el mismo período, los flujos mundiales de capital se duplicaron con creces, alcanzando un 18,3% del PIB mundial en 1999. El comercio de bienes y servicios subió durante ese decenio del 39% al 52% del PIB mundial. La importancia económica de los mercados financieros mundiales, y de las grandes compañías multinacionales, siguió creciendo. En parte como consecuencia de esta globalización de la actividad económica, la producción aumentó, y durante ese decenio los países en desarrollo crecieron un 3,2% y los países de ingreso alto un 2,3%.

Un factor que contribuyó a la integración mundial fue el creciente poder de las tecnologías de la información y la comunicación y el rápido crecimiento de Internet. Durante el decenio de 1990, la “revolución digital” promovió una amplia disponibilidad de información y estableció nuevas formas de comunicación y de comercio. Al final del decenio, prácticamente todos los países estaban conectados con Internet, aunque el acceso y los costos continúan siendo muy desiguales entre los países.

Ni los beneficios de esta prosperidad creciente —ni los medios para conseguirla— se compartieron de forma equitativa. Al final del decenio, el mundo desarrollado contaba con una quinta parte de la población mundial y tres cuartas partes de la producción económica. La brecha entre el ingreso medio de un país industrial y el de un país en desarrollo pasó de US\$16.873 en 1990 a US\$18.375 en 1997.

Se estima que 1.500 millones de personas (38% de quienes viven en zonas rurales) carece todavía de acceso a agua potable. La pobreza sigue siendo un fenómeno generalizado: más de 1.000 millones de personas viven con menos de US\$1 al día y más de 2.700 millones con menos de US\$2 al día. Además de la privación material, los pobres sufren también una mayor vulnerabilidad, exclusión social y exposición a riesgos ambientales. Entre las muchas enfermedades graves a que se ven expuestos todos los países, la epidemia del SIDA ha llegado

a infectar a uno de cada 100 adultos en todo el mundo. El 66% de la población VIH-positiva vive en África al sur de Sahara y los países de esta región han tenido que soportar costos humanos y económicos devastadores.

A pesar de estas crecientes necesidades, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) bajó del 0,3% del PIB mundial en 1990 al 0,2% en 1999, lo que representa un total de US\$48.500 millones. En este decenio se produjo también un significativo desplazamiento de la AOD disponible de los países en desarrollo hacia las economías en transición.

La globalización ha creado nuevas oportunidades económicas para los países en desarrollo, al mismo tiempo que ha aumentado la vulnerabilidad de muchas comunidades pobres. Estas comunidades, devastadas fácilmente por fuerzas que escapan a su control, como los desastres

naturales, son también vulnerables a perturbaciones causadas por la inestabilidad de los flujos de capital y el mayor interés de las políticas gubernamentales en una explotación más intensiva de los recursos naturales. Las comunidades pobres tienen cada vez menos acceso a los recursos hídricos, forestales y costeros, a pesar de su gran dependencia económica con respecto de esos recursos naturales.

En el contexto de un mundo en proceso de rápido cambio y de un constante deterioro de las condiciones ambientales mundiales, el papel del FMAM es decisivo. Al mismo tiempo, dado su origen relativamente reciente y sus recursos comparativamente modestos, no es realista prever que el FMAM pueda, por sí solo, cambiar las tendencias del medio ambiente mundial. Éste es el contexto en que el ERG2 ha considerado su labor de evaluación.

EFFECTOS DE LOS PROGRAMAS, RESULTADOS Y POLÍTICAS

El equipo del ERG2 recibió la petición expresa de evaluar los efectos de los programas y otros resultados, habida cuenta de la madurez creciente de la cartera del FMAM. Para ello, el equipo recurrió sobre todo a las siguientes fuentes de información:

- Los puntos de partida para la evaluación fueron cuatro estudios sobre programas realizados para el ERG2 por el equipo de seguimiento y evaluación de la Secretaría del FMAM, con personal de los tres organismos de ejecución (OE) y ayuda de consultores externos, y un quinto documento, una evaluación externa del programa sobre la capa de ozono.
- Se utilizaron informes de evaluación de proyectos terminados e informes y documentación de los OE referentes a los proyectos en curso para evaluar y complementar las conclusiones de los estudios sobre programas.
- Se utilizaron también las visitas a los países y proyectos y las consultas regionales realizadas por el equipo del ERG2 para evaluar y complementar las conclusiones de los estudios sobre programas.
- La evaluación se basó también en las entrevistas mantenidas con los OE, el STAP y las secretarías del CDB, la CMNUCC y la CNUCLD.

El equipo del ERG2 ha observado varias limitaciones en los datos e informaciones disponibles. En primer lugar, debido a la falta de datos de referencia, los estudios sobre programas tuvieron dificultades para incluir resultados cuantificables relativos a los efectos del FMAM en el medio ambiente mundial, sea de proyectos terminados o de actividades en curso. En segundo lugar, sólo un número relativamente pequeño de proyectos (95) están ya terminados. De ellos, el ERG2 pudo disponer de 41 informes de evaluación. Por ello, el análisis del ERG2 sobre los proyectos terminados representa aproximada-



mente el 12% de la cartera total. Una tercera limitación es la dificultad de medir los efectos de proyectos más antiguos (los aprobados durante la fase experimental) debido a la falta de datos sobre los efectos. Además, todavía no se ha elaborado en el FMAM una definición operacional clara del concepto de beneficios para el medio ambiente mundial. Sin una definición clara, es difícil obtener mediciones precisas de los efectos que las actividades del FMAM puedan tener en el medio ambiente mundial.

Al informar sobre los efectos de los proyectos del FMAM, el equipo del ERG2 se ha centrado sobre todo en la función del FMAM. De hecho, los proyectos del FMAM suponen asociaciones estratégicas entre los OE, los gobiernos, las instituciones nacionales, las ONG, las comunidades y entidades del sector privado. Los proyectos están financiados en parte por el FMAM y cofinanciados por gobiernos y otros organismos de apoyo o empresas de los sectores público y privado. Al examinar los efectos de los proyectos del FMAM, en el informe no se reconoce expresamente lo que corresponde a cada una de las organizaciones asociadas (en especial, los gobiernos). No obstante, lo que se pretende indicar es que el crédito debe compartirse entre todas las partes que han intervenido.

A. Capa de ozono: Efectos y resultados

En el pasado decenio, el FMAM ha comprometido US\$138 millones para ayudar a la eliminación gradual de las sustancias que agotan la capa de ozono (SACO) en los países con economías en transición. Estos países no podían recurrir al Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal, que sólo puede ayudar a los países en desarrollo. Las inversiones del FMAM, junto con el cofinanciamiento previsto por un total de US\$67 millones, han respaldado 121 subproyectos en 17 países.

El programa del FMAM para la protección de la capa de ozono ha contribuido de forma inequívoca a ayudar y catalizar la reducción gradual de las SACO en las economías en transición. En 1999, seis países habían cumplido sus obligaciones en el marco del Protocolo de Montreal; se prevé que otros seis lo hagan no más tarde de 2003. En 1999 el consumo de SACO en los 14 países con amplia experiencia de aplicación de este tipo de pro-

yectos había descendido más del 90%, pasando de aproximadamente 190.000 toneladas a menos de 15.000 toneladas al año¹¹. El mayor descenso absoluto tuvo lugar en Rusia, que había representado más de dos tercios de la producción y consumo de SACO entre las economías en transición que reciben apoyo del FMAM.

El programa del FMAM utilizó un planteamiento orientado a sectores enteros y elaboró estrategias integradas para los países. En comparación con iniciativas semejantes de reducción gradual en los países en desarrollo con apoyo del Fondo Multilateral, que inicialmente se centraron en microproyectos, hay pruebas convincentes de que los esfuerzos del FMAM han conseguido los resultados previstos. El total de la reducción del consumo de SACO superó las 175.000 toneladas, y todos los países receptores han registrado reducciones significativas. El programa del FMAM ha sido también relativamente eficiente, en gran parte por su estrategia orientada a sectores y países: según datos sobre las reducciones directas y verificadas, el costo medio ha sido de US\$7,5 por kilogramo de reducción.

Según el informe de la evaluación externa sobre el programa del ozono, las reducciones verificadas que podrían atribuirse directamente a las inversiones del FMAM representan el 27% del total de las reducciones conseguidas hasta 1999¹². La desaceleración económica y el proceso de transición, así como la preparación de los países para su adhesión a la Unión Europea, contribuyen de forma sustancial a estas reducciones. No obstante, el estudio de evaluación externa atribuye al programa del FMAM una función catalizadora que ha permitido incrementar las reducciones mediante el financiamiento de actividades de fortalecimiento institucional que influyeron en los compromisos de los países receptores. Entre esas actividades se incluían la elaboración de marcos legislativos, la mejora del intercambio de información y la realización de campañas de sensibilización pública. Una visita sobre el terreno del ERG2 a Bulgaria pudo comprobar las conclusiones del informe de evaluación externa en ese país (véase el Recuadro 3.1), y el equipo del ERG2 está en general de acuerdo con las conclusiones generales del informe.

Recuadro 3.1 Eliminación gradual de los gases que agotan la capa de ozono en Bulgaria

Este proyecto del FMAM ejecutado por el Banco Mundial alcanzó su objetivo —Bulgaria cumple ahora con sus obligaciones en el marco del Protocolo de Montreal— y ha llegado incluso a superar su meta de reducción de 334 toneladas de “potencial de agotamiento del ozono” (PAO). Lo logró contando con la colaboración del gobierno, recurriendo a los sectores clave de la economía, incluida una amplia actividad de desarrollo de la capacidad, y realizando campañas innovadoras de sensibilización de la opinión pública. El consumo pasó de 1.360 toneladas PAO/año en 1992 a una eliminación prácticamente completa de las sustancias contenidas en los Anexos A y B en 1998; gran parte de los efectos se hicieron ya patentes durante la fase de planificación del proyecto.

El proyecto contó con 11 subproyectos orientados específicamente a conversiones técnicas en las empresas relacionadas con tres sectores económicos concretos. Contó con el pleno apoyo del Ministerio del Medio Ambiente, que creó y capacitó un grupo de estudio integrado por tres personas. El proyecto preparó también a 1.500 técnicos y funcionarios de aduanas y ayudó a establecer puntos fronterizos con equipo de detección de las sustancias que agotan la capa de ozono con la doble finalidad de aplicar la decisión de 1996 que prohibía las importaciones y de impedir el contrabando. Una campaña de sensibilización pública llevada a cabo por ONG se centró en los adolescentes, y utilizó murales, adhesivos, concursos de pintura y conciertos de música juvenil, y encontró acogida en programas de televisión y de radio en todo el país. Una vez finalizado el proyecto del FMAM, el Ministerio del Medio Ambiente prosigue las iniciativas de reducción de esas sustancias con apoyo de los donantes.

El equipo considera que, en general, i) el FMAM ha tenido en cuenta y ha respaldado el Protocolo de Montreal, ii) el FMAM ha contribuido de forma significativa a alcanzar reducciones apreciables de las SACO, y iii) el FMAM ha ayudado materialmente a las economías en transición a cumplir las obligaciones contraídas en el marco del Protocolo de Montreal.

B. Capa de Ozono: Cuestiones relacionadas con los programas y las políticas

Los esfuerzos de reducción de las SACO financiados por el FMAM tropezaron con una serie de problemas. La aplicación se retrasó en algunos casos por la inestabilidad económica dentro de los países receptores o debido al tiempo necesario para que los países ratificaran la Enmienda de Londres del Protocolo de Montreal. El programa encontró también problemas para actualizar el sector de servicio de los refrigeradores en la mayor parte de los países, por falta de sustitutos que pudieran utilizarse con el equipo existente. Los esfuerzos realizados hasta ahora se han centrado en las sustancias previstas en el Anexo A y B, pero las economías en transición tienen también compromisos de limitar el consumo de hidroclorofluorocarbonos (HCFC) y bromuro de metilo.

Se necesitarán nuevos esfuerzos para hacer realidad esos compromisos.

A pesar de tales problemas, las actividades del FMAM relacionadas con las SACO han contribuido en general a alcanzar el objetivo del FMAM, es decir, la observancia del Protocolo de Montreal. Entre las enseñanzas aprendidas figuran la importancia del compromiso nacional con la meta de la reducción gradual y el valor de los planteamientos integrados¹³. Por ejemplo:

- Los países adoptaron formalmente los programas nacionales, y las donaciones del FMAM se estructuraron de tal forma que contribuyeran al cumplimiento del compromiso nacional.
- Los programas de alcance nacional estaban integrados con estrategias orientadas a sectores específicos.
- Las medidas de eliminación gradual se complementaron con esfuerzos de fortalecimiento de la capacidad encaminados a eliminar los obstáculos económicos, políticos y jurídicos y trataron de reforzar las instituciones clave, como los servicios aduane-

ros. También fue importante el papel de la formulación de políticas.

Algunos de estos planteamientos, como las estrategias sectoriales, están siendo adoptados por el Fondo Multilateral que trata de impulsar el cumplimiento del Protocolo de Montreal en los países en desarrollo. Debido a la semejanza entre los problemas de las SACO y los de los contaminantes orgánicos persistentes, estas enseñanzas y estrategias podrían aplicarse también en las nuevas esferas de actividad del FMAM.

Una enseñanza más general es la que se refiere al marco de políticas del FMAM dentro del cual tuvo lugar el programa de reducción de las SACO. El equipo del ERG2 encontró pruebas de que el programa, si bien fue eficaz, podría haber resultado más eficiente si se le hubiera permitido utilizar instrumentos económicos en toda la cartera de proyectos, y no sólo para las pequeñas y medianas empresas. En particular, el uso de fondos del FMAM para ofrecer incentivos a la intervención gubernamental o para garantizar el riesgo de la inversión podría haber acelerado los compromisos gubernamentales y alentado una intervención más rápida de las distintas autoridades. Esta comprobación puede ser también válida para otras esferas de actividad del FMAM, en particular quizá en lo que se refiere a los proyectos sobre el cambio climático y a una participación más plena del sector privado en todas las esferas de actividad. De todas formas, cada gobierno tenía, dentro del programa aprobado para el país, un margen relativamente amplio de discreción para utilizar los fondos del FMAM para la reducción de las SACO, lo que pudo haber ejercido un importante efecto catalizador del compromiso nacional y pone de relieve el valor estratégico de las políticas del FMAM que otorgan un protagonismo más directo a los gobiernos.

Ahora, cuando todos los proyectos están en fase de ejecución y los ob-

jetivos se han logrado en buena medida, los esfuerzos del FMAM para la reducción de las SACO en relación con las sustancias contenidas en los Anexos A y B están disminuyendo, mientras que continúa el apoyo a la eliminación del bromuro de metilo y los HCFC.

C. Cambio climático: Efectos y resultados

Desde el comienzo del FMAM, se han aprobado 270 proyectos sobre el cambio climático en 120 países con un valor total aproximado de US\$1.000 millones, y un cofinanciamiento previsto de US\$5.000 millones.

Entre los 43 proyectos terminados o que llevaban al menos dos años de ejecución para el 30 de junio de 2000, 19 se encontraban en Asia, 12 en Europa oriental, ocho en África y cuatro en América Latina.

La cartera de proyectos del FMAM sobre el cambio climático ha registrado una gran variedad de planteamientos para promover la eficiencia en el uso de energía y la energía renovable. Inicialmente los esfuerzos se centraron en el desarrollo y demostración de las tecnologías, pero los proyectos más recientes se han orientado sobre todo al desarrollo de los mercados, la demostración de modelos económicos sostenibles, mecanismos de financiamiento o incentivos impulsados por la demanda.



El equipo del ERG2 ha podido comprobar que los efectos de los proyectos dentro de la esfera de actividad del cambio climático tardan en manifestarse, ya que hasta ahora sólo se ha terminado una pequeña parte de la cartera (28 proyectos). No obstante, el equipo considera que se han logrado resultados importantes en varias esferas específicas que se describen a continuación. Ha observado también que los proyectos del FMAM dentro de esta esfera de actividad han conseguido importantes efectos indirectos. Entre ellos cabe señalar la mayor conciencia y comprensión, estimulada por el FMAM, acerca del cambio climático en muchos países visitados por el equipo del ERG2; un mayor conocimiento de las tecnologías específicas por parte de los responsables de las políticas, las instituciones de financiamiento, las empresas del sector de la energía, los inversionistas y las ONG, como consecuencia de los compromisos del FMAM, y las decisiones de inversión o medidas normativas impulsadas por un mayor nivel de sensibilización y confianza.

Desarrollo y demostración de tecnologías

Un ejemplo logrado de desarrollo y demostración de tecnologías ha sido el desarrollo de recursos de metano de los yacimientos de carbón en China. El proyecto (*Aprovechamiento de los recursos de metano de los yacimientos de carbón*) elaboró varios métodos para aprovechar el metano de los yacimientos de carbón, lo que hizo posible su comercialización en China. Además de su amplia reproducción en China, esta tecnología se enseña ahora en los centros universitarios y se ha difundido ampliamente a través de conferencias internacionales, lo que ha influido en las prácticas de otros países (véase el Recuadro 3.2).

Otro caso positivo de desarrollo de tecnologías ha sido la adaptación de los sistemas de gasificador/turbina de gas para quemar combustibles de biomasa, junto con las técnicas asociadas para recoger y manejar esos combustibles, en Brasil. Esta tecnología podría permitir multiplicar por más de cinco la generación de energía en comparación con las plantas convencionales de biomasa. Dos proyectos, uno de ellos (*Proyecto integrado de gasificación de biomasa y generación de energía*) basado en las astillas de madera y otro (*Generación de energía a partir de la biomasa: bagazo y*

desechos de caña de azúcar) en el bagazo y los desechos de la caña de azúcar, han situado esta tecnología en el umbral de la demostración comercial en Brasil (véase el Recuadro 3.3), y actualmente se está reproduciendo en una planta del Reino Unido.

La demostración de nuevas tecnologías renovables conectadas a la red se ha registrado en varios países, pero el que ha conseguido mayores efectos directos e indirectos ha sido la India (casi 1.000 MW). Otros ejemplos de tecnologías renovables son la energía de biogás procedente de plantas de tratamiento de aguas residuales o vertederos en la India y Jordania, energía eólica en la India y energía basada en el bagazo en Mauricio. En este último país, el proyecto de bioenergía del azúcar, del FMAM, estimuló una significativa participación del sector privado en el sector de la energía.

Los sistemas fotovoltaicos solares fuera de la red para la electrificación rural comprenden la mayor parte de la cartera de proyectos del FMAM para el cambio climático. Se han instalado unos 18.000 sistemas, pero este logro es pequeño en relación con los 600.000 sistemas cuya instalación está prevista cuando haya terminado la aplicación de los 23 proyectos de energía fotovoltaica solar financiados por el FMAM. Además, varios modelos prometedores de crédito para empresas y consumidores en relación con la energía fotovoltaica solar están registrando resultados favorables, con buenas perspectivas de reproducción en mayor escala. Se han conseguido progresos en lo que respecta a una mayor sensibilización y mejora de las normas técnicas en varios países. En algunos de ellos se han conseguido modestas mejoras en la planificación y políticas de electrificación rural. La elaboración de planes de microfinanciamiento para los hogares rurales es una característica común de esos proyectos, y estos planes han ayudado a impulsar el mercado en las zonas rurales.

Enfoques orientados al mercado

Los proyectos respaldados por el FMAM consiguieron desarrollar o promover los mercados de iluminación, refrigeradores, motores eléctricos y otros productos y sistemas con uso eficiente de la energía en varios países. El éxito más notable en ese sentido ha correspondido a

Recuadro 3.2 Desarrollo y comercialización de la tecnología en China

Este proyecto, ejecutado por el PNUD con financiamiento de US\$10 millones del FMAM, se proponía ayudar a proteger el medio ambiente local y mundial demostrando técnicas y tecnologías adecuadas para reducir las emisiones de metano procedentes de las minas de carbón y sensibilizando a las autoridades nacionales y locales. El proyecto demuestra claramente de qué forma el financiamiento del FMAM ha ayudado a introducir y difundir innovaciones, lo que ha dado lugar al establecimiento de una empresa comercial viable con capacidad de competir en el plano internacional. Ha permitido también instaurar un marco de políticas para orientar el desarrollo y uso del metano de los yacimientos de carbón (MYC) en China.

Antes del proyecto, se consideraba que el metano era un inconveniente molesto, y se utilizaba sólo una pequeña cantidad para fines industriales y domésticos. Las tecnologías para la recuperación, exploración y producción del MYC brillaban por su ausencia, lo mismo que un marco normativo para la recuperación del metano. El planteamiento adoptado por el proyecto consistió en extraer el metano de los yacimientos de carbón en vez de emitirlo a la atmósfera y aumentar las emisiones de gases de efecto invernadero. Se utilizaron dos métodos: el relleno vertical y el relleno horizontal.

Los beneficios resultantes de esta iniciativa, que alcanzó casi todos sus objetivos declarados, fueron entre otros los siguientes:

- Un aumento considerable de la tasa de recuperación de metano de los yacimientos de carbón, que pasó del 40% al 70%.
- Un aumento del número de hogares que utilizan metano para cocinar mediante la producción de un volumen adicional de 25 m³/año para cada uno de los 22.000 hogares afectados, y el uso de calderas de cinco toneladas, que podrían satisfacer las necesidades de 165.000 hogares
- Aumento de los ingresos procedentes de las ventas de gas (25 millones de yuan/año en Tiefa y 12 millones de yuan/año en Songzao).
- Designación del MYC como prioridad nacional en los planes de desarrollo de China y alusión al mismo en los discursos sobre políticas relacionadas con el medio ambiente y la energía.
- Inclusión de la recuperación del MYC en el programa de estudio de los colegios técnicos y universidades.
- Formación de la China United Coal-Bed Methane Corporation, con capacidad para dirigir los programas nacionales de este sector.
- Sustancial mejora de la calidad del aire y de la seguridad en las zonas y ciudades mineras, y eliminación casi completa de las explosiones de gas de las minas.
- Demostración y dominio de las tecnologías mejoradas para la evaluación de recursos, exploración y utilización del metano y desarrollo de nuevas técnicas que se han difundido a otros países mediante actividades de capacitación y talleres.
- Desarrollo de capacidad suficiente para impulsar el proceso a escala comercial: la compañía minera Tiefa ha logrado atraer fondos de la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC) y está interesada en encontrar nuevo apoyo para ampliar sus operaciones a la capital de la provincia, Shenyang.

Recuadro 3.3 Preparar el camino para la energía de la biomasa en Brasil

Dos proyectos independientes ejecutados por el PNUD en Brasil han contribuido a preparar el camino para la comercialización de una nueva tecnología de la energía de la biomasa, que podría tener repercusiones de alcance mundial. Esta tecnología supone la gasificación de la biomasa —astillas de madera de plantaciones de árboles de rápido crecimiento en uno de los proyectos; bagazo y desechos agrícolas de caña de azúcar, en el otro— y la combustión de los gases resultantes en una turbina de gas de gran eficiencia para generar energía eléctrica. Los proyectos se llevaron a cabo en un momento en que el interés por la energía de la biomasa y la preocupación por las cuestiones climáticas no eran muy elevados en Brasil. Por ello, las donaciones del FMAM fueron fundamentales para atraer a grandes entidades del sector privado —una importante compañía hidroeléctrica, CHESF, y el sector de la caña de azúcar, a través de su cooperativa Copersucar— para que se interesaran por una tecnología todavía sin comprobar.

Los dos proyectos consiguieron varios resultados positivos. Resolvieron prácticamente todos los problemas de integración de tecnologías y sistemas, incluido el desarrollo y comprobación del equipo para extraer, secar y suministrar los combustibles procedentes de la biomasa. El proyecto de la caña de azúcar puso de manifiesto que los desechos abandonados en las explotaciones se pueden gasificar con buenos resultados, con lo que se duplica aproximadamente el suministro de combustible disponible y se permite una generación de energía a lo largo de todo el año. Ambos proyectos realizaron el diseño técnico de una planta de demostración comercial.

Además, ambos proyectos ayudaron a cambiar las actitudes de importantes partes interesadas acerca del potencial de la energía de la biomasa y a aumentar la capacidad de Brasil de comercializar estas tecnologías. Las compañías hidroeléctricas, como CHESF, llegaron a convencerse de que el cultivo de árboles representa una forma de almacenamiento de energía, como el agua retenida con una presa. El sector de la caña de azúcar, que generaba ya gran parte de su propia energía utilizando medios convencionales (vapor), se convenció de que la tecnología integrada gasificador-turbina podría conseguir que la eficiencia de la generación de energía de la biomasa pasara del 5% al 27%. El centro de tecnología Copersucar consiguió renombre internacional como promotor de esta forma de energía. Los proyectos contribuyeron también a despertar una mayor sensibilidad sobre el potencial energético y los correspondientes beneficios climáticos de la energía de la biomasa en los círculos universitarios y gubernamentales estatales y nacionales.

Pero ninguno de los dos proyectos había llegado a la fase de demostración comercial en Brasil. De hecho, los grandes retrasos registrados en este sentido en el proyecto de las astillas de madera, para el que se había aprobado un préstamo del Banco Mundial, habían dado lugar a exámenes negativos internos, aun cuando actualmente hay en el Reino Unido una instalación de demostración comercial basada en la misma tecnología y fuertemente influenciada por la labor realizada en Brasil. Luego, a comienzos de 2001, Brasil sufrió una crisis de energía provocada por varios años de escasas precipitaciones y una caída de la producción de energía hidroeléctrica, que obligó adoptar medidas extremas de conservación y desencadenó una búsqueda desesperada de nuevas fuentes de energía.

El sector de la caña de azúcar se encontró de la noche la mañana con una oportunidad comercial nueva y lucrativa, ya que las compañías eléctricas ofrecieron precios cada vez mayores por la modesta cantidad de energía que generaba. Una central está produciendo ya 15 MW de electricidad para la venta, y otras cinco están instalando equipo para producir cantidades semejantes, con tecnología convencional. De repente, la relación con el sector de la electricidad dejaba de ser un asunto secundario, y los importantes aumentos de eficiencia gracias a la tecnología de gasificador-turbina parecían comercialmente significativos. Las autoridades del estado de São Paulo encargadas de la energía, conscientes de la importancia estratégica de los recursos de bagazo, se han comprometido a impulsar rápidamente la demostración comercial. CHESF, cuyos embalses para la producción de energía hidroeléctrica se habían agotado, decidió proceder a la demostra-

ción comercial con astillas de madera y pidió al Banco que otorgara el préstamo. CHESF ha declarado que ha habido intentos de contacto de otras entidades del sector privado, incluidas compañías japonesas, que desean participar en la comercialización de esta tecnología.

Aunque la apertura del mercado como consecuencia de la crisis energética de Brasil puede haber inclinado la balanza en favor de la energía de biomasa comercial, los proyectos del FMAM crearon claramente el potencial para la comercialización y situaron a Brasil en condiciones de ser el líder mundial de esta tecnología. Además, si se procede a la comercialización, como ahora parece probable, las repercusiones podrían ser positivas para el clima mundial. Si el sector de la caña de azúcar, con un volumen mundial de 1.000 millones de toneladas, convirtiera su bagazo y desechos en electricidad, podría desplazar casi 250 millones de toneladas de petróleo (o su equivalente en otros combustibles fósiles) al año.

la iluminación. Por ejemplo, un proyecto ejecutado en Polonia ha orientado las subvenciones hacia los fabricantes de lámparas eficientes y mejorado la penetración del 10% de los hogares al 33% después de un año (véase el Recuadro 3.4). En México, dos planes de financiamiento de lámparas eficientes —uno en que los

clientes podían pagar las lámparas a través de las cuentas de electricidad y otro en el que los usuarios pagaban a través de sus salarios— fomentaron enormemente el mercado. Gracias a los proyectos del FMAM se han instalado más de cinco millones de lámparas eficientes, y se ha reducido de forma sostenida el precio de mercado,

Recuadro 3.4 Transformación del mercado para una iluminación eficiente en Polonia

El proyecto de *Iluminación eficiente*, en Polonia, llevado a cabo por la Corporación Financiera Internacional (CFI), se propuso sustituir las lámparas incandescentes por lámparas fluorescentes compactas (LFC) con un consumo de energía más eficiente a fin de reducir el consumo de energía y, en consecuencia, las emisiones de dióxido de carbono. Antes de este proyecto, la empresa Philips había introducido las LFC en el mercado polaco, pero las ventas eran insignificantes. Un obstáculo importante era el precio, ya que las LFC costaban entonces aproximadamente US\$15, mientras que las incandescentes valían sólo US\$0,40.

El proyecto utilizó instrumentos como los programas de subvenciones directas, la ampliación de los cauces de distribución, la promoción del producto y la educación pública para conseguir una mayor difusión de las LFC. Los fabricantes locales tuvieron que competir para conseguir subvenciones, que se concedían en función del ahorro de energía previsto.

Después de un año, la penetración de las LFC en los hogares subió del 11,5% al 33,2%, y ahora ha alcanzado el 50%, cifra superior a la de la mayor parte de los países de la OCDE. El precio de las nuevas lámparas bajó en términos reales un 34% entre 1995 y 1998, y se ha mantenido estable desde entonces. En cifras generales, la satisfacción y sensibilización de los consumidores es muy elevada.

Después de terminado el proyecto, en 1998, se inició un programa cooperativo para aprovechar el éxito conseguido, que permitió atraer nuevas inversiones para la comercialización. Las ventas han aumentado y han entrado en el mercado polaco nuevos fabricantes. En definitiva, el proyecto demuestra la importancia de factores como el estímulo del mercado, la transformación de un mercado de baja demanda y alto precio utilizando las subvenciones a los fabricantes y una campaña masiva en los medios de comunicación.

en beneficio de los consumidores. México puso en marcha un proyecto complementario para reproducir el proyecto del FMAM en escala mucho mayor, y varios países asiáticos están reproduciendo un proyecto de iluminación eficiente de China incluso antes de que haya comenzado su ejecución.

Un novedoso concepto de financiamiento —la utilización de los fondos del FMAM como garantía de los préstamos para los bancos comerciales que financiaran a compañías de servicios de energía— resultó muy eficaz para estimular el mercado crediticio para las iniciativas encaminadas a aumentar la eficiencia en el uso de la energía en Hungría (véase el Recuadro 3.5). Desde entonces, la Corporación Financiera Internacional (CFI) ha comprometido sus propios fondos para ampliar el proyecto. Los esfuerzos del FMAM registrados en el estudio sobre el programa relativo al cambio climático han contribuido también a establecer compañías de servicios de energía viables en Túnez y China y a atraer financiamiento comercial para proyectos de este tipo en Egipto. Como el proyecto de China ayudó también a resolver algunas cuestiones normativas y jurídicas relativas a las compañías de servicios de energía, parece probable que esta iniciativa se reproduzca en el país en forma de crecimiento del sector de esas empresas.

El establecimiento de empresas y servicios de apoyo es un planteamiento que ha resultado eficaz en algunos proyectos del FMAM. En Tailandia, un proyecto de gestión impulsado por la demanda (*Promoción del uso eficiente de la energía eléctrica*) utilizó campañas de sensibilización del público, etiquetas de información sobre el consumo de energía en los electrodomésticos y otros planteamientos educativos para lograr una mayor eficiencia energética. En Bulgaria, un proyecto del FMAM (*Estrategia para un uso más eficiente de la energía con el fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero*) creó una red de alcaldes de municipios y ayudó a la red a realizar verificaciones sobre la energía y a comprender las posibilidades de ahorro de la misma. Ese conocimiento, y la comprensión ulterior de los efectos en la salud humana —en Bulgaria, muchas aulas escolares carecen de calefacción porque los municipios no pueden permitirse pagar los gastos exigidos por unos sistemas anticuados de calefacción por distritos—, estimuló

en muchas ciudades las inversiones para lograr una mayor eficiencia en el consumo de energía.

efectos del fortalecimiento de la capacidad y del desarrollo institucional

El respaldo ofrecido por el FMAM dentro de su programa de actividades de apoyo a más de 120 países para preparar comunicaciones nacionales a la CMNUCC ha tenido con frecuencia importantes efectos en la capacidad nacional y en la sensibilización sobre las cuestiones relativas al cambio climático. Estos proyectos atrajeron y ayudaron a capacitar a ingenieros, científicos y otros funcionarios públicos y universitarios, permitiéndoles apreciar mejor y responder a los desafíos del cambio climático. En Brasil, por ejemplo, el equipo del ERG2 supo que unos 500 profesionales de más de 100 instituciones diferentes participaron en el inventario de emisiones de dicho país. Además, el equipo observó que profesionales con capacitación reciente han formado redes informales entre las diferentes regiones y países que se reúnen y se comunican periódicamente a través de conferencias y talleres. El aumento de la participación de los profesionales de países en desarrollo en el debate internacional sobre el clima es un efecto indirecto de las capacidades conseguidas mediante la participación en actividades de apoyo. Además, como consecuencia de los proyectos del FMAM, se ha desarrollado la capacidad de preparar propuestas de proyecto en algunos países: Senegal, por ejemplo, hace ahora uso de consultores locales para preparar proyectos del FMAM.

Los proyectos del FMAM evaluados por el equipo del ERG2 y como parte del estudio sobre el programa relativo al cambio climático revelan que se han creado o robustecido varias instituciones. Un ejemplo es el fortalecimiento de una empresa de servicios públicos de Tailandia mediante la creación de una oficina de gestión impulsada por la demanda, que permitió la contratación en gran escala de lámparas eficientes e importantes reducciones de precios en todo el país. Otro es la creación de empresas de metano de yacimientos de carbón en China, con capacidad para conseguir acuerdos comerciales y financiamiento de distintas procedencias. El desarrollo de productores independientes de energía en Mauricio, Sri Lanka y la India, y la formación de la Com-

Recuadro 3.5 Catalización de los mercados de eficiencia energética en Hungría

La intensidad energética global de Hungría es tres veces superior al promedio de la OCDE, lo que significa que se puede conseguir una eficiencia mucho mayor en ese sector. No obstante, un legado de precios subvencionados y despreocupación por la eficiencia ha hecho que tales mejoras representen un importante desafío. Las inversiones en eficiencia energética han sido modestas.

Un proyecto de la CFI está consiguiendo notables efectos en Hungría y, al mismo tiempo, está ilustrando el potencial de los nuevos instrumentos financieros para promover el mandato del FMAM y conseguir un efecto multiplicador importante para sus limitados fondos. El proyecto ofrece un incentivo para que los bancos comerciales otorguen préstamos para inversiones en eficiencia energética, lo que representa una novedad para casi todos los bancos húngaros. El incentivo adopta la forma de garantía del préstamo, que cubre hasta el 50% de éste, con lo que se reduce el riesgo percibido por el banco. Los préstamos se efectúan con tasas comerciales a compañías de servicios energéticos o a una cartera de usuarios finales del sector tanto público como privado.

En uno de los casos visitados, una compañía privada de servicios energéticos —Kipcalor— consiguió que se le adjudicara una subasta para diseñar, construir y explotar un nuevo sistema de calefacción y refrigeración para el hospital de la Universidad Médica de Semmelweis, en Budapest, con un préstamo garantizado por el FMAM. El nuevo sistema de energía controlado mediante computadora para el complejo hospitalario de 27 edificios genera gran parte de la energía necesaria para el hospital, al mismo tiempo que reduce entre un 40% y un 45% la que se utiliza para calefacción y refrigeración. Los ahorros de energía permiten sufragar el proyecto, y Kipcalor prevé que su inversión conseguirá un flujo de liquidez positivo en pocos años. La posibilidad de reproducción se demuestra por el hecho de que, tomando como base la experiencia de Semmelweis, Kipcalor y el banco comercial han presentado una oferta conjunta para adjudicarse un proyecto todavía mayor de energía para un hospital, sin garantía del préstamo por parte del FMAM.

El proyecto está orientado a hospitales, escuelas, estaciones de ferrocarril, sistemas de calefacción de distritos municipales, iluminación institucional e industrial y complejos de apartamentos (sistema primario de vivienda en Budapest). La importancia de utilizar bancos comerciales como intermediarios financieros se pone de manifiesto en la forma en que funciona el mercado de la eficiencia energética en Hungría: cuando se convoca la licitación para los proyectos, una compañía hace sus cálculos y luego busca un préstamo que le permita presentar una oferta. Las decisiones sobre los préstamos suelen hacerse normalmente en el plazo de un día, dado que los períodos de licitación son muy breves.

Los funcionarios de la CFI estiman que el proyecto gastará de hecho menos del 5% de los fondos del FMAM asignados para garantías de préstamos; cuando se reembolsen los préstamos, estos fondos se podrán utilizar de nuevo. Si estas estimaciones son correctas, el concepto de garantía de los préstamos está ofreciendo cofinanciamiento comercial cuyo volumen es casi 20 veces mayor que la inversión del FMAM. Además, la CFI tiene previsto multiplicar por cuatro el fondo de garantías para préstamos utilizando sus propios recursos, con lo que de hecho cuadruplicaría el efecto multiplicador de los fondos del FMAM. La jefa de misión de la CFI, Borbala Czako, cree que los fondos del FMAM desempeñan un papel decisivo, ya que algunos se aplican a la educación y se está consiguiendo que cada nuevo sector se interese en la eficiencia energética. Considera también que el concepto de garantía del riesgo basado en la utilización de instituciones intermediarias podría ampliarse de manera eficaz para promover el cambio en áreas ambientales distintas de la eficiencia energética.

Recuadro 3.6 Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático: Planificación para la adaptación al cambio climático en el Caribe

Los posibles efectos asociados a las previsiones de los científicos sobre el cambio climático figuran entre las consideraciones prioritarias de los programas de desarrollo de los pequeños Estados insulares con costas bajas. Doce países caribeños, miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM), están participando actualmente en un proyecto respaldado por el FMAM en el que se considera el proceso de planificación para hacer frente a los efectos negativos del cambio climático, en particular la subida del nivel del mar, en las zonas costeras y marinas. Este proceso consistirá sobre todo en evaluaciones de la vulnerabilidad, planificación de la adaptación y fortalecimiento de la capacidad. Está basado en un planteamiento regional y lo están ejecutando los 12 países participantes, el Centro para el Medio Ambiente y el Desarrollo, de la Universidad de las Indias Occidentales, y varias instituciones regionales, como la Organización de Estados Americanos. El resultado es que, aunque el proyecto es de alcance regional (es decir, considera las limitadas capacidades técnicas y recursos de muchos de los países), sus elementos representan prioridades nacionales.

Desde su puesta en marcha, el proyecto ha recibido considerable apoyo de todos los gobiernos miembros y del sistema político regional. Entre otras cosas, ha conseguido lo siguiente:

- Ha establecido una gran red de seguimiento de los indicadores meteorológicos y del nivel del mar, incluido un archivo regional.
- Ha integrado la información del Caribe en los esfuerzos mundiales de seguimiento (Sistema mundial de observación del clima y Sistema mundial de observación del nivel del mar) así como otras iniciativas regionales (América Central).
- Ha consolidado la capacidad regional y nacional, por ejemplo, mediante una mayor participación de los países del Caribe en el proceso de la CMNUCC, en relación con el cambio climático.
- Ha beneficiado directamente a los programas de desarrollo de los países identificando las áreas socioeconómicas, ambientales y geográficas particularmente vulnerables a los efectos negativos del cambio climático.
- Ha establecido el Centro sobre el Cambio Climático del Caribe, como centro regional de referencia.
- Ha preparado opciones e instrumentos normativos de alcance nacional y regional para ayudar a aplicar los programas a largo plazo de adaptación a los efectos del cambio climático en las zonas costeras vulnerables.

pañía de Biogás de Jordania, asociación pública/privada entre municipios, una empresa de servicios públicos y una compañía privada, ilustran también estos efectos.

La vulnerabilidad y adaptación al cambio climático se están convirtiendo en esferas importantes de financiamiento por el FMAM. El proyecto de Planificación para la adaptación al cambio climático en el Caribe es uno de los primeros ejemplos de este tipo de proyecto (véase el Recuadro 3.6).

formulación de políticas

Varios proyectos respaldados por el FMAM han provoca-

do directa e indirectamente cambios en la formulación de políticas de algunos países. Estos cambios implican ante todo el establecimiento de códigos y normas nacionales y la elaboración de reglamentos especializados. El proyecto de energía fotovoltaica solar en Zimbabwe dio lugar al establecimiento de códigos nacionales para instalar sistemas fotovoltaicos solares. De la misma manera, un proyecto de iluminación en México llevó a la elaboración de normas nacionales de calidad para las lámparas de alta eficiencia. En Tailandia, una compañía de servicios públicos colaboró con el Organismo Tailandés de Protección del Consumidor para conseguir el etiquetado obligatorio en los frigoríficos. En China, las normas

nacionales para los refrigeradores fueron consecuencia de un proyecto de eficiencia en el uso de la energía en dicho país. En Senegal, un proyecto de eficiencia en el uso de la energía (*Gestión sostenible y participativa de la energía*) hizo posible la formulación de códigos de construcción.

Como consecuencia de proyectos financiados por el FMAM, algunos países han concertado acuerdos de compra de energía para sistemas de abastecimiento privado. Ello es importante debido a que permite que un abastecedor privado de energía venda ésta a una empresa nacional de servicios públicos en condiciones aceptables. Un ejemplo recogido en el estudio sobre el programa es un proyecto de energía de la biomasa en Mauricio, que dio lugar a un acuerdo de compra de energía entre el sector azucarero y la empresa nacional de servicios públicos. Acuerdos semejantes establecieron un marco institucional y reglamentario para los productores independientes de energía en Sri Lanka. En Jordania, el equipo del ERG2 supo que el proyecto de energía de biogás (*Reducción de las emisiones de metano y utilización de los desechos municipales para la producción de energía en Amán*) estaba negociando un acuerdo de compra de energía con la empresa nacional de servicios públicos. No obstante, en conjunto, las comprobaciones del ERG2 son semejantes a las del estudio sobre el programa: el FMAM podría influir en la políticas mucho más de lo que ha conseguido hasta ahora.

D. Cambio climático: Cuestiones relacionadas con los programas y las políticas

El equipo del ERG2 identificó varias cuestiones importantes relacionadas con la labor actual y futura dentro de esta esfera de actividad.

Intercambio de experiencias

El equipo considera importante que el intercambio de las enseñanzas extraídas de los proyectos del FMAM se intensifique y acelere, para que los recursos del FMAM puedan utilizarse de manera más eficaz. La transferencia de enseñanzas de unos pro-

yectos a otros ha sido lenta y los esfuerzos eficaces son relativamente recientes. El equipo considera también importante que se adopten medidas específicas para alentar un uso más sistemático de los resultados y productos de los proyectos financiados por el FMAM con el fin de mejorar los planes y estrategias nacionales en esta esfera. Aunque la cartera de proyectos relativos al cambio climático cuenta con pocos proyectos terminados hasta ahora, están comenzando a extraerse algunas enseñanzas. Podrían llegar a formar un acervo de conocimientos aplicables a los proyectos en curso y para el diseño de nuevos proyectos. La segunda fase del proyecto *Conservación de la energía y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en empresas de ciudades y poblados de China* estaba basada en buena medida en la experiencia obtenida durante la primera fase del proyecto, sobre todo la elaboración de materiales de enseñanza educativos y capacitación técnica. El proyecto de gestión impulsada por la demanda, en Tailandia, ofreció algunas enseñanzas para un proyecto semejante en Viet Nam.

Reproducción de los resultados de los proyectos

Como sólo se han terminado unos 28 proyectos de la cartera del cambio climático, es difícil evaluar la posibilidad de reproducirlos y su sostenibilidad. Como ya se ha mencionado, su reproducción ha sido limitada hasta



ahora, y no se ha considerado sistemáticamente en el diseño de los proyectos. Los obstáculos en este sentido son varios. Por ejemplo, el proyecto de uso eficiente de la energía en Jamaica (*Demostración de la gestión de la demanda*) estableció dentro de una empresa de servicios públicos una unidad de gestión de la demanda, pero la compañía va a ser absorbida por inversionistas extranjeros cuyo interés en mantener las actividades del proyecto relacionadas con esa unidad eran poco claras en el momento de la visita del ERG2. Los planes de subvenciones pueden ser difíciles de reproducir, como demuestra la dudosa viabilidad del fondo para el consumo creado por el proyecto de energía fotovoltaica de Zimbabwe (*Energía fotovoltaica para uso doméstico y comunitario*), el proyecto de energía fotovoltaica en Uganda (*Proyecto piloto de energía fotovoltaica para la electrificación rural*) y el proyecto de uso eficiente de la energía en Senegal (*Ordenación sostenible y participativa de la energía*). Este último ofreció importantes subvenciones a un hotel privado para que introdujera medidas de iluminación eficiente y de reconversión, pero un equipo del ERG2 no pudo encontrar ninguna prueba de que el proyecto se vaya a reproducir una vez concluido.

Quizá uno de los factores más importantes que dificultan la reproducción de los proyectos, dado el importante papel del sector privado en la generación de energía y

en la elaboración de productos que consumen energía, es la falta de un entorno propicio para las empresas en algunos países clientes y la participación normalmente baja del sector privado en los proyectos del FMAM. Las comprobaciones del ERG2 demuestran que una clara comprensión de las posibilidades de desarrollo y demostración de la tecnología, la atención a la transformación de los mercados desde la fase de diseño de los proyectos, la demostración de modelos económicos viables y otros planteamientos eficaces para atraer al sector privado podrían ayudar a mejorar la tasa de reproducción.

Fortalecimiento de la evaluación y gestión de riesgos de los proyectos

Tanto en el diseño como en la ejecución de los proyectos se presentan riesgos considerables. Por ello, es importante considerar atentamente las repercusiones de estos riesgos desde las fases iniciales. La evaluación y gestión de los riesgos de los proyectos deben reforzarse para que éstos puedan adaptarse a los cambios en el mercado, tecnologías, políticas, condiciones macroeconómicas, cofinanciamiento y compromisos gubernamentales.

Mientras que el proyecto de Jamaica antes mencionado resultó ser relativamente eficaz durante la mayor parte de la ejecución del proyecto, de repente surgió un nuevo riesgo provocado por el cambio de propiedad de la empresa de servicios públicos. El proyecto de energía fotovoltaica de Uganda encontró problemas debidos en parte al impago de los usuarios. Estos factores económicos y financieros pueden tener efectos decisivos en las respuestas del mercado y en la viabilidad institucional una vez finalizado el proyecto. Los organismos de ejecución (OE) y las entidades encargadas de ejecutar los proyectos (EEEP) necesitan por tanto capacidad para realizar complejas evaluaciones y gestionar una gran variedad de posibles riesgos, como condición para poder administrar



eficazmente proyectos orientados al mercado. Ello es motivo de especial preocupación en el contexto de las nuevas oportunidades para las EEEP. La selección esmerada de EEEP con la necesaria competencia en cuestiones financieras y de mercado es un punto de partida importante. Además, la utilización más amplia de los instrumentos económicos en el diseño de los proyectos podría ayudar a conseguir la necesaria flexibilidad e instrumentos de gestión de riegos.

Planteamientos programáticos a largo plazo

Los planteamientos programáticos a largo plazo, en que todos los proyectos del FMAM en un país se coordinan y compaginan con una estrategia nacional a largo plazo, requieren suficiente “credibilidad” del FMAM y experiencia del organismo de ejecución en un país. El equipo del ERG2 comprobó en China que un planteamiento programático del financiamiento del FMAM para el cambio climático, con el firme respaldo del Banco Mundial y el PNUD, ha mejorado significativamente dichas actividades en el país.

Actividades de apoyo

Si bien estas actividades han sido útiles, la complejidad y novedad de muchas intervenciones relativas al cambio climático han provocado dificultades. Los proyectos estuvieron centrados más en las obligaciones de la CMNUCC y menos en una evaluación crítica de las necesidades y prioridades nacionales. Además, tendieron a provocar expectativas poco realistas, sobre todo en lo que respecta al fortalecimiento de la capacidad. Con demasiada frecuencia, las preocupaciones sobre el cambio climático no se han integrado en políticas nacionales de desarrollo ni en la cartera de proyectos, pero dicha integración requiere tiempo, competencia y experiencia que rebasan el contenido de los proyectos de las actividades de apoyo. El equipo del ERG2 considera que los beneficios derivados de los proyectos de las actividades de apoyo son útiles y ofrecen oportunidades para una valiosa participación del FMAM en el complejo tema del cambio climático.

Enseñanzas aprendidas

Es mucho lo que se puede aprender incluso de los proyectos que no han dado resultados satisfactorios. Por

ejemplo, la parte de un proyecto de energía eólica correspondiente a Mongolia interior sufrió un grave revés cuando una empresa vecina de servicios públicos se resistió a firmar un acuerdo de compra de energía eléctrica, lo que ilustra la necesidad de incorporar expresamente políticas de precios y acuerdos de comercialización en el marco del proyecto para garantizar la competitividad de los proyectos de energía renovables conectados a la red. Unos acuerdos de compra de energía mal estructurados provocaron también problemas en un proyecto de energía hidroeléctrica en pequeña escala en Sri Lanka. Los proyectos de energía fotovoltaica solar fuera de la red en Zimbabwe y Ghana recibieron escasos resultados por varias razones, entre ellas la escasa atención a la sostenibilidad del plan de financiamiento en Zimbabwe y al marco normativo institucional vigente en Ghana. Ambos casos ilustran la enseñanza de que los proyectos de energía fuera de la red deben integrarse en una estrategia de desarrollo rural más amplia y bien concebida.

Conclusiones generales

El ERG2, considerando el conjunto de la cartera del FMAM relativa al cambio climático, ha observado que el FMAM ha resultado especialmente eficaz a la hora de promover la eficiencia en el uso de la energía, y tiene todavía grandes oportunidades de ampliar sus esfuerzos en esta área. El FMAM ha tenido resultados más modestos en su intento de promover la energía renovable conectada a la red. Como se trata de un sector en que intervienen grandes compañías comerciales, el FMAM debería seleccionar muy atentamente los proyectos adicionales y concentrarse en la creación de entornos propicios y en la gestión de riesgos. Donde el FMAM ha conseguido resultados menos favorables ha sido en los proyectos de energía renovable rural fuera de la red. Las zonas rurales plantean problemas de desarrollo de muy difícil solución y sufren una inmensa pobreza. Por ello, el equipo del ERG2 propone que el FMAM seleccione los usos productivos de la energía en las economías rurales y aliente planteamientos más innovadores en este terreno. En términos generales, el equipo considera que el FMAM conseguiría mayores beneficios si adoptara un programa más centrado en la esfera de actividad del cambio climático y concentrara sus esfuerzos donde haya un fuerte y conti-

nuado compromiso con la innovación y, por ello, más probabilidades de conseguir mayor impacto.

Un elemento importante de un programa más centrado en el cambio climático es la creación de entornos favorables para la transformación del mercado. El equipo del ERG2 considera que es importante reconocer y hacer mejor uso de las diferentes capacidades y especiales ventajas de los diferentes OE y EEEP en estas actividades. Un segundo elemento crítico es la transformación del mercado y otras intervenciones orientadas a éste. En esa esfera, el Banco Mundial y la CFI tienen competencias singulares. Es preciso resolver las cuestiones de procedimiento que han contribuido a una utilización insuficiente de la CFI, como las largas demoras en el proceso de aprobación del FMAM y ciertas vacilaciones a la hora de utilizar entidades financieras intermediarias. La expansión del FMAM para incluir los bancos regionales de desarrollo sería un elemento valioso en este sentido.

En teoría, todas las distintas competencias de los OE podrían integrarse de forma coordinada y complementaria para impulsar un cambio significativo en cada país. Algunos cambios espectaculares ocurridos en Hungría demuestran hasta qué punto puede ser eficaz dicha coordinación. En los últimos años, tres proyectos han determinado en conjunto el planteamiento del cambio climático en Hungría. Un proyecto mundial del PNUMA preparó diversas hipótesis al respecto que mejoraron significativamente la comprensión de las autoridades sobre las cuestiones climáticas y favorecieron los correspondientes procesos legislativos; un proyecto de la CFI ha tenido un efecto multiplicador en los préstamos de los bancos comerciales para proyectos tendentes a aumentar la eficiencia en el uso de energía; finalmente, un proyecto de fortalecimiento de la capacidad del PNUD está ayudando a los municipios y a otras entidades del sector público a lograr una mayor eficiencia energética. Estos proyectos han estado estrechamente coordinados en el país y, por consiguiente, se han reforzado mutuamente, lo que ha multiplicado sus efectos en los sectores público y privado. Por desgracia, esta coordinación es poco frecuente. El equipo del ERG2 reconoce que las circunstancias varían de unos países a otros, pero considera que lo ocurrido en Hungría podría servir al FMAM

como modelo para la coordinación en los países.

El equipo del ERG2 estima que el actual sistema del FMAM tarda demasiado en reconocer los éxitos y, por lo tanto, también en reproducir e integrar las enseñanzas positivas en la planificación de los proyectos futuros. El ERG1 destacó el proyecto innovador de reducción del riesgo ejecutado por la CFI en Hungría, lo mismo que ha hecho el equipo del ERG2, pero la reproducción generalizada en otros países ha sido lenta. Un proyecto innovador para lograr una mayor sensibilización y capacidad de cambio en la utilización eficiente de la energía en los municipios de Bulgaria parece haber conseguido buenos resultados —como demuestran los cambios que están introduciendo ya los dirigentes municipales con los que se mantuvo contacto durante una visita del equipo del ERG2—, pero este éxito aparente no ha sido percibido por la Secretaría del FMAM. Estas circunstancias y otras semejantes descubiertas durante el ERG2 aconsejan un aumento de la capacidad dentro de la Secretaría y la inclusión de personal de ésta en exámenes selectivos de proyectos a mediano plazo para que pueda desempeñar un papel más estratégico en la gestión de la cartera, como se examina en el Capítulo VII.

Finalmente, el equipo considera que el FMAM debe buscar oportunidades de incrementar su efecto multiplicador. Dada la pequeña magnitud de los recursos del FMAM, el coeficiente de 5:1 ó 6:1 de cofinanciamiento estimado para el conjunto de la cartera del cambio climático no es suficiente para producir efectos significativos en las emisiones de gases de efecto invernadero a escala mundial. Una multiplicación adicional (en gran parte del sector privado) con cifras muy superiores, de hasta 50 ó 100 veces más —sea directa o indirectamente, influyendo en los flujos de capital privado— representaría una diferencia significativa. Un efecto multiplicador superior puede implicar mayores riesgos o al menos nuevas formas de riesgo y nuevas modalidades de compromiso, incluidas las garantías del riesgo y la participación en el capital. El equipo del ERG2 estima que el FMAM debería interpretar estos riesgos como precio impuesto por su mandato de fomentar la experimentación y como signo de esperanza de beneficios para el medio ambiente mundial, y en particular para el clima.

E. Biodiversidad: Efectos y resultados

El FMAM es la principal fuente de financiamiento para la conservación de la biodiversidad mundial. Bajo la guía del CDB, y en asociación con los gobiernos, instituciones, ONG y comunidades, ha invertido aproximadamente US\$1.200 millones durante los últimos nueve años para cubrir los costos incrementales correspondientes a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica en 123 países en desarrollo y economías en transición. Prevé que con ello podrá conseguir un efecto multiplicador de más de US\$2.000 millones en forma de cofinanciamiento.

Al 30 de junio de 2000 las actividades relacionadas con la biodiversidad incluyen 395 proyectos regulares y tamaño mediano y actividades de apoyo. Estos proyectos (con exclusión de las actividades de apoyo) se han clasificado en varios programas operacionales que reflejan diferentes tipos de ecosistemas:

- Ecosistemas áridos y semiáridos (PO No. 1)
- Ecosistemas costeros, marinos y de agua dulce (PO No. 2)
- Ecosistemas forestales (PO No. 3)
- Ecosistemas montañosos (PO No. 4)
- Gestión integrada de los ecosistemas (PO No. 12)
- Conservación y uso sostenible de la diversidad biológica importante para la agricultura (PO No. 13)

De acuerdo con el examen sobre la situación de los programas del año 2000, la distribución geográfica de los proyectos sería la siguiente: África, 132 proyectos y un presupuesto total de US\$299,81 millones; América Latina y el Caribe, 101 proyectos y un presupuesto de US\$403,07 millones; Asia y el Pacífico, 81 proyectos con un total de US\$284,10 millones.

El programa de la biodiversidad del FMAM ha recibido su mandato del CDB y trata de aplicar las orientaciones recibidas de la Conferencia de las Partes del CDB mediante sus objetivos programáticos, sus prioridades y sus modali-

dades funcionales. Las capacidades de apoyo han ayudado a los gobiernos a cumplir sus obligaciones con el CDB. Los proyectos de biodiversidad del FMAM han tratado de concentrarse en los ecosistemas, especies y recursos genéticos de importancia mundial, al mismo tiempo que se obtienen también beneficios complementarios para el desarrollo sostenible.

El equipo del ERG2 estima que el programa de biodiversidad del FMAM ha conseguido significativos avances en su intento de demostrar las actividades de conservación comunitaria dentro de las zonas protegidas y, en menor medida, en las zonas productivas. Si bien es todavía demasiado pronto para estimar los efectos precisos que el programa haya podido tener en la situación de la biodiversidad mundial, el programa del FMAM ha conseguido reforzar la capacidad institucional e individual en lo que se refiere a la conservación de la biodiversidad, formular nuevos planteamientos de la conservación, forjar asociaciones eficaces, reforzar los marcos jurídicos, influir en las políticas y crear una mayor conciencia sobre la importancia de conservar la biodiversidad en el contexto del desarrollo nacional sostenible. Al examinar los resultados y efectos de la esfera de actividad de la biodiversidad, el equipo del ERG2 ha tomado nota de las observaciones y conclusiones del



estudio sobre el programa relativo a la biodiversidad (2001). Independientemente, el equipo verificó algunos de los productos y resultados a través de sus consultas en los países y visitas a los lugares de los proyectos en 15 países, y ha observado en particular los siguientes efectos positivos de la cartera de proyectos sobre la biodiversidad.

Cobertura mundial

El estudio sobre el programa relativo a la biodiversidad examinó la cobertura mundial de los proyectos incluidos en la cartera de la diversidad biológica y señaló que el FMAM, debido a los proyectos elegidos, había abarcado muchos de los lugares de importancia mundial, como los enumerados en el Programa del Patrimonio Mundial, la lista del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) de 200 ecorregiones distintivas de la Tierra, el Convenio de Ramsar sobre las marismas de importancia internacional, el Programa sobre el hombre y la biosfera de la UNESCO, así como las especies de importancia mundial enumeradas en distintas convenciones y convenios y mencionadas en las listas de especies amenazadas y en peligro de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN). En el ejercicio de 2000, la distribución de los proyectos entre los distintos ecosistemas y hábitats era la siguiente: ecosistemas áridos y semiáridos, 27 proyectos; costeros, marinos y de agua dulce, 59; forestales, 81, y montañosos, 14. El FMAM está desarrollando la capacidad para influir en una base ampliamente representativa de ecosistemas de importancia mundial. El equipo del ERG2 observa que no se ha recibido del Convenio sobre la Diversidad Biológica ninguna orientación sobre cuál es la distribución óptima de proyectos para una cartera equilibrada. Además, la distribución de proyectos entre estos lugares de importancia mundial no refleja necesariamente el verdadero alcance de la “cobertura” de estos lugares con respecto a la conservación de la biodiversidad que se está consiguiendo realmente.

Conservación de las zonas protegidas

El FMAM ha mejorado constantemente la calidad de la ordenación de las zonas protegidas mediante planteamientos basados en la participación. En el marco del estudio sobre el programa relativo a la biodiversidad, una evaluación especial sobre 49 proyectos que están prote-

giendo la biodiversidad en 320 zonas protegidas con una superficie total de 60 millones de hectáreas comprobó que más del 50% han cumplido la totalidad o la mayoría de sus objetivos. Más del 50% han realizado cierta distribución de beneficios y puesto en práctica medidas para garantizar la sostenibilidad. Si bien al menos la mitad de los proyectos había alcanzado una participación razonable de las partes interesadas, sólo una quinta parte había conseguido la “identificación” de las partes interesadas con las iniciativas propuestas. En sus visitas a los países, el equipo del ERG2 observó varios proyectos prometedores en las zonas protegidas, con actividades de conservación de la biodiversidad de importancia mundial. Por ejemplo, el proyecto *Conservación de los parques nacionales de Bwindi y Mgahinga* abarca 766 kilómetros cuadrados y protege la más alta diversidad de primates de África (13 especies), además de otras especies endémicas de plantas, animales y aves. El proyecto de conservación de la biodiversidad en la península de El Cabo, en Sudáfrica protege uno de los seis reinos vegetales del mundo (el reino floral de El Cabo) y la correspondiente biodiversidad terrestre y marina. El proyecto *Ordenación de reservas naturales* de China tiene una red que abarca 625.000 hectáreas y protege una abundante biodiversidad, incluido el hábitat del panda gigante. En el proyecto *Conservación de la biodiversidad* de Nepal, el FMAM ayudó a establecer el Parque Nacional de Makalu Barun, con una superficie de 2.330 kilómetros cuadrados en el noreste de Nepal. Se utilizó para ello un planteamiento de planificación y ordenación basado en una fuerte participación (véase el Recuadro 3.7).

Conservación de las zonas productivas

Los proyectos del FMAM están trascendiendo cada vez más el estrecho ámbito de la conservación de las zonas protegidas para preocuparse de estrategias que conservan la biodiversidad dentro de las zonas productivas en sentido más amplio. De una selección de 20 proyectos de conservación de la biodiversidad en zonas productivas, el estudio sobre el programa relativo a la biodiversidad comprobó que, según las evaluaciones, aproximadamente la mitad habían realizado la mayor parte de sus objetivos, y el resto sólo los había conseguido en parte. Las visitas a los países por el equipo del ERG2 permitieron identificar algunos ejemplos positi-

Recuadro 3.7 Community-Based Conservation in Nepal

La Zona de Conservación y Parque Nacional de Makalu Barun (MBNP) en Nepal nororiental es un ejemplo logrado de ordenación de la conservación de base comunitaria financiado por el FMAM. Este parque, con una superficie de 2.330 kilómetros cuadrados, es reconocido como uno de los “puntos críticos” de la biodiversidad del Himalaya oriental. Actualmente, las comunidades administran más de 10.000 hectáreas de superficie forestal en el parque y en la zona amortiguadora circundante. Al finalizar el proyecto, en julio de 1999, se había establecido un nuevo modelo de gestión de parques nacionales basada en la participación. La sostenibilidad del proyecto se ha garantizado con el continuo apoyo financiero y técnico del gobierno, la utilización constante de las técnicas de ordenación conjunta y promoción comunitaria y la gestión activa de los bosques y pastos por la comunidad.

Otros logros del proyecto son la construcción de caminos locales y puentes que favorecen el turismo, incentivo clave para la participación de las comunidades locales. Ahora se utilizan fuentes alternativas de combustible, como el queroseno, lo que reduce la dependencia de la leña. Se han establecido organizaciones locales de gestión, como las de propietarios de alojamientos y porteadores, y comités para la ordenación de los hábitats con abundante biodiversidad que se encuentran amenazados. Se han utilizado materiales docentes en nepalí sobre la conservación para las clases informales impartidas por personal local debidamente capacitado.

El personal de este proyecto de la fase experimental del FMAM ha transmitido al equipo del ERG2 algunas de las enseñanzas aprendidas:

- La sostenibilidad no es posible si los gobiernos no comprometen sus propios recursos de personal antes del comienzo del proyecto.
- Para supervisar los resultados de manera eficaz, los proyectos deben asignar fondos suficientes para establecer datos de referencia desde el primer momento.
- Los comités directivos de alto nivel tienen dificultades para ofrecer aportaciones técnicas a los proyectos debido a los numerosos compromisos de sus integrantes.
- Para una gestión de proyectos eficaz en función de los costos, es importante establecer procedimientos de prestación de servicios más simplificados que los utilizados actualmente por los OE.

vos de conservación de la biodiversidad fuera de las zonas protegidas y dentro de las grandes zonas de producción. Por ejemplo, el Programa de Pequeñas Donaciones presenta en Brasil importantes casos de conservación de la biodiversidad agrícola y forestal (véase el Recuadro 3.8). Se han comprobado instrumentos y técnicas de base científica para resolver problemas especiales que afectan a la productividad del ecosistema. Por ejemplo, varios proyectos del FMAM han incluido medidas de mitigación frente a la amenaza de especies exóticas invasoras que perjudican la biodiversidad autóctona y las actividades económicas. El *Proyecto de gestión ambiental del lago Victoria* en África oriental¹⁴ ha permitido controlar el jacinto acuático, que representaba una amenaza para las pesquerías, la navegación, la generación de electricidad y la calidad del agua en el lago Victoria. La utilización de gorgojo

que se alimenta del jacinto acuático ha reducido la población de esta planta un 70%, lo que ha tenido como resultado un aumento de la población de muchas especies ícticas, un mejor acceso a las zonas de pesca y mejoras en la navegación y generación de energía eléctrica.

Uso sostenible de la Biodiversidad

El FMAM ha realizado con éxito varios proyectos, tanto dentro de las zonas protegidas como de las áreas productivas, que demuestran el uso sostenible de la biodiversidad (el segundo gran objetivo del Convenio sobre la Diversidad Biológica). Si bien la mayor parte de éstos se están llevando a cabo en pequeña escala, pueden servir como modelos para iniciativas más ambiciosas o de aplicación más general. Entre ellos figuran los usos consuntivos (*Proyecto de café silvestre en el bosque de Kibale, Uganda*)

Recuadro 3.8 Conservación de la biodiversidad en las zonas productivas de Brasil

Un ejemplo de los proyectos destinados a las zonas productivas es el Programa de Pequeñas Donaciones destinado al cerrado de Brasil, segundo bioma del país que cubre unos cinco millones de kilómetros cuadrados en 14 estados. Esta amplia zona contiene un rico ecosistema que se está degradando rápidamente. Otras fuentes de financiamiento para la conservación parecen haber olvidado el apoyo a la conservación de la biodiversidad en el cerrado. En los cinco primeros años del programa, se financiaron 39 proyectos con un costo total de US\$900.000. Los proyectos incluyeron actividades como la extracción y elaboración comercial de plantas medicinales, flores y frutas autóctonas; la conservación del suelo y de la cabecera de un río; medidas para controlar los incendios en el ecosistema; promoción de la energía solar; producción de ingresos gracias al ecoturismo, y generación de medios de vida sostenibles mediante la apicultura y otras tecnologías rurales. Estos proyectos han combinado la conservación de un ecosistema de importancia mundial, el cerrado, con la mejora de la calidad de vida de las comunidades afectadas. Además, el equipo del ERG2 pudo saber que el programa ha influido en las políticas públicas de alcance local y estatal, y algunos de los proyectos se están promoviendo como modelos positivos que se pueden reproducir.

y no consuntivos, como el ecoturismo (*Programa de conservación de la biodiversidad en el Pacífico sur*). El proyecto del lago Victoria en África oriental está promoviendo la acuicultura de especies ícticas amenazadas, lo que alivia la presión sobre las poblaciones naturales de estas especies en dicho lago, los lagos satélite y ríos asociados.

Distribución de beneficios

El estudio sobre programas comprobó que, entre los proyectos examinados, más de la mitad demostraban esfuerzos por conseguir cierta distribución de beneficios. El equipo del ERG2 visitó varios proyectos donde los beneficios conseguidos para la comunidad y la población local representan incentivos valiosos para la conservación y el uso sostenible por las mismas personas que viven con la biodiversidad, la poseen y viven de ella. Entre los ejemplos de proyectos que demuestran la distribución local de beneficios figuran la Fundación de Mgahinga y Bwindi, que ha ayudado a las comunidades con planes de utilización de medios de vida alternativos y una serie de beneficios sociales, entre ellos, escuelas y dispensarios de salud (véase el Recuadro 3.9). Los proyectos del FMAM han fomentado también el ecoturismo en las áreas protegidas, lo que ha dado lugar a beneficios sostenibles para el desarrollo. Por ejemplo, el proyecto *Conservación de las zonas protegidas de Dana y Azraq*, en Jordania, ha aumentado el número anual de visitantes, que han pasado de 4.000 en 1993 a 35.000 en 1999. Los ingresos derivados del ecoturismo han pasado de US\$6.760

en 1994 a US\$18.000 en 1997 (que cubren aproximadamente el 70% de los costos de operación de la reserva) y a unos US\$330.000 en 2000. En total, el proyecto cuenta con unos 3.430 beneficiarios directos e indirectos. Desde que el proyecto entró en su segunda fase, los fondos que van directamente a la comunidad local han aumentado aproximadamente una tercera parte. El aumento de los ingresos del ecoturismo y las preocupaciones ambientales llevaron al Ministerio de Minería y Recursos Minerales a detener la extracción de cobre en la Reserva de Dana. No obstante, en opinión del equipo del ERG2, la cartera del FMAM podría ampliar considerablemente su labor relativa a la distribución de beneficios tal como se entiende en el CDB. Por ejemplo, ha habido pocos proyectos que demuestren actividades de distribución de ingresos, regalías, cuotas, etc., derivados de la explotación de los conocimientos autóctonos de los recursos biológicos. Se necesita también una evaluación sobre la sostenibilidad de las iniciativas de distribución de beneficios establecidas a lo largo de los años.

Conseguir un entorno propicio

Un indicador importante de los efectos conseguidos por los proyectos del FMAM es la influencia que ejercen en las nuevas políticas, reglamentos y leyes que promueven un entorno favorable a la conservación de la biodiversidad. El equipo del ERG2 observó muchos casos de cambios normativos, formulación de nuevas políticas, nueva legislación y nuevos reglamentos que si-

guieron a iniciativas respaldadas por el FMAM. Estos cambios han sido de alcance local, nacional e internacional. Por ejemplo, el proyecto de Dana y Azraq en Jordania y el estudio de la diversidad biológica en los países, junto con las iniciativas del FMAM sobre el cambio climático, influyeron positivamente en la decisión de crear un nuevo Ministerio del Medio Ambiente. El proyecto **Conservación**

de la biodiversidad en la península de El Cabo (Sudáfrica), dio lugar a la designación del Parque Nacional de la Península de El Cabo como sitio del patrimonio mundial.

Fortalecimiento de la capacidad

El FMAM incluye medidas de desarrollo de la capacidad como parte integrante de todos los proyectos de

Recuadro 3.9 Fondo fiduciario para la conservación de la selva impenetrable de Mgahinga y Bwindi (MBIFCT)

La Fundación de Mgahinga y Bwindi es un fondo fiduciario financiado por el FMAM, que apoya la conservación de la biodiversidad en los 331 kilómetros cuadrados del Parque Nacional Impenetrable de Bwindi y los 48 kilómetros cuadrados del Parque Nacional del Gorila Mgahinga.

El capital del fondo se ha invertido para ofrecer un flujo de recursos recurrentes que contribuyan a la gestión de los parques y ayuden a las comunidades locales a realizar actividades económicas alternativas en sustitución de las basadas tradicionalmente en la explotación de los recursos forestales. De esta manera, el Fondo ha ayudado a detener la degradación del hábitat y a proteger la biodiversidad amenazada de las dos zonas protegidas más ricas de África, donde habitan al menos 120 especies, incluidos 10 primates y especies endémicas de los ecosistemas montañosos y alpinos de África.

Los datos de los censos recopilados por la Uganda Wildlife Authority revelan que las poblaciones de caza mayor amenazada y los gorilas de montaña están creciendo lentamente. Gracias al apoyo del fondo fiduciario, la investigación sobre la conservación y los estudios ecológicos aplicados han ofrecido nuevos e importantes datos para la gestión, seguimiento y evaluación de la biodiversidad del parque.

La población local que vive en torno a los parques nacionales ha conseguido medios de vida alternativos con apoyo del fondo, en particular tres viveros, actividades de apicultura, protección de las zonas de captación del agua, aprovechamiento del agua de lluvia de los tejados y acuicultura. Además, ha contribuido a la construcción de 18 escuelas y 11 dispensarios. La comunidad sostenía, justamente, que las escuelas eran necesarias para ofrecer educación a sus niños, pues así podrían obtener empleo en Kampala y en otros lugares y vivir sin depender de los parques nacionales tanto como sus padres. De la misma manera, sostenían que los dispensarios permitirían curar las enfermedades que antes se trataban con hierbas medicinales extraídas de los parques, donde la población ya no puede entrar para recogerlas. Actualmente, las escuelas y dispensarios atienden aproximadamente el 75% de las 300.000 personas que viven en la zona del proyecto.

La respuesta positiva de la Fundación a las necesidades de supervivencia de la población local de los parques nacionales de Mgahinga y Bwindi ha contribuido a modificar las actitudes locales acerca de la conservación de los parques nacionales y su biodiversidad. La población se ha identificado ahora más con esos objetivos, y las comunidades locales están orgullosas de “sus” gorilas. Ahora denuncian a los cazadores furtivos ante las autoridades del parque, lo que representa una novedad. El éxito de este fondo ha dado lugar a repetición de experiencias semejantes en otros lugares, como en Malawi (por ejemplo, el fondo fiduciario para la conservación del monte Mulanje). El fondo ha atraído donantes, ONG y financiamiento privado en favor de la conservación, el aprovechamiento sostenible y la distribución de beneficios de los recursos biológicos de los parques nacionales de Mgahinga y Bwindi.

biodiversidad que financia. Las conclusiones del ERG2 ponen de manifiesto que el desarrollo de la capacidad es uno de los componentes más provechosos de los pro-

yectos de biodiversidad del FMAM. En el proyecto *Conservación de la biodiversidad de Nepal*, el Fondo Fiduciario del Rey Mahendra para la Conservación de la Naturaleza,

Recuadro 3.10 Fortalecimiento de la comunidad mediante el establecimiento de redes

El proyecto SABONET trata de desarrollar la capacidad y establecer una red formal para el inventario, evaluación y supervisión de la diversidad botánica de 10 países de África meridional (Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe). El proyecto, que desarrolla capacidades fundamentales para actividades de taxonomía y mejora de la capacidad institucional, ha ayudado a las instituciones botánicas participantes a atender las importantes necesidades de recursos humanos. Un total de 17 cursos breves han capacitado a 192 técnicos y botánicos profesionales en varias técnicas relacionadas con herbarios y jardines botánicos (por ejemplo, técnicas de recolección sobre el terreno, gestión de herbarios, identificación y clasificación, biología y taxonomía de grupos vegetales especiales (helechos y gramíneas), gestión de bases de datos, preparación de listas rojas, etc.). Estos cursos se han celebrado hasta ahora en siete países participantes, y se han utilizado expertos botánicos de la subregión. En cuanto a los estudios para universitarios y graduados, SABONET ha respaldado la capacitación de 29 funcionarios de instituciones participantes en taxonomía vegetal/biodiversidad y arquitectura hortícola (15 M.Sc. y 13 B.Sc. en taxonomía vegetal, un B.Tech. en arquitectura hortícola y un B. Tech. en conservación de la naturaleza). Además, SABONET ha reforzado la infraestructura botánica de los respectivos jardines botánicos y herbarios nacionales mediante la entrega de vehículos y equipo para facilitar las actividades botánicas; equipo y programas de computadora y conexión a Internet para facilitar la interconexión; congeladores para especímenes; equipo de laboratorio básico, y algunas publicaciones fundamentales. La mejora de los herbarios se está complementando con el desarrollo semejante de jardines botánicos para la conservación ex situ de las especies vegetales amenazadas. SABONET ha completado ya una evaluación de las necesidades de jardines botánicos, que se unirán en una red para fomentar sus actividades en África meridional. SABONET respaldó el desarrollo de la capacidad humana e institucional de documentar, evaluar y supervisar la conservación y uso sostenible de la diversidad vegetal mediante investigaciones etnobotánicas, es decir, la identificación de usos de las plantas medicinales y las amenazas a que se ven expuestas, la elaboración de listas rojas, etc. Esta mayor capacidad se utiliza también para crear bases de datos sobre plantas en los 10 herbarios nacionales participantes y unos 160.000 especímenes de los herbarios de la región se han informatizado, con intervención directa de SABONET. Parte de la información sobre las plantas se ha utilizado para publicar valiosos libros sobre la taxonomía y diversidad de las plantas de África meridional.

SABONET ha reforzado también la cooperación y la interconexión regional. Se han llevado a cabo expediciones de exploración dentro de la zona del proyecto, por ejemplo, a la Meseta de Nyika (Malawi), durante las cuales jóvenes botánicos son supervisados mientras realizan sus actividades sobre el terreno. Estas expediciones han atraído a botánicos del Norte, lo que ha favorecido la cooperación Norte-Sur. Las actividades de SABONET se dan a conocer ampliamente dentro y fuera de la región mediante boletines y otras publicaciones botánicas. De hecho, SABONET se ha convertido en un campus virtual donde más de 100 botánicos se dedican a promover los objetivos del proyecto. Éste ha atraído cofinanciamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y de los gobiernos participantes. El modelo SABONET se está reproduciendo ahora en África oriental (BOZONET) y el Caribe (CARIBNET). Ha actuado también como agente catalizador para la formación del proyecto SECOSUD, financiado por Italia, que se ocupa sobre todo de las bases de datos del Sistema de Información Geográfica (SIG) en los herbarios.

importante ONG de Nepal, ha establecido servicios eficaces de capacitación cerca del Parque Real Nacional de Chitwan, que se utiliza para capacitar al personal encargado del parque, el personal del Departamento de Parques Nacionales y Conservación de la Fauna y Flora Silvestres, los dirigentes de la comunidad local, investigadores y visitantes del parque. El proyecto *Inventario, evaluación y seguimiento de la diversidad botánica en África meridional: Una red nacional de fortalecimiento de la capacidad y de las instituciones* (SABONET) ha capacitado a botánicos técnicos y profesionales en taxonomía de las plantas para atender las necesidades de ordenación de la diversidad floral de los 10 países participantes (véase el Recuadro 3.10).

Aportaciones de la investigación científica

Varios proyectos del FMAM han incorporado componentes de investigación para encontrar soluciones a los problemas de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, que han generado valiosa información para tomar decisiones acertadas sobre la conservación. El proyecto del lago Victoria ha aportado importantes datos para la conservación y uso sostenible de peces y otros recursos biológicos del lago. Dentro del proyecto *Población, gestión de tierras y cambio ambiental*, la estrategia de investigación y extensión del conjunto amazónico demuestra eficazmente la alianza de conocimientos ecológicos tradicionales con los conocimientos científicos modernos y los sistemas de gestión para conseguir la conservación sostenible de la biodiversidad dentro de las zonas productivas (véase el Recuadro 3.11).

Medidas de respuesta de emergencia a corto plazo

En algunos casos, el FMAM ha respondido a las situaciones de emergencia en que catástrofes naturales y provocados por el hombre han representado una amenaza para el medio ambiente mundial. Ha movilizado financiamiento de emergencia procedente de fuentes tanto internas como externas. Además, ha podido movilizar la cooperación internacional y a expertos científicos para ayudar a los países en su respuesta ante situaciones de emergencia y para reforzar sus capacidades humanas e institucionales. En Mauritania, tras las masivas muertes de focas fraile amenazadas en 1997, el financiamiento de emergencia del FMAM (para el proyecto Plan de rescate de la colonia de Cabo Blanco de la

foca fraile del Mediterráneo) a través del PNUMA dio lugar a una acción internacional que salvó la especie, estableció instalaciones de cría y suelta, introdujo el programa de seguimiento de la foca fraile y preparó la Estrategia para la foca fraile de Mauritania. En cambio, la evaluación de la respuesta de emergencia ante los incendios forestales de Indonesia en 1998 indica que la acción respaldada por el FMAM no pudo ofrecer respuestas oportunas o bien orientadas para controlar los incendios. En 1995, los intentos del FMAM de responder a una emergencia que se produjo tras la crisis de la biodiversidad provocada por los refugiados en la República Democrática del Congo no se pudieron mantener con éxito. A pesar de algunos inconvenientes, estas medidas innovadoras de respuesta de emergencia pueden ser una buena solución para catástrofes ambientales mundiales. Debería alentarse al FMAM a que examinara la posibilidad de establecer un “servicio de financiamiento” independiente para las medidas de respuesta de emergencia dentro de la esfera de actividad de la biodiversidad, con orientaciones claras para que el proceso de aprobación, desembolso de fondos e inter-



Recuadro 3.11 Enseñanzas de las prácticas de los pequeños agricultores del Amazonas

El proyecto *Población, gestión de tierras y cambio ambiental* es un programa multinacional de estudio sobre las prácticas de los pequeños agricultores en la esfera de la conservación de la biodiversidad y los medios de vida. Los investigadores del “conglomerado” amazónico colaboran con los agricultores en cinco lugares de la llanura de inundación del Amazonas, que van desde Maçapa, en el estuario del Amazonas, a Iquitos, en el alto Amazonas del Perú. Si bien el potencial agrícola de la llanura de inundación del Amazonas, o varzea, es un hecho ampliamente reconocido, los riesgos de la agricultura en esas zonas han llevado a las autoridades y las instituciones de investigación agrícola a olvidar esas posibilidades. No obstante, los agricultores tradicionales han desarrollado complejos sistemas de gestión que superan muchos de los desafíos del cultivo en las llanuras de inundación y aprovechan su potencial productivo. Los investigadores de este proyecto están colaborando con los agricultores para encauzar sus conocimientos hacia el desarrollo de sistemas agrícolas que conserven la biodiversidad al mismo tiempo que mejoran los resultados agrícolas.

La estrategia de investigación y extensión de este conglomerado amazónico está basada en el concepto de agricultores expertos, cultivadores locales especialmente dotados que han adquirido repertorios de variedades agrícolas, técnicas y sistemas de gestión que les permiten superar los problemas locales y conseguir rendimientos excepcionales al mismo tiempo que conservan la biodiversidad local. Los investigadores trabajan con estos agricultores para establecer programas de demostración en las explotaciones a través de los cuales otros agricultores pueden aprender las técnicas necesarias para dominar ese sistema. A través de este proceso, los expertos comparten con otros las técnicas y principios de gestión que han adquirido.

El proyecto ha alcanzado algunos éxitos importantes. Un sistema para combatir la difusión de la enfermedad del “Moko” mediante el cultivo de banano de crecimiento secundario ha provocado el resurgir de la producción de banano en una región donde se había abandonado. Otro sistema que supone el manejo de vegetación secundaria para la producción de palmitos, frutas y madera es uno de los pocos sistemas logrados de gestión de la madera por pequeños propietarios documentado en el Amazonas. La información sobre estos sistemas se está difundiendo ahora en toda la región.

vención tenga carácter urgente.

Participación de las partes interesadas

El equipo del ERG2 observó que las fases de planificación y ejecución de muchos proyectos requerían la participación de una gran variedad de partes interesadas, en particular el gobierno, los residentes y comunidades locales, el mundo académico, las ONG y el sector privado. Por ejemplo, el proyecto de biodiversidad transfronteriza de África oriental prevé la activa participación de la comunidad y su protagonismo en los planes de ordenación forestal, dirigidos por comités voluntarios e integradores de planificación ambiental con facultades para actuar como agentes de cambio en cada comunidad. Con esta asistencia local, el proyecto está integran-

do eficazmente la conservación de la biodiversidad, la ordenación de las tierras degradadas y la mitigación de la pobreza. En Samoa, las estructuras tradicionales de toma de decisiones de alcance comunitario y local han hecho posible la participación eficaz de las principales partes interesadas en los proyectos *Conservación de la biodiversidad, en el Pacífico sur, y Protección y ordenación de la biodiversidad marina*, en Samoa.

Los proyectos de biodiversidad del FMAM han creado una mayor conciencia y conocimiento de la conservación entre las distintas partes interesadas, incluidas las comunidades locales, las ONG, las autoridades y los dirigentes políticos. El equipo del ERG2 observó varios proyectos que habían difundido información a través de

iniciativas de extensión, en particular centros de interpretación, boletines, señales y medios de comunicación (proyectos de biodiversidad transfronteriza y del bosque de Kibale). El proyecto *Plan de ordenación de zonas costeras de la Patagonia*, en Argentina, llevó a cabo con buenos resultados campañas de sensibilización pública en las que se incluyeron breves fragmentos de vídeo y documentales en la televisión nacional. La ONG encargada de ejecutar el proyecto, Fundación Patagonia Natural, mantuvo un espacio en la televisión durante dos años con contribuciones financieras de vendedores locales al por menor, que pagaron los gastos de emisión por televisión y por radio. En África oriental, en la zona de ordenación ambiental del lago Victoria, la sensibilización conseguida por el proyecto entre la población local es tan elevada que incluso los jóvenes alumnos saben la función del dudus (gorgojo que se alimenta del jacinto acuático). En el proyecto de biodiversidad transfronteriza en África oriental, importantes mensajes de sensibilización transmitidos a la comunidad del bosque Minziro han dado lugar a una acción continuada. El proyecto conecta tres aldeas con más de 1.800 hogares y 8.400 personas, que están promoviendo la repoblación forestal (10 árboles por hogar, como objetivo) para responder a los problemas “de la oferta”. El establecimiento de viveros (árboles plantados y plantones), la reducción de la quema (la hierba es una valiosa cubierta orgánica) y la construcción de cocinas de leña mejoradas para reducir la demanda de energía insostenible se están difundiendo con rapidez.

F. Biodiversidad: Cuestiones relacionadas con los programas y las políticas

Si bien el programa de biodiversidad del FMAM ha conseguido algunos resultados impresionantes en la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica y en la distribución de beneficios, como se ha comentado más arriba, el equipo del ERG2 considera que el FMAM podría ser más estratégico, selectivo, participativo y eficaz en función de los costos, con lo que mejoraría su influencia en la situación de la biodiversidad de importancia mundial.

Cuantificar el efecto en la situación de la Biodiversidad

En una gran parte de los proyectos de biodiversidad del

FMAM, es difícil, por no decir imposible, determinar su repercusión en la situación de la biodiversidad que trataban de conservar. Ello se debe en parte a que la mayoría de los proyectos no habían recogido información sobre la situación inicial, que pudiera servir como punto de referencia para las mediciones. En muchos casos, no se habían formulado indicadores científicamente válidos de los efectos y, por lo tanto, no pudo haber supervisión. Además, la cuantificación del efecto de la biodiversidad normalmente requiere un largo período de tiempo. Por ello, los logros muchas veces sólo se hacen patentes a través de distintos indicadores de producción y de proceso. Con ello no se quiere restar valor a los indicadores de proceso, sino reiterar que dicho seguimiento y evaluación es incompleto y limitado. Esta situación se está corrigiendo ahora con iniciativas de la Secretaría del FMAM y con proyectos de evaluación de la diversidad biológica respaldados por el FMAM, como el de Evaluación del milenio sobre los ecosistemas. El examen de un grupo de proyectos forestales más recientes revela que casi todos ellos han realizado, o se proponen realizar, estudios para obtener datos de referencia sobre los aspectos biológicos y socioeconómicos.

Enseñanzas aprendidas

Si bien los proyectos de biodiversidad del FMAM muchas veces han conseguido resultados alentadores, la mayoría de aquellos no han alcanzado los objetivos declarados tan eficazmente como cabría prever. Las razones son varias:

- Falta de capacidad de ejecución en el momento de su puesta en marcha.
- Escasa participación y protagonismo de las partes interesadas en el diseño y ejecución de los proyectos.
- Pautas de financiamiento incompatibles con la capacidad de absorción de las zonas del proyecto y las estructuras de ejecución.
- Estructuras rígidas de gestión de proyectos que no permitían un margen de flexibilidad en la ejecución.
- Objetivos poco realistas y excesivamente ambicio-

sos, incluida la falta de tiempo y de fondos para conseguir plenamente los cambios previstos.

- Poca vinculación con otros sectores de la economía que influyen en el éxito del proyecto (efectos intersectoriales).
- Incapacidad de afrontar las causas últimas de la pérdida de biodiversidad.

Las EEEP y los OE podrían abordar estas cuestiones prestando atención en todo momento al diseño y supervisión eficaz de los proyectos. Las visitas del equipo del ERG2 a los países revelaron casos en que los OE carecían de capacidad para seguir los progresos de los proyectos y tomar las medidas oportunas. En algunas ocasiones, la “gestión a distancia” desde la sede significaba que dentro de los países no había capacidad suficiente para seguir el progreso de los proyectos, mantener el compromiso con los gobiernos y los equipos de los proyectos en los países, ofrecer apoyo técnico y tener en cuenta las señales de alerta temprana. El equipo del ERG2 recibió indicaciones de representantes superiores de los OE de que las cuotas que percibían los OE eran insuficientes para cubrir los costos de una supervisión más estrecha de los proyectos. Dada la rápida expansión de la cartera de biodiversidad y los planteamientos estratégicos cada vez más complejos adoptados por el FMAM, deberían adoptarse medidas para conseguir que los OE y las EEEP recibieran recursos suficientes para respaldar plenamente la capacidad de diseño y supervisión de los proyectos.

Causas profundas de la pérdida de Biodiversidad

En la Estrategia Operacional del FMAM se afirma que los proyectos de éste deben abordar las causas profundas del deterioro del medio ambiente mundial, como las políticas económicas y sociales inadecuadas, los marcos jurídicos mal concebidos, las deficiencias institucionales y los obstáculos a la información. Gran parte de las deliberaciones mantenidas dentro del FMAM sobre este tema han tratado de determinar cuáles entre las causas profundas corresponden a la capacidad y mandato del FMAM. El equipo del ERG2 se reunió con las partes interesadas en los países, que insistieron en que las causas últimas de la pérdida de biodiversidad se pueden resol-

ver mejor cuando los objetivos de conservación del FMAM están más sólidamente basados en el contexto del desarrollo sostenible. En este sentido, las experiencias operacionales del PNUD y del Banco Mundial son de importancia fundamental, lo mismo que sus diálogos con los países sobre el desarrollo sostenible. Una consecuencia de esta indicación es que el FMAM debe hacer mayor hincapié en las iniciativas que promueven el uso sostenible y la distribución de beneficios de los productos y servicios de la biodiversidad. Como ya se ha señalado, la mayor parte de las iniciativas a este respecto son en pequeña escala, por lo que su efecto es limitado y su sostenibilidad a largo plazo resulta incierta.

Planteamiento programático

El FMAM propone ir más allá del actual concepto basado en los proyectos y adoptar un planteamiento más estratégico que trate sistemáticamente de establecer entornos favorables en los países y, de esa manera, poder abordar la conservación de la biodiversidad de forma programática e incorporarla en el contexto del desarrollo en sentido amplio. El equipo del ERG2 respalda ese planteamiento pero reconoce que implica una interrelación mucho más amplia con los gobiernos nacionales. La capacidad de los gobiernos y de otras partes interesadas de los países para mantener relaciones con el FMAM en este plano general e intersectorial deberá reforzarse si se quiere que el proceso continúe estando impulsado por los países. Dentro de la fase de aprendizaje, el FMAM ha comenzado a comprobar un planteamiento programático estratégico para la conservación de la biodiversidad en algunos países.

Actividades de apoyo

El FMAM ha seguido las directrices del Convenio al respaldar las actividades de apoyo que ayudan a los países a desarrollar sus comunicaciones con el Convenio, incluidas las estrategias y planes de acción nacionales de biodiversidad (EPANB). Al 30 de junio de 2000, el FMAM había respaldado 185 actividades de apoyo y mecanismos de facilitación en la esfera de actividad de la biodiversidad, con una asignación de US\$46,62 millones. No obstante, no es claro si las EPANB, preparadas con frecuencia mediante un proceso de amplia participación (dentro de los países) y con un costo significati-

vo para el FMAM, están influyendo de alguna manera en los procesos de los países para identificar los proyectos que deben recibir apoyo prioritario del FMAM e integrar las prioridades de la conservación de la biodiversidad mundial en los planes, políticas y marcos jurídicos nacionales. Además, las visitas del equipo del ERG2 a los países revelaron que la capacidad adquirida dentro de los países durante la preparación de las EAPNB suele perderse en ausencia de un seguimiento oportuno. La Secretaría del FMAM y los organismos de ejecución deben tratar de actuar como agente catalizador para conseguir que las EAPNB sirvan eficazmente como documentos para la conservación integrada de la biodiversidad y la planificación del desarrollo sostenible.

Conclusiones generales

La cartera de biodiversidad del FMAM ha pasado de 56 proyectos y unos US\$334 millones en el ejercicio de 1994 a 395 proyectos y más de US\$1.180 millones en el de 2000. El examen de 2000 sobre la situación de los programas revela que, del cofinanciamiento total previsto de aproximadamente US\$2.010 millones comprometidos, más del 50% procede de contribuciones de contrapartida de los gobiernos, el 25% de organismos bilaterales y multilaterales y el 15% de los fondos propios de los organismos de ejecución, mientras que el 8% restante vendría de las ONG y el sector privado. Estas estimaciones del cofinanciamiento comprometido son creíbles tanto por lo que se refiere al monto total como a la distribución entre las distintas partes, aunque no se ha realizado un examen riguroso de la cifra de cofinanciamiento comprometido que se ha desembolsado realmente. La única conclusión clara, que se examina en otro lugar del presente informe y se reitera aquí, es que no se ha conseguido todavía aprovechar todo el potencial de sector privado para las iniciativas de conservación de la biodiversidad.

Hay muy pocas dudas de que las ten-

dencias del medio ambiente mundial relacionadas con la conservación y uso sostenible de la biodiversidad continúan en una trayectoria descendente. El FMAM, que ha intervenido de acuerdo con el mandato y las orientaciones del CDB, no ha conseguido invertir esa tendencia. Pero una valoración más precisa sobre los efectos de los esfuerzos e iniciativas (respaldados por el FMAM, los organismos de ayuda multilateral o bilateral y los propios países) en el último decenio sólo se podrá formular con claridad después de que comiencen a aparecer los resultados y productos de las actuales evaluaciones científicas (como la *Evaluación del milenio sobre los ecosistemas*) y se disponga de una imagen completa. No obstante, el equipo del ERG2 ha llegado a la conclusión de que el FMAM ha sentado las bases para un esfuerzo concertado y de base científica que permita frenar la pérdida de biodiversidad. Se han conseguido notables avances en el establecimiento de asociaciones de alcance nacional, regional y mundial, en la creación de una base de información, y en la preparación de instrumentos, metodologías y capacidades humanas e institucionales para acabar con la explotación insostenible de la biodiversidad. La consideración de los medios de vida alternativos en los proyectos de biodiversidad es fundamental para la conservación de la biodiversidad a largo plazo en el plano local, y debería recibir gran atención en todos los proyectos del FMAM.



El equipo del ERG2 considera que el FMAM puede continuar mejorando la eficiencia con la que sus proyectos de biodiversidad contribuyen a la conservación en todo el mundo. La clave es hacer mayor hincapié en incorporar las enseñanzas aprendidas sobre el terreno al diseño y ejecución de los nuevos proyectos, junto con procesos mejorados de seguimiento y evaluación. No obstante, para que el FMAM pueda aprovechar los logros técnicos de los proyectos y realizar un esfuerzo concertado por afrontar las causas profundas y más generales de la pérdida de biodiversidad, se requerirá considerable apoyo del Convenio sobre la Diversidad Biológica, los organismos de ejecución y sus países miembros. Por ejemplo, el esfuerzo del FMAM por conseguir mayores beneficios ambientales mundiales aplicando planteamientos programáticos más estratégicos en el plano nacional, regional y mundial no prosperará si no se cuenta con el pleno apoyo de la Conferencia de las Partes del CDB, en un plano, y de los gobiernos de cada uno de los países, en el otro. La Conferencia de las Partes del CDB podría, mediante sus procesos de consulta, señalar a su países miembros el imperativo de un compromiso político nacional mucho más decidido con la conservación de la biodiversidad. Con apoyo técnico del FMAM (la Secretaría del FMAM y los organismos de ejecución), los países podrían hacer más por conseguir un entorno más propicio para la conservación de la biodiversidad. Igualmente, la Conferencia de las Partes podría, al presentar sus orientaciones al FMAM, tener siempre en cuenta los planteamientos estratégicos de la conservación de la biodiversidad que actualmente se están planificando y que desbordan el estrecho marco del financiamiento de proyectos mediante donaciones.

G. Aguas internacionales: Efectos y resultados

La cartera del FMAM relativa a la esfera de actividad de las aguas internacionales ha supuesto inversiones por un total de US\$329 millones en los últimos nueve años. El equipo del ERG2 ha observado que los proyectos del FMAM han aportado, y continúan aportando, importantes contribuciones a la salud mundial de las aguas internacionales. Sus proyectos respaldan principalmente la aplicación de los actuales acuerdos mundiales y regionales en los que se prevé la protección y restauración de los ecosistemas marinos y de agua dulce. El equipo del

ERG2 considera que los resultados de los proyectos de aguas internacionales del FMAM han dado en general buenos resultados. Si bien el FMAM no desempeña la función de mecanismo de financiamiento para un convenio mundial sobre las aguas internacionales, sus políticas operacionales respaldan diferentes convenciones, convenios, protocolos y acuerdos relacionados con las aguas internacionales, incluidas algunas comisiones internacionales (véase el Cuadro 3.1).

Además, las acciones emprendidas en el marco de los proyectos del FMAM han facilitado el acuerdo sobre nuevas convenciones y convenios (por ejemplo, el Convenio sobre el mar Negro y la Convención para la protección del mar Caspio), la ratificación de acuerdos regionales (por ejemplo, el Acuerdo sobre el atún del Pacífico centro-occidental), la adopción de medidas legislativas (por ejemplo, el *Programa de ordenación integrada de la cuenca del Pantanal y del curso superior del río Paraguay*) y la aceptación de prácticas óptimas. En ausencia de acuerdos regionales o de tratados relacionados con las masas de agua, estos proyectos suelen reforzar el papel de las comisiones multinacionales, como la Comisión binacional (Bolivia y Argentina) del río Bermejo, resultado del *Programa de acción estratégico para la cuenca binacional del río Bermejo*.

Al analizar los efectos desde la perspectiva de indicadores de resultados —indicadores de procesos, de reducción del estrés y de situación ambiental—, se observa que la mayor parte de ellos están relacionados con los procesos. Se han identificado algunas repercusiones en cuanto a la reducción del estrés (*Establecimiento de asociaciones para la protección y la gestión ambiental de los mares de Asia oriental*). Como resultado del seguimiento del proyecto del FMAM, en la ciudad de Xiamen (China), se han adoptado medidas para estabilizar los niveles de contaminación del agua del puerto (véase el Recuadro 3.12). Se han detectado mejoras más modestas entre los indicadores de la situación ambiental relativos a la calidad del ecosistema en el Danubio y en el mar Negro.

Al examinar los resultados de la cartera de proyectos sobre aguas internacionales, se observa un enfoque operacional concreto que presenta considerables ventajas: Se lleva a cabo un análisis de diagnóstico transfronterizo

Cuadro 3.1 Proyectos sobre aguas internacionales terminados, y su contribución a los acuerdos ambientales de alcance mundial y regional

Región	OE	Proyecto	PO	Acuerdo regional/mundial
Asia oriental/ Pacífico	Banco Mundial	Eliminación de los desechos de buques (China)	9	MARPOL
Alcance mundial	Banco Mundial	Agua para la naturaleza (tamaño mediano)		
Oriente Medio/ N. de África	Banco Mundial	Acción ambiental en el Golfo de Aqaba	8	PMA, CDB – Mandato de Yakarta
Europa/ Asia central	PNUD	Gestión ambiental en la cuenca del río Danubio	8	PMA, Conv. Danubio, CDB, Ramsar
África	PNUD	Control de la contaminación del agua y conservación de la biodiversidad en el gran ecosistema marino del golfo de Guinea	9	Poblac. trans., CDB, PMA, Abidjan
África	PNUD	Control de la contaminación y otras medidas para proteger la biodiversidad del lago Tanganica	9	CDB, CNULD, Ramsar
Regional	PNUD	Programa de capacitación sobre los océanos regionales		
Europa/ Asia central	PNUD	Gestión ambiental del mar Negro	8	PMA, Conv. Mar Negro, Ramsar, CDB
Europa/ Asia central	PNUD	Desarrollo del programa de reducción de la contaminación en la cuenca del río Danubio	8	PMA, Conv. Danubio, CDB, Ramsar
Europa/ Asia central	PNUD	Desarrollo y aplicación del plan de acción estratégico para el mar Negro	8	PMA, Conv. Mar Negro, Ramsar, CDB
América Latina/Caribe	PNUD	Planificación y ordenación de bahías y zonas costeras muy contaminadas	10	PMA
América Latina/Caribe	PNUMA	Argentina-Bolivia: Programa de acción estratégico para la cuenca binacional del río Bermejo	9	CNULD, Ramsar, CDB
Europa/ Asia central	Banco Mundial	Proyecto de gestión de la contaminación con petróleo en el Mediterráneo sudoccidental		MARPOL
América Latina/Caribe	Banco Mundial	Iniciativa amplia del Caribe para los desechos originados por buques	9	MARPOL
Oriente Medio/ N. de África	PNUD	Protección de los ecosistemas marinos en la costa del mar Rojo	8	CDB, Conv. Jeddah

(ADT) en la fase preparatoria, antes de que se llegue a preparar un programa de acción estratégico (PAE). Tiene semejanzas con el proceso implícito en las actividades de apoyo para la CMNUCC o el CDB. Además, el FMAM es uno de los pocos mecanismos de financiamiento disponibles para apoyar un análisis completo y una planificación integrada de las masas de agua multinacionales. El proceso ADT-PAE ha permitido disponer de un mecanismo para que el FMAM contribuya sustancialmente al fortalecimiento de las instituciones en los países y a promover alianzas estratégicas entre instituciones de diferentes países, impulsando así el desarrollo de sistemas eficaces de seguimiento y una mayor capacidad de gestión.

Las intervenciones del FMAM han provocado también reformas institucionales positivas ya desde la fase de preparación. Los proyectos del FMAM han contribuido a la formulación de nuevas políticas, leyes y reglamentos re-

lacionados con las aguas internacionales. El fortalecimiento institucional en el plano nacional y regional debido en parte o totalmente a los proyectos del FMAM ha demostrado ser sumamente útil en situaciones que requieren una respuesta inmediata, por ejemplo, en respuesta a catástrofes de origen natural o humano, como el vertido de cianuro en el río Danubio en 2000 (véase el Recuadro 3.13).

Los proyectos del FMAM han contribuido a enriquecer los conocimientos y desarrollar las bases de datos en el plano nacional y regional. El proceso ADT-PAE ha sido muy importante para promover los conocimientos locales y regionales relacionados con diversos sistemas hídricos.

Los proyectos del FMAM han conseguido ofrecer ejemplos aplicables en otros lugares, como el del **Programa regional de prevención y gestión de la contaminación marina en los mares**

de Asia oriental. Las experiencias resultantes de este proyecto se han reproducido en otras ciudades costeras de China, así como en varios países de la región. El equipo del ERG2 comprobó también que los componentes de los proyectos del río Bermejo y del río Danubio se estaban reproduciendo en otros lugares.

Los proyectos sobre aguas internacionales han sido decisivos para generar beneficios económicos en varias regiones. El carácter inseparable de los valores económicos y ambientales se demuestra en el proyecto del lago Victoria en África oriental (Kenya, Tanzania y Uganda), donde la protección del lago y su cuenca influye en los

Recuadro 3.12 Eliminación de los desechos de buques y ordenación integrada de las zonas costeras en Xiamen

Xiamen, uno de los grandes puertos marinos de China, tiene actividades considerables de transporte, comercio, comunicación y turismo y ha atraído abundantes inversiones extranjeras. El rápido crecimiento económico (más de un 20% anual desde 1994) ha ido acompañado de un crecimiento demográfico semejante, en gran parte gracias a la migración de mano de obra de otras partes de China. En los primeros años noventa se expresaron voces de preocupación sobre el peligro de degradación ambiental. Más recientemente, Xiamen ha sido denominada por el gobierno como “ciudad modelo” desde el punto de vista ambiental.

Xiamen era uno de los lugares incluidos en el proyecto de 1992 *Eliminación de los desechos de buques*, del FMAM y el Banco Mundial, llevado a cabo a través de la Organización Marítima Internacional (OMI). Los principales objetivos eran reducir la contaminación marina en China y en las aguas internacionales adyacentes mediante instalaciones de tratamiento, un sistema de seguimiento de los desechos, un mecanismo de supervisión ambiental y el desarrollo de la capacidad de respuesta a los vertidos de petróleo. Cuando terminó en 1997, el proyecto se consideró un éxito por la eficacia con que había conseguido la mayor parte de esos objetivos. Además, ha tenido efectos duraderos. La Autoridad del Puerto de Xiamen se ha comprometido a continuar muchas actividades del proyecto, en particular el seguimiento de los desechos de buques y la supervisión ambiental.

Xiamen se incluyó también en el Programa regional FMAM-PNUD-OMI de prevención y control de la contaminación marina en los mares de Asia oriental, de 1997. El objetivo primario del proyecto era comprobar la utilidad de la ordenación integrada de zonas costeras como instrumento de gestión para resolver sus complejos problemas. El principal centro de capacitación para los tres lugares de demostración (Hailing, Fenhenggang y Qinglan) fue el Tercer Instituto de Oceanografía de Xiamen. Se establecieron conexiones operacionales con el Programa Regional de la OMI.

Las autoridades municipales de Xiamen han mostrado su interés en promulgar estrictos reglamentos marinos para la utilización de la zona marina, establecer una capacidad adecuada para imponer la observancia, instaurar un mecanismo de apoyo científico y financiar amplias campañas de sensibilización pública. El Comité de coordinación de la gestión marina, presidido por el teniente de alcalde, agrupa organismos urbanos de desarrollo y medio ambiente, en particular los responsables de la construcción, transporte, pesca, ordenación de tierras, turismo y protección ambiental. El manejo integrado de las zonas costeras se ha convertido en un instrumento importante para los reglamentos económicos urbanos, la contaminación del agua y la conservación ecológica. Incluye medidas específicas para proteger los hábitats de especies raras como el delfín blanco chino, la garza local, y el anfibio del fondo marino. Esta experiencia se está compartiendo con autoridades urbanas y ambientales, en otros países de la región, así como con el nuevo proyecto del FMAM-PNUMA, *Inversión de las tendencias de degradación en el mar del sur de China y el golfo de Tailandia*.

medios de vida de unos 25 millones de personas. En Jordania, el desarrollo del ecoturismo relacionado con el proyecto Azraq ha aumentado el número de visitantes anuales de las tierras húmedas, habiéndose llegado en 2000 a un total de 75.000. La población local se ha beneficiado gracias a las oportunidades de empleo directo, al restablecimiento de artesanías tradicionales (por ejemplo, las realizadas con cañas) y el aumento de los ingresos derivados del turismo. En otros lugares, por ejemplo, en Patagonia (Argentina), una iniciativa respaldada por el FMAM dentro del Programa de ordenación de zonas costeras de Patagonia para la conservación de la biodiversidad ha tenido como resultado un desarrollo del ecoturismo sostenible en las zonas protegidas.

H. Aguas internacionales: Cuestiones relacionadas con los programas y las políticas

Como se ha descrito antes, el equipo del ERG2 considera que la cartera de proyectos del FMAM relacionada con la esfera de actividad de las aguas internacionales ha dado en general resultados positivos, aunque la importancia de los logros conseguidos por los distintos programas operacionales varía según los casos. De todas formas,

parece oportuno realizar un examen del papel y la definición del PO No.8 y el PO No. 9, dado el mandato ampliado del FMAM para ocuparse de la ordenación integrada de los ecosistemas (PO No. 12) y la conservación y uso sostenible de la biodiversidad de importancia para la agricultura (PO No. 13). Además, la introducción de una nueva esfera de actividad para la degradación de la tierra requerirá una evaluación a fondo de las cuestiones operacionales estratégicas relacionadas con las aguas internacionales en los programas operacionales. Por otro lado, las clases de contaminantes prioritarios que deberán seleccionarse en los proyectos de aguas internacionales deberán revisarse teniendo en cuenta las deliberaciones en curso sobre la creación de un programa operacional sobre contaminantes orgánicos persistentes (COP). Por consiguiente, debería revisarse el PO No. 10 para centrar la atención no tanto en los efectos producidos por los barcos en las aguas internacionales cuanto en las repercusiones de las actividades terrestres.

El proceso ADT-PAE es una parte valiosa de la preparación de los proyectos para desarrollar la capacidad, recibir aportaciones científicas y técnicas y alentar la parti-

Recuadro 3.13 Programa de reducción de la contaminación en la cuenca del río Danubio

El proyecto *Desarrollo del programa de reducción de la contaminación en la cuenca del río Danubio* representa la contribución del FMAM a la segunda fase del Programa ambiental para la cuenca del río Danubio, creado en 1992. Es la continuación de dos proyectos anteriores del FMAM en el contexto del Programa. Los tres proyectos ayudaron a éste Programa a preparar planes de acción estratégicos y a desarrollar y mejorar el modelo de calidad del agua del Danubio. Estas iniciativas trataron también de lograr una mayor sensibilización pública, desarrollar la base de conocimientos, promover el intercambio de información y llegar a una mejor comprensión de la contaminación de las aguas transfronterizas y la degradación del ecosistema marino del mar Negro. El objetivo general a largo plazo del proyecto era estimular mecanismos institucionales y financieros sostenibles para una ordenación ambiental eficaz de la cuenca del río Danubio, incluido el establecimiento del Centro de alarma internacional para el río Danubio.

Durante su visita a Rumania, los miembros del equipo del ERG2 observaron que el Plan de respuesta para casos de desastre y el Centro de alarma internacional para el río Danubio se habían utilizado con buenos resultados con ocasión del vertido de cianuro de 2000 en el río Danubio. Este vertido tóxico fue causado principalmente por una compañía minera con considerables inversiones extranjeras. El Centro de alarma internacional para el río Danubio fue un elemento clave en la aplicación del Plan de respuesta frente a casos de desastre. El centro de coordinación de las operaciones de Hungría para el FMAM señaló al equipo del ERG2 que sin este sistema el desastre habría sido catastrófico, y la respuesta se habría retrasado notablemente. Además, la comunicación y coordinación entre los organismos y los países habría sido menor sin las relaciones establecidas a través del proyecto del FMAM.

cipación de las autoridades políticas interesadas y otros agentes institucionales y partes interesadas importantes. Por otro lado, se reconoce que es un proceso esencial para conseguir el acuerdo político de varios países sobre las prioridades ambientales transfronterizas. Como señaló el equipo del ERG1, “el elemento central de la estrategia del FMAM en la esfera de las aguas internacionales es el concepto de ‘determinación estratégica conjunta de los hechos’... en la forma de análisis de diagnóstico transfronterizo [ADT]. Dicho análisis se usa a su vez para establecer prioridades a nivel nacional sobre las medidas necesarias para hacer frente a los peligros que corren las aguas internacionales, en la forma de un programa de acción estratégico [PAE]”¹⁵. El equipo del ERG2 ratifica esa afirmación y recomienda que el ADT de base científica continúe siendo el cimiento de acuerdos entre países acerca de los PAE que puedan movilizar el apoyo de varios donantes para corregir o prevenir las amenazas ambientales a las aguas internacionales.

En los casos en que el proceso ADT-PAE no se terminó de forma satisfactoria, ha habido problemas. En el proyecto del mar Aral, por ejemplo, el PAE no ha adquirido todavía forma definitiva y nunca se ha llegado a hacer realidad una visión compartida ni un compromiso político de acción entre los participantes. A medida que las prioridades de los países circundantes han cambiado, han perdido interés en los objetivos del proyecto original, y los acuerdos multinacionales relacionados con el agua y el medio ambiente comenzaron a perder apoyo político. En consecuencia, se vio perjudicada la ejecución del proyecto.

Dentro de la cartera de aguas internacionales, pueden conseguirse importantes beneficios mundiales si se adoptan planteamientos centrados en entidades ambientales de mayor amplitud y mutuamente vinculadas, como propone el FMAM en sus intervenciones basadas en un concepto “más amplio” de las cuencas hidrográficas. El nuevo concepto integrado aplicado en este sector trata de establecer vinculaciones entre todos los proyectos del FMAM ubicados en el mismo sistema hidrológico (entendiendo por tal las zonas de captación de agua dulce que van a dar a una misma masa de agua receptora). El uso de este planteamiento programático ayuda a asegurar y

ampliar los vínculos entre las diferentes esferas de actividad de la cartera del FMAM para una región específica.

El equipo del ERG2 considera también que el carácter complejo de los proyectos de aguas internacionales requiere que la Secretaría del FMAM evalúe a fondo la idoneidad de una entidad encargada de ejecutar los proyectos propuesta para garantizar la adecuada gestión del proyecto durante la aplicación y promover su sostenibilidad una vez finalizado el proyecto del FMAM. Donde existen organizaciones regionales competentes, el FMAM debería delegar la ejecución de los elementos de un proyecto específico o de todo el proyecto. Para garantizar mejor el éxito de un proyecto, las iniciativas o los proyectos con componentes de alto riesgo deberían ser objeto generalmente de una evaluación intermedia.

El FMAM debería reactivar también el grupo de asesoramiento interinstitucional para garantizar la coordinación y el desarrollo eficaz de la esfera de actividad de las aguas internacionales. La Secretaría del FMAM debería tratar también de ampliar la intervención del sector privado y las instituciones de financiamiento en los proyectos de aguas internacionales, para que los planteamientos productivos puedan reproducirse también de manera más eficaz.

Un último aspecto es el relativo al proyecto *Evaluación mundial de las aguas internacionales*. La importancia estratégica de esta evaluación era que, en ausencia de un convenio o convención sobre las aguas mundiales, podía ofrecer un marco mundial general para orientar las prioridades de las inversiones financiadas por el FMAM y los servicios de apoyo. Habida cuenta de las grandes expectativas suscitadas por este proyecto y los retrasos que se están experimentando en su ejecución, el próximo examen intermedio debería considerarse como una oportunidad de reestructurar el proyecto y mejorar sus resultados.

I. Degradación de la tierra: Efectos y resultados

La degradación de la tierra ha sido para el FMAM un tema transversal, no una esfera de actividad por cuenta propia: los componentes relacionados con ese problema se han incluido en los proyectos de otras esferas de actividad. Desde 1991, el FMAM ha asignado aproximadamente US\$278 millones a más de 100 proyectos estrechamente vinculados con la degradación de la tierra.

El reciente estudio del FMAM sobre los vínculos de la degradación de la tierra (marzo de 2000) no establece una distinción clara entre degradación de la tierra en cuanto obstáculo importante para el desarrollo y en cuanto problema ambiental. En él se recomienda que “el FMAM busque los medios para que las cuestiones de degradación de la tierra de importancia mundial se aborden de forma más directa y provechosa”. El equipo del ERG2 observa que el FMAM no tiene todavía una definición operacional de los beneficios que se conseguirían para el medio ambiente mundial si se redujera la degradación de la tierra.

En las observaciones del ERG2 se observan pruebas cuantitativas de algunas zonas donde se ha prevenido o reducido la degradación de la tierra. Estos resultados operacionales positivos, basados en visitas sobre el terreno y en la consulta con los administradores de las tierras y otras partes interesadas en los proyectos locales, ponen de manifiesto la importancia de una participación abierta de las partes interesadas, no sólo en el diseño y ejecución de los proyectos, sino también en su evaluación.

Si bien son pocos los proyectos que han reducido de forma significativa la degradación de la tierra, el equipo del ERG2 observó que muchos de los proyectos del FMAM trataban de corregir de hecho las causas del problema y de desarrollar la capacidad de la comunidad para una ordenación sostenible de los recursos de tierras en el marco de las actividades para conseguir resultados relacionados principalmente con la biodiversidad, el cambio climático y las aguas internacionales.

En los proyectos del FMAM, la prevención y reducción de la degradación de la tierra se ha conseguido fundamentalmente por los siguientes medios:

- Detención de la pérdida de vegetación boscosa, deforestación y uso insostenible de leña (por ejemplo, el proyecto *Gestión sostenible y participativa de la energía*, en Senegal)
- Control de la excesiva extracción de flora y fauna (por ejemplo, el proyecto para reducir la pérdida de biodiversidad en las zonas transfronterizas de África oriental)
- Reconversión del hábitat destinado a cultivos y pastos y a urbanización (por ejemplo, el proyecto *Biodiversidad del delta del río Danubio*, en Rumania)

Gracias a las visitas sobre el terreno y a las consultas con las partes interesadas en más de 10 proyectos sobre aguas internacionales, el equipo observó también lo siguiente:

- Los proyectos de aguas internacionales han conseguido integrar los componentes relativos a la degradación de la tierra con el proceso ADT-PAE y con las actividades de ejecución de los proyectos (por ejemplo, el *Programa de gestión del medio ambiente en el lago Victoria*, en África oriental). Los instrumentos ADT-PAE parecen especialmente eficaces para establecer



entornos normativos propicios para combatir la degradación de la tierra.

- Algunas actividades de control de la degradación de la tierra han generado beneficios mundiales vinculados con el Programa de Acción Mundial para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra (PMA) (por ejemplo, el **Programa de reducción de la contaminación en la cuenca del río Danubio** en Europa oriental).

Durante las visitas a los países, los miembros del equipo del ERG2 observaron la sinergia existente entre la prevención y reducción de la degradación de la tierra y la conservación de la biodiversidad en los ambientes áridos y semiáridos (PO No. 1). Por ejemplo, el proyecto de biodiversidad transfronteriza en África oriental ha contribuido eficazmente a la conservación de la biodiversidad y a la prevención y reducción de la degradación de la tierra en paisajes semiáridos en Kenya y Tanzania. Los efectos conseguidos con los proyectos son, entre otros, la cogestión de la cuenca hidrográfica natural por las comunidades Maasai en una superficie de 11.783 hectáreas de la reserva forestal de Namanga, en Kenya, y 2.015 hectáreas en la reserva forestal de Longido, en Tanzania. Tras los reconocimientos de los ecosistemas forestales, se prepararon planes de ordenación de la tierra, que ahora se están utilizando de forma sostenible en las comunidades vecinas.

La planificación integrada de la conservación y el desarrollo es el objetivo de la participación comunitaria inicial, que establece eficazmente vínculos directos y obvios entre las necesidades prioritarias de la comunidad (agua, combustible, ingresos) y la ordenación de la biodiversidad (bosques, manantiales, control de incendios). Los hombres y mujeres que prestan servicios en los comités comunitarios de protección del medio ambiente en Kenya (Namanga, Maili Tisa y Ormani Kavero) y Tanzania (Longido) se eligen durante las reuniones de la comunidad (*baraza*). Además de una mayor seguridad de los recursos, el principal logro de las comunidades hasta la fecha ha sido su mayor conciencia sobre los valores forestales y una mejor comprensión de las causas de la degradación y de las oportunidades de invertirla.

Las visitas del equipo del ERG2 a los países confirmaron que los ambientes áridos y semiáridos ofrecían la mejor oportunidad de sinergias entre la degradación de la tierra y la biodiversidad, como se observa en algunos ejemplos de Senegal, Tanzania y Kenya.

No obstante, el equipo del ERG2 observó que las actividades contra la degradación de la tierra en los proyectos del FMAM carecían de enfoques innovadores para abordar los componentes tanto normativos como tecnológicos; la mayor parte de los proyectos visitados por los miembros del equipo utilizaban antiguas tecnologías y planteamientos. Por ejemplo, las actividades del proyecto *Personas, gestión de tierra y cambio ambiental* en torno al monte Meru, en Tanzania, promovieron una tecnología que tenía ya al menos 20 años, no guardaba demasiada relación con los objetivos del proyecto o los programas operacionales del FMAM y no estaba atacando las causas de la degradación de la tierra en la región.

Las visitas del equipo del ERG2 a los países confirmaron que las cuestiones de la degradación de la tierra suelen abordarse más directamente en los proyectos que tienen un componente tanto personal como de ordenación de tierras y una participación activa de las comunidades locales. Ello coincide con la insistencia de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNUCLD) en el importante papel de la sociedad civil para realizar las actividades que pueden prevenir y reducir la degradación de la tierra. Por ejemplo, en las visitas del equipo del ERG2 se verificó que el proyecto de gestión de la energía de Senegal tiene en cuenta los problemas de la biodiversidad forestal y la degradación de la tierra, que son las necesidades prioritarias identificadas por las comunidades locales durante la formulación del proyecto. El FMAM está financiando, juntamente con el Banco Mundial, actividades relacionadas con la oferta y que otorgan a las aldeas locales derechos seguros de propiedad de los bosques comunitarios y favorecen sistemas agrícolas sostenibles para conservar los bosques clasificados y proteger la Reserva de biosfera de Niokolo-Koba. Después de dos años de planificación participativa, se han realizado inventarios de 1,3 millones de hectáreas de bosque y se han preparado planes de ordenación forestal para 300.000 hectáreas. Además, las comunida-

Recuadro 3. 14 Conservación de la biodiversidad y lucha contra la degradación de la tierra en Senegal

El proyecto *Gestión de la energía sostenible y basada en la participación* se inició en Senegal en 1998. Este proyecto de US\$20 millones trató de abordar el problema de la oferta y demanda de energía así como el desarrollo de la capacidad en las instituciones rurales, regionales y nacionales. No obstante, intenta conseguirlo planteando cuestiones relacionadas con la biodiversidad forestal y la degradación de la tierra, necesidades prioritarias señaladas por las comunidades locales.

Las actividades del proyecto se centran en la gestión sostenible de los bosques en torno a Tambacounda y Kolda, que representan el 25% de los ecosistemas forestales todavía existentes en Senegal meridional. Estos bosques son fuentes tradicionales de carbón vegetal para Dakar, que se encuentra a unos 700 kilómetros de distancia. La extracción durante los últimos 15 años adquirió niveles insostenibles y no redundaba en beneficio de las comunidades locales.

El FMAM está financiando actividades relacionadas con la oferta con el fin de ofrecer a las aldeas locales derechos seguros de propiedad sobre los bosques comunitarios y respaldar la práctica de sistemas agrícolas sostenibles que conserven los bosques clasificados y protejan la Reserva de biosfera de Niokolo-Koba, de importancia mundial. Después de dos años de planificación basada en la participación, se han llevado a cabo inventarios en 1,3 millones de hectáreas forestales, y se han preparado planes de ordenación forestal para 300.000 hectáreas de bosques. Además, se han firmado acuerdos de ordenación forestal comunitaria con las comunidades locales de Thiewal, Netteboulou, Gardi y Missirah. Diecinueve aldeas gestionan el bosque comunitario de Netteboulou, de 15.500 hectáreas, y 41 administrarán el de Missirah-Kothiary, de 62.000 hectáreas. En el tercer año del proyecto, los habitantes de las aldeas comenzaron a aplicar los planes de ordenación con apoyo del personal del proyecto que vivía en poblados en las regiones de Tambacounda y Kolda. Participan también en actividades de generación de ingresos para reducir la presión sobre los recursos forestales e invertir el proceso de degradación de la tierra.

La madera muerta del bosque comunitario de Netteboulou se está extrayendo con cautela y transformando en carbón vegetal utilizando hornos Casamance, que permiten duplicar el rendimiento de la carbonización. El presidente del comité rural de Sourouyel manifestaba lo siguiente: “Nuestros nuevos derechos de propiedad y la capacidad de controlar las licencias de carbón vegetal en nuestro bosque representan un incentivo para que adoptemos el sistema más eficiente de producción de carbón”. Dicho comité aplica el 15% de los ingresos generados con el carbón a actividades de ordenación forestal, en particular la reforestación con especies locales, el mantenimiento de cortafuegos y la realización de quemas controladas para reducir los efectos de los incendios naturales. En 2000, se produjeron 50 toneladas de carbón vegetal con madera muerta del bosque comunitario de Netteboulou. Al mismo tiempo, se crearon más de 140 kilómetros de cortafuegos.

La presidenta del Comité de Mujeres de Sourouyel destacaba la importancia de la mujer en las actividades del proyecto. “Acogemos con especial satisfacción las variedades mejoradas de sorgo, caupí y maní, que reducen la superficie necesaria para el cultivo y el tiempo entre la siembra y la recolección”, manifestó. “Ahora necesitamos mejores sistemas de abastecimiento de agua y molinos de grano, que nos permitan disponer del tiempo necesario para ocuparnos de los huertos y plantar más árboles”.

El coordinador del proyecto, Youssou Lo, destacó la importancia de las actividades generadoras de ingreso para abordar las causas del declive de la biodiversidad. “Hemos ayudado a la población rural a establecer pequeños

huertos de hortalizas, actividades de apicultura y sistemas mejorados de producción agrícola para eliminar la necesidad de desbrozar nuevos campos y de talas forestales insostenibles”, declaró. “Además, las aldeas que gestionan las superficies forestales comunitarias han recibido apoyo para la producción de ganado, con especial insistencia en la intensificación para aumentar la productividad con menos animales y de esa forma reducir los efectos en los ecosistemas forestales”.

En algunas aldeas de Diallamakan, dentro del bosque clasificado que protege la Reserva de biosfera de Niokolo-Koba, se han establecido colmenas y huertos comerciales. El presidente del comité rural de Diallamakan opinaba lo siguiente: “El bosque es para nosotros una fuente muy importante de productos forestales no madereros, y las colmenas nos han dado una razón más para proteger el bosque de los incendios y el ganado. El proyecto ha tenido tan buenos resultados durante el primer año en nuestra aldea que los poblados próximos ahora quieren seguir nuestro ejemplo”.

des locales han firmado acuerdos de ordenación forestal comunitaria (véase el Recuadro 3.14.)

J. Degradación de la tierra: Cuestiones relacionadas con los programas y las políticas

En diciembre de 2001, el Consejo del FMAM convino en examinar en su próxima reunión las enmiendas propuestas en su Instrumento para hacer de la degradación de la tierra una de las esferas de actividad del FMAM. Ello representaría un mayor apoyo del FMAM a la aplicación eficaz de la CNULD. Esta novedad obligará al FMAM a considerar varias cuestiones, ya que actualmente se ocupa de la degradación de la tierra a través de otras esferas de actividad.

Dado su desarrollo dentro de las cuatro esferas de actividad del FMAM, los proyectos con componentes de degradación de la tierra suelen orientarse más hacia los síntomas biofísicos que a mejorar la ordenación de la tierra y elaborar opciones de uso sostenible para la gestión de los recursos naturales. En el contexto de una nueva esfera de actividad sobre la degradación de la tierra, las cuestiones políticas e institucionales que repercuten en las personas y sus interacciones con los sistemas ecológicos, como la tenencia de tierras, la planificación del uso de la tierra y el acceso a los servicios de apoyo, podrían integrarse mejor en el diseño de los proyectos.

Las conclusiones del ERG2 confirman que el establecimiento de un entorno propicio reviste importancia fun-

damental para el logro de resultados sostenibles en la ordenación de la tierra, ya que las deficiencias normativas muchas veces son una causa fundamental de la degradación de la tierra y de la inseguridad en los medios de vida. En tales circunstancias, no tiene sentido aumentar la inversión en la ordenación de los recursos naturales si no se cuenta con un marco normativo e institucional favorable de alcance local y nacional.

Utilizando las enseñanzas aprendidas de las anteriores esferas de actividad, el FMAM debería identificar las inversiones más prometedoras en varias áreas fundamentales: actividades para combatir la degradación de la tierra y preparación de orientaciones que identifiquen los beneficios ambientales mundiales y la aplicación de una respuesta estratégica del FMAM ante los desafíos de la degradación de la tierra. La escala de las inversiones del FMAM para mitigar la degradación de la tierra es pequeña: US\$278 millones¹⁶ del FMAM durante el pasado decenio frente a los US\$562 millones de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) registrada por la OCDE sólo en 1998¹⁷. Aunque la inversión de la AOD en sectores relacionados con la degradación de la tierra es muchísimo mayor que la inversión del FMAM, sólo representaba el 1,8% del total de la AOD bilateral en 1998. Hay posibilidades evidentes de que el FMAM aumente el valor seleccionando actividades complementarias que traten de conseguir beneficios para el medio ambiente mundial, junto a las inversiones de la AOD en los aspectos de la degradación de la tierra relacionados con el desarro-

llo. El FMAM puede efectuar también una valiosa contribución respaldando medidas que permitan una mejor comprensión y realización de los beneficios para el medio ambiente mundial en las actividades encaminadas a combatir la degradación de la tierra.

La Secretaría del FMAM debería preparar orientaciones claras sobre los beneficios para el medio ambiente mundial y los costos incrementales asociados con actividades para combatir la degradación de la tierra. Estas orientaciones ayudarán a identificar y preparar nuevos proyectos y a atraer cofinanciamiento para dichas actividades. Además, debería examinar las referencias a la degradación de la tierra en los actuales programas operacionales con el fin de evitar confusiones sobre dónde y cómo invierte el FMAM en actividades que combaten la degradación de la tierra.

La eficacia de los instrumentos de ADT-PAE para la elaboración de esta política de habilitación en la esfera de actividad de las aguas internacionales aconseja la comprobación de instrumentos similares de análisis y diagnóstico y de investigación en la nueva esfera de actividad de la degradación de la tierra. Es imprescindible que el FMAM llegue a una comprensión científica de las dimensiones internacionales de la degradación de la tierra, de su relación con los beneficios mundiales y de sus magnitudes. Estos instrumentos deberían utilizarse para preparar y presentar una cartera de inversiones en que se indique de qué manera la lucha contra la degradación de la tierra produce beneficios para el medio ambiente mundial y avances en el desarrollo sostenible, lo que podría ayudar a atraer una gran variedad de financiamiento nacional e internacional.

El FMAM debería cofinanciar actividades de fortalecimiento de la capacidad, educación y sensibilización pública en las que se consideren expresamente los beneficios que podrían causar en el medio ambiente mundial las actividades orientadas a combatir la degradación de la tierra especificadas en los programas de acción nacionales formulados en el contexto de la CNUCLD.

En los países hay una gran demanda de actividades para combatir la degradación de la tierra. Dadas las preocu-

paciones expresadas en otros lugares del presente informe acerca del exceso de la demanda, la reposición del FMAM debería incluir expresamente financiamiento nuevo y adicional para actividades de lucha contra la degradación de la tierra que consigan beneficios para el medio ambiente mundial.

K. Nuevas esferas de actividad

Las esferas de actividad y los programas del FMAM se han ampliado en los últimos años. En lo que se refiere a la biodiversidad, el FMAM está financiando ahora la aplicación de uno de los protocolos del CDB: el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, adoptado en la continuación de la primera reunión extraordinaria de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Biodiversidad Biológica en Montreal (Canadá), el 29 de enero de 2000. El objetivo del protocolo es “contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, y centrándose concretamente en los movimientos transfronterizos”. En cuanto mecanismo de financiamiento del CDB, el FMAM debe también actuar como mecanismo de financiamiento del Protocolo. El mandato previsto coincide con la orientación general del FMAM de respaldar acciones que sean beneficiosas para el medio ambiente mundial, ya que las actuaciones nacionales en la esfera de la bioseguridad pueden arrojar beneficios mundiales en forma de conservación y uso sostenible de los recursos biológicos.

Además de ampliar la esfera de actividad de la biodiversidad con la incorporación de la bioseguridad, el FMAM está promoviendo el concepto de agrobiodiversidad mediante la aplicación del PO No. 13. Fundamentalmente, este programa protege las variedades silvestres afines a los cultivos protegiendo sus hábitats mediante incentivos comunitarios que contribuyan a ofrecer mejores oportunidades de subsistencia.

Además, el FMAM se ha ampliado ahora con el PO No.

12, Gestión Integrada de los Ecosistemas. Representa la evolución de un enfoque basado en un sector único de la ordenación de los recursos naturales a un enfoque más integrado e intersectorial para alcanzar tanto los objetivos del desarrollo sostenible como los beneficios para el medio ambiente mundial. Este desplazamiento hacia una concepción más integrada se considera ventajoso porque ofrece la posibilidad de abordar cuestiones interrelacionadas en más de una de las esferas de actividad del FMAM. Como se indica más adelante, este enfoque puede encontrar considerables problemas en cuanto a la ejecución. Un aspecto positivo es que el programa operacional prevé un marco para que los países aborden las cuestiones ecológicas o de la conservación en el contexto del desarrollo sostenible. Desde su introducción hace aproximadamente un año, se han aprobado cinco proyectos regulares en el contexto del PO No. 12. Dos de los proyectos se encuentran en África, dos en América Latina y el Caribe y uno en Asia. Se prevé que la aportación del FMAM, de casi US\$17 millones, conseguirá un efecto catalizador de hasta US\$38,5 millones de cofinanciamiento.



No obstante, el FMAM debería actuar con cierta cautela al intervenir en proyectos relacionados con varias convenciones o convenios en el marco de programas operacionales de definición amplia. Los proyectos pueden encontrar problemas de ejecución si los objetivos no se ajustan claramente con los de la convención o convenio correspondiente. Si se persiguen demasiados objetivos relacionados con varias convenciones o convenios, se puede sobrecargar excesivamente la gestión y ejecución de los proyectos. Un planteamiento más integrado y general de la formulación de estos proyectos tiene considerable atractivo conceptual, por razones comprensibles. No obstante, quizá sólo sea posible si hay un enfoque de intensa participación tanto en el plano local como nacional y si las distintas partes interesadas comprenden, acuerdan y respaldan plenamente todos los objetivos del proyecto. En la realidad, ello es difícil de conseguir. Un examen de la larga historia de ejecución de varios tipos de proyectos integrados y con objetivos múltiples ilustra claramente las elevadas “tasas de mortalidad” de esos proyectos. El FMAM debería tratar de evitar caer en la trampa que se ha presentado a las organizaciones y programas internacionales, en cuanto que parecen incapaces de centrarse en prioridades operacionales claras en el diseño de los proyectos y en definitiva respaldan proyectos que tratan de servir muchos objetivos de forma indiscriminada e ineficaz.

La esfera de actividad del cambio climático se ha enriquecido con un cuarto programa operacional (PO No. 11) para promover la evolución a largo plazo hacia los sistemas de transporte sostenibles y de bajas emisiones. En particular, este programa reducirá las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte terrestre en los países receptores. El objetivo se alcanzará impulsando el compromiso de los países receptores para adoptar medidas de transporte sostenible y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, al mismo tiempo que renuncian a las medidas insostenibles frecuentes en muchos lugares del mundo. Hay seis proyectos regulares y dos de tamaño mediano en este programa operacional.

El Consejo del FMAM, en su decimosexta reunión de noviembre de 2000, alentó a los OE y a las EEP, así como a la Secretaría del FMAM a que procedieran sin

demora a aplicar la Convención de Estocolmo sobre los Contaminantes Orgánicos Persistentes. En su Artículo 14 se designa al FMAM, con carácter provisional y mientras la Conferencia de las Partes lo decida en contrario, como “principal entidad encargada de las operaciones del mecanismo financiero”. El Consejo del FMAM decidió que “si el FMAM llegara a ser el mecanismo de financiamiento para dicho acuerdo jurídico, estaría dispuesto a adoptar sin demora medidas acerca de las actividades de apoyo propuestas con los recursos existentes”, sobre todo respaldando dos tipos de actividades:

- Desarrollo y fortalecimiento de la capacidad orientada a capacitar a los países receptores a cumplir las obligaciones derivadas de la Convención sobre los COP. Estas **actividades de apoyo** para países concretos podrán recibir pleno financiamiento de los costos convenidos.
- Apoyo a las intervenciones sobre el terreno para aplicar medidas específicas de eliminación gradual y corrección en el plano nacional o regional, con inclusión del fortalecimiento de la capacidad y las inversiones para fines específicos. Esta segunda categoría de intervenciones del FMAM podrá recibir del FMAM financiamiento para los costos incrementales.

En su reunión de diciembre de 2001, el Consejo del FMAM pidió la preparación de enmiendas para el Instrumento del FMAM acerca de la designación de una nueva esfera de actividad relacionada con los contaminantes orgánicos persistentes.

El equipo del ERG2 ha llegado a las siguientes conclusiones con respecto a las nuevas esferas de actividad y los correspondientes programas operacionales:

- Dado que es el único servicio de financiamiento para varias convenciones y convenios, es conveniente que el FMAM cree nuevas esferas de actividad relacionadas con convenciones o convenios específicos. Deberían entablarse consultas con cada convención o convenio para evitar que los nuevos programas

operacionales no tengan una definición tan amplia que sobrecarguen los limitados recursos del FMAM. Las nuevas actividades deben estar claramente ordenadas en función de su prioridad, y debería pedirse a las convenciones y convenios que identifiquen las actividades actuales que ya no tienen la misma prioridad y, por lo tanto, pueden eliminarse o reducirse.

- El FMAM debería acoger nuevas convenciones o convenios sobre el medio ambiente, siempre que el Consejo del FMAM pueda garantizar compromisos para los recursos adicionales necesarios con el fin de hacer realidad esa expansión.

L. Resultados globales

Como se advierte en la introducción, la detención o reversión de las condiciones causantes del grave deterioro del medio ambiente mundial requerirá recursos muy superiores a los del FMAM. Requerirá también más tiempo. Así pues, si bien los recursos por sí solos son insuficientes, pueden servir como elemento catalizador para conseguir la intervención del sector público y privado. Es igualmente importante que se formulen y cumplan los compromisos políticos e institucionales, sobre todo en los planos nacional y local, para conseguir algún progreso. Los recursos asociados con los acuerdos ambientales internacionales pueden motivar y galvanizar el apoyo político y popular a la adopción de medidas que eviten el deterioro ambiental. Ello es particularmente cierto cuando esas medidas están asociadas con actividades que permiten alcanzar algunas de las necesidades urgentes de desarrollo tanto de los gobiernos como de la población de los países que pueden recibir ayuda del FMAM.

Consideramos que el FMAM ha informado en forma precisa y creíble sobre los resultados de los proyectos terminados y en curso. Durante nuestras visitas a los proyectos y nuestras consultas nacionales y subregionales, los puntos de vista de los funcionarios de los países y de otras partes interesadas no eran fundamentalmente distintos de las informaciones sobre los logros positivos de los proyectos recogidas en el sistema de informes sobre proyectos del FMAM. Estos informes parecen creíbles y profesionales.

Recomendación

El FMAM debería examinar y racionalizar el número y objetivos de los programas operacionales teniendo en cuenta las enseñanzas aprendidas, con el fin de garantizar la coherencia y una orientación unificada en la búsqueda de beneficios para el medio ambiente mundial. Además, para garantizar resultados de calidad centrados en los beneficios para el medio ambiente mundial, el equipo del ERG2 recomienda que el FMAM haga un esfuerzo especial por utilizar el análisis científico como fundamento constante para la planificación y ejecución de los nuevos proyectos en todas las esferas de actividad. El análisis de diagnóstico transfronterizo (ADT) debería continuar siendo la base para facilitar acuerdos regionales sobre medidas para conjurar las amenazas a las aguas internacionales y para elaborar programas de acción estratégicos (PAE). El equipo del ERG2 recomienda además que este planteamiento se amplíe a la degradación de la tierra, que se va a convertir en una nueva esfera de actividad.

RELACIONES DEL FMAM CON LAS CONVENCIONES Y CONVENIOS

El FMAM se creó con el fin de ofrecer apoyo a las convenciones y convenios relacionados con el medio ambiente mundial y de ayudar a financiar los esfuerzos para resolver las causas profundas de la degradación de éste. De hecho, el FMAM era la única fuente de financiamiento internacional surgida de todas las negociaciones paralelas de los últimos años ochenta y primeros noventa que dieron lugar a la Cumbre para la Tierra de 1992 de Río de Janeiro.

El FMAM es el único mecanismo de financiamiento para varias convenciones y convenios actualmente existente, y es la principal fuente de financiamiento destinada específicamente a respaldar los acuerdos ambientales internacionales.

En los principios operacionales del FMAM se afirma que, en cuanto mecanismo de financiamiento para la aplicación de la Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el FMAM seguirá las orientaciones de las Conferencias de las Partes en la Convención y el Convenio, y deberá rendir cuentas ante ella.

¿Ha sido eficaz la orientación recibida de la convención y el convenio? ¿Ha sido el FMAM capaz de incorporar esta orientación en sus programas operacionales? El equipo del ERG2 ha tratado de examinar éstos y otros interrogantes semejantes.

El equipo del ERG2 considera que el FMAM ha tenido en cuenta las orientaciones de la CMNUCC y del CDB. La Estrategia Operacional y los programas operacionales reflejan, a grandes rasgos, los objetivos y prioridades de la Convención y el Convenio. El equipo del ERG2 ha observado en los OE y los países asociados cierta confusión a la hora de definir los beneficios para el medio ambiente mundial y el papel del FMAM en el financiamiento de actividades relacionadas fundamentalmente con las necesidades de desarrollo de los países,



más que con el medio ambiente mundial. La deficiencia percibida en la esfera de actividad de la biodiversidad, en que se considera que la cartera del FMAM no respalda con la suficiente firmeza las actividades encaminadas al uso sostenible y la distribución de beneficios, puede deberse al hecho de que el Convenio mismo no ha presentado todavía al FMAM orientaciones claras y precisas sobre estas materias.

La respuesta del FMAM a las directrices de la Convención y el Convenio para ayudar a los países a cumplir sus obligaciones de presentación de informes ha sido satisfactoria y pragmática. El FMAM ha financiado un programa mundial de actividades de apoyo para ayudar a cumplir las obligaciones de información dimanadas tanto de la CMNUCC como del CDB. Las enseñanzas aprendidas de diseño y ejecución de estas actividades de apoyo se manifiestan en la actual iniciativa del FMAM de apoyar a los países a realizar evaluaciones sobre el desarrollo de la capacidad de cumplir sus obligaciones y efectuar las debidas contribuciones a la Convención y el Convenio.

El FMAM ha tenido algunas dificultades para traducir la orientación recibida en actividades operacionales prácticas. Como las deliberaciones y decisiones de las Conferencias de las Partes presuponen e incluyen procesos políticos muy complejos, la claridad de sus decisiones es fundamental. Las directrices recibidas deben ser tan claras que se puedan plasmar en acciones significativas en apoyo de los objetivos de la Convención y el Convenio.

Por ejemplo, el FMAM ha seguido la orientación del Convenio sobre la Diversidad Biológica de respaldar actividades de apoyo que permitan a los países preparar mejor sus estudios sobre la biodiversidad, los informes nacionales y las estrategias y planes de acción nacionales de biodiversidad (EPANB). Al 30 de junio de 2000, el FMAM había respaldado 185 actividades de apoyo y mecanismos de facilitación en la esfera de la biodiversidad, con una asignación total de US\$46,62 millones. No obstante, la evaluación de estas actividades de apoyo puso de manifiesto que la orientación de la Conferencia de las Partes era tan amplia y general que resultaba difícil aplicarla en términos operacionales. Los mismos países tenían a veces dificultades para compren-

der una orientación tan amplia. Se han realizado esfuerzos por establecer mejores directrices y criterios.

En respuesta a la orientación de la Conferencia de las Partes sobre las actividades de apoyo en la esfera de actividad del cambio climático, la Secretaría del FMAM elaboró en 1996, en colaboración con la Secretaría de la Convención y los OE, una serie de directrices y criterios. No obstante, en el informe de evaluación se observa que no hubo consulta con ninguno de los países implicados en la elaboración de los criterios operacionales.

El equipo del ERG2 ha observado los considerables progresos realizados para mejorar las comunicaciones entre las secretarías de las convenciones y convenios y la Secretaría del FMAM, así como con los OE. Durante las visitas del equipo del ERG2 a los países, todas las partes afectadas encomiaron al FMAM por la atención prestada, a través de sus actividades de apoyo, a algunas de las necesidades de financiamiento de los países miembros que deseaban incrementar las capacidades nacionales de cumplir las obligaciones derivadas de su adhesión a las convenciones o convenios. La naturaleza de los informes de los países ha sido objeto de intensos debates en las convenciones y convenios. Se observaron dos puntos de vista radicalmente distintos en el informe de evaluación sobre las actividades de apoyo relativas al cambio climático. Por un lado, se mantenía que el fortalecimiento de la capacidad era sólo necesario en la medida requerida para preparar las comunicaciones nacionales iniciales, mientras que según el punto de vista contrario ese fortalecimiento de la capacidad debería orientarse a ayudar a los países a ir más allá de las comunicaciones iniciales y disponerse a formular las políticas y estrategias necesarias para ocuparse del cambio climático.

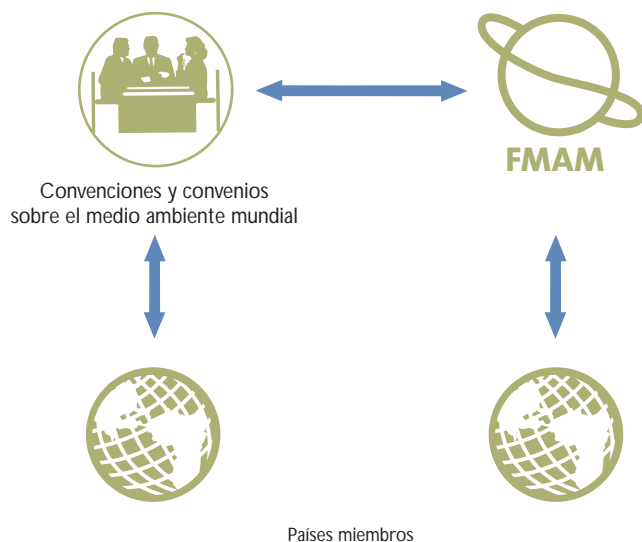
El equipo del ERG2 ha observado que el FMAM ha financiado 320 actividades de apoyo por un total de US\$104,5 millones, más otros US\$10,5 millones de cofinanciamiento. Se trata de una cifra muy significativa, que debe ser objeto de atenta reflexión. Hay razones válidas para continuar ese financiamiento. No obstante, al mismo tiempo, conviene actuar con cautela en lo que respecta a las nuevas rondas de petición de financiamiento para la misma convención o convenio, a fin de garanti-

zar que se tengan en cuenta las necesidades prioritarias del país y que se reproduzca eficazmente la orientación recibida.

En los principios operacionales del FMAM se indica muy claramente que los proyectos del FMAM deben estar basados en prioridades nacionales destinadas a respaldar el desarrollo sostenible en el contexto de los programas nacionales. Por ello, el equipo del ERG2 destaca la importancia de la asistencia del FMAM a los países para incorporar los informes nacionales a las convenciones y convenios, como los programas o planes de acción estratégicos y otras actividades de apoyo, en sus planes nacionales y políticas de desarrollo sostenible. En este sentido, puede ser muy valiosa la participación activa de los organismos de ejecución.

El actual sistema de información sobre los resultados de las actividades financiadas por el FMAM en cada país miembro receptor requiere información directa al Consejo del FMAM e indirecta a las convenciones y convenios por parte del Funcionario Ejecutivo Principal del FMAM y los OE. En virtud de las convenciones y convenios, los países no tienen obligación de informar sobre las actividades financiadas por el FMAM en sus informes y comunicaciones nacionales a las Conferencias de las Partes.

Esas relaciones pueden reflejarse en este sencillo diagrama:



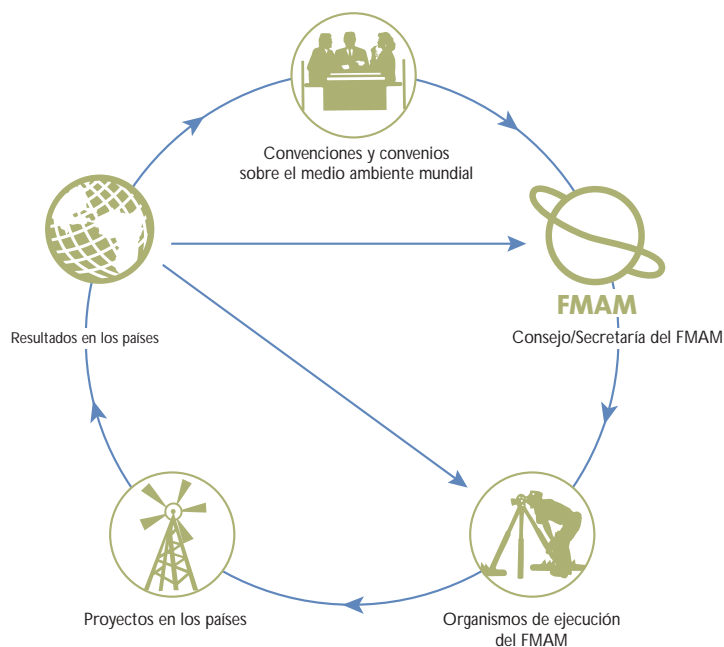
Las deliberaciones en las Conferencias de las Partes muchas veces son de carácter altamente político, incluidos los debates sobre las cuestiones generales relacionadas con los cambios necesarios en las relaciones Norte-Sur. Al mismo tiempo, los países donantes del FMAM han tratado de aprender, en orden a la reposición de sus recursos, si los países receptores ratifican las actividades financiadas por el FMAM como bien orientadas y útiles para su participación en la convención o convenio correspondiente. Si bien ello no constituye una exigencia de las convenciones o convenios, hay amplio margen para que los países miembros incluyan estos informes a las convenciones o convenios con carácter voluntario. A medida que madura la cartera del FMAM y que se hacen más patentes los resultados de un número creciente de proyectos terminados, habrá mayores oportunidades de presentar dichos informes en los años futuros.

El equipo del ERG2 trató de comprobar si los países miembros están comenzando a atribuir esos resultados directamente a cada convención o convenio, es decir, a reflejar los resultados conseguidos de hecho en los países como consecuencia de aprobaciones de proyectos que tienen en cuenta la orientación de las Conferencias de las Partes sobre los programas y las prioridades.

En ese caso, la evaluación de los países receptores sobre la pertinencia de los resultados de los proyectos se expresaría no sólo a través de los diálogos periódicos de los países con cada organismo de ejecución encargado de los proyectos del FMAM y a través del sistema de seguimiento y evaluación de éste. La expresarían también directamente los países miembros en sus declaraciones e informes a cada convención o convenio, como se muestra en el diagrama de la página 59.

Parece haber grandes diferencias de opinión acerca de si los informes nacionales a cada convención y convenio deben incluir sistemáticamente los resultados obtenidos con todos los proyectos del FMAM.

Además de informar al Consejo del FMAM, el Presidente y Funcionario Ejecutivo Principal del FMAM presenta informes periódicos a las convenciones o convenios. Los representantes de los organismos de ejecución asisten



Ciclo Posible de la Convención o Convenio

también a estas reuniones periódicamente. No obstante, en el caso de muchos países donantes, sería mucho más convincente que los representantes de los países receptores pudieran manifestar si el financiamiento del FMAM conseguía resultados significativos, compatibles con los

objetivos de la convención o convenio y relacionados con las políticas y programas nacionales de desarrollo sostenible.

Durante varias visitas del equipo del ERG2 a los países, se señaló que las manifestaciones de los países al FMAM realizadas por los coordinadores de éste en los países no siempre coincidían con las formuladas por los delegados del mismo país ante las Conferencias de las Partes. En algunos casos, la razón aducida para justificar esta contradicción era que el país consideraba las Conferencias de las Partes como debates de gran alcance y negociaciones internacionales de carácter político, mientras que el FMAM se ocupa de cuestiones técnicas, de desarrollo y financieras de carácter sustantivo. La impresión general del equipo era que la mayor parte de los países consideran oportuno reflejar los logros del FMAM en sus declaraciones ante las Conferencias de las Partes, así como en los informes

nacionales de sus coordinadores con las convenciones o convenios. Ello llevaría a suponer que los gobiernos miembros prestarían más atención a esta materia, lo que contribuiría a estrechar las relaciones entre los países y el FMAM.

Recomendaciones

El FMAM debería plantearse con cautela el financiamiento de posibles nuevas rondas de actividades de apoyo para la misma convención o convenio. Todas esas actividades deben evaluarse para comprobar la eficacia con la que responden a la orientación ofrecida por la convención o convenio y a las necesidades del país. Es importante evaluar el uso de los informes, comunicaciones y programas de acción nacionales dentro de los marcos estratégicos para el programa nacional de desarrollo sostenible de un país y para las actividades de programación y preparación de proyectos del FMAM. En este contexto, el equipo del ERG2 recomienda también que el Consejo del FMAM examine la viabilidad de que cada país informe directamente a cada convención o convenio acerca de la eficacia y resultados de la ayuda del FMAM al país pertinente tanto para las actividades de apoyo como para los proyectos.

En su diálogo con cada convención o convenio, el FMAM debería tratar periódicamente de actualizar y aclarar las prioridades y compromisos existentes teniendo en cuenta cada nueva serie de orientaciones que reciba.

Un principio operacional clave del FMAM es que sus proyectos deben estar impulsados por los países y basados en prioridades nacionales vinculadas al desarrollo sostenible, identificadas en el contexto de programas nacionales. En el ERG1 se hacía una distinción entre “proyectos impulsados por los países” e “identificación de los países con los proyectos”. Se llegaba a la conclusión de que estos dos conceptos estaban relacionados pero no eran sinónimos. Es posible que un país que no ha promovido un proyecto se identifique luego plenamente con él si las partes interesadas en el proyecto respaldan sus objetivos y ejecución y lo consideran valioso y compatible con las prioridades y necesidades del país.

La identificación de los países con los proyectos del FMAM es fundamental para la integración de las cuestiones del medio ambiente mundial con las políticas de desarrollo de los países. Los numerosos resultados positivos mencionados anteriormente entre los proyectos del FMAM completados y en curso no habrían sido posibles sin una considerable identificación de los países en la preparación y ejecución de estas actividades financiadas por el FMAM y sin el convencimiento de que los proyectos estaban en consonancia con las prioridades del país respectivo.

A medida que las actividades del FMAM estén más impulsadas por los países, habrá más oportunidades para que los gobiernos integren esas actividades en el contexto más amplio de sus propias prioridades nacionales en los terrenos del desarrollo y el medio ambiente. Como se ha señalado en el Capítulo II, el financiamiento de las actividades en favor del medio ambiente mundial da lugar a la creación de beneficios nacionales y locales para el medio ambiente y para el desarrollo. El equipo del ERG2 considera que las actividades sobre el medio ambiente mundial financiadas por el FMAM deben instrumentarse en un contexto de desarrollo sostenible más amplio, sobre todo para garantizar el apoyo local y nacional a su continuidad una vez finalizado el proyecto



y para la reproducción ulterior de los resultados de éste.

Centros de coordinación del Fmam

Los países han diseñado dos tipos de centros de coordinación del FMAM: políticos y de operaciones. Los primeros se encargan de las cuestiones y políticas relativas al gobierno del FMAM, mientras que los segundos se ocupan de la coordinación de los programas dentro de los países. Todos los países miembros tienen centros de coordinación políticos, mientras que sólo los países que pueden recibir financiamiento del FMAM deben designar centros de coordinación de las operaciones.

Evidentemente, es importante que el FMAM compruebe que sus políticas y procedimientos operacionales son entendidos claramente por las autoridades nacionales encargadas de las políticas y de la planificación de los proyectos. Para conseguir que éstos consigan resultados positivos para el medio ambiente mundial y, al mismo tiempo, respalden firmemente las políticas de desarrollo del país, el FMAM debe ayudar a los centros de coordinación de las operaciones a ser más eficaces.

Cada uno de los OE tiene puntos de contacto operacionales con los gobiernos asociados, muy importantes para garantizar que las actividades de los proyectos del FMAM se inserten en un marco de políticas y programas nacionales de desarrollo sostenible. No obstante, el FMAM necesita también en cada país un punto de coordinación central que pueda encargarse de que los proyectos del FMAM estén debidamente coordinados, se incluyan dentro de las prioridades y políticas del gobierno, se consideren en el contexto de la adhesión de un país a las convenciones y convenios internacionales sobre el medio ambiente y en otros acuerdos conexos, y reciban el apoyo necesario para alcanzar resultados que influyan positivamente en el medio ambiente mundial.

En los países visitados por el equipo del ERG2, se manifestó un gran reconocimiento de los proyectos del FMAM por su contribución a señalar las cuestiones ambientales internacionales a la atención de las autoridades nacionales. Además, las actividades financiadas por el FMAM han respaldado el desarrollo institucional y humano y fortalecido el compromiso de los países con las convenciones y convenios internacionales sobre el medio ambiente. En particular, el financiamiento de las actividades de apoyo por el FMAM ha ayudado a reforzar la capacidad local para que los países puedan cumplir sus obligaciones en el marco de las convenciones y convenios sobre el medio ambiente mundial. Se ha hecho mucho hincapié en ayudar a los países a preparar sus informes y comunicaciones nacionales a las convenciones y convenios y a elaborar los correspondientes planes de acción.

El equipo del ERG2 ha observado que los países valoraban especialmente los efectos inmediatos y significativos del financiamiento del FMAM para las actividades de apoyo tendientes a mejorar la calidad de los informes a las convenciones y convenios. Al demostrar que los esfuerzos por alcanzar mejoras en el medio ambiente mundial pueden tener también beneficios locales y nacionales directos, las actividades de apoyo han generado compromiso de las instituciones estatales y hecho posible



una mejor comprensión del FMAM entre las partes interesadas no institucionales, como las ONG o las organizaciones comunitarias. Dentro de la cartera de proyectos sobre las aguas internacionales, el ADT realizado como base para elaborar un PAE se está considerando como posible mecanismo para ayudar a los países a resolver problemas ambientales comunes a varios países. Este proceso se consideró muy valioso para el desarrollo de la capacidad (científica, técnica e institucional) y fomentar la participación de las partes interesadas en distintos niveles. Por ello, la asistencia técnica incluida en los proyectos del FMAM ha facilitado dentro de los países el fortalecimiento de la capacidad para hacer frente a las cuestiones ambientales de alcance mundial.

Varios países incluidos en los grupos de representación del Consejo integrados por varios países manifestaron su preocupación acerca de los problemas de coordinación. Muchos centros de coordinación de las operaciones estimaban que los cauces de comunicación con el miembro del Consejo que representaba a su país eran débiles. No estaba claro si ello se debía a la falta de con-

tacto directo entre el miembro y los centros de coordinación de las operaciones dentro de su grupo. Parecía también haber problemas cuando las comunicaciones realizadas a través de los centros de coordinación políticos no llegaban a los centros de coordinación de las operaciones. Los vínculos entre los dos tipos de centros de coordinación dentro de muchos países parecían ser débiles. En una reunión regional del ERG2, un coordinador de las operaciones manifestó que no tenía el menor conocimiento acerca del coordinador político de su propio país. En algunos casos, los dos coordinadores manifestaron su descontento por la falta de relaciones y comunicaciones adecuadas con el miembro del Consejo del FMAM que representaba a su grupo.

La importancia del papel de los centros de coordinación de las operaciones se ha hecho cada vez mas patente en los últimos años, debido a la mayor magnitud de la cartera del FMAM y las nuevas tendencias hacia un enfoque de programación a largo plazo para las actividades del FMAM. Esta programación debe situarse en el contexto general de las políticas y programas nacionales de desarrollo sostenible. Significa también que los centros de coordinación de las operaciones deben tener estrechos vínculos con los puntos de enlace de los OE y las EEEP en el país, además de acceso directo a la Secretaría del FMAM. Su función fundamental dentro del sistema del FMAM se pone de manifiesto en la lista de centros de coordinación de las operaciones que figura en un Anexo independiente del *Informe Anual* del FMAM y en su sitio en la Web. No obstante, en la lista de centros de coordinación de las operaciones del FMAM que aparece en el *Informe Anual* de 2000 hay algunas ausencias importantes e imprecisiones. Habría que mejorar de forma significativa la calidad de esta información. La Secretaría del FMAM debería mantener una lista actualizada de todos los centros de coordinación de las operaciones, que debería reconfirmarse al menos una vez al año antes de la publicación del *Informe Anual* del FMAM.

Hace cuatro años, el ERG1 observó que la ratificación de las propuestas de proyecto por los centros de coordinación no constituía por sí misma un buen indicador de la identificación de los países con los proyectos, ya que el sistema de centros de coordinación no funciona-



ba bien en la mayor parte de los países. El equipo del ERG2 considera que se ha mejorado poco en este sentido, con excepción de algunos de los grandes países. cuestiones fundamentales relacionadas con el sistema de

Centros de coordinación de las operaciones

Durante las visitas a los países realizadas por el equipo del ERG2, se escucharon numerosas quejas acerca de la debilidad e ineficacia del sistema de centros de coordinación de las operaciones. Muchas de las partes interesadas consideraban que este sistema constituía un gran obstáculo a la eficacia del FMAM.

Los centros de coordinación de las operaciones consideraban muchas veces que tenían sólo una responsabilidad limitada, sobre todo para la firma de la carta de ratificación de los proyectos. No obstante, la mayoría de ellos sólo podían dedicar una pequeña parte de su tiempo profesional a las actividades del FMAM, ya que recaían también sobre ellos muchas otras responsabilidades gubernamentales no relacionadas con el FMAM. Muchos de ellos manifestaban su decepción por la falta de ayuda recibida de la Secretaría del FMAM. En particular, se sentían perjudicados por la falta de apoyo relacionado con la información tanto de la Secretaría como de los OE.

El aumento de la eficacia de los centros de coordinación de las operaciones es importante no sólo para la coordinación de los programas y proyectos sino también para mejorar la tramitación de los proyectos. La evaluación de los proyectos de mediano tamaño reveló que la aprobación por los centros de coordinación de las operaciones en los países es muchas veces uno de los factores que más contribuyen a retrasar la tramitación de los proyectos del FMAM.

En paralelo con las conclusiones del ERG1, el equipo del ERG2 comprobó, durante sus visitas a los países, que los funcionarios públicos muchas veces manifestaban su preocupación de que la coordinación nacional era en general insuficiente durante la tramitación de los proyectos mundiales y regionales por parte del FMAM. Algunos centros de coordinación de las operaciones estimaban que los OE les presionaban para que ratificaran los proyectos, muchas veces con un corto preaviso. Ade-

más, varios centros manifestaron su falta de comprensión en cuanto a los posibles beneficios nacionales que podrían derivarse de los proyectos de alcance regional y mundial. Por ello, continúa habiendo notables problemas en este sentido.

El equipo del ERG2 se reunió con muchos funcionarios públicos y otras partes interesadas que manifestaron claramente su opinión de que el FMAM debería tener una estructura institucional independiente, lo que le daría un carácter internacional más sólido. Si bien se reconocían los numerosos beneficios del FMAM, entre ellos unos OE creíbles y operacionalmente experimentados, las opiniones manifestadas apuntaban la importancia estratégica de que se atribuyera al FMAM una función especial, de manera que pudiera garantizar que la orientación de las convenciones o convenios dé lugar de hecho a programas y proyectos que consigan los beneficios previstos para el medio ambiente mundial.

Mejora del sistema de centros de coordinación de LAS operaciones

Muchos de los centros de coordinación de las operaciones con los que se reunió el equipo del ERG2 señalaron la necesidad de mayor claridad acerca de sus funciones relacionadas con el FMAM. Algunos solicitaron apoyo y orientación específicos para llevar a cabo sus funciones. Otros proponían actividades de formación con el fin de mejorar la capacidad técnica para coordinar programas del FMAM en el plano nacional y local. Se propuso también la celebración de seminarios subregionales periódicos, en que los centros de coordinación de las operaciones podrían reunirse con sus homólogos de los países vecinos para intercambiar experiencias sobre cuestiones relaciones con el FMAM.

No se debe dar por supuesto que los funcionarios y otras partes interesadas de los países miembros puedan satisfacer adecuadamente su necesidad de información sobre el FMAM accediendo al sitio de éste en la Web. En muchos países en desarrollo resulta costoso y difícil descargar los documentos. La Secretaría del FMAM debe mostrar mucho más dinamismo en las comunicaciones en general y en la distribución de informaciones mejor orientadas a los países, en particular en apoyo de los cen-

tros de coordinación de las operaciones.

Estos centros, en vez de dedicarse sobre todo a ratificar proyectos, deberían tratar de estar mejor informados y de participar más en otras fases del ciclo de los proyectos del FMAM, en particular en su ejecución. Una mejora importante sería ofrecerles acceso más fácil a la información disponible sobre los proyectos del FMAM contenida en bases de datos mundiales.

Cada seis meses, la Secretaría del FMAM publica un informe sobre los proyectos del FMAM en el mundo, basado en informes semestrales de situación facilitados por cada OE (y, en el futuro, también por cada EEEP). Los elementos de este informe relacionados con los proyectos nacionales, regionales o mundiales del FMAM que son de interés directo para un país dado pueden suministrarse también, con un costo marginal o sin costo ninguno, a ese país. Ello reforzaría el sistema del FMAM integrando el actual esfuerzo por ofrecer informes de situación “previos” a la sede de los OE y a la Secretaría del FMAM con nuevos informes paralelos al país a través de su centro de coordinación de las operaciones.

Esta información debería permitir a los centros de coordinación de las operaciones conocer mejor las actividades del FMAM que repercuten en sus países. Haría también más viable la agregación de la información por países en un informe nacional de situación sobre todas las actividades del FMAM en dicho país. Se alentaría a cada centro de coordinación de las operaciones a que difundieran estos informes semestrales de situación sobre los proyectos del FMAM de interés nacional, regional y mundial, y a que distribuyeran esos informes en la lengua o lenguas pertinentes para una efectiva comunicación dentro del país acerca de las actividades del FMAM. La Secretaría del FMAM y los OE y EEEP deberían ofrecer servicios de apoyo técnico directo para esos informes.

Los centros de coordinación de las operaciones, reforzados por esta base de información integrada y orientada hacia los países, estarían en buenas condiciones para contribuir a los exámenes de la cartera en cada país. Tendrían también acceso a información más valiosa de los OE y las EEEP, sobre la elaboración, ejecución y evalua-

ción de los proyectos nacionales, regionales y mundiales, incluida la información facilitada por los representantes en los países (oficinas residentes) de los OE y EEEP. Además de recibir información de las partes interesadas del sector público y privado de los proyectos en curso, estos encuentros para el examen de la cartera ayudarían también a reunir periódicamente a los jefes de proyecto y personal sobre el terreno del FMAM para examinar la amplitud y complejidad de la cartera del FMAM en cada país y extraer enseñanzas sobre la ejecución válidas para mejorar el proceso de aprobación de los proyectos. Los exámenes deberían contar con la participación de las oficinas nacionales y regionales de los OE y las EEEP, además de los centros de coordinación de las correspondientes convenciones o convenios para el país.

A medida que aumenta el número de participantes en el FMAM, por ejemplo, las nuevas EEEP, será todavía más importante conseguir que los centros de coordinación de las operaciones funcionen de manera eficaz. A este respecto, el sistema actual de nombrar los puntos de enlace del FMAM en los países dentro de cada organismo de ejecución debería ampliarse también a las nuevas EEEP.

Los talleres del FMAM de diálogo con los países se valoraban muy positivamente en todos los países visitados por el equipo del ERG2. Estos talleres han contado con una gran variedad de partes interesadas: representantes de la Secretaría del FMAM, OE, funcionarios públicos, círculos académicos, medios de comunicación y ONG, así como otros segmentos de la sociedad civil. Se ha alentado también la participación del sector privado, aunque con carácter limitado. Además de contribuir a despertar una mayor conciencia sobre el FMAM, los talleres han ofrecido a las partes interesadas información específica sobre las funciones del FMAM, sus programas operacionales y procedimientos. Parece que en general se está de acuerdo en que el FMAM debería considerar la posibilidad de repetir estos talleres a intervalos periódicos en cada país.

En 1999, el Consejo del FMAM aprobó un programa para ayudar a los centros de coordinación en los países y para impulsar las reuniones de los grupos de países. El principal objetivo es ofrecer servicios en especie para facili-

tar las funciones administrativas de los centros de coordinación de las operaciones en los países. El apoyo presupuestario estimado para un programa de asistencia de tres años, previsto para unos 100 países, ascendió a un total de US\$639.000 al año. Según los planes originales, se ofrecería entre US\$2.000 y US\$8.000 para los servicios anuales a los centros de coordinación de cada país (después de una asistencia inicial de US\$500 para conexiones a Internet) y hasta un máximo de US\$2.000 para los servicios de coordinación de los grupos de países. Cada país puede elegir qué oficina local de los OE administraría esos fondos.

En el informe del Consejo de mayo de 2001 (*Review of GEF Support to National Focal Points and Council Members Representing Recipient Country Constituencies*; GEF/C.17.Inf.10) se señala que un total de 110 países habían solicitado, y posteriormente aprobado, asistencia a los centros de coordinación nacionales (99 a través del PNUD y 11 a través del Banco Mundial). Se señalaba también que la mayor parte de éstos han sido aprobados por el monto máximo de US\$8.000 al año. El programa tendrá facultad de contraer compromisos hasta fines de 2002. Los desembolsos ascendían a US\$763.000 en mayo de 2001, lo que parece corresponder al calendario previsto.

Durante sus visitas a los países, el equipo del ERG2 comprobó que los funcionarios competentes estaban agradecidos por este programa de asistencia, pero también descontentos con lo que consideraban unos procedimientos demasiado engorrosos. El equipo observó lo siguiente:

- La parte de este programa correspondiente al centro de coordinación debería orientarse muy claramente a los centros de coordinación de las operaciones.
- Los procedimientos deberían basarse en programas de apoyo de tres años.

- Los OE elegidos por el país deberían comprobar que hay procedimientos simplificados para tener acceso a estos servicios en especie.
- Debería hacerse lo posible por corregir los posibles problemas de procedimiento en la aplicación de la parte de este programa de apoyo correspondiente a los grupos de países.

El equipo del ERG2 comprobó que las actividades de apoyo, los talleres de diálogo con los países y el programa de asistencia para los centros de coordinación de las operaciones en los países tenían muchos aspectos positivos, que permitían mejorar la calidad de los informes a las convenciones y convenios, una mejor comprensión de las políticas y procedimientos del FMAM y cierto apoyo al sistema, generalmente débil, de los centros de coordinación de las operaciones. Los dos últimos programas deberían ser objeto de evaluación una vez completados, a fines de 2002. A pesar de estas actividades de apoyo a los países, las conclusiones del ERG2 destacan la necesidad de medidas adicionales de apoyo para conseguir un mejor funcionamiento de los centros de coordinación de las operaciones en los países, que constituyen todavía el punto débil de las operaciones del FMAM.



La cautela demostrada hasta ahora por el FMAM es comprensible. Las funciones de coordinación nacional son claramente responsabilidad de los países. Varios países receptores, en su mayor parte de gran tamaño, han establecido ya unidades eficaces del FMAM en torno al cargo de coordinador de las operaciones. No obstante, en la mayor parte de los países visitados por el equipo del ERG2, debería prestarse más atención a las necesidades de financiamiento y dotación de personal de un sistema de coordinación de las operaciones del FMAM. Si bien parece oportuno que el FMAM se abstenga de financiar los costos de dotación de personal relacionados con las funciones nacionales de coordinación del FMAM, hay razones convincentes para mejorar su capacidad con servicios de información mejor orientados en todas las fases del ciclo de proyectos del FMAM. Una intervención más dinámica de los sistemas de coordinación de las operaciones de cada país en los exámenes de la cartera mejoraría considerablemente los exámenes anuales de la ejecución de los proyectos del FMAM. Ayudaría también a reducir la actual confusión reinante en muchos países acerca de la situación de las propuestas de proyecto y sobre los resultados efectivos de los proyectos financiados por el FMAM.

Con una cantidad modesta y bien orientada de fondos asignados y reservados, podrían realizarse periódicamente, según convenga, exámenes sobre la cartera de los países, que representarían una contribución estratégicamente importante a las operaciones del FMAM y mejorarían la comprensión operacional en cada país. Este financiamiento debería ser complementario de los talleres de diálogo con los países, que se dirigen a un público distinto y ofrecen funciones de información y sensibilización más amplias.

El financiamiento de los exámenes de la cartera de proyectos en cada país no debería estar basado en asignaciones estructuradas a los países. Deberían determinarse más bien caso por caso, de acuerdo con las necesidades reales y las circunstancias específicas de cada país, previa consulta entre los centros de coordinación de las operaciones y la Secretaría del FMAM, y en colaboración con el personal de los OE y las EEEP asignado al país. Los talleres de este tipo sobre la cartera de los países debe-

rían contar con la participación de todas las entidades del FMAM que intervienen en dicho país y la Secretaría del FMAM, pero sus gastos de viaje y sus viáticos no se sufragarían con esta asignación especial de fondos.

En general, el financiamiento debería limitarse a las contribuciones para los gastos en concepto de viajes dentro del país, alojamiento y comunicación. La administración financiera y responsabilidad de este servicio especial a los exámenes de la cartera del FMAM en los países debería recaer, en opinión del equipo del ERG2, sobre la Secretaría del FMAM.

Además, en lo que respecta a las funciones nacionales de coordinación, algunos países receptores, sobre todo los de gran tamaño, han establecido ya unidades eficaces de coordinación del FMAM en torno al cargo de coordinador de las operaciones. No obstante, en la mayor parte de los países visitados por el equipo del ERG2, el sistema de coordinación de las operaciones del FMAM parecía funcionar con muy poco apoyo.

Las visitas del equipo del ERG2 a los países reforzaron la impresión de que la preparación eficaz de los proyectos sólo es posible si hay una adecuada coordinación entre las partes interesadas gubernamentales y no gubernamentales. En esa participación deberían incluirse las instancias regionales y locales, así como el sector privado. El centro de coordinación de las operaciones del FMAM puede y debe poder actuar como principal promotor de esa coordinación.

Un reciente taller del FMAM sobre prácticas óptimas de coordinación en los países reveló que las actividades relacionadas con el FMAM se podrían mejorar y agilizar notablemente si se establecieran en los países estructuras nacionales de coordinación del FMAM (véase el Recuadro 5.1). Una mayor capacidad y eficacia de los centros de coordinación de las operaciones aumentaría notablemente la eficiencia de las intervenciones del FMAM. En los últimos años, algunos grandes países, como China, Brasil y México, han registrado significativos progresos en relación con este tipo de protagonismo de los países en su selección de los proyectos para la ratificación de los países del FMAM y para su ulterior desarro-

Recuadro 5.1 Fortalecimiento del sistema de centros de coordinación de las operaciones

Los participantes de 12 países que intervinieron en el Taller sobre prácticas recomendadas para la coordinación a nivel nacional, celebrado en marzo de 2000, identificaron los elementos clave para la coordinación eficaz de las actividades del FMAM dentro de los países:

- Mecanismo de coordinación de los puntos de enlace nacionales del FMAM
- Continuidad institucional de los centros de coordinación del FMAM
- Intervención eficaz del centro de coordinación de las operaciones del FMAM
- Difusión eficaz de la información por parte del centro de coordinación de las operaciones del FMAM
- Compromiso de alto nivel
- Coordinación en numerosos niveles
- Vinculaciones con las ONG
- Respaldo popular
- Proyectos del FMAM impulsados por las partes interesadas del país
- Integración/simplificación de los proyectos del FMAM
- Coordinación subregional y proyectos regionales
- Actividades para resolver la complejidad del FMAM y enlaces con las convenciones y convenios.

Entre las enseñanzas aprendidas en el taller de marzo figuran las siguientes:

- La coordinación de las cuestiones relacionadas con el FMAM resulta más eficaz cuando forma parte de una amplia estrategia nacional para abordar las cuestiones del desarrollo sostenible en el plano gubernamental.
- La identificación y preparación de los proyectos del FMAM son eficaces cuando la cooperación y coordinación son uniformes, transparentes e integradoras.
- La coordinación eficaz de los países para las actividades del FMAM parte de una firme decisión de atender las propuestas de los países, lo que significa, entre otras cosas, un compromiso nacional con un planteamiento coordinado de las inversiones del FMAM.
- La sensibilización y el intercambio de información forman parte integrante de las actividades de coordinación realizadas por los gobiernos y sus asociados en los proyectos del FMAM.

Teniendo en cuenta las exigencias que pueden imponer las actividades del FMAM, las estructuras nacionales de coordinación son más eficaces que los centros de coordinación de las operaciones por sí solos, sobre todo cuando cuentan con personal especializado de la sociedad civil, así como con las instituciones gubernamentales.

Fuente: *Good Practices: Country Coordination & GEF*, enero de 2001, FMAM.

llo. Cada uno de estos países ha establecido comités interministeriales de coordinación con el FMAM, en los que se incluyen los ministerios del medio ambiente y hacienda, así como otros ministerios, organismos e instituciones.

Un aspecto importante de la eficacia del FMAM mencionado en el taller sobre coordinación con los países es hasta qué punto el centro de coordinación de las opera-

ciones de cada país podía coordinar la planificación e información sobre los programas del FMAM con los centros de coordinación del país para las diferentes convenciones y convenios internacionales. Como la principal justificación del FMAM es su relación con las convenciones y convenios sobre el medio ambiente mundial, es lógico que los informes sobre los resultados de su financiamiento de programas reviertan en último término a las convenciones y convenios a través de los informes de los países miembros acerca de los resultados.

Por consiguiente, es necesario desarrollar una capacidad eficaz dentro de cada país para que los centros de coordinación de las operaciones del FMAM intercambien información (especialmente sobre los resultados de los programas) con los centros de coordinación nacionales para cada convención o convenio que reciba servicios del FMAM. Con ello se garantizaría que los informes nacionales a las convenciones y convenios fueran completos en todos los aspectos y, sobre todo, pusieran de manifiesto los resultados positivos de las inversiones del FMAM y, en su caso, reconocieran los fallos y deficiencias. De hecho, las convenciones y convenios que reciben servicios del FMAM deberían ampliar sus requisitos de información por parte de los países miembros para incluir expresamente este tipo de información completa.

De nuestras comprobaciones en esta área se desprenden tres conclusiones principales:

- El FMAM debe prestar servicios de información más considerables y mejor orientados para potenciar el sistema de coordinación de las operaciones en cada país, a fin de que puedan realizar sus funciones con mayor eficacia.
- Se necesita una cantidad modesta de recursos financieros adicionales y cuidadosamente orientados para que puedan realizar exámenes de la cartera en los países en colaboración con los OE y las EEEP, con los centros de coordinación de la correspondiente convención o convenio en el país, con los organismos públicos y privados que intervienen en la aplicación de los actuales proyectos del FMAM y también con los directores de proyecto y personal exterior de los proyectos nacionales, regionales y mundiales del FMAM. Estos exámenes de la cartera permitirían a los centros de coordinación de las opera-

ciones llegar a una comprensión adecuada de su influencia y efectos en las prioridades, estrategias y programas nacionales de los países.

La Secretaría del FMAM debe establecer una capacidad de personal suficiente, que revestiría la forma de un equipo de apoyo al país (véase el Capítulo VII) para poder relacionarse de forma más inmediata y eficiente y ofrecer asesoramiento, información y orientación operacional en forma coherente a los centros de coordinación de las operaciones.

Recomendación

El FMAM debería continuar sus actuales esfuerzos por respaldar el desarrollo de la capacidad de los centros de coordinación de las operaciones, las estructuras nacionales de coordinación del FMAM y los talleres de diálogo con los países. Además, el equipo del ERG2 recomienda que la Secretaría del FMAM ayude a potenciar los centros de coordinación de las operaciones ofreciendo mejores servicios de información sobre la situación de los proyectos de la cartera y en ejecución. Con ese fin, el Consejo del FMAM debería asignar financiamiento especial, administrado por la Secretaría del FMAM, para contribuir a la organización de talleres periódicos de examen de la cartera del FMAM en los países, realizados por los centros nacionales de coordinación de las operaciones con participación de los centros de coordinación de la convención o convenio pertinente, los OE y las EEEP.

CUESTIONES Y COMPROBACIONES RELACIONADAS CON LOS PROGRAMAS Y LAS POLÍTICAS

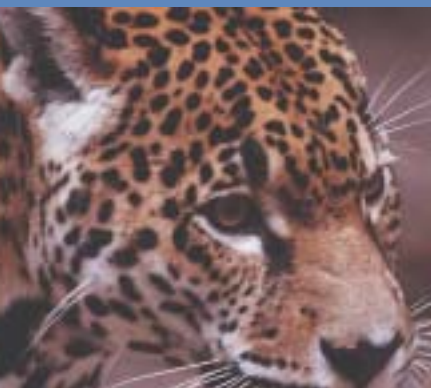
En este capítulo se tratan algunas importantes cuestiones transversales que rebasan el ámbito de las esferas de actividad individuales y que tienen repercusiones en las políticas y programas del FMAM.

A. Beneficios mundiales y costos incrementales

Las disposiciones básicas del Instrumento Constitutivo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial Reestructurado exigen que el FMAM actúe como mecanismo financiero provisional para ofrecer financiamiento nuevo y adicional como donación y en condiciones concesionarias para cubrir los costos incrementales convenidos de las medidas adoptadas con el fin de alcanzar beneficios para el medio ambiente mundial en las cuatro esferas de actividad.

El equipo del ERG2 observó que tanto el personal de los OE como las demás partes interesadas del FMAM en los países habían manifestado su desconocimiento —y en algunos casos su descontento por la falta de comprensión— de los conceptos económicos y de la Estrategia Operacional del FMAM en lo referente a los costos incrementales de los beneficios para el medio ambiente mundial.

Tanto el examen de la fase experimental del FMAM como el ERG1 destacaron la importancia de mayor claridad y de orientaciones operacionales sobre la forma de determinar qué es lo que se incluye en el término “beneficios ambientales mundiales”, en particular con respecto a la biodiversidad y las aguas internacionales. Inicialmente, la Secretaría del FMAM recibió financiamiento para un proyecto de alcance mundial, el Programa para la medición de costos incrementales para el medio ambiente (PRINCE), que debía aclarar el concepto de costos incrementales vinculados a los beneficios ambientales de alcance mundial. Se han realizado varios talleres y estudios, aunque el equipo del ERG2 pudo saber que el financiamiento para esta iniciativa no se ha agotado y que el programa no se ha terminado.



Se han realizado progresos en la búsqueda de un planteamiento práctico para determinar los costos incrementales en el plano técnico entre la Secretaría del FMAM y las unidades de éste en los OE. En este contexto, se han manifestado opiniones convincentes de que el uso del principio de los costos incrementales convenidos ha producido efectos positivos, entre ellos, el fortalecimiento del diseño nacional de los proyectos para el FMAM, la orientación de la inversión del FMAM hacia los beneficios para el medio ambiente mundial y el logro de un mayor efecto multiplicador en forma de cofinanciamiento para los proyectos del FMAM.

No obstante, el equipo del ERG2 observó también que existe cierta confusión en los países y entre las demás partes interesadas acerca de las definiciones de beneficios ambientales mundiales y de costos incrementales. Se observa también falta de claridad acerca de estos temas afines incluso entre el personal de las oficinas externas de los OE.

Los funcionarios de los países y las partes interesadas de los proyectos que se reunieron con el equipo del ERG2 durante sus visitas no pusieron en tela de juicio el principio de que el FMAM financiara los costos incrementales convenidos asociados con el cumplimiento de las obligaciones de las convenciones y convenios. No obstante, formularon algunas dudas acerca de la forma en que se aplicaba en la práctica, al mismo tiempo que se adoptaban decisiones acerca del financiamiento del FMAM. No veían con claridad cómo ha incorporado el FMAM en sus operaciones las prioridades relativas al financiamiento mundial en comparación con los beneficios para el medio ambiente nacional. Si bien la falta de claridad sobre estas cuestiones quizá ha hecho posible una flexibilidad operacional y una mayor libertad para la interpretación caso por caso, esa situación podría ser válida para los momentos iniciales de tanteo del FMAM, pero no para el momento actual. Se necesita una mejor orientación operacional, mejores comunicaciones y una mayor coherencia en la aplicación del concepto de costos incrementales.

El equipo del ERG2 ha llegado a las siguientes conclusiones:

- La Secretaría del FMAM debe otorgar gran prioridad a la elaboración de materiales de orientación operacional en los que se indique claramente cómo se definen los beneficios de alcance mundial en el diseño de los proyectos y cómo se cuantificarán una vez finalizados éstos.
- Para llegar a una definición operacional inteligible de los costos incrementales, no es necesario realizar más investigaciones ni llevar a cabo evaluaciones muy técnicas de las complejidades que el término pueda implicar.
- De acuerdo con el material disponible, como el documento informativo enviado al Consejo en 1996, es ineludible ofrecer orientación por escrito que permita una mejor comprensión y una aplicación coherente de este concepto por parte de los funcionarios de los países y otras partes interesadas en los proyectos.
- El principio de que los costos incrementales para alcanzar beneficios ambientales mundiales se convienen entre los países asociados y el FMAM está consagrado tanto en el Instrumento como en el CDB, la CMNUCC y la CNUCLD. Por ello, el punto de partida debería ser la elaboración de un mecanismo para llegar a un acuerdo entre los países asociados y el FMAM. El planteamiento más indicado sería un marco de negociación transparente capaz de aplicarse de forma sistemática.
- El progreso en estos puntos facilitará una gran cantidad de mejoras en las políticas operacionales del FMAM, la participación de los países y su protagonismo, la reducción de las complejidades de la tramitación y nuevas oportunidades de cofinanciamiento y de asociaciones para el FMAM.

Si se utiliza un marco de negociación como el propuesto en el documento informativo de febrero de 1996 para establecer un mecanismo de distribución de costos, la parte del FMAM en la inversión del proyecto estará basada en un acuerdo sobre los beneficios ambientales mundiales y una estimación correspondiente de los costos

incrementales. Si el proceso de negociación es eficaz, se llegaría al mecanismo de distribución de costos mediante una aproximación pragmática más que mediante un cálculo detallado. El FMAM tiene la oportunidad de contribuir a elaborar un instrumento práctico que ayude a identificar los beneficios ambientales mundiales y facilite las negociaciones de mecanismos de distribución de costos entre el FMAM, los OE y las EEEP, los países asociados y otras fuentes de financiamiento. Ello podría conseguirse mediante un grupo de trabajo interinstitucional convocado por la Secretaría del FMAM en que intervenga un pequeño núcleo de economistas especializados y profesionales de la esfera de actividad correspondiente que representen a la Secretaría del FMAM, el STAP, los OE y los países receptores.

El instrumento práctico resultante podría comprobarse en cinco o 10 países durante un período de dos años antes de su examen y revisión por el mismo grupo de trabajo. El instrumento práctico revisado se promovería luego ampliamente y se aplicaría a las actividades del FMAM.

Este instrumento práctico debería utilizarse en varios momentos del ciclo de los proyectos:

- **Identificación de los proyectos:** En la ficha con los datos básicos, el jefe de proyecto del organismo de ejecución debería presentar los principios básicos del concepto de costos incrementales, previa consulta con las contrapartes técnicas del país.
- **Preparación del proyecto:** Cuando se presenta un documento de proyecto para su inclusión en el programa de trabajo del FMAM, su estructura de costos incrementales debería utilizarse como base para las negociaciones técnicas entre el gobierno y el jefe de proyecto del OE.
- **Aprobación final:** El costo incremental convenido y la base para el acuerdo, junto con otros detalles del proyecto, serían examinados por el Funcionario Ejecutivo Principal del FMAM antes de la aprobación final en el OE.

Recomendación

Para lograr una mejor comprensión de los costos incrementales convenidos y de los beneficios mundiales por parte de los países, el personal de los OE y las nuevas EEEP, en el ERG2 se recomienda que el documento del Consejo de 1996 sobre los costos incrementales (GEF/C.7/Inf.5) se utilice como punto de partida para un grupo de trabajo interinstitucional. Este grupo trataría de vincular los beneficios ambientales mundiales y los costos incrementales en un marco de negociación que los países asociados y el FMAM utilizarían para llegar a un acuerdo sobre dichos costos. Esto se comprobaría en algunos países, y se revisaría teniendo en cuenta la experiencia obtenida, antes de su difusión general como orientación práctica para los centros de coordinación de las operaciones, los OE y el personal de la Secretaría del FMAM.

B. Integración, cofinanciamiento y reproducción de los resultados de los proyectos

Desde el comienzo, se consideró importante que el FMAM se convirtiera en un instrumento eficaz para generar financiamiento de otras fuentes a fin de alcanzar los objetivos ambientales mundiales. En su Estrategia Operacional se incluye el siguiente principio: “Con el objetivo de maximizar los beneficios para el medio ambiente mundial, el FMAM hará hincapié en su función catalítica y procurará tener un efecto multiplicador en la obtención de financiamiento de otras fuentes”. En la presente sección se considerarán las actividades encaminadas a hacer realidad los beneficios ambientales mundiales en los programas operacionales ordinarios de los organismos de ejecución (lo que se conoce con el nombre de “integración”), la medida en que los organismos de ejecución han conseguido financiamiento de otras fuentes y los esfuerzos realizados para reproducir los resultados de los proyectos del FMAM.

Integración de los objetivos ambientales mundiales

En el Instrumento del FMAM se especifica muy claramente que cada organismo de ejecución tratará de promover medidas adecuadas para alcanzar los beneficios ambientales mundiales en el contexto de sus programas de trabajo ordinarios (Instrumento del FMAM, Anexo D, párrafo 7). Una de las recomendaciones prioritarias del ERG1 fue que los OE adoptaran metas cuantificables para incorporar los objetivos mundiales del FMAM en sus operaciones habituales. Los tres organismos de ejecución han tratado de incorporar las cuestiones ambientales mundiales. En el Anexo 7 se ofrece información más detallada sobre estas iniciativas, con fragmentos tomados de la documentación de los OE.

La reciente estrategia ambiental del Banco Mundial (Making Sustainable Commitments: An Environment Strategy for the World Bank, GEF/C.17/Inf.15, mayo de 2001) se centra en torno a tres objetivos mutuamente relacionados: mejorar la calidad de vida de las personas, mejorar las perspectivas y la calidad del crecimiento y proteger la calidad de los bienes comunes ambientales regionales y mundiales. La meta de esta estrategia es promover mejoras ambientales como elemento fundamental de las estrategias y medidas de desarrollo y de reducción de la pobreza. Entre los distintos esfuerzos realizados para integrar las consideraciones ambientales en todas las actividades del Banco figuran la tendencia a incorporar los objetivos ambientales mundiales en los diálogos con los países y en las estrategias de asistencia a los mismos. El Banco reconoce el papel que le incumbe de ayudar a los países clientes a perseguir los objetivos de las convenciones y convenios ambientales internacionales y sus protocolos asociados. En reconocimiento de las posibles sinergias y complementariedades, la estrategia trata de conseguir intervenciones que consigan simultáneamente beneficios mundiales así como nacionales y locales para los países en

desarrollo. En el documento de estrategia se señala que la integración de los proyectos financiados por el FMAM en las operaciones crediticias del Banco ha mejorado notablemente en los últimos 10 años, en que los proyectos del FMAM independientes han bajado del 80% al comienzo de la fase experimental del FMAM a menos de un tercio en 2000. Además, se mantiene que ha habido notables mejoras en la integración de los objetivos del FMAM con los de los proyectos asociados financiados por el Grupo del Banco, en particular en la cartera de la biodiversidad. El Banco observa que la integración de los objetivos mundiales en el marco de las estrategias de asistencia a los países se ha perseguido con decisión, pero con resultados menos inmediatos. Se requerirá tiempo y, como ha observado el Banco Mundial, “una disposición y capacidad por parte del cliente para abordar las cuestiones ambientales mundiales y sus vínculos con los objetivos y prioridades nacionales de desarrollo”.

El PNUD preparó un plan de acción en 1999 (Integrating GEF-Related Global Environmental Objectives into PNUD Managed Programmes and Operations: An Action Plan. GEF/C.13/4, marzo de 1999) para promover medidas que puedan alcanzar beneficios ambientales mundiales incorporando los problemas del medio ambiente mundial en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación



de las políticas, programas y operaciones del PNUD. En el plan de acción se observa que la misión del PNUD se centra en los esfuerzos por conseguir el desarrollo humano basado en actividades impulsadas por los países, fundamentalmente con beneficios internos. El FMAM, por otro lado, se centra en actividades impulsadas por los países pero que benefician sobre todo al medio ambiente mundial. Además, se observa que estas intervenciones no se excluyen mutuamente, sino que pueden crear al mismo tiempo un desafío y una oportunidad para dicha incorporación. El desafío es doble. En primer lugar, encontrar un nexo estratégico entre las prioridades nacionales de desarrollo, en que se puedan abordar pragmáticamente soluciones de compromiso, y, en segundo lugar, aprovechar las posibles oportunidades ventajosas desde todos los puntos de vista que puedan ser respaldadas igualmente por el PNUD, el FMAM y los países. El plan de acción del PNUD se centra en productos específicos, entre los que se incluyen los siguientes: i) reflejar los objetivos ambientales mundiales en los documentos de programas nacionales del PNUD; ii) proponer criterios adicionales de desempeño para promover los objetivos de las convenciones y convenios ambientales mundiales en lo que respecta al financiamiento de asignaciones para los programas nacionales; iii) realizar un plan experimental en 10 países, en el que haya una programación complementaria para identificar proyectos con recursos administrados por el PNUD más el cofinanciamiento que puedan generar para intervenciones previstas respaldadas por el FMAM; iv) incluir los objetivos ambientales mundiales en la mitad de los documentos de programas nacionales del PNUD para el 2004; v) integrar en los programas del PNUD en los países, una vez concluidos, los resultados de la estrategia y planes de acción sobre la biodiversidad, los planes de acción estratégicos y las comunicaciones nacionales, y vi) establecer un sistema de seguimiento de los proyectos en el que se identifiquen los que contribuyen a los objetivos de las convenciones y convenios sobre el medio ambiente mundial.

El PNUMA declara en su plan de acción (Action Plan on PNUMA-GEF Complementarity. UNEP/GC.20/44, 1999) que está totalmente comprometido con la realización de su mandato dentro del FMAM, basado en su ventaja com-

parativa demostrada, y solicita el fortalecimiento de los vínculos programáticos con el programa de trabajo del PNUMA. Los indicadores propuestos para definir la “adicionalidad” incluyen la aplicación de los fondos del FMAM para ampliar y reproducir las actividades del PNUMA y añadir componentes complementarios con el fin de alcanzar beneficios para el medio ambiente mundial, la respuesta directa y específica a los programas operacionales del FMAM, y la relación con las cuestiones en que las conferencias de las partes en el CDB y la CMNUCC han ofrecido orientaciones al FMAM. En el plan de acción se observa que la integración de las actividades del FMAM dentro del PNUMA significa que los objetivos del FMAM deberían formar parte integrante de la toma de decisiones internas del PNUMA acerca de las prioridades institucionales y los programas, con lo que se garantizaría que esa integración tuviera lugar en las instancias superiores del PNUMA. El plan se propone mejorar la información y la capacitación para el personal del PNUMA junto con la demostración de actividades asociadas de financiamiento o cofinanciamiento, al mismo tiempo que se reconoce que el PNUMA, a diferencia del Banco Mundial y del PNUD, no es un organismo de financiamiento. El plan está en vigor desde 1999.

Tomando como base la información facilitada por los OE y el examen de los documentos de los proyectos y las estrategias de asistencia a los países, el equipo del ERG2 concluye que los tres OE han realizado esfuerzos razonables por incorporar las cuestiones del medio ambiente *mundial* en sus programas operacionales. Los organismos de asistencia al desarrollo, como el PNUD y el Banco Mundial, han progresado notablemente en su ayuda a los países a evaluar las cuestiones ambientales *nacionales* y *locales* y a establecer prioridades nacionales y locales en las estrategias, programas y proyectos de desarrollo de los países.

La presencia del FMAM ha conseguido ampliar estos procesos de los países señalando las cuestiones del medio ambiente mundial a la atención de las autoridades nacionales e informando a la opinión pública. Como ya se ha señalado, tanto el PNUD como el Banco Mundial han adquirido el compromiso de incorporar en sus diálogos con los países las cuestiones ambientales mundiales re-

lacionadas con el FMAM. Se trata de un proceso importante de educación y sensibilización, que puede tener valiosos efectos a largo plazo. No obstante, no es todavía claro hasta qué punto se puede contar con que los países estarán dispuestos a incluir el cofinanciamiento para los proyectos del FMAM en los debates con estos organismos acerca de las asignaciones de fondos dentro de sus marcos de programación nacional. Las mejores oportunidades se presentan en los casos en que las perspectivas sean doblemente favorables, es decir, cuando los proyectos financiados por el FMAM produzcan claros beneficios ambientales mundiales al mismo tiempo que se consiguen considerables ventajas en las cuestiones del medio ambiente y el desarrollo que revisten prioridad nacional.

Cofinanciamiento

El cofinanciamiento de los proyectos del FMAM es fundamental, ya que aporta recursos adicionales con el fin de obtener beneficios ambientales mundiales y reforzar los vínculos entre actividades relacionadas con el desarrollo sostenible y esos beneficios.

En el Capítulo III, en que se presentaron los resultados de los estudios sobre programas preparados por el equipo de seguimiento y evaluación del FMAM, se consideró el tema del cofinanciamiento planificado dentro de las diferentes esferas de actividad del FMAM. La cohorte de proyectos sometida a examen en esos estudios comprendía proyectos ya finalizados o en fase avanzada de ejecución.

El cofinanciamiento puede medirse en dos niveles: i) el coeficiente de recursos del FMAM y de otra procedencia, que se conoce con el nombre de coeficiente de cofinanciamiento total, y ii) el coeficiente entre el cofinanciamiento del organismo de ejecución y los recursos del FMAM, o coeficiente de cofinanciamiento del OE. El primero indica el efecto multiplicador total del cofinanciamiento, mientras que el segundo es uno de los indicadores de la incorporación en los organismos de ejecución, ya que refleja el compromiso de recursos del OE pertinente.

Los tres OE tienen oportunidades muy distintas de ge-

nerar cofinanciamiento para los proyectos del FMAM. El PNUMA se ocupa sobre todo de actividades ambientales y tiene poca intervención en el financiamiento para el desarrollo. Ha dedicado especial atención a conseguir contribuciones razonables de cofinanciamiento de cada gobierno. El Consejo del FMAM ha aceptado que la comprensión adecuada de las cuestiones de la complementariedad y adicionalidad entre las actividades financiadas por el PNUMA y las actividades del FMAM era fundamental para abordar de manera eficaz las expectativas de multiplicar el financiamiento. En cambio, el PNUD tiene considerable experiencia y especialización en actividades de financiamiento del desarrollo. El cofinanciamiento tanto del PNUMA como del PNUD adoptan la forma de donaciones. El Grupo del Banco Mundial es muy diferente. Su cofinanciamiento de proyectos del FMAM no se hace mediante donaciones; el Banco otorga préstamos o créditos de la AIF (préstamos en condiciones favorables). Tiene considerable experiencia en la movilización de otros recursos de financiamiento, incluidas las donaciones y los préstamos concesionarios.

La medida en que el cofinanciamiento de los OE se destina a conseguir beneficios de alcance mundial o a apoyar las actividades asociadas de desarrollo sostenible puede variar también. El PNUD y el Banco Mundial pueden cofinanciar tanto actividades en favor del medio ambiente mundial como el desarrollo sostenible, mientras que el PNUMA se concentra en las actividades ambientales. Durante sus visitas a los países, el equipo del ERG2 escuchó algunas consultas y objeciones sobre las posibles presiones que se ejercían sobre los países para que aceptaran préstamos del Banco asociados con proyectos del FMAM. El punto central de esos argumentos era que no se debía pedir a los países que aumentaran su endeudamiento externo para financiar beneficios de alcance mundial. Por otro lado, el Banco Mundial efectúa importantes contribuciones al financiamiento del desarrollo sostenible en sus países miembros. El cofinanciamiento para los proyectos del FMAM en este contexto está asociado con actividades de desarrollo que respaldan los esfuerzos por conseguir beneficios ambientales mundiales. El Banco Mundial tiene también considerable capacidad de movilizar cofinanciamiento o

financiamiento paralelo en forma de préstamos en condiciones favorables (AIF) y donaciones, de fuentes distintas del Banco o la AIF, por ejemplo, los programas de inversiones en el medio ambiente para Madagascar a mediados de los años noventa.

La base de datos para la información sobre el cofinanciamiento en el FMAM está incompleta. El análisis que se realiza a continuación revela graves problemas en la interpretación por falta de una definición claramente articulada y comúnmente aceptada del término “cofinanciamiento” entre los OE y la Secretaría del FMAM. En este terreno, la Secretaría del FMAM debe tomar la iniciativa. En particular, hay cierta confusión acerca de la relación entre cofinanciamiento tal como se aplica a las fuentes de financiamiento incluidas en el presupuesto del proyecto y “financiamiento asociado”, que no se explica muy bien en este contexto. Además, en algunos casos, los datos sobre cofinanciamiento incluyen cifras que se relacionan con la reproducción posterior de los resultados del proyecto. Como se examina en la sección siguiente, la reproducción es un aspecto muy

importante del FMAM y debe ser objeto de supervisión, pero con independencia del cofinanciamiento propiamente dicho.

Todo análisis ulterior y más pormenorizado del cofinanciamiento del FMAM tropezará con la necesidad inmediata de aclarar los datos contradictorios sobre cofinanciamiento actualmente mencionados por las distintas entidades del FMAM.

De acuerdo con los datos disponibles, el equipo del ERG2 examinó el cofinanciamiento en i) los proyectos terminados al 30 de junio de 2000 y ii) el cofinanciamiento previsto durante los ejercicios de 1991 a 2000.

Proyectos terminados

El equipo del ERG2 examinó primero el cofinanciamiento de 95 proyectos cuya ejecución estaba terminada para el 30 de junio de 2000, y comparó el cofinanciamiento previsto con las cantidades realmente desembolsadas. Esta cohorte está integrada en buena medida por proyectos aprobados durante la fase experimental del FMAM en

Cuadro 6.1 Recursos previstos y efectivos del FMAM y de otras fuentes para proyectos terminados al 30 de Junio de 2000 (millones de US\$)

	PNUD	PNUMA	Banco Mundial	Total
Número de proyectos	46	12	37	95
Financiamiento del FMAM, previsto	192,97	31,38	252,68	477,03
Financiamiento del FMAM, efectivo	190,47	31,08	238,89	460,44
Financiamiento de los OE, previsto	0	1,07	344,6	345,67
Financiamiento de los OE, efectivo	1,5	1,08	198,68	201,26
Otro cofinanciamiento, previsto	113,99	8,19	1.409,09	1.531,27
Otro cofinanciamiento, efectivo	125,19	7,72	1.266,46	1.399,37
Total del proyecto, previsto	306,96	40,64	2.006,37	2.353,97
Total del proyecto, efectivo	317,16	40,11	1.694,34	2.051,61
Coefficiente del cofinanciamiento total previsto	0,59	0,30	6,94	3,93
Coefficiente del cofinanciamiento total efectivo	0,67	0,29	6,09	3,46
Coefficiente del cofinanciamiento previsto de los OE	0	0,03	1,36	0,72
Coefficiente del cofinanciamiento efectivo de los OE	0,01	0,03	0,83	0,44

Cuadro 6.2 Recursos previstos y efectivos del FMAM y de otras fuentes en las distintas esferas de actividad para los proyectos terminados al 30 Junio de 2000 (millones de US\$)

	Biodiversidad	Cambio Climático	Aguas Internacionales	Varías	Ozono	Total
Número de proyectos	44	28	15	2	6	95
Financiamiento del FMAM, previsto	178,26	152,4	105,05	5,02	36,3	477,03
Financiamiento del FMAM, efectivo	172,37	148,3	105,19	0,69	33,89	460,44
Financiamiento de los OE, previsto	4,82	325,3	15,55	0	0	345,67
Financiamiento de los OE, efectivo	1,93	183,8	15,53	0	0	201,26
Otro cofinanciamiento, previsto	52,83	1.326,57	118,51	12,24	21,11	1.531,2
Otro cofinanciamiento, efectivo	63,75	1.264	50,34	0,81	20,47	1.399,3
Total del proyecto, previsto	235,92	1.804,27	239,11	17,26	57,41	2.353,9
Total del proyecto, efectivo	228,92	1.596,1	171,39	1,5	54,36	2.051,6
Coficiente del cofinanciamiento total previsto	0,32	10,84	1,28	2,44	0,58	3,93
Coficiente del cofinanciamiento total efectivo	0,33	9,76	0,63	1,17	0,60	3,46
Coficiente del cofinanciamiento previsto de los OE	0,03	2,13	0,15	0	0	0,72
Coficiente del cofinanciamiento efectivo de los OE	0,01	1,24	0,15	0	0	0,44

que el proceso de examen y aprobación no estaba inspirado en una estrategia operacional ni en programas operacionales. Los resultados sinópticos de los Cuadros 6.1 y 6.2 están basados en datos facilitados por los organismos de ejecución.

A través de esta cohorte de proyectos, los organismos de ejecución habían previsto inicialmente multiplicar los recursos del FMAM por casi cuatro en el coeficiente de cofinanciamiento total; los compromisos de sus propios recursos deberían sumar un total del 72% de los recursos del FMAM (coeficiente de cofinanciamiento de los OE). Al final, el efecto multiplicador fue tres veces y media superior a los compromisos del FMAM, mientras que los recursos comprometidos por los OE equivalieron al 44% de los recursos del FMAM.

Como era de prever, de los tres organismos de ejecución, el Banco Mundial fue el que aportó la mayor cifra

de sus propios recursos y otras formas de cofinanciamiento en asociación con los proyectos del FMAM. El análisis revela también que el cofinanciamiento con recursos de los organismos de ejecución está contenido en un reducido número de proyectos: de un total de 95, sólo tres (*Eliminación de los desechos de buques*, China; *Tecnología bioenergética a partir del azúcar*, Mauricio; *Energía geotérmica Leyte/Luzón*, Filipinas), los tres ejecutados a través del Banco Mundial, representan casi todos los recursos de los OE efectivamente comprometidos.

Dentro de esta cohorte de proyectos, ha habido significativos déficit de cofinanciamiento de los OE. Parte de los proyectos que supusieron préstamos del Banco no se desembolsaron por completo debido a que el prestatario canceló, por diversas razones, algunos componentes del proyecto; además, un proyecto se suspendió debido a los resultados poco satisfactorios.

Cuadro 6.3 Coeficientes de cofinanciamiento previstos en los proyectos aprobados por el FMAM, ejercicios de 1991 – 2001

Ejercicio	PNUD		PNUMA		Banco Mundial		Varios OE		Total FMAM	
	Coeficiente de Cofin, Total	Coeficiente de Cofin, OE	Coeficiente de Cofin, Total	Coeficiente de Cofin, OE	Coeficiente de Cofin, Total	Coeficiente de Cofin, OE	Coeficiente de Cofin, Total	Coeficiente de Cofin, OE	Coeficiente de Cofin, Total	Coeficiente de Cofin, OE
1991	0,77	0	n.d.	n.d.	7,66	1,36	n.d.	n.d.	5,74	0,98
1992	0,49	0,00	0,26	0,00	4,93	1,75	n.d.	n.d.	2,95	0,97
1993	0,35	0,00	0,05	0,00	4,83	2,10	n.d.	n.d.	2,87	1,18
1994	0,42	0,00	0,25	0,00	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,35	0,00
1995	0,52	0,00	1,04	0,00	1,01	0,32	n.d.	n.d.	0,93	0,26
1996	0,48	0,02	0,06	0,00	3,86	0,30	n.d.	n.d.	3,10	0,24
1997	1,17	0,04	0,53	0,03	3,31	0,77	6,28	1,13	2,77	0,55
1998	1,39	0,18	0,43	0,00	6,29	1,49	0,93	0,04	3,89	0,85
1999	1,06	0,06	2,02	0,64	3,03	0,69	1,22	0,11	2,14	0,42
2000	1,20	0,05	1,17	0,09	4,95	1,56	0,23	0,02	3,27	0,90
Promedio	0,93	0,04	0,80	0,13	4,43	1,07	1,99	0,27	3,09	0,68

Total Acumulado, ejercicios de 1991-2000 (millones de US\$)	PNUD	PNUMA	Banco Mundial	Varios OE	TOTAL FMAM
Recursos del FMAM	910,93	100,10	1.769,38	142,74	2.923,14
Cofinanciamiento de los OE	40,98	12,67	1.884,96	38,99	1.977,60
Cofinanciamiento de otras fuentes	808,41	67,79	5.946,12	244,61	7.066,94
Total del proyecto	1.760,32	180,56	9.600,46	426,34	11.967,68

Ejercicio	Biodiversidad		Cambio Climático		Aguas Internacionales		Múltiples Esferas de Actividad		Ozono		Total	
	Coeficiente de Cofin, Total	Coeficiente de Cofin, OE	Coeficiente de Cofin, Total	Coeficiente de Cofin, OE	Coeficiente de Cofin, Total	Coeficiente de Cofin, OE	Coeficiente de Cofin, Total	Coeficiente de Cofin, OE	Coeficiente de Cofin, Total	Coeficiente de Cofin, OE	Coeficiente de Cofin, Total	Coeficiente de Cofin, OE
1991	0,39	n.d.	22,74	4,03	1,81	0,39	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5,74	0,98
1992	0,90	0,54	5,80	1,78	0,54	n.d.	0,27	n.d.	n.d.	n.d.	2,95	0,97
1993	0,63	n.d.	4,81	2,30	1,98	0,51	n.d.	n.d.	0,80	n.d.	2,87	1,18
1994	0,25	n.d.	n.d.	n.d.	0,42	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,35	0,00
1995	1,16	0,42	0,56	0,17	n.d.	n.d.	3,53	n.d.	0,41	n.d.	0,93	0,26
1996	1,42	0,03	4,62	0,22	1,45	0,93	0,00	n.d.	0,91	n.d.	3,10	0,24
1997	2,61	0,72	3,10	0,44	3,68	0,69	2,18	n.d.	1,41	n.d.	2,77	0,55
1998	2,15	0,31	7,30	1,80	1,18	0,23	1,17	n.d.	0,43	0,003	3,89	0,85
1999	1,90	0,55	3,26	0,56	1,43	0,25	1,02	n.d.	2,18	n.d.	2,14	0,42
2000	1,64	0,30	5,98	1,81	0,85	0,04	1,58	0,72	0,10	0,005	3,27	0,90
Promedio	1,59	0,39	5,86	1,28	1,41	0,31	1,10	0,17	1,06	0,000	3,09	0,68

Total Acumulado, Ejercicios de 1991-2000 (millones de US\$)	Biodiversidad	Cambio Climático	Aguas Internacionales	Varías Esferas de Actividad	Ozono	Total FMAM
Recursos del FMAM	1.169,76	1.081,11	378,58	126,95	166,74	2.923,14
Cofinanciamiento de los OE	454,08	1.384,75	117,70	21,00	0,07	1.977,60
Cofinanciamiento de otras fuentes	1.405,00	4.950,40	415,97	118,5	177,07	7.066,94
Proyecto total	3.028,84	7.416,26	912,25	266,45	343,88	11.967,68

Fuente: Todos los cuadros se prepararon a partir de la base de datos de los proyectos de la Secretaría del FMAM. Los ejercicios económicos corresponden al año de aprobación del proyecto por el Consejo del FMAM. Los datos sobre el costo de los proyectos y el cofinanciamiento están basados en las propuestas de proyecto sometidas a la aprobación del Consejo para su incorporación en el programa de trabajo.

Coficiente de cofinanciamiento total: Parte del proyecto no del FMAM/contribución del FMAM.

Coficiente de cofinanciamiento de los OE: parte del proyecto de los OE/contribución del FMAM.

Cofinanciamiento previsto durante los ejercicios de 1991-2000

El equipo del ERG2 consideró también las previsiones sobre el cofinanciamiento en los 10 últimos años del FMAM, es decir, desde el ejercicio de 1991 al de 2000. El Cuadro 6.3 es una serie cronológica de coeficientes de cofinanciamiento entre los OE basada en datos preliminares de financiamiento contenidos en los documentos sometidos a la aprobación del FMAM. El equipo del ERG2 no pudo contar con los datos correspondientes sobre el cofinanciamiento *efectivo*.

En promedio, en el conjunto del FMAM, los OE habían previsto multiplicar los recursos del FMAM por tres en los 10 últimos años, mientras que el compromiso de sus propios recursos sería, según las previsiones, aproximadamente dos tercios de los recursos del FMAM.

Tal como se preveía, los datos revelan claramente que el Banco Mundial tenía intención de ofrecer el mayor efecto multiplicador en forma de cofinanciamiento, cualquiera que fuera la forma de cuantificación. Aunque los coeficientes de cofinanciamiento propuestos para el Banco Mundial fluctúan a través de los años, se observa una tendencia ascendente. En lo que se refiere a los totales acumulados durante el último decenio, el Grupo del Banco Mundial debía aportar casi el 95% del cofinanciamiento total previsto de los OE, y más del 80% del cofinanciamiento de otras fuentes para los proyectos del FMAM.

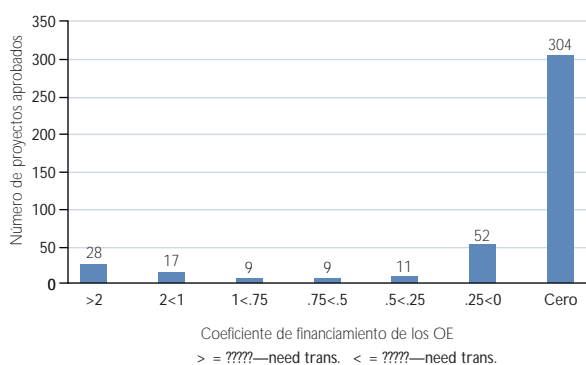
En las publicaciones del FMAM, incluidos sus informes anuales, no se hace mención de las deliberaciones ni de los datos sobre la diferencia entre los totales efectivos y previstos del cofinanciamiento. Ello resulta especialmente llamativo cuando el *Informe Anual* de 2000 del FMAM presenta datos previstos sobre el cofinanciamiento cuyo nivel es considerablemente superior al registrado por los OE en sus propias publicaciones (por ejemplo, la reciente estrategia sobre medio ambiente del Banco Mundial).

La diferencia parece deberse a varios factores relativos al registro del cofinanciamiento y otros datos en la Secretaría del FMAM, que no coinciden con los de los OE. Por ejemplo, los datos de la Secretaría del FMAM hacen referencia a los ejercicios económicos y al financiamiento de cantidades que están asociadas con la aprobación de proyectos por el Consejo del FMAM para su inclusión en el programa de trabajo, mientras que los datos de los OE se refieren a los ejercicios económicos y a las cantidades finales aprobadas en los OE. Además, hay discrepancias en la forma en que la Secretaría del FMAM y los OE contabilizan el costo total de los proyectos. Hay también confusión en algunos OE entre cofinanciamiento y efectos de reproducción. Es imprescindible que la Secretaría y los OE y las EEEP sincronicen sus bases de datos para asegurar la coherencia del análisis y de la información.

Si bien el PNUD y el PNUMA tenían previsto aportar una cantidad muy pequeña de sus propios recursos a los proyectos del FMAM, conviene señalar que estos dos organismos han realizado en los últimos años decididos esfuerzos por aumentar el volumen de las *otras* fuentes de cofinanciamiento previsto para los proyectos del FMAM.

El efecto multiplicador del cofinanciamiento previsto de los OE se concentra en un pequeño número de proyectos. De los 750 proyectos financiados durante los ejercicios de 1991-2000, 624 no tienen ningún cofinanciamiento de los OE; más de la mitad de ellos (320) son actividades de apoyo que pueden recibir “financiamiento del costo total”, previsto en los procedimientos agilizados para la presentación de informes a la Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Otros 81 proyectos tienen coeficientes de cofinanciamiento de los OE que son inferiores a 1, y 52 de ellos tienen un coeficiente de menos de 0,25; sólo 45 proyectos los tienen superior o igual a 1 (véase el Gráfico 6.3).

Distribución del Cofinanciamiento Previsto de los OE, Ejercicios de 1991-2000



Nota: Hay 320 actividades de apoyo adicionales sin ningún financiamiento de los OE, ya que pueden recibir financiamiento del “costo total”.

Ente las esferas de actividad, tanto en relación con las “otras fuentes” como con el “financiamiento de los OE”, el efecto multiplicador del cofinanciamiento previsto alcanza el nivel más elevado en la esfera del cambio climático, seguida de la biodiversidad y las aguas internacionales.

El equipo del ERG2 considera que los resultados generales del FMAM en lo que respecta al cofinanciamiento son sorprendentemente modestos, sobre todo si se tiene en cuenta que un reducido número de proyectos representa la mayor parte del cofinanciamiento total generado con los proyectos terminados.

Como ya se ha señalado, se preveía que la incorporación de las actividades del FMAM en los OE significaría que éstos movilizarían recursos adicionales que complementarían las donaciones del FMAM (o se ofrecerían en forma adicional). Ello podía adoptar diferentes formas, como el compromiso de cofinanciamiento de los OE, la generación de cofinanciamiento de otras fuentes y la garantía de contribuciones razonables del gobierno y el sector privado, en su caso, a los proyectos del FMAM.

Las expectativas iniciales sobre la incorporación del FMAM en los OE, gracias a lo cual atraerían un considerable volumen de cofinanciamiento de los OE para proyectos del FMAM, tienen limitaciones innegables. En un momento en que los organismos de las Naciones Uni-

das generalmente sufren fuertes restricciones presupuestarias y en que los problemas de la deuda externa de muchos países en desarrollo limitan su capacidad y disposición a asumir la carga de la deuda que supone el financiamiento del Banco Mundial y de los bancos regionales de desarrollo, no parece realista suponer que el cofinanciamiento de los OE pueda convertirse en el principal efecto multiplicador para el FMAM. Los organismos de desarrollo, como el PNUD y el Banco Mundial, pueden ofrecer lógicamente apoyo para el desarrollo. No obstante, el financiamiento para las actividades mundiales sólo podrá conseguir un efecto multiplicador significativo con otras fuentes de financiamiento oficial y privado.

El equipo del ERG2 ha llegado a la conclusión de que, si bien los OE deberían continuar sus decididos esfuerzos por ofrecer cofinanciamiento a los proyectos del FMAM con sus propios presupuestos operacionales, la conclusión más importante para el FMAM es que el nivel total de cofinanciamiento para la cartera del FMAM debe mejorar. Cada OE, y cada nueva EEEP, debería aclarar en los documentos de los proyectos cómo se responsabilizarán de conseguir un nivel significativo de cofinanciamiento total para cada nuevo proyecto. No obstante, los OE deberían mostrar cierta flexibilidad para integrar los distintos elementos del conjunto general de financiamiento para cada proyecto del FMAM.

Como el FMAM está entrando ahora en una nueva fase de desarrollo, con un exceso de demanda de fondos relativos a los fondos disponibles, será importante considerar la adopción de criterios más estrictos para el cofinanciamiento en el marco de las aprobaciones de proyectos. Dichos criterios deben adoptarse en función de la esfera de actividad, la situación de desarrollo del país, el tamaño de la cartera del FMAM en el país, la capacidad del país de atraer otras fuentes de financiamiento, el OE y la EEEP, etc. Los compromisos de cofinanciamiento y los logros conseguidos deberán evaluarse y supervisarse de forma sistemática, por ejemplo, en todos los informes de terminación o cancelación de proyectos, así como en el proceso anual interinstitucional del *Examen de la ejecución de los proyectos* del FMAM.

En este sentido, sería importante distinguir entre el cofinanciamiento del FMAM para conseguir beneficios ambientales mundiales que van más allá de los vinculados a las donaciones del FMAM y el cofinanciamiento del FMAM que representa una ayuda asociada para el desarrollo. La diferencia entre éstos puede variar considerablemente. En un extremo de la escala está el cofinanciamiento que responde por completo a los objetivos del FMAM. El otro extremo sería el de una gran operación sectorial, por ejemplo una relativa al sector de la energía, en que el componente del FMAM es de por sí un elemento estratégicamente importante pero no condiciona ni modifica los principales resultados perseguidos con los otros componentes de la operación sectorial.

Es también importante que el FMAM mantenga constancia de los proyectos asociados (es decir, proyectos semejantes financiados por gobiernos, otros donantes o el sector privado) para registrar los efectos de reproducción de las actividades del FMAM, que indican también el mayor o menor éxito del cofinanciamiento. En el caso de varios proyectos terminados, como el de Hungría y el de Mauricio, algunas actividades complementarias que estuvieron bastante influenciadas por el proyecto del FMAM produjeron resultados que contribuyeron a su reproducción, y al logro de un impacto más amplio para los proyectos del FMAM. No obstante, como se examina más adelante, parece razonable concluir que este seguimiento deberá llevarse a cabo como actividad independiente y paralela a la de cofinanciamiento.

Reproducción

Además de las cuestiones de la integración y el cofinanciamiento, uno de los factores más importantes para evaluar el desempeño del FMAM es el efecto conseguido mediante la reproducción de los proyectos financiados por él en otras condiciones financieras y operacionales. Es difícil determinar el alcance de estas actividades de reproducción, ya que no son objeto de seguimiento sistemático por parte del FMAM. No obstante, hay testimonios alentadores tomados de varios proyectos terminados y en curso. Conviene recordar que, dado que los proyectos terminados son todavía pocos,

se requerirá cierto tiempo para poder supervisar y evaluar los efectos de la reproducción.

Las repercusiones de los proyectos de la cartera del cambio climático dependerán en último término del alcance de su reproducción. Como sólo se han terminado hasta ahora 28 proyectos, la repercusión directa en los objetivos ambientales mundiales es limitada. Se han documentado algunos casos de reproducción. Por ejemplo, los proyectos *Energía eléctrica eólica descentralizada para el desarrollo social y económico*, en Mauritania y *Fomento del uso eficiente de la energía eléctrica*, en Tailandia, se están reproduciendo dentro de esos países. El proyecto *Iluminación eficiente*, en Polonia, ha provocado un continuado descenso de los precios de mercado de las lámparas fluorescentes compactas, en beneficio de los consumidores, y un aumento en la cuota de mercado de dichas lámparas. El proyecto *Aprovechamiento de los recursos de metano de los yacimientos de carbón*, en China, no sólo ha dado lugar a su reproducción en China a través de una nueva institución intermediaria recientemente establecida y a la difusión general de información sobre la tecnología en el plano internacional,



sino que parece haber garantizado su sostenibilidad ya que ha dado lugar al establecimiento de una compañía comercial aparentemente viable. Los marcos jurídicos y la legislación establecidos como consecuencia de los proyectos del FMAM favorecen el futuro de las operaciones de los proyectos una vez terminado el financiamiento del FMAM, como se observa en el caso del código de construcción elaborado mediante el proyecto de uso eficiente de la energía en Senegal, que repercutirá positivamente en el sector de la construcción de dicho país, si se aplica debidamente. No obstante, estos ejemplos son relativamente raros en la cartera del cambio climático del FMAM, y ésta es todavía demasiado joven para evaluar debidamente el alcance de las actividades de reproducción. Ésta podría fomentarse con algunos factores que se examinan más adelante.

La contribución de varios proyectos de biodiversidad del FMAM a los beneficios ambientales mundiales ha atraído la atención y el interés de los gobiernos, ecologistas y poblaciones locales, lo que ha dado lugar a algunas reproducciones de actividades de proyectos del FMAM en otros lugares con financiamiento del FMAM o de los donantes. Los mecanismos de financiamiento, como los fondos fiduciarios iniciados en el proyecto *Conservación de los parques nacionales de Bwindi y Mgahinga*, en Uganda, ha producido financiamiento sostenible para proyectos de biodiversidad del FMAM en países en desarrollo, donde las asignaciones presupuestarias para la conservación son muy bajas. En el proyecto de Jordania *Conservación de las zonas protegidas de Dana y Azraq*, el enfoque integrado del sistema de ordenación elaborado para las reservas se ha aplicado a las otras cinco zonas protegidas del país. Las enseñanzas positivas del proyecto SABONET para el desarrollo de la capacidad en taxonomía, en África meridional, se han reproducido en África oriental, donde se ha llevado a cabo el proyecto BOZONET. Se están adoptando medidas semejantes por iniciativa de ONG internacionales y otras organizaciones, como Nature Conservancy, Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), Secretaría de la Comisión del Pacífico y Banco Mundial (Samoa, Zonas Marinas Protegidas). Algunos proyectos se han reproducido también a nivel local, por ejemplo, en los proyectos de ordenación ambiental y de biodiversidad

transfronteriza en el lago Victoria, África oriental, y en un proyecto de conservación de la biodiversidad in situ en Líbano (*Fortalecimiento de la capacidad nacional y conservación in situ a nivel de comunidades para la protección sostenible de la biodiversidad*). En Samoa, donde el proyecto *Protección y ordenación de la biodiversidad marina* ha conseguido notable apoyo comunitario, algunas aldeas están copiando el proyecto y estableciendo sus propias zonas marinas protegidas y formulando sus propios reglamentos, lo que constituye un buen ejemplo de reproducción de actividades del FMAM en el plano local.

El equipo del ERG2 considera que la reproducción de planteamientos acertados debería facilitarse mediante planteamientos programáticos e intercambio de conocimientos entre los proyectos y otras partes interesadas. Las actividades de demostración de proyectos piloto aplicadas con el fin de demostrar la importancia de la participación comunitaria para reducir la degradación ambiental han conseguido encauzar el apoyo de las principales partes interesadas de los proyectos (por ejemplo, en la cuenca del río Bermejo) y ofrecen posibilidades de amplia reproducción.

El FMAM debe supervisar sistemáticamente la reproducción de sus actividades más productivas. En espera de obtener pruebas de que la incorporación, el cofinanciamiento y la reproducción de los proyectos con resultados valiosos han realizado notables progresos, la atención al sector privado debe ser todavía más estratégicamente importante para el futuro del FMAM.

C. Atraer al sector privado

El equipo del ERG2 ha encontrado pruebas alentadoras de los esfuerzos realizados por el FMAM para poder contar más ampliamente con el sector privado en sus actividades en favor del medio ambiente mundial. Por ejemplo, se ha observado que el desarrollo de la capacidad del sector privado en sectores específicos ha contribuido de forma notable a conseguir los objetivos y los importantes beneficios ambientales mundiales en los proyectos relacionados con la esfera de actividad de la capa de ozono. El equipo ha observado también con satisfacción los esfuerzos de la Secretaría del FMAM por establecer asociaciones directas con entidades privadas; los

Recomendación

Cada OE y cada nueva EEEP deberá responsabilizarse de generar fondos adicionales para que los recursos del FMAM tengan un efecto multiplicador. Debería formularse una clara definición del cofinanciamiento y un conjunto de criterios estrictos al respecto para las diferentes categorías de proyectos del FMAM y circunstancias de los países. Debería hacerse hincapié en el monto total de cofinanciamiento adicional que se consideraría como un acuerdo de cofinanciamiento significativo y eficaz para cada proyecto, más que en la cifra del cofinanciamiento previsto de los programas en curso de un organismo y las contribuciones gubernamentales. Los niveles de cofinanciamiento deberán supervisarse y evaluarse anualmente a través del proceso interinstitucional de examen de la ejecución de los proyectos, y evaluarse en los informes finales sobre los proyectos. El seguimiento de la reproducción de las actividades productivas de los proyectos debería establecerse como actividad independiente dentro del FMAM.

esfuerzos del PNUD para contar en las actividades de conservación de la biodiversidad con grandes compañías en calidad de cofinanciadoras, fuentes de asesoramiento y apoyo técnico y, como asociadas en los diálogos sobre políticas nacionales llevados a cabo en el marco del pacto mundial del Secretario General de las Naciones Unidas, así como los numerosos esfuerzos del Banco y la CFI por impulsar la participación y la inversión privada dentro de la cartera de proyectos sobre el cambio climático, en particular en lo que se refiere al desarrollo y transformación de los mercados de la energía.

No obstante, el equipo del ERG2 considera que hay todavía muchas oportunidades inexploradas y que son muchos los obstáculos que impiden una mayor participación del

sector privado en los proyectos del FMAM. Al mismo tiempo, estima que hay poderosas razones para buscar esa participación en una escala notablemente mayor.

Como se ha indicado antes, es probable que el exceso de demanda se convierta en una realidad abrumadora para el FMAM. No obstante, el equipo considera que no se han aprovechado debidamente las oportunidades de utilizar los fondos del FMAM para movilizar gran cantidad de recursos adicionales de capital privado, sobre todo en los proyectos de alto riesgo pero que podrían ser comercialmente viables dentro de la cartera del cambio climático. El desajuste entre el largo ciclo de aprobación de los proyectos del FMAM y la urgencia que suele caracterizar a las decisiones de inversión del sector privado es un obstáculo significativo. No obstante, la Secretaría del FMAM no ha puesto en práctica un servicio de respuesta rápida que propuso la CFI ni ha animado a los OE y EEEP con la necesaria competencia financiera a crear o impulsar otros planteamientos basados en la utilización de intermediarios financieros.

En la cartera sobre la biodiversidad, los esfuerzos de conservación en las zonas productivas son cada vez más prioritarios, lo que revela el predominio de este uso de la tierra. En este contexto, la atracción de agentes económicos —desde pequeños agricultores a empresas comerciales— desempeñará un papel crítico, y en este sentido los enfoques orientados a la transformación del mercado y los instrumentos económicos serán instrumentos muy valiosos. No obstante, los esfuerzos del FMAM por utilizar estos planteamientos dentro de la cartera de la biodiversidad han sido hasta ahora muy limitados, lo que significa que se trata de una oportunidad desaprovechada en buena parte. Deberían alentarse iniciativas prometedoras para interesar al sector privado en los proyectos del FMAM relacionados con el ecoturismo y la agrosilvicultura. El equipo del ERG2 considera que hay importantes oportunidades de atraer a entidades del sector privado a los esfuerzos de conservación de biodiversidad del FMAM en los sectores de la minería y la silvicultura comercial. El equipo cree también que la participación del sector privado será igualmente decisiva en las nuevas esferas del FMAM, como los COP y la bioseguridad.

Hay preocupaciones legítimas acerca de una amplia participación del sector privado en los proyectos del FMAM, en particular las referentes a las subvenciones o competencias por unos escasos recursos con los proyectos gubernamentales o de las ONG. No obstante, las subvenciones directas deberían ser relativamente raras. Este respaldo del FMAM debería ofrecerse a corto plazo y estar claramente orientado a ayudar al sector privado a superar los “riesgos incrementales” asociados con las posibles inversiones para conseguir beneficios ambientales mundiales. Debe ofrecerse también con la perspectiva realista de que este compromiso del sector privado puede pronto llegar a ser sostenible por cuenta propia.

El equipo del ERG2 considera que otras modalidades son más eficaces, ya que lo que se necesita es reducir los riesgos financieros, tecnológicos o normativos que se presentan a los agentes económicos. Un documento de 1999 presentado al Consejo del FMAM proponía un esfuerzo de eliminación de los obstáculos, utilizando para ello modalidades distintas de las donaciones, como las garantías y financiamiento contingentes, los estudios de viabilidad financieros y las asociaciones directas a largo plazo, incluidas las inversiones en capital social. Algunos experimentos realizados con muchas de estas modalidades parecen demostrar su valor. El equipo estima también que la participación y la inversión del sector privado aumentarán el acervo total de recursos para proyectos del FMAM y promoverá las estrategias nacionales de desarrollo. Ello pone de manifiesto la necesidad de asociación entre el sector público y el privado, que el FMAM debe impulsar dinámicamente al preparar sus programas de trabajo.

La participación del sector privado implica también riesgos financieros y operacionales reales, ya que las entidades del sector privado están expuestas a las fluctuaciones del mercado que pueden alterar rápidamente sus estrategias operacionales y de inversión. No obstante, el equipo del ERG2 opina que el FMAM debería aceptar estos riesgos ya que quedan ampliamente compensados por los beneficios ambientales mundiales.

Los flujos de capital privado a los países en desarrollo son considerables (aunque irregularmente distribuidos),

e incluso las inversiones del sector privado local desempeñan un papel cada vez más importante en la utilización de la tierra y la oferta y demanda de energía. El equipo del ERG2 estima que es importante que el FMAM intensifique sus esfuerzos por influir en esas inversiones con el fin de crear beneficios ambientales mundiales. Además, la mayor parte de la participación del sector privado en actividades del FMAM se ha concentrado hasta ahora en las economías en transición. En consecuencia, los países más pobres, que son los que necesitan más ayuda, muchas veces quedan relegados. Por ello, es fundamental que el FMAM ofrezca financiamiento que esté en consonancia con el nivel de los obstáculos que se deben eliminar en los países más pobres.

Un obstáculo importante pueden ser las mismas preocupaciones existentes todavía acerca del alcance que debería revestir la participación del sector privado en el FMAM. La ratificación por el Consejo de una mayor intervención del sector privado y la aceptación expresa de los riesgos implicados ayudarían a eliminar las incertidumbres dentro del FMAM.

Sería también conveniente contar con directrices claras de la Secretaría del FMAM acerca de las nuevas modalidades, lo mismo que un aumento considerable de la especialización de su personal en las áreas pertinentes (este tema se examinará más detenidamente en el Capítulo VII). En los actuales esfuerzos por formular una estrategia del FMAM para el sector privado será importante considerar qué es lo que constituye una capacidad suficiente de personal dentro de la Secretaría del FMAM para conseguir atraer eficazmente al sector privado.

D. Intervención y participación pública

La intervención pública y una participación eficaz de las partes interesadas han sido características importantes del FMAM desde su reestructuración. La política relativa a la participación pública, de 1996, fue una novedad importante para el FMAM. La instrumentación de esta política ha conseguido tres grandes resultados:

- Procesos para la participación efectiva de los interesados en las operaciones de los proyectos.

Recomendación

El FMAM debería prestar más atención a la sostenibilidad y al potencial de reproducción en el diseño y ejecución de los proyectos. En particular, el equipo del ERG2 recomienda que el FMAM atraiga al sector privado de manera más eficaz en todas las fases del ciclo de los proyectos, lo que significa, entre otras cosas, conseguir que la Secretaría del FMAM cuente con personal especializado suficiente en este terreno. Debería tratar de crear un entorno propicio en que estrategias más específicas y orientadas al mercado y modalidades operacionales más amplias del FMAM permitan la interacción oportuna con el sector privado, lo que podría servir de base para la sostenibilidad a largo plazo de las actividades del FMAM. *basis for long-term sustainability of GEF activities.*

- Transparencia mediante la divulgación de la información operacional, incluidos los documentos de proyecto, informes de evaluación y enseñanzas aprendidas.
- Intensificación de las consultas, con inclusión de oportunidades específicas para que la sociedad civil plantee cuestiones e influya en el programa de las reuniones del Consejo.

La participación de las partes interesadas se examina más adelante. En el sistema multilateral, el FMAM ha tomado la iniciativa para el establecimiento de prácticas de libre acceso cuya finalidad es poner la información operacional a disposición del público. Su labor pionera en este sentido incluye la publicación y libre acceso de todos los documentos del

Consejo en su sitio en la Web. El equipo del ERG2 felicita al FMAM por haber establecido un sistema de información que ofrezca al público acceso a todos los informes de evaluación de los proyectos. Es posible que este planteamiento novedoso entre las instituciones multilaterales haya influido en otras instituciones internacionales, que han hecho otro tanto o están examinando seriamente esa posibilidad. El FMAM ha adoptado también medidas dignas de elogio para invitar a algunos representantes de las ONG, seleccionados por sus homólogos, a las reuniones del Consejo y para alentar al personal superior de las entidades del FMAM a participar en las consultas de las ONG, que se realizan en forma periódica inmediatamente antes de cada reunión del Consejo.

El ERG1 llegó a la conclusión de que la primera fase de los proyectos del FMAM habían representando el comienzo de la inclusión de las partes interesadas locales en actividades clave de los proyectos, y observó el significativo logro que representa la publicación de las directrices del FMAM sobre la participación de las partes interesadas, y que los fondos fiduciarios, en particular, ofrecieron oportunidades innovadoras para que las diferentes partes interesadas colaboraran en el plano tanto normativo como operacional. No obstante, el equipo del ERG1 comprobó también que se requería todavía un aten-



to progreso de seguimiento y evaluación de la ejecución. Por ello, el ERG1 recomendó que la Secretaría del FMAM colaborara con los OE para establecer indicadores cuantitativos y cualitativos sobre la participación eficaz de las partes interesadas en las diferentes etapas del ciclo de los proyectos del FMAM, y que documentara las prácticas óptimas de participación, desglosadas por esfera de actividad.

Cuando el Consejo del FMAM aprobó la política de participación pública, en 1996, pidió a la Secretaría que prepara “directrices operacionales a la brevedad posible”¹⁸. En el *Examen de la ejecución de los proyectos, 1999* se señaló la necesidad de una participación comunitaria total en todas las fases del diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos, junto con una evaluación del entorno político, social y económico más amplio¹⁹. Los tres OE han señalado con la misma insistencia que esta cuestión es fundamental para el éxito de los proyectos. El equipo del ERG2 ratifica esta opinión.

El examen por parte del equipo del ERG2 sobre la participación en la segunda fase operacional del FMAM ha revelado que, si bien muchos proyectos tratan realmente de fomentar la participación, en particular en las esferas en que hay una interrelación más estrecha entre personas y medio ambiente (biodiversidad y degradación de la tierra) y, en muchos casos, lo están haciendo en forma significativa, no hay todavía una recopilación sistemática de datos de referencia (cuantitativos y cualitativos) acerca de la participación, de manera que sea posible efectuar una evaluación de los progresos realizados con respecto a indicadores previamente convenidos. No hay ninguna constancia de que el análisis de las partes interesadas oriente habitualmente el método de participación y, por lo tanto, no hay medio de identificar planteamientos adecuados e integradores para la ejecución de los proyectos.

En las visitas del equipo del ERG2 a los países se encontraron pruebas de procesos de participación bien orientados, de distribución de beneficios y de efectos socioeconómicos positivos gracias a los proyectos del FMAM en todas las esferas de actividad. El FMAM ha realizado progresos significativos para conseguir una

mayor aceptación sobre la divulgación de la información entre los OE. Muchos proyectos del FMAM presentan pruebas alentadoras de consultas a las partes interesadas. No obstante, es difícil evaluar sistemáticamente la participación de los interesados. Los proyectos del FMAM mejorarían si las cuestiones socioeconómicas y relativas a los medios de vida se abordaran de forma más sistemática y con mayor profundidad, en particular en la aplicación de procesos participativos y mediante el establecimiento de indicadores de supervisión adecuados, de manera que se puedan abordar con mayor eficacia en las cuestiones relativas tanto a la participación como a la sostenibilidad.

En tres de los cuatro estudios sobre programas se señaló que la participación constituía un elemento clave de los proyectos con resultados positivos. En el estudio del programa sobre degradación de la tierra se llegaba a la conclusión de que los proyectos orientados a las personas se caracterizaban en general por su solidez. En el relativo al programa sobre aguas internacionales se señalaban varios mecanismos innovadores para la participación de los interesados entre varios proyectos de aguas internacionales que facilitaban la creación de organismos locales y regionales y la participación del sector privado y, en muchos casos, permitían mejoras cuantificables en los indicadores ambientales.

En el estudio sobre el programa relativo a la biodiversidad se insiste en que la necesidad de contar con las partes interesadas en todas las fases del proyecto y, en particular, se considera esa intervención como requisito previo para conseguir muchas de las actividades de los proyectos. La experiencia derivada de los 78 proyectos examinados dentro del estudio indica que la participación de los interesados fue total en el 30% de los proyectos y parcial en el 20%. Aproximadamente el 25% de los proyectos incluían planes para esa participación, pero no habían registrado pruebas de que se hubiera aplicado en la realidad. En la cuarta parte restante de los proyectos la participación había sido escasa o nula. En términos generales, el equipo del ERG2 está de acuerdo con la conclusión del estudio de que la participación inadecuada de los interesados en el diseño y ejecución de los proyectos ha mermado la eficacia con que los proyectos rela-

Recuadro 6.1 La participación eficaz, fuente de resultados

El proyecto de reducción de la pérdida de diversidad biológica en algunos sitios transfronterizos de África oriental comenzó en 1998 y se está llevando a cabo en Kenya, Tanzania y Uganda. Representa un ejemplo ilustrativo de gestión de los recursos naturales transfronterizos. Entre las actividades del proyecto se incluyen la gestión sostenible de los recursos de bosques y pasturas que atraviesan la frontera entre Tanzania y Uganda, en la Bahía de Minziro-Sango. Este bosque pantanoso, con los humedales adyacentes de la llanura de inundación del río Kagera, abarca una superficie total de 849 kilómetros cuadrados de ecosistema integrado por bosques, pantanos y pastizales.

Las comunidades locales del distrito de Bukoba, en Tanzania, y de Rakai, en Uganda, participaron activamente en el diseño y ejecución del proyecto. Las comunidades locales están organizadas en grupos de gestión con responsabilidades en cuanto a la protección de los bosques y recursos correspondientes. Los comités de medio ambiente de los distritos y aldeas (DEC y VEC) de Tanzania y los comités locales de medio ambiente (LEC) de Uganda tienen reconocimiento y autoridad jurídica para la gestión de los bosques.

El DEC de Bukoba prohibió la explotación forestal en el bosque de Minziro, como consecuencia de la sensibilización conseguida por el proyecto y de las actividades alternativas generadoras de ingresos promovidas por él. Entre los mensajes fundamentales figuran la reducción de la quema estacional (ahora se considera que la hierba es una valiosa cubierta vegetal para los cultivos, y un útil material para el techado); la plantación de árboles (el objetivo de "10 árboles autóctonos por hogar" para resolver los problemas de oferta va por buen camino gracias a la construcción de viveros, y se ven por todas partes árboles plantados y en distintas fases de crecimiento), y la utilización de cocinas mejoradas que consumen un 65% menos de combustible que las tradicionales (hasta ahora se han construido más de 3.000).

La labor de los comités ambientales ha permitido reducir la explotación ilegal del bosque. "Ya no se oye el ruido de las sierras", comentó un anciano a los miembros del equipo del ERG2. Los comités ambientales tienen ahora facultades para actuar como agentes de cambio en cada comunidad: "Nos hemos convertido en movilizadores de la comunidad para proteger nuestros bosques y mejorar nuestras condiciones de vida", declaraba el líder de la comunidad de Kassamya. La degradación de la tierra se está deteniendo gracias a la mayor atención prestada a la conservación forestal, el control de los incendios, la plantación de árboles y la extensión de técnicas de agricultura sostenible.

La difusión eficaz de la información durante la consulta para la preparación y la participación activa en la ejecución permite a las comunidades valorar los vínculos y soluciones de compromiso entre la utilización de los bosques y la protección del hábitat, la deforestación y la disminución de los recursos hídricos. Ello hizo posible una planificación, documentación y análisis comunitarios y armonizados, que dará lugar a planes eficaces de gestión forestal. Estas actividades demuestran la fuerte identificación con los proyectos y la idea de que la comunidad, los funcionarios públicos y los coordinadores de los proyectos forman parte de "un mismo equipo". Dentro de la zona del proyecto, se observa una visible diferencia entre los bosques que han sido objeto de este tipo de gestión y el resto. Los miembros de los equipos locales han aprendido a utilizar los instrumentos de planificación de la gestión forestal, como las matrices de localización de conflictos y la evaluación de la reducción de las amenazas.

Una de las razones del éxito del proyecto ha sido la participación activa de los dirigentes políticos en el plano regional (Comunidad del África Oriental), nacional (centro de coordinación político/miembro del Consejo del FMAM) y de distrito. El fuerte sentimiento de identificación conseguido en los gobiernos de distrito es un buen augurio para la sostenibilidad del proyecto. Gracias al éxito del proyecto, el personal del proyecto con mayor experiencia fue invitado a participar en el Comité de medio ambiente de la Comunidad del África Oriental, que dio lugar a cambios en la legislación y reglamentos forestales.

cionados con la biodiversidad han alcanzado sus objetivos.

La participación de los beneficiarios no ocupa un lugar de relieve en el estudio del programa sobre el cambio climático, excepto en los proyectos destinados a atender las necesidades de energía rural. No obstante, en el *Examen de la ejecución de los proyectos, 2000*, del FMAM, se señalan dos grandes efectos sociales de las estrategias del FMAM sobre el cambio climático: i) “promover la sensibilización del público y de los especialistas en la materia, así como la ampliación de sus conocimientos” y ii) “demostrar enfoques innovadores para la ejecución de los proyectos, así como resultados que mejoren la calidad de la vida, fomentando la colaboración entre el Estado, las empresas, las comunidades y otras partes interesadas”.

Estas conclusiones, en particular el reconocimiento de la importancia de los procesos de participación para conseguir proyectos eficaces, se acogen con agrado. No obstante, es obvio que queda mucho todavía por hacer, sobre todo en lo que respecta a la evaluación sistemática de la experiencia en participación, en especial los siguientes aspectos:

- Aplicación de las directrices del FMAM sobre la participación en toda la cartera, y mayor o menor grado de utilización de las diferentes formas de participación, según convenga, para los diferentes grupos destinatarios.
- Determinación de si los proyectos respaldados por el FMAM aplican procesos basados en una participación integradora y constante.
- Generación de más información sobre la calidad de la participación, a partir de la cual se puedan extraer enseñanzas sobre la sostenibilidad y la posibilidad de reproducción.

Los proyectos del FMAM han utilizado una gran variedad de instrumentos para crear empleo, aumentar los ingresos y utilizar los recursos de forma sostenible. Entre ellos se incluyen la participación directa, las subvenciones, el crédito, los fondos fiduciarios para la conservación y las actividades alternativas de subsistencia, mu-

chas veces en combinaciones innovadoras. La armonización de las necesidades inmediatas de la población local de generar trabajo, ingreso y progreso económico con la ordenación a largo plazo de los recursos naturales para conseguir beneficios locales y mundiales se reconoce de forma expresa en algunos proyectos de todas las esferas de actividad.

La tendencia hacia la creación de nuevas oportunidades económicas de alcance local mediante la aplicación de políticas ambientales es un componente importante para promover el mandato del FMAM en favor del medio ambiente mundial, a medida que las personas se conviertan en partes interesadas en el auténtico sentido de la palabra y que sus medios de vida dependan más de la sostenibilidad del medio ambiente que de su degradación. Existen pruebas convincentes de que el FMAM puede desempeñar un papel catalizador para conseguir beneficios socioeconómicos que se refuercen mutuamente. En el Capítulo III se han mencionado ejemplos de proyectos de las tres esferas de actividad que lo han conseguido.

Los resultados de muchos proyectos financiados por el FMAM demuestran una creciente sensibilidad y comprensión por parte de la población local, los responsables de la toma de decisiones y los políticos acerca de la importancia de las cuestiones ambientales mundiales. Ello puede dar lugar a la participación activa de las partes interesadas clave en las actividades tendentes a resolver esas cuestiones y a conseguir beneficios para el medio ambiente mundial.

El equipo del ERG2 observó durante sus visitas a los países que muchos ministerios sectoriales tenían conciencia de las cuestiones ambientales mundiales. En Brasil, por ejemplo, varias partes interesadas informaron al equipo del ERG2 de que el apoyo del FMAM había desempeñado un papel considerable, y en muchas ocasiones crítico, en la sensibilización sobre las cuestiones del medio ambiente mundial, lo que había llevado a proyectos con resultados positivos y a la movilización de la comunidad y otros recursos. Se formularon observaciones semejantes en muchos otros países visitados, en particular, Jordania, Líbano, Nepal, Samoa y Uganda, donde los

Recuadro 6.2 Consulta pública documentada y creativa

En el proyecto Parque Nacional de la Península de El Cabo, en Sudáfrica, en cuyo Plan de actividades (junio de 1998) se afirmaba que "... estamos empeñados en mantener una cultura de transparencia mediante un intercambio pertinente de información y comunicaciones válidas con las partes interesadas internas y externas", el gobierno local y provincial, las empresas, las organizaciones de trabajadores, los representantes académicos, las organizaciones comunitarias y las asociaciones civiles celebraron reuniones periódicas oficiales dos veces al mes y establecieron programas creativos de divulgación para transmitir una visión común, una política y un plan estratégico quinquenal para el Parque. Entre las actividades figuraban contactos con los medios de comunicación, el establecimiento de una base de datos de 1.200 organizaciones y 800 particulares, talleres y viajes para fortalecimiento de la capacidad, foros de debate y documentación de todos los procesos públicos en vídeo.

funcionarios públicos señalaron que el FMAM había conseguido que las cuestiones ambientales mundiales y nacionales adquirieran mayor relieve en sus países. Varios políticos con los que se reunió el equipo del ERG2 durante sus visitas a los países demostraron perfecto conocimiento de los proyectos del FMAM y de las correspondientes cuestiones ambientales mundiales en sus países o regiones.

En lo que se refiere a las actividades de extensión, el equipo del ERG2 observó durante sus visitas a los países que la mayor parte de los proyectos del FMAM en África han difundido información sobre las actividades de los proyectos y las formas de abordar las cuestiones ambientales mundiales mediante programas de educación y extensión, centros de interpretación, señales y boletines. No obstante, estas actividades no se documentaban de forma sistemática. Se encontró un caso especial en el contexto del proyecto *Conservación de la biodiversidad en la península de El Cabo* en Sudáfrica (véase el Recuadro 6.2).

Medición de las opiniones de las partes interesadas acerca de la participación

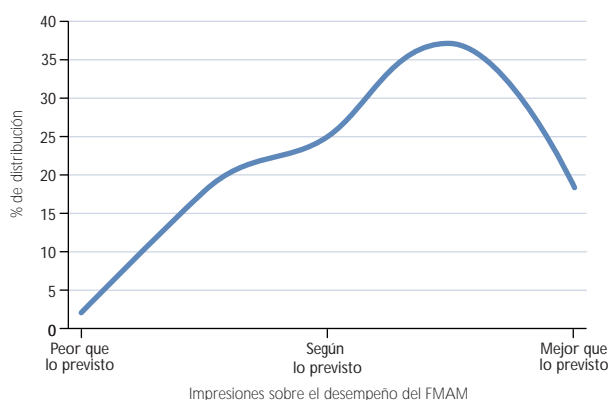
El equipo del ERG2 utilizó técnicas de escalas de logro de los objetivos (ELO) para cuantificar las opiniones de las partes interesadas acerca de la participación en los proyectos del FMAM.

Las matrices ELO fueron completadas por 161 participantes en las visitas a los países del equipo del ERG2—partes interesadas en proyectos regionales y nacionales del FMAM que se identificaron como instituciones gubernamentales, entidades encargadas de ejecutar los proyectos (EEEP), ONG, participantes en los proyectos o

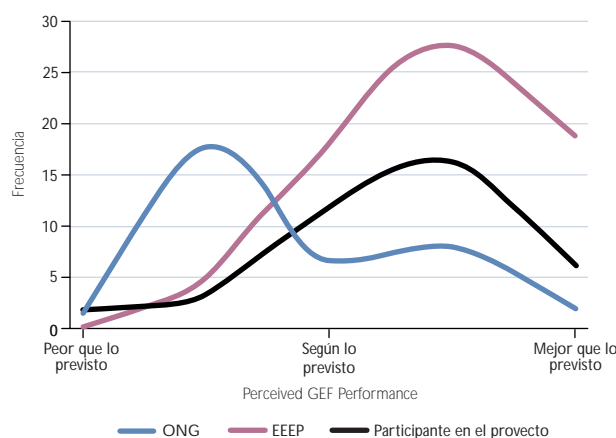
beneficiarios de los mismos. Estos datos están tomados de muestras no sistemáticas de participantes en las visitas del equipo del ERG2 a los países y, por lo tanto, no son definitivos. No obstante, ofrecen una orientación sobre las opiniones de las partes interesadas para aumentar el rigor de las conclusiones de las visitas a los países. En el Anexo 3 se presentan datos y análisis, en particular un resumen de las respuestas de las partes interesadas en los proyectos nacionales y regionales del FMAM a las matrices ELO relativas a su participación.



**Resumen de Los Partipantes,
por Instituciones Interesadas**



**Resumen de las Impresiones de los Participantes,
por Instituciones Interesadas**



Los datos de la ELO presentados en los Gráficos 6.1 y 6.2 parecen indicar que la participación en los proyectos del FMAM se está consiguiendo en buena parte en la forma prevista por las partes interesadas. Las EEEP y los participantes en los proyectos nacionales y regionales estimaban que una gran variedad de partes interesadas del sector público y de la sociedad civil participaban en la preparación de proyectos del FMAM y que intervenían también activamente en la ejecución de esos proyectos. Estas impresiones indican que los proyectos nacionales y regionales del FMAM responden a las expectativas de las partes interesadas en lo que se refiere a la participación.

Los datos sobre la ELO ponían de manifiesto algunas diferencias importantes en la opinión acerca de la participación. A pesar de los esfuerzos del FMAM por implicar a la comunidad de las ONG, muchos participantes de las ONG en las visitas a los países realizadas por el equipo del ERG2 consideraban que sólo ciertas partes interesadas intervenían en algunas actividades de proyectos del FMAM. Los datos sobre la ELO presentados en el Anexo 3 revelan las diferentes opiniones de las ONG, EEEP y participantes en los proyectos acerca de la participación de las distintas partes interesadas. Es significativo que las EEEP en los países y los participantes en los proyectos que respondieron a la encuesta del ERG2 sobre la ELO tuvieran percepciones semejantes sobre la participación en los proyectos del FMAM. Ello refuerza la impresión general obtenida durante las visitas a los países de que los proyectos del FMAM habían tenido efectos positivos

en la participación de los interesados. No obstante, la diferente opinión de algunas ONG indica la necesidad de nuevas o adicionales medidas de gestión por parte del FMAM y de sus organismos de ejecución asociados.

Ampliación de la base de la consulta pública

La importancia de una participación e identificación de amplia base mediante la intervención de todas las partes interesadas pertinentes se puso de manifiesto en el *Examen de la ejecución de los proyectos, 2000*²⁰. Las actividades del FMAM (por ejemplo, en Jordania, Panamá y Senegal) han contribuido positivamente a ampliar la base de la consulta pública (véase el Recuadro 6.3). No obstante, todavía es preciso incluir tanto al sector privado como a las ONG, y reconocer que el sector privado está integrado por una gran variedad de entidades, desde grandes compañías hasta pequeñas empresas rurales, lo que obligará a prever modalidades diferentes de participación. No pueden utilizarse eficazmente los mismos planteamientos para todas las partes interesadas. Los diferentes proyectos requieren distintos niveles de participación. Ello tiene repercusiones para la introducción de un concepto de participación pública más sistemático y para su documentación y medición.

En Brasil la tecnología de la información se ha utilizado provechosamente en la esfera de actividad del cambio climático para crear una red que cuenta con más de 100 instituciones (véase el Recuadro 6.4). La disponibilidad de información en los idiomas locales es un instrumen-

to clave para facilitar la participación, la transparencia y la difusión oportuna de información. No obstante, un desafío pendiente en las actividades del FMAM, puesto de manifiesto en Rumania, es la necesidad de mejorar las comunicaciones entre las partes interesadas locales y nacionales, así como contar con una mayor variedad de partes interesadas en la preparación y ejecución de los proyectos.

La inclusión de expertos profesionales en desarrollo social en los equipos de ejecución de los proyectos puede dar considerables resultados en lo que respecta a una significativa participación de la comunidad. Por ejemplo, el equipo del ERG2 observó los efectos positivos del nombramiento de un especialista en ciencias sociales en el proyecto de biodiversidad transfronteriza de África oriental, en que el número de comunidades participantes casi se duplicó en un período de tres años. Por otro lado, cuando la participación local en la formulación del concepto de proyecto inicial y su diseño es nula o escasa, la identificación suele debilitarse, y los proyectos quizá no hagan realidad las oportunidades señaladas por los participantes de la comunidad, como en el proyecto Conservación de los parques nacionales de Bwindi y Mgahinga, en Uganda. La participación activa de las comunidades en la ejecución es importante, pero para respaldar las actividades, se requiere también flexibilidad y una gestión con capacidad de adaptación. Un mecanismo para transferir las enseñanzas aprendidas de las experiencias prácticas de los proyectos del FMAM a las partes interesadas que realizan o preparan proyectos del FMAM contribuiría a una mayor sostenibilidad y pertinencia de los proyectos.

Participación integradora y constante. La participación

de los interesados y los procesos abiertos a uno y otro género no han formado parte integrante de los proyectos del FMAM en lo que respecta a las líneas presupuestarias que reflejan los procesos, y que por lo tanto permiten la adopción de medidas para abordar la participación de las partes interesadas no institucionales y comunitarias, así como del gobierno y las ONG. Durante las visitas del equipo del ERG2 a los países, las consultas regionales con las ONG en Mesoamérica indicaban la conveniencia de que el FMAM ofreciera financiamiento específicamente para la participación, con el fin de alentar a los gobiernos a mostrarse más abiertos en este sentido y vincular los criterios financieros a una participación auténtica y constante de las partes interesadas, y se responsabilizaran tanto de la documentación como de la información posterior sobre el proceso.

Cuando la participación forma parte integrante de los proyectos, muchas veces faltan estadísticas sobre los beneficiarios previstos, que normalmente no aparecen desglosados por género. Se requieren orientaciones más claras sobre la rendición de cuentas y sistemas comunes de información para todos los OE y EEEP para garantizar que la participación amplia e integradora sea una característica de los proyectos del FMAM. Las partes interesadas deben estar claramente definidas, y el término debe entenderse de manera que no se incluya únicamente a las partes institucionales.

Cuando los proyectos se realizan con instituciones cuya experiencia de participación es limitada, sería útil contar con orientaciones de “prácticas recomendables”, en las que se indique cómo llevar a cabo el análisis y diseño de las partes interesadas y aplicar procesos de participación integradores y abiertos a uno y otro género. Esas

Recuadro 6.3 Delegación de la toma de decisiones a las ONG

El FMAM ha contribuido a establecer una cultura favorable a las ONG en algunos países donde éstas normalmente no han sido bien aceptadas ni promovidas por “las instancias oficiales”. Por ejemplo, la toma de decisiones en relación con el Programa de Pequeñas Donaciones de Senegal se ha delegado a una coalición de ONG, y se realizarán diversos esfuerzos por establecer parques coadministrados y descentralizar el proceso de concesión de licencias forestales. Todas las partes interesadas reconocieron la necesidad e importancia de los planteamientos basados en la participación.

orientaciones deberían indicar los instrumentos, metodologías, prácticas óptimas y enseñanzas aprendidas del FMAM y de otros proyectos pertinentes, así como orientaciones sobre dónde se puede acudir para obtener más apoyo.

La Secretaría del FMAM debería reforzar su actual capacidad interna para abordar estratégicamente cuestiones sociales y conseguir que los proyectos preparados por los países y los OE y EEEP se planteen eficazmente las cuestiones de la participación integradora, el género y la reducción de la pobreza para conseguir beneficios ambientales mundiales sostenibles (véase el Capítulo VII).

Grupos vulnerables. Las cuestiones referentes a los grupos vulnerables²¹, incluidas las comunidades indígenas, son objeto de políticas operacionales concretas de cada OE, y se complementan con la política de intervención pública del FMAM. Cada OE tiene directrices específicas para abordar las cuestiones de los pueblos indígenas y el reasentamiento involuntario en los proyectos del FMAM, pero la orientación fundamental es la misma: ofrecer salvaguardas de desarrollo para los grupos vulnerables de personas. Esas directrices han sido objeto de amplio debate y de detenido examen en los últimos años, pero continúan siendo temas delicados y difíciles de resolver, aun en el caso de políticas operacionales muy explícitas, como las del Grupo del Banco Mundial²².

El núcleo del mandato global del FMAM es conseguir beneficios ambientales mundiales. La atención de las necesidades de la población pobre y vulnerable mediante iniciativas respaldadas por el FMAM es uno de los medios para la consecución de ese fin. Las vinculaciones con el entorno de la pobreza son especialmente sólidas en las esferas de actividad de la biodiversidad y la degradación de la tierra.

Algunas oportunidades directas de intervenciones dirigidas especialmente contra la pobreza se presentan dentro del contexto del mandato del FMAM. Por ejemplo, los proyectos sobre cambio climático en México y Bolivia, donde los proyectos de “hermanamiento” (en virtud de los cuales se establecen asociaciones para el desarrollo institucional entre instituciones de distintos paí-

ses) concebidos por el gobierno han invertido en energía renovable concentrándose sobre todo en las aldeas más pobres. De la misma manera, el enfoque del uso sostenible para conservar la biodiversidad responde a metas de ordenación ambiental mediante la conservación y el desarrollo integrados y con la gestión comunitaria de los recursos naturales. Estos enfoques adquieren particular importancia en relación con los bienes comunes mundiales y los recursos transfronterizos, donde los problemas de la propiedad y el acceso resultan más difíciles de resolver. En la esfera de actividad de las aguas internacionales, las pesquerías de libre acceso plantean graves problemas que afectan a las poblaciones costeras pobres, que se encuentran entre los grupos más pobres del mundo. En la esfera del cambio climático, los hogares rurales pobres reciben algunas veces crédito para que la energía renovable resulte más asequible.

Comunidades indígenas. La experiencia de los proyectos del FMAM relacionados con comunidades indígenas se concentra en la esfera de la biodiversidad. De conformidad con el Artículo 8 j) y disposiciones conexas del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), los programas operacionales del FMAM, relativos a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, contienen actividades que se proponen ante todo “la participación plena y eficaz de las comunidades indígenas y locales”. Hasta el ejercicio de 2000, el FMAM ha ofrecido financiamiento directo por valor de casi US\$203 millones para 25 proyectos en que las comunidades indígenas participan activamente en el diseño y ejecución de actividades de conservación y uso sostenible de la biodiversidad. Gracias al cofinanciamiento, se prevé que en total se movilizarán unos US\$600 millones, con los que se trata de ayudar a más de 100 poblaciones étnicas y tribales de todo el mundo en desarrollo. No obstante, hay poca información sistemáticamente documentada acerca de la calidad de la participación con comunidades indígenas, aunque es claro que en algunos proyectos este tema ha ocupado un lugar sustancial.

En Darién (Panamá), por ejemplo, el principal objetivo del proyecto del PNUD *Conservación de la biodiversidad del Darién* era la protección y conservación de la rica biodiversidad de los bosques todavía existentes en el Darién, mediante

el desarrollo de las capacidades locales y la realización de prácticas sostenibles para el uso de los recursos naturales. Para alcanzar su objetivo fundamental, el proyecto trató de integrar los elementos del desarrollo sostenible basado en la participación con esfuerzos por reforzar la capacidad de gestión de la zona protegida. La población de la provincia procede de tres grupos étnicos diferentes (poblaciones indígenas y afrocoloniales e inmigrantes de las provincias centrales), con diferentes antecedentes culturales y medios de producción. Los asentamientos humanos de la provincia se dedican sobre todo a actividades agrícolas y, en menor medida, a la ganadería y a algunos servicios comerciales; su pobreza es considerable. Las poblaciones indígenas, en particular, sufren las tasas más altas de pobreza extrema. Cuando la nueva fase de ejecución del proyecto comenzó en 1999, el equipo técnico tropezó con la gran desconfianza de numerosas comunidades locales, como consecuencia de la opinión dominante de que en el ciclo anterior los compromisos no se habían cumplido. No obstante, fueron capaces de recuperar la confianza e interés de los habitantes locales y de restablecer la credibilidad. Entre las medidas adoptadas cabe señalar la realización de un fructífero programa de microcrédito en tres comunidades, que reforzó sus capacidades y promovió la participación de la mujer, lo que constituyó un ejemplo de cómo i) la concentración en la consolidación de los procesos de organización internos, acompañada por pequeños estímulos financieros, ii) una serie de actividades bien concebidas mediante un proceso de participación vinculado a un fondo de crédito rotatorio y iii) un programa de capacitación y seguimiento pueden tener importantes efectos positivos en las actitudes.

Los proyectos de mediano tamaño contribuyen en particular a lograr la participación de la sociedad civil, incluidas las comunidades indígenas. Las comunidades se consideran como los socios fundamentales en la aplicación de dichos proyectos. Sus considerables aportaciones consisten sobre todo en tiempo, conocimientos autóctonos y recursos locales destinados a un proyecto. Se considera que un proyecto ha dado buenos resultados cuando las partes interesadas locales se han identificado con las iniciativas existentes y las tareas futuras. No obstante, tampoco en los proyectos de tamaño mediano

es fácil conseguir la participación significativa de las comunidades indígenas, debido a la suspicacia hacia la ayuda exterior, debida tanto a un pasado de violencia como al uso de conocimientos autóctonos sin la debida autorización. En particular, la invasión de tierras ancestrales ha sido tan general que para lograr la participación hay que desarrollar la capacidad para asegurar los derechos a la tierra y sus recursos. Por todas estas razones, la asociación entre las EEEP de los proyectos de mediano tamaño (sobre todo ONG) y los pueblos indígenas debería ser resultado de un proceso claramente basado en la participación con el objeto de lograr una mayor confianza. Ello tiene repercusiones para la sostenibilidad de esos proyectos, ya que la potenciación de las capacidades de los grupos muy vulnerables requiere un largo período. Un horizonte cronológico de tres años para los proyectos puede considerarse poco realista cuando los grupos indígenas son los interlocutores clave, a no ser que se hayan llevado a cabo inversiones anteriores para conseguir una mayor confianza y disponer de modalidades significativas de participación. Muchos proyectos del FMAM tratan de abordar activamente este tema.

El intercambio sistemático de información sobre las experiencias de los proyectos permitiría al FMAM aprovechar y compartir más ampliamente las enseñanzas aprendidas gracias a su compromiso considerable —aunque irregular— en esta área. Tanto los proyectos de mediano tamaño como el Programa de Pequeñas Donaciones han demostrado su especial capacidad de adaptación para la interrelación con las comunidades interesadas. Deberían multiplicarse las oportunidades de aprovechar los beneficios del desarrollo sostenible, claramente asequibles a través de estas modalidades de proyecto, lo que significa en particular una mejor utilización de los conocimientos autóctonos y la correspondiente distribución de ingresos.

El equipo del ERG2 ha llegado a la conclusión de que el FMAM debe ofrecer información sistemática y documentada en los distintos proyectos acerca de su participación con las comunidades indígenas.

E. Papel de las ONG y de las comunidades locales

El compromiso general del FMAM con los interlocutores

de la sociedad civil (organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales, instituciones científicas y el sector privado) se ha configurado en el marco de la política de participación pública, en la que se pide al FMAM que promueva la difusión de la información, las consultas y la participación de los interesados. La importancia del papel de las ONG y las organizaciones comunitarias en los programas del FMAM se ha especificado también en algunos otros documentos normativos del FMAM. Por ejemplo, en la Declaración de Nueva Delhi de la Primera Asamblea del FMAM se observaba lo siguiente: El FMAM “debería intensificar las consultas con las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las comunidades locales en lo que respecta a sus activida-

Recomendación

La Secretaría del FMAM debería organizar un grupo de trabajo interinstitucional con el fin de establecer una forma eficaz y sistemática de documentar la información sobre las consultas y participación de las partes interesadas, incluida la intervención de las comunidades indígenas, en los proyectos financiados por el FMAM.

des; el FMAM debería preparar y poner en práctica un plan de acción para fortalecer la coordinación a nivel de los países y para fomentar una auténtica identificación de éstos con los objetivos de las actividades financiadas por el FMAM, que incluya la participación activa de expertos nacionales y regionales, así como de las agrupaciones comunitarias en el diseño y la ejecución de los proyectos”. En cumplimiento de estas indicaciones, el FMAM impulsó el establecimiento de la Red FMAM-ONG, que sirve como organismo de consultas y como cauce de información para los grupos de la sociedad civil acerca de las políticas y programas del FMAM.

Las ONG han desempeñado un valioso papel en el funcionamiento del FMAM, que va desde el análisis de políticas y la planificación de proyectos en el plano inter-

nacional a la ejecución de proyectos y la supervisión local. Más de 700 ONG participan activamente —es decir, reciben financiamiento de proyectos del FMAM— en actividades del FMAM en calidad de agentes de ejecución conjunta o contratistas de servicios. De ellas, más de las tres cuartas partes están asentadas en países en desarrollo. Las ONG internacionales han resultado ser especialmente eficaces cuando han funcionado en estrecha asociación con las ONG y organizaciones de la sociedad civil nacionales y locales. Las ONG internacionales han aportado a los proyectos su competencia técnica, han ayudado a conseguir cofinanciamiento, han respaldado el fortalecimiento de la capacidad para las ONG nacionales y se han responsabilizado del establecimiento de proyectos de mediano tamaño que representan una oportunidad para que las ONG tomen la iniciativa en la ejecución de los programas del FMAM.

Si bien en las visitas realizadas por el equipo del ERG2 a los países encontraron notables ejemplos de contribución de las ONG a impulsar los objetivos del FMAM, hay todavía mucho margen para utilizar más plenamente las ventajas de las ONG y las organizaciones comunitarias en las actividades del FMAM, en particular para movilizar apoyo de la sociedad civil.

En la mayor parte de los países visitados, la relación entre los centros de coordinación del FMAM y las ONG era superficial e improductiva. En algunos países, dichos centros tenían muy poco conocimiento del papel que las ONG debían desempeñar en los programas del FMAM. Las ONG manifestaron que los centros de coordinación consideraban con frecuencia que la ratificación oficial del proyecto que debían conceder los gobiernos significaba que las iniciativas del FMAM eran fundamentalmente competencia del gobierno y que, en consecuencia, las ONG no tenían ningún derecho automático a participar en ellas. En un país, se consideraba que la ratificación de los proyectos del FMAM por parte del gobierno se utilizaba como método de exclusión de ONG “molestas”.

Durante las visitas a algunos países, el equipo del ERG2 escuchó quejas de que las ONG no estaban suficientemente informadas sobre las políticas y procedimientos

del FMAM o las prioridades del país relativas al FMAM, ni tampoco recibían información sobre los proyectos en curso y en cartera del FMAM. Parece que, con algunas excepciones, el sistema de centros de coordinación de las ONG establecido por la Red FMAM-ONG es ineficaz para distribuir la información. Si bien los talleres de diálogo sobre los países organizados por el FMAM consiguen hasta cierto punto resolver algunas de estas deficiencias informativas, su eficacia será limitada si continúan siendo acontecimientos esporádicos que no resuelven la necesidad de un sistema de comunicaciones internas habituales entre las partes interesadas y con el FMAM.

El equipo del ERG2 escuchó con frecuencia opiniones sobre la necesidad de desarrollo de la capacidad entre las ONG nacionales y locales. La falta de capacidad —y recursos— sitúa a las ONG en situación de gran desventaja para preparar las propuestas de proyectos del FMAM. El alcance de la potenciación y participación de las ONG y organizaciones de la sociedad civil locales en los proyectos del FMAM suele reflejar la cultura de participación de la sociedad civil en los intentos de desarrollo nacional realizados en general dentro de cada país. Por ejemplo, el equipo del ERG2 encontró sólidas redes de ONG que intervenían en los programas del FMAM en países como Brasil y Nepal, por un lado, y, por el otro, una presencia vacilante e incipiente de las ONG en los programas del FMAM en el caso de China.

Las visitas realizadas por el equipo del ERG2 a los países han puesto de manifiesto el importante papel que las ONG y las organizaciones comunitarias han desempeñado en el programa del FMAM, con particular referencia al Programa de Pequeñas Donaciones y los proyectos de tamaño mediano. La labor de las ONG internacionales y de los países en desarrollo en los análisis y promoción de las políticas ambientales ha sido impresionante, en particular la rela-

cionada con las convenciones y convenios. El equipo del ERG2 considera que la participación de las ONG y las organizaciones comunitarias en la planificación, ejecución y seguimiento de los proyectos del FMAM es el determinante fundamental de la eficacia y sostenibilidad de muchos de esos proyectos. Además, el FMAM podría destacar la importancia de la participación de las ONG y las organizaciones comunitarias en las operaciones del FMAM durante los diálogos entablados con los países.

En sus visitas a los países, el equipo del ERG2 fue informado de que la gama de interlocutores de las ONG internacionales en los países es limitada. La necesidad de desarrollo de la capacidad entre las ONG nacionales y locales se mencionó con frecuencia en los contactos con el equipo del ERG2. La falta de la capacidad —y recursos— sitúa a las ONG nacionales en una situación de especial desventaja para la preparación de las propuestas de proyecto del FMAM. El equipo del ERG2 identificó pocos programas realizados en los países con apoyo del FMAM que ofrecieran apoyo técnico a ONG.

F. Modalidades de los proyectos

Programa de Pequeñas Donaciones

El Programa de Pequeñas Donaciones del FMAM (PPD)



está siendo ejecutado actualmente por el PNUD en 61 países. El FMAM/PPD está basado en el principio de que los problemas del medio ambiente mundial se pueden resolver de forma más sostenible cuando la población y las comunidades locales participan activamente. Los proyectos pequeños pero estratégicamente orientados pueden contribuir a solucionar esos problemas al mismo tiempo que mejoran la seguridad de los medios de vida de la población local.

El equipo del ERG2 recibió informes muy positivos acerca del FMAM/PPD en los países que visitó. Los mecanismos institucionales nacionales para la gestión del Programa dentro de la supervisión global del PNUD están funcionando en general de manera eficaz. Las carteras de proyectos nacionales incluyen iniciativas innovadoras impresionantes, caracterizadas por una fuerte participación de los interesados y por estar en consonancia con los programas operacionales del FMAM. El FMAM/PPD ha recibido fuerte apoyo de los organismos gubernamentales pertinentes, instituciones académicas, ONG, gobiernos locales y grupos comunitarios. La titularidad nacional del FMAM/PPD se manifiesta en el compromiso con el Programa por parte de los profesionales del país representados en los comités directivos nacionales y, en general, en la alta calidad de los coordinadores naciona-

les contratados en el marco del Programa.

La principal limitación del PPD está en la dificultad de cubrir los costos de gestión no sufragados con donaciones. Las normas presupuestarias sumamente estrictas sobre los gastos generales de gestión permiten al coordinador nacional poca flexibilidad para realizar servicios adecuados de información y de apoyo a la investigación para mejorar la orientación del programa y emprender iniciativas de aprendizaje mutuo y de asociación dinámica. Ello ocurre especialmente en el caso de los países donde todavía no ha prosperado el cofinanciamiento para el PPD.

Si bien es razonable prever que los efectos generales conseguidos por el PPD en el medio ambiente mundial serán pequeños en las fases iniciales, mientras no se desarrollen plenamente las conexiones más amplias con el desarrollo sostenible y ambiental nacional, hay pruebas de que muchos de estos proyectos consiguen coeficientes costos-beneficios más favorables que otros de mayor tamaño del FMAM. Un factor importante es la relevancia percibida del FMAM/PPD para los países en desarrollo por la forma en que asocian las cuestiones mundiales, nacionales y locales a través de un planteamiento transparente, de intensa participación e impulsado por el país para la planificación, diseño y ejecución de los proyectos.

En la medida en que los proyectos del FMAM/PPD han generado una mayor participación de los interesados, desarrollado la capacidad local de gestión de proyectos, consiguiendo un nivel significativo de cofinanciamiento (en algunos casos con fondos de desarrollo del PNUD), e implicado habitualmente actividades generadoras de ingresos, sus probabilidades de sostenibilidad son favorables. No obstante, es importante conseguir que los componentes de generación de ingresos de los proyectos del PPD estén basados en estudios de viabilidad aceptables e in-



corporen planteamientos de gestión relacionados con las empresas.

El equipo del ERG2 está de acuerdo con la conclusión de la segunda evaluación independiente del FMAM/PPD (1998) en el sentido de que el Programa ocupa un nicho singular y valioso dentro del FMAM y que sería conveniente que el Programa de Pequeñas Donaciones se ampliara a fin de que fuera accesible a todos los países que reúnen los criterios para su aplicación.

Proyectos de tamaño mediano dentro de la cartera del FMAM

En el marco del programa aprobado por el Consejo del FMAM en abril de 1996, los proyectos de tamaño mediano del FMAM debían comprender un conjunto de proyectos de menor magnitud y que se pudieran ejecutar con mayor rapidez que los de mayor envergadura. El tope de financiamiento máximo para cada proyecto fue originalmente de US\$750.000, pero después la cifra se elevó a US\$1 millón. En esos casos se deberían adoptar procedimientos de aprobación simplificados (“procedimientos acelerados”), que alentarían una mayor participación de las instituciones no oficiales y grupos de la sociedad civil, en particular las ONG.

Al 30 de junio de 2001, el FMAM había aprobado 121 proyectos de mediano tamaño con un desembolso total de US\$90 millones de recursos del FMAM y US\$125 millones de cofinanciamiento. Dichos proyectos fueron examinados por el equipo de seguimiento y evaluación del FMAM en 1998, y en 2001 fueron objeto de una evaluación completa, como aportación a la labor del ERG2.

La evaluación de los proyectos de mediano tamaño llegó a la conclusión de que se estaba todavía en una fase demasiado temprana en la ejecución de la mayoría de ellos (se habían terminado seis de un total de 121 proyectos) para determinar su efecto preciso en el medio ambiente mundial dentro de las tres esferas de actividad. No obstante, hay indicadores claros de grandes progresos en lo que respecta al desarrollo de la capacidad, innovación y utilización de nuevas metodologías, sensibilización y perspectivas de sostenibilidad. Estos proyectos han con-

seguido un volumen significativo de cofinanciamiento, creado condiciones para su reproducción y dado mayor relieve a las prioridades y obligaciones relativas al medio ambiente mundial dentro del proceso de formulación de políticas y planificación de los gobiernos nacionales. Han demostrado ser especialmente eficaces para crear sinergias con las actividades sostenibles de alcance nacional, incluida la creación de oportunidades de medios de vida y de ingreso para las principales partes interesadas.

En la evaluación de los proyectos de mediano tamaño se reconoce que, aunque es difícil hacer mediciones, es muy probable que el valor/efectos globales de las inversiones del FMAM en estos proyectos pueda compararse favorablemente con las inversiones en muchos proyectos de mayor tamaño tanto del FMAM como de otros donantes, sobre todo en la esfera de actividad de la biodiversidad. Las visitas del equipo del ERG2 a los países han confirmado que estos proyectos han demostrado enorme eficacia para atraer la participación de una gran variedad de partes interesadas, como organismos gubernamentales, ONG, grupos comunitarios, instituciones de investigación, organizaciones internacionales y el sector privado.

No obstante, ha habido numerosas quejas de los asociados en los países en lo que respecta a la longitud de los tiempos de tramitación de las propuestas de proyectos, lo que hace pensar que las expectativas originales con respecto a la agilización de los trámites no se han hecho realidad. La evaluación de los proyectos de tamaño mediano de 2001 ofreció un análisis de los factores responsables de los prolongados e imprevisibles plazos de tramitación y de la mayor longitud de los ciclos de los proyectos. Entre ellos figuran los siguientes:

- Divergencias en la capacidad de las oficinas del PNUD y del Banco Mundial en los países para iniciar y facilitar los proyectos de tamaño mediano
- Retrasos en la obtención de ratificaciones para los proyectos de los centros nacionales de coordinación de las operaciones para los proyectos ejecutados por ONG

- Intervención de interlocutores nuevos e inexperimentados que requieren mayores aportaciones de los OE para poder tener en cuenta las prioridades de los programas del FMAM y sus procedimientos operacionales (incluido el cálculo de los costos incrementales)
- Exámenes técnicos poco claros y a veces contradictorios de diferente procedencia en los OE y en la Secretaría del FMAM, que han prolongado considerablemente el tiempo de tramitación
- Ajustes en los procedimientos jurídicos, de adquisición y de desembolso de los OE para ajustarse a proyectos de menor dimensión en lugares remotos.

El equipo del ERG2 ratifica la recomendación de la evaluación de 2001 sobre los proyectos de tamaño mediano en la que se afirma lo siguiente: “Es preciso localizar más exactamente los principales obstáculos y retrasos que se registran en la tramitación de los proyectos de tamaño mediano para que la Secretaría del FMAM o la administración de los OE puedan intervenir y resolver los problemas a medida que se planteen... Debería establecerse un sistema de seguimiento transparente para que quienes proponen los proyectos y las demás partes interesadas puedan conocer fácilmente la situación y progresos de los proyectos en preparación a lo largo de las distintas fases de examen y aprobación del FMAM”.

Los proyectos de tamaño mediano forman claramente un segmento importante de la cartera de proyectos del FMAM, situado entre el altamente valorado Programa de Pequeñas Donaciones del FMAM que respalda iniciativas comunitarias de pequeña magnitud y los proyectos regulares que están relacionados con actividades más amplias de alcance nacional y regional. Los proyectos de tamaño mediano no sólo son indicados para las grandes iniciativas emprendidas por las ONG sino también para los pequeños países, en particular los pequeños Estados insulares, que consideran estos proyectos como un medio muy adecuado para atender muchas de sus necesidades de financiamiento para efectuar contribuciones a las convenciones y convenios sobre el medio ambiente mundial.

El equipo del ERG2 ha llegado a la conclusión de que es importante que el Consejo del FMAM asigne recursos suficientes a este mecanismo del FMAM. Los proyectos de mediano tamaño deberían poder servir como puntas de lanza para iniciativas nuevas, innovadoras y participativas que posteriormente pudieran reproducirse en mayor escala y con mayor difusión. Ello reviste especial importancia para el futuro inmediato, en que las distintas demandas de recursos del FMAM son muy superiores a la oferta.

Fondos fiduciarios

Durante sus reuniones con los OE y con varias partes interesadas, el equipo del ERG2 escuchó manifestaciones de estima y encomio al FMAM por su obra de promoción y establecimiento de fondos fiduciarios a largo plazo en el marco de sus proyectos. Los fondos fiduciarios son un medio innovador de garantizar la sostenibilidad financiera para los proyectos y programas. Este mecanismo tiene la ventaja, con respecto al financiamiento tradicional de los proyectos, de que puede ofrecer un marco cronológico muy amplio para sus operaciones, con lo que representa una garantía, continuidad y previsibilidad a más largo plazo para el financiamiento de actividades que requieren un período de desarrollo más largo del que se puede contemplar en los proyectos convencionales.

Los fondos fiduciarios suponen la constitución de activos reservados (por ejemplo, las donaciones del FMAM) cuyo uso está restringido a los fines específicos establecidos en el acuerdo legal de constitución de dichos fondos. Pueden estar financieramente estructurados de tres maneras: *dotaciones*, cuyos fondos se invierten para conseguir ingresos (y sólo estos ingresos percibidos podrían utilizarse para los fines convenidos); *fondos de amortización*, que se distribuyen durante un período determinado, generalmente de larga duración, y *fondos rotatorios*, en los que se prevé la percepción periódica de nuevos recursos, como impuestos locales asignados a fines específicos. Los fondos fiduciarios pueden tener una de estas características o una combinación de todas ellas.

Al final de 1998, el FMAM había financiado siete fondos fiduciarios dentro de la esfera de actividad de la

biodiversidad. La mayor parte de las iniciativas con fondos fiduciarios para la conservación emprendidas en los 10 últimos años han sido resultado del protagonismo asumido por instituciones no gubernamentales. En una reciente evaluación del FMAM (*Experiencia de los Fondos Fiduciarios para la Conservación*, 1999, FMAM) se señalaba que los principales logros de los fondos fiduciarios habían sido los siguientes:

- Establecimiento de una “seguridad de recursos” básica para la operación de las zonas protegidas
- Generación y gestión de recursos financieros durante un largo período de tiempo
- Aliento de la participación de las instituciones de la sociedad civil
- Fomento de la investigación científica aplicada a los temas de la conservación
- Mayor sensibilización acerca de las cuestiones relacionadas con la conservación.

Si bien había alguna incertidumbre acerca de los efectos a largo plazo que los fondos fiduciarios podrían tener en la conservación, el hecho es que ofrecen mayor continuidad que otras modalidades de financiamiento de proyectos. La evaluación citada señala que a fin de lograr buenos resultados, los fondos fiduciarios necesitan estructuras de gobierno y sistemas jurídicos adecuados, personal y apoyo técnico para que puedan influir dinámicamente en su entorno, supervisar sus resultados y aprender de la experiencia, mantener procedimientos creíbles y transparentes y respaldar los planteamientos basados en la participación.

El equipo del ERG2 supo que el FMAM había encontrado dificultades para obtener otras fuentes de financiamiento interesadas en ofrecer cofinanciamiento para los fondos fiduciarios. No se puede contar con que el FMAM sea el único patrocinador de estos mecanismos de financiamiento locales. Ello no debe ser un obstáculo para que el FMAM siga intentándolo. En la búsqueda de modalidades de financiamiento innovadoras, debería

alentarse al FMAM a continuar la promoción de estos planteamientos operacionales a más largo plazo. Los fondos fiduciarios no deberían limitarse únicamente a la esfera de actividad de la biodiversidad, ya que pueden desempeñar un papel estratégicamente importante para el fortalecimiento institucional, en términos más generales.

El FMAM, tomando como base un principio de aportaciones paralelas estrictamente definido, debería financiar fondos fiduciarios en los que sea uno de los distintos patrocinadores financieros, en vez de su único promotor. El equipo del ERG2 alentaría al FMAM a que examinara las formas más eficaces de apoyar los fondos fiduciarios en las operaciones del FMAM, en colaboración con otras fuentes de financiamiento.

G. Generación y uso del conocimiento científico

El Grupo Asesor Científico y Tecnológico (STAP) constituye el mecanismo central para ofrecer al FMAM asesoramiento sobre cuestiones relacionadas con la ciencia y la tecnología. El FMAM reconoce la importancia de movilizar a la comunidad científica y tecnológica para incorporar las aportaciones de la ciencia a las operaciones del FMAM de alcance nacional y local, incluido el desarrollo de métodos para evaluar la eficacia de las actuales operaciones del FMAM. El STAP organizó en enero de 1999 un taller internacional sobre la integración de la ciencia y la tecnología en la labor del FMAM, en el que se examinó la forma de entablar un diálogo con las redes mundiales y regionales de ciencia y tecnología y de determinar cuáles eran los mecanismos más adecuados para incorporar la comunidad científica y tecnológica en las diferentes fases del ciclo de los proyectos del FMAM en el plano nacional. A pesar de los esfuerzos del STAP, los progresos en la incorporación de la comunidad científica en los planos nacional y regional continúan siendo limitados.

Las principales actividades en que el FMAM ha conseguido movilizar con éxito a las comunidades científicas nacionales son la preparación de informes para las convenciones y convenios, y en particular los inventarios y las estrategias y planes de acción nacionales. El PNUMA ha prestado especial atención a recabar apoyo científico a las actividades de seguimiento y evaluación de alcance

mundial y regional. Por otro lado, la participación sostenida de las comunidades científicas y tecnológicas de los países en desarrollo en el diseño y ejecución de proyectos del FMAM impulsados por los países es limitada y no sistemática. Si bien el STAP es un cauce para establecer relaciones con las redes científicas y tecnológicas de mayor alcance, se considera que éste es un mecanismo inadecuado debido a la falta de dispositivos de apoyo de alcance regional y nacional.

Si amplía e intensifica esta asociación con la comunidad científica y tecnológica, el FMAM no sólo conseguiría que la planificación y ejecución de los proyectos en los países fuera más eficaz en función de los costos y más sostenible, sino que fomentaría también la capacidad necesaria para que los países en desarrollo cumplieran sus obligaciones en virtud de las convenciones y convenios. Podría llegar a disponerse de personal especializado para la elaboración y aplicación de indicadores científicos que permitan cuantificar los efectos de los proyectos en cada una de las esferas de actividad del FMAM. Los organismos de ejecución deberían recibir orienta-

ción normativa sobre la manera de alentar a la comunidad científica y tecnológica de los países a participar de forma decisiva en el proceso de planificación y ejecución de los proyectos.

El equipo del ERG2 ha observado que la identificación de los países con los proyectos y con las cuestiones ambientales mundiales aumenta de forma significativa cuando el gobierno cuenta con la comunidad científica y técnica nacional, como ha ocurrido frecuentemente con las actividades de apoyo del FMAM.

H. Información y comunicación

Los servicios de información y comunicación representan una iniciativa relativamente reciente del FMAM. En los dos últimos años, con apoyo del Consejo, el FMAM ha adoptado un planteamiento con varios frentes en el desempeño de sus responsabilidades de difusión y comunicación, en que se incluyen los talleres de diálogo con los países, los seminarios sobre proyectos o cuestiones organizados en paralelo con las grandes reuniones de las convenciones o convenios, la preparación y difusión de experiencias relacionadas con las prácticas óptimas y las enseñanzas aprendidas, la divulgación de información destinada a las ONG, el uso de medios de comunicación nacionales e internacionales y el perfeccionamiento y ampliación del sitio del FMAM en la Web. No obstante, durante sus visitas a los países, el equipo del ERG2 comprobó que había muy poca claridad o conocimiento, incluso entre las principales partes interesadas, acerca del FMAM y de sus metas, estructura y modalidades de ejecución de los programas. Muchos de los resultados conseguidos con financiamiento del FMAM se conocían sobre todo por su asociación con los organismos de ejecución. Había un problema evidente de atribución de crédito al FMAM por los logros conseguidos en el contexto de los programas. La utilización del logotipo del FMAM en sus publicaciones fuera de la sede y los activos creados con financiamiento del FMAM no siguieron directrices sistemáticas, lo que dio lugar a que se prestara mayor relieve a los distintos OE participantes. El sitio del FMAM en la Web es valioso y completo, pero el FMAM debe tener en cuenta que los países miembros (y las distintas partes interesadas de los países) pueden tener dificultades de acceso a Internet.



Para el FMAM, es importante que sus principales objetivos y planteamientos de las cuestiones ambientales mundiales sean mejor comprendidos en las instancias gubernamentales (sobre todo a través de los centros de coordinación de las operaciones) y la sociedad civil (en particular las ONG y el sector privado).

El FMAM debe mostrarse más dispuesto a ampliar sus mensajes mediante productos informativos fácilmente comprensibles, mucho más allá de su actual dependencia de los servicios a través de la Web. Su visibilidad mejoraría con la puesta en marcha de publicaciones de prestigio sobre el medio ambiente mundial tomando como base las experiencias operacionales y los resultados de los proyectos del FMAM. Como demostración de su compromiso de pasar de una cultura de la aprobación a la búsqueda de resultados de alta calidad, el FMAM debería considerar la posibilidad de incluir en el *Informe Anual* del FMAM una sección sobre los resultados conseguidos con los proyectos terminados que se hayan evaluado durante el año.

I. Intercambio de enseñanzas aprendidas

El equipo del ERG2 considera importante que se intensifique y acelere el aprendizaje mutuo, a fin de que los recursos del FMAM puedan utilizarse con mayor eficacia. El equipo está también firmemente convencido de que deberían realizarse esfuerzos específicos por impulsar una utilización más sistemática de los resultados y productos de los proyectos financiados por el FMAM con el fin de mejorar los planes y estrategias relativos al medio ambiente nacional. Cada uno de los organismos de ejecución tiene sus propios sistemas para extraer enseñanzas de la experiencia. El punto clave para el FMAM es alentar y facilitar un intercambio interinstitucional más intensivo de experiencias de interés.

Los exámenes anuales sobre la ejecución de los proyectos constituyen un foro útil para el intercambio de experiencias entre distintas instituciones. Pero el FMAM necesita encontrar también medios más eficaces de compartir las experiencias sobre el terreno entre los funcionarios encargados de los proyectos en los países y el personal sobre el terreno, y por lo tanto ampliar la base para extraer enseñanzas operacionales. Además, el per-

sonal técnico o de gestión de los países con experiencia en ejecución de proyectos del FMAM podría realizar labores de consultoría en el marco de los exámenes intermedios de los proyectos y de sus evaluaciones finales para proyectos de tipo semejante en otros países. Ello podría contribuir a la difusión de las enseñanzas extraídas de los proyectos del FMAM.

En relación con las aguas internacionales, un resultado notable es que ésta es la única esfera de actividad del FMAM con un mecanismo consolidado y fácilmente accesible, a través de IW:LEARN²³, para realizar y promover el intercambio de información, tecnologías, prácticas recomendables, políticas e instrumentos innovadores y enseñanzas aprendidas en general. Además, en octubre de 2000, se celebró en Bucarest la primera Conferencia del FMAM sobre aguas internacionales. Participaron en ella representantes de los OE y de la Secretaría del FMAM, así como de proyectos del FMAM. Este foro hizo posible el intercambio de experiencias entre los proyectos del FMAM y una mayor colaboración para incorporar las enseñanzas, evitar las duplicaciones innecesarias y garantizar la eficiencia.

El equipo del ERG2 considera importante que se refuercen y aceleren los procesos de aprendizaje mutuo, sobre todo con carácter interinstitucional, dentro de cada categoría de proyectos.

J. Planteamiento programático a largo plazo

El FMAM está considerando la posibilidad de introducir un planteamiento programático en sus diferentes modalidades. La orientación básica de este planteamiento se describió en un documento informativo presentado en la reunión del Consejo de mayo de 2001, en el que se señalaba que esta modalidad representaba “un apoyo financiero a más largo plazo mediante un programa basado en los países, que iría más allá del ámbito de un proyecto individual para apoyar un conjunto integrado de proyectos, financiados mediante un compromiso gradual de varios años”²⁴. El FMAM tiene previsto experimentar este planteamiento en algunos países durante los dos o tres próximos años. Este enfoque conjunto adquirirá todavía más importancia cuando se incorporen al

mandato del FMAM nuevas EEEP y nuevas esferas de actividad.

La experiencia y capacidades de los OE son sin duda importantes. En este sentido, es decisiva la participación de organismos concretos, como el PNUD y el Banco Mundial. Con la integración eficaz de los objetivos del FMAM en sus diálogos con los distintos países, pueden abrir importantes cauces para los planteamientos programáticos a largo plazo. Algunos de los OE han experimentado también iniciativas conjuntas de este tipo en los países. La colaboración FMAM-Banco Mundial y PNUD en el Programa sobre el Cambio Climático en China ha impulsado significativamente las actividades del FMAM. Los tres OE tienen experiencia en programación conjunta en varios programas relacionados con las aguas internacionales, por ejemplo, en las asociaciones sobre el mar Negro y el Danubio. El equipo del ERG2 observa que tanto México como Sudáfrica están preparando estrategias a mediano plazo que podrían ser financiadas por el FMAM en colaboración con los interesados locales.

Además de la experiencia y capacidad de los OE, un requisito básico para estos planteamientos es la credibilidad del FMAM, conseguida durante un largo período de tiempo mediante un conjunto de proyectos financiados por el FMAM y considerados como parte integrante de la estrategia general de desarrollo de un país. Un segundo requisito es la capacidad local de gestión eficaz de programas y los vínculos con otras fuentes de financiamiento, en particular una asignación clara de recursos financieros internos. La tercera condición es el compromiso y disposición de los organismos para realizar actividades interministeriales y transfronterizas con el fin de integrar e incorporar las cuestiones del medio ambiente mundial en los procesos nacionales de planifi-

cación y desarrollo. Una buena base para todo ello sería un alto nivel de compromiso político y financiero nacional con el medio ambiente y, en particular, con el programa propuesto.

El equipo del ERG2 respalda la estrategia del FMAM de experimentar el planteamiento programático en algunos países aprovechando las experiencias de los OE y centrándose en aquellas en que haya una considerable cartera o reserva de actividades financiadas por el FMAM. Un aspecto importante es que el planteamiento programático no debería ser impulsado de forma fragmentaria por iniciativa de cada OE, ni de la Secretaría del FMAM por cuenta propia, sino que debería contar con los principales socios del FMAM en el marco de una iniciativa conjunta con el centro nacional de coordinación de las operaciones y otras partes interesadas importantes del país, todos ellos coordinados por la Secretaría del FMAM.

CUESTIONES INSTITUCIONALES Y DE GESTIÓN



El tema central del ERG2 es la evaluación de los resultados y efectos conseguidos en los proyectos aprobados y en curso del FMAM. No se pidió al equipo del ERG2 que evaluara las cuestiones institucionales y jurídicas que pueden condicionar el futuro del FMAM, pero sí que considerara de qué manera las estructuras y relaciones institucionales del FMAM han facilitado u obstaculizado el logro de los resultados. Durante su labor con la Secretaría del FMAM, los organismos de ejecución, el Grupo Asesor Científico y Tecnológico (STAP), las nuevas entidades encargadas de ejecutar los proyectos (EEEP), los funcionarios de los países, las ONG y otras partes interesadas, el equipo del ERG2 ha tratado de evaluar los efectos que la estructura institucional del FMAM y la división de funciones y responsabilidades entre sus entidades, han tenido en la ejecución de los proyectos, el contenido y calidad de la cartera del FMAM y la reciente racionalización del ciclo de proyectos (véase el documento del Consejo GEF/C.16/5). En este contexto, el equipo consideró también de qué forma está influyendo en sus esfuerzos de programación y en la coordinación entre las entidades del FMAM la adición de nuevas EEEP.

El FMAM es un mecanismo multilateral innovador que encarna asociaciones institucionales en diferentes niveles y dimensiones, con respaldo de su Consejo y su Secretaría, y aprovecha las ventajas comparativas de las diferentes entidades asociadas. El primer nivel de asociación es entre el Consejo, la Secretaría del FMAM y los tres organismos de ejecución —PNUD, PNUMA y Banco Mundial—, dada su importante función en la evolución del FMAM y el desarrollo del programa operacional, la preparación y aplicación de las actividades financiadas por el FMAM y el seguimiento y la evaluación. El Banco Mundial actúa como Depositario del Fondo Fiduciario del FMAM y ofrece apoyo administrativo a su Secretaría.

Durante las fases anteriores del FMAM, se señalaron va-

rios problemas de coordinación entre su Secretaría y los tres organismos de ejecución. Dado el carácter incipiente e innovador de este nuevo mecanismo de financiamiento, esos problemas eran inevitables. Los conceptos de beneficios ambientales mundiales y de costos incrementales eran nuevos y no se habían comprobado todavía en la práctica. En cuanto fuente de financiamiento, el FMAM surgió en un momento en que las contribuciones de los países de la OCDE a los recursos básicos del PNUD y el PNUMA estaban en descenso y en que el Banco Mundial tenía dificultades para mantener el crecimiento de sus actividades. Una nueva institución de financiamiento en condiciones de donación de esta magnitud atrajo inevitablemente gran interés entre los organismos de ejecución. No es sorprendente que surgiera una considerable competencia por los recursos del FMAM.

En este contexto, la Secretaría y los organismos de ejecución intentaron conseguir que esa competencia fuera constructiva y que el resultado consiguiente redundara en beneficio tanto de los intereses de los países interlocutores como de los objetivos de la Estrategia Operacional y de los programas operacionales del FMAM. En los últimos años, las relaciones entre esas cuatro instituciones primarias del FMAM han sido más positivas y armoniosas. Todas ellas comunicaron al equipo del ERG2 que se habían conseguido progresos en este sentido.

No obstante, varios factores van a poner a prueba la capacidad del FMAM en los próximos años. El número de tareas relacionadas con las convenciones y convenios que caen dentro del mandato del FMAM es cada vez mayor. Además, el FMAM ha recibido peticiones de la CMNUCC y de la Convención de Estocolmo sobre los Contaminantes Orgánicos Persistentes para que asuma nuevas responsabilidades. El Consejo del FMAM está considerando la posibilidad de introducir la degradación de la tierra entre las esferas de actividad. La cartera de proyectos en ejecución está creciendo muy rápidamente. En la actualidad se encuentran en fase activa de ejecución más de 200 proyectos, sin contar las actividades de apoyo. Por ello, el FMAM se ha convertido en un mecanismo de financiamiento para distintas convenciones y convenios, con responsabilidades cada vez mayores en el marco de

cada uno de ellos. La actual trayectoria del FMAM parece indicar que en el futuro próximo la demanda de sus recursos aumentará de forma significativa. Esos recursos distan mucho de cubrir la demanda inmediata. Un número creciente de países tiene una comprensión cada vez mayor del FMAM y entiende mejor las posibilidades de armonizar los beneficios del medio ambiente mundial con los objetivos del desarrollo sostenible.

Al mismo tiempo que se ha ampliado el mandato del FMAM, el carácter de la economía mundial se ha transformado. Las funciones del sector privado y de la sociedad civil en la ordenación de los bienes públicos mundiales son ahora más pronunciadas. Recientemente, se ha llegado al acuerdo de que los mecanismos de operación del FMAM se amplíen para incluir a siete EEEP, que se sumarán a los tres organismos de ejecución ya existentes. Por ello, las funciones estratégicas y de coordinación de la Secretaría continuarán aumentando en los próximos años.

Relaciones institucionales con las convenciones y convenios

Como se ha observado en el Capítulo II, el FMAM, en cuanto mecanismo de financiamiento de las convenciones y convenios, responde a la orientación recibida de éstos formulando programas operacionales adecuados y criterios para el financiamiento. La Secretaría del FMAM ocupa el papel principal en el desempeño de esta función, en cooperación con los organismos de ejecución y el STAP. El Funcionario Ejecutivo Principal del FMAM, en nombre del Consejo del FMAM, informa periódicamente a la correspondiente Conferencia de las Partes.

La Secretaría del FMAM colabora estrechamente con la secretaría de la convención o convenio pertinente en las cuestiones técnicas relacionadas con la interpretación de la orientación facilitada. Como ha observado el equipo del ERG2, la respuesta del FMAM a la orientación de las convenciones y convenios ha sido pragmática y, en general, satisfactoria. El actual reparto de responsabilidades entre las entidades del FMAM es adecuado y sólido, y debería mantenerse. La función coordinadora de la Secretaría del FMAM adquiere todavía mayor importancia a medida que el FMAM se convierte en mecanismo

de financiamiento para más convenios y convenciones. El equipo del ERG2 desearía insistir en que la claridad de las comunicaciones y la coherencia en la orientación de las Conferencias de las Partes en lo tocante a las prioridades del FMAM aumentaría la oportunidad y calidad de las respuestas del FMAM.

El equipo ha comprobado que el FMAM, en cuanto mecanismo de financiamiento de varias convenciones y convenios, debería estar abierto a la posibilidad de considerar la inclusión de nuevas esferas de actividad relacionadas con éstos. No obstante, en tales casos, debería entablar consultas con cada convención o convenio para evitar una sobrecarga de los limitados recursos del FMAM, en particular con respecto a los nuevos protocolos y esferas de apoyo. Si es preciso introducir nuevas actividades y formular nuevas prioridades y no se dispone de nuevos recursos, debería alentarse a las convenciones y convenios a que identificaran actividades relacionadas con las actuales convenciones y convenios que no tienen ya la misma prioridad y, por ello, se pueden interrumpir o recortar. Ello debe formar parte de un diálogo de doble dirección, que se manifieste en los informes periódicos del FMAM a las Conferencias de las Partes.

Un número rápidamente creciente de reuniones y consultas relacionadas con las convenciones y convenios y que requieren la presencia de personal de la Secretaría del FMAM está absorbiendo una parte considerable de su programa de trabajo y presupuesto anual. Se supone que los representantes de la Secretaría del FMAM deben participar en un número cada vez mayor de reuniones sustantivas relacionadas con las convenciones y convenios. Los costos de viaje del personal de la Secretaría del FMAM en concepto de participación en reuniones relacionadas con las convenciones y convenios aumentó aproximadamente un 50% en el ejercicio de 2001 con respecto al de 2000. Estos costos absorbieron el 37% del total de los gastos de viaje para la Secretaría del FMAM en el ejercicio de 2000 y el 49% en el de 2001.

No obstante, como se señala en el Capítulo IV, desde una perspectiva institucional, es importante que el FMAM trate de superar el desafío que representa la vinculación eficaz entre los centros de coordinación operacionales

del FMAM y los de las convenciones y convenios en los respectivos países, para que los informes sobre los proyectos del FMAM y sus resultados se incluyan en los informes nacionales a las convenciones y convenios. Dado que el principal mandato institucional del FMAM es actuar como mecanismo de financiamiento para las convenciones y convenios, para quienes ofrecen financiamiento al FMAM es importante que los clientes últimos de las convenciones y convenios —los países receptores de dicho apoyo— manifiesten claramente sus opiniones y criterios sobre la eficacia del FMAM, no sólo al Consejo y a otras entidades del FMAM, sino también a los órganos de la convención o convenio que ofrezcan asesoramiento al FMAM. Es muy probable que la cuantía de las reposiciones del FMAM estén influenciadas por los informes presentados por los países receptores en las reuniones relacionadas con las convenciones y convenios.

El equipo del ERG2 considera importante que la Secretaría del FMAM continúe ocupando un lugar central en el desempeño de las distintas funciones relacionadas con las convenciones y convenios. Es probable que esta tarea institucional aumente de forma considerable en los próximos años, y la Secretaría del FMAM debería contar con personal y recursos presupuestarios suficientes para desempeñar estas tareas con eficacia y eficiencia.

Relaciones con los países

Las conclusiones del Capítulo V tienen también importantes repercusiones institucionales. El FMAM debe dedicarse especialmente a reforzar los centros de coordinación operacionales de cada país. Ello supondrá la realización de esfuerzos creativos por parte de la Secretaría del FMAM así como de los organismos de ejecución para ofrecer información periódica y actualizada sobre la cartera de proyectos y la situación de la cartera del FMAM en cada país. Supondrá también ofrecer financiamiento específico para facilitar la realización de talleres relacionados con la cartera dentro de los países, en paralelo con los actuales talleres de diálogo con los países, en los que se intenta sobre todo lograr una conciencia más amplia sobre las políticas y procedimientos del FMAM.

El centro de coordinación operacional del FMAM debería ser capaz de convertirse en el principal facilitador de

dicha coordinación del programa del FMAM en el país. La forma concreta en que se organiza y establece esta tarea debe ser responsabilidad del propio país, pero el FMAM puede ofrecer apoyo para conseguir una mayor eficacia de los centros de coordinación operacionales e intensificar su comunicación con los centros de coordinación de la correspondiente convención o convenio en el país, con el fin de aumentar sustancialmente la eficiencia de las intervenciones del FMAM. El equipo del ERG2 ha llegado a la conclusión de que la Secretaría debe impulsar este esfuerzo de coordinación junto con otras entidades, en la medida en que estén comprometidas en las actividades operacionales del FMAM en el país correspondiente. Esta labor supondría una nueva función importante para la Secretaría del FMAM y requeriría el establecimiento de una nueva unidad independiente (equipo de apoyo a los países) dentro de la Secretaría del FMAM para ayudar a los coordinadores de las operaciones. Estos puestos deberán ser ocupados por personal que posea los conocimientos regionales y lingüísticos adecuados y la capacidad para ofrecer actividades eficaces y puntuales de tramitación operacional, orientación sobre los procedimientos y servicios de ayuda para la información.

Actualmente, la Secretaría del FMAM no tiene ni capacidad de personal ni recursos presupuestarios para establecer servicios de apoyo eficaces para los centros de coordinación de las operaciones. El equipo del ERG2 ha llegado a la conclusión de que la falta de este apoyo es una gran deficiencia en el sistema actual del FMAM. Por ello, el equipo alentaría al Consejo del FMAM a que considere esta materia sin pérdida de tiempo.

Capacidades técnicas y operacionales de los OE y las EEEP

Los tres organismos de ejecución (OE) han desempeñado funciones fundamentales para la consecución de los logros operacionales del FMAM. Han efectuado importantes contribuciones técnicas a las distintas esferas de actividad y temas transversales. Cada uno de ellos ha ofrecido personal técnico especializado y experiencia operacional, de acuerdo con sus ventajas comparativas. Su constante y decidida participación en las operaciones del FMAM será importante para el futuro de éste, a medida que se vaya ampliando para incluir nuevas entidades

encargadas de ejecutar los proyectos (EEEEP). No obstante, en opinión del equipo, ninguno de los OE puede por sí mismo absorber todas las funciones actuales y previstas del FMAM. Tampoco la Secretaría del FMAM puede desempeñar esas funciones por sí sola. Cada entidad es un elemento imprescindible para garantizar que el FMAM evolucione de manera eficaz y consiga responder a los desafíos operacionales, cada vez mayores.

Una de las conclusiones alentadoras del ERG2 fue la existencia de un número mayor de funcionarios comprometidos con el FMAM dentro de los OE. Están fuertemente motivados por los objetivos del FMAM y en muchos casos trabajan en condiciones excepcionalmente difíciles para superar los problemas de tramitación y las complejidades del diseño de los proyectos. Los representantes de los OE insistieron muchas veces al equipo del ERG2 en que, para mantener y ampliar estas contribuciones del personal, era preciso tener una idea razonablemente previsible y a mediano plazo acerca del volumen de financiamiento de las actividades del FMAM, sobre cuya base los OE podrían realizar la planificación. El equipo considera que este planteamiento es viable y cree que el FMAM puede llegar a un marco común de “planificación indicativa”, capaz de prever razonablemente la disponibilidad de recursos a mediano plazo.

El ERG2 considera posible llegar a estos acuerdos renovables a mediano plazo, por ejemplo de carácter trienal, que estarían vinculados a los indicadores sobre la relevancia estratégica, coherencia programática y resultados previstos y que se ajustaría anualmente en función de los cambios resultantes de las prioridades manifestadas por los países. Ello debería incorporarse dentro del plan de actividades del FMAM.

Las nuevas EEEP ocuparán un nivel propio de asociación para preparar y aplicar actividades financiadas por el FMAM. Añadirán una dimensión positiva a las capacidades del FMAM para atender las necesidades de los países, pero también estimularán la competencia por el financiamiento del FMAM y favorecerán una coordinación más compleja entre los países y entre las instituciones. Además del examen institucional global sobre la “debida diligencia”, que se realiza o se está realizando

con cada una de las EEEP, es también importante que se lleve a cabo un examen institucional adicional (segundo paso) de cada EEEP para determinar su capacidad técnica y operacional de servir eficazmente al FMAM dentro de cada una de sus esferas de actividad. Sería conveniente adoptar un planteamiento gradual y selectivo. Deberían examinarse atentamente sus ventajas comparativas para las tareas relacionadas con el FMAM, con respecto a las esferas donde los organismos demuestran tener capacidad operacional —plenamente satisfactoria y valiosa para el FMAM— de ayudar a los países a conseguir resultados eficaces en la ejecución de los proyectos. No obstante, una vez que el FMAM haya comprobado esta capacidad operacional específica, las nuevas EEEP deberían poder tener acceso al programa de trabajo del FMAM y rendir cuentas directamente al Consejo.

Capacidad de atraer AL sector privado

Como se ha señalado en el Capítulo VI, el equipo del ERG2 ha llegado a la conclusión de que es importante que el FMAM ponga mayor empeño en atraer al sector privado. Uno de los principios operacionales del FMAM insiste en su función catalizadora y en el efecto multiplicador del financiamiento adicional de otras fuentes. El sector privado puede sin duda efectuar una contribución sustancial en este sentido. En particular, mu-

chas veces puede desempeñar un papel clave en la reproducción de los resultados de los proyectos del FMAM. Por ello, la capacidad del FMAM de atraer al sector privado es un tema de importancia crítica. El ERG2 alentaría a la Secretaría del FMAM a que, en asociación con los OE y las EEEP, adoptara un papel de liderazgo en la creación de un grupo de trabajo interinstitucional que pueda ayudar a formular estrategias más específicas orientadas al mercado con el fin de lograr una mayor participación del sector privado.

La Secretaría del FMAM ha progresado lentamente en el reclutamiento de personal superior con experiencia en el sector privado. El Funcionario Ejecutivo Principal del FMAM ha participado en diálogos con varios representantes del sector privado y dirigentes de empresas, pero es todavía mucho lo que se puede hacer para intensificar las relaciones institucionales entre el FMAM y el sector privado en general, más allá de los vínculos disponibles a través de la CFI. Pueden extraerse enseñanzas de los ejemplos de actividades del FMAM que implican ya a agentes de ese sector. El equipo del ERG2 considera importante que la Secretaría del FMAM refuerce su capacidad profesional incorporando personal con experiencia en el sector privado, incluida la obtenida en los países en desarrollo. Además, esto se puede conseguir atrayendo personal adscrito del sector privado con contratos temporales y con un sistema de rotación. Además, puede obtenerse personal especializado de los OE, en particular la CFI y las nuevas EEEP, sobre todo los bancos regionales de desarrollo. El reclutamiento muy reciente de un profesional con experiencia en el sector privado para la Secretaría del FMAM es un paso alentador en este sentido. Dentro de los actuales esfuerzos por formular una estrategia del FMAM para el sector privado, sería importante examinar más a fondo hasta qué punto el FMAM necesita personal con experiencia en dicho sector para alcanzar sus metas relacionadas con el medio ambiente mundial.



Función del STAP

Al Grupo Asesor Científico y Tecnológico (STAP) le corresponde el papel esencial de sustentar los programas y proyectos del FMAM en la mejor información científica disponible. No obstante, el actual sistema de asesoramiento científico al FMAM no está funcionando en forma satisfactoria. De hecho, de las conversaciones con los miembros del STAP, la Secretaría de éste y la del FMAM y los OE, parece deducirse que prácticamente ninguna parte de la familia del FMAM está totalmente satisfecha con los mecanismos actuales.

En general, hay acuerdo en que el STAP desempeña tres funciones básicas:

- Ofrece asesoramiento estratégico al FMAM sobre una gran variedad de cuestiones, incluida la formulación de nuevos programas operacionales.
- Realiza exámenes selectivos de proyectos específicos durante la ejecución y después de la terminación, cuando así se le solicita.
- Elabora y mantiene una lista de expertos a quienes pueden recurrir los organismos para que les ayuden a examinar los proyectos durante la fase de diseño de los mismos.

Asesoramiento estratégico

Por común acuerdo, la función más importante del STAP es ofrecer asesoramiento científico para la elaboración de programas operacionales. El equipo del ERG2 considera que este asesoramiento estratégico es una función absolutamente crítica para el STAP y que los cambios estructurales examinados a continuación son necesarios para reforzar su capacidad de desempeñar tal función.

Exámenes selectivos

El equipo del ERG2 considera en general que el STAP debería utilizarse de forma más bien selectiva para el desempeño de esa función, pero el STAP ofrece una perspectiva útil, que no se limita exclusivamente a las cuestiones relacionadas con las ciencias naturales o la ingeniería.

Exámenes de proyectos

La utilización de la lista de expertos del STAP para que realicen exámenes de proyectos, tal como funciona ahora el sistema, plantea dudas acerca de la utilidad e idoneidad de los exámenes. Si bien éstos son en general de buena calidad, de acuerdo con las evaluaciones realizadas por el STAP y los OE, el sistema de examen debe reforzarse. Los exámenes se producen relativamente tarde dentro del ciclo de diseño de los proyectos (en general, muy poco antes de que se sometan a la aprobación del Consejo), se suelen realizar con gran rapidez y sólo se utiliza una pequeña parte de la lista de expertos. Es sorprendente que no se haya recurrido nunca al 77% de ellos. La mayor parte de los exámenes son realizados por expertos de países desarrollados, aunque el porcentaje de los efectuados por especialistas de países en desarrollo ha aumentado de forma significativa en los últimos años, hasta alcanzar aproximadamente el 28%.

Además, a pesar de un elaborado proceso de control de calidad sobre los exámenes, casi nunca se ha eliminado a un experto de esa lista como consecuencia de dicho proceso. Es más, no hay ninguna revisión sistemática de la lista, lo que obliga a preguntarse por su calidad y relevancia para un programa como el del FMAM, en continua evolución. El equipo del ERG2 teme que los exámenes de proyectos, tal como se realizan en la actualidad, se han convertido en una comprobación obligatoria pero quizá carente de significado y no utilicen de la mejor forma posible el personal incluido en la lista del STAP, aun cuando algunas veces los exámenes sean sin duda útiles para los OE. La utilización repetida de los mismos examinadores y el hecho de que el 25% de los exámenes se califiquen como menos que satisfactorios demuestran que es preciso mejorar el sistema. El mismo STAP compartía con el ERG2 la opinión de que el examen de los proyectos por el STAP se produce en una fase demasiado tardía del ciclo de diseño de los proyectos para que pueda dar resultados óptimos, y que los breves exámenes eran algunas veces superficiales.

En consecuencia, el equipo del ERG2 considera que el componente del examen del STAP en el ciclo de los proyectos debería modificarse de forma sustancial. La lista del STAP debe depurarse y actualizarse. El equipo consi-

dera también que los expertos de la lista podrían aportar más si su función estuviera basada menos en sus propias opiniones y más en un proceso de participación y consulta y si pudieran presentar una perspectiva científica y tecnológica en una fase teórica inicial de diseño de los proyectos, al mismo tiempo que se mantiene un proceso de intercambio de opiniones durante todo el ciclo de los proyectos, en la medida necesaria. El equipo del ERG2 observa con aprobación la sugerencia del STAP de contar en cada examen de los proyectos con dos miembros de la lista, al menos uno de los cuales sería de un país en desarrollo, para garantizar una perspectiva más amplia. El equipo del ERG2 considera que los exámenes de proyectos realizados por el STAP deberían evaluarse periódicamente en el contexto de los informes globales sobre cada proyecto terminado del FMAM, para determinar el valor de dichos exámenes.

Cuestiones estructurales del STAP

El equipo del ERG2 observó que había acuerdo general en que la coordinación entre la Secretaría del STAP y el resto del FMAM había resultado problemática. El equipo observa con aprobación la decisión del PNUMA de trasladar la Secretaría del STAP a la ciudad de Washington, lo que puede mejorar la coordinación entre la Secretaría del STAP y la del FMAM.

Una cuestión estructural más importante es la relacionada con la práctica actual de nombrar a todos los componentes del STAP al mismo tiempo y por el mismo mandato. El equipo del ERG2 considera que ello ha dado lugar a una pérdida de memoria institucional y a una prolongada curva de aprendizaje para cada nuevo STAP. Por ello, parece conveniente aconsejar que los miembros del STAP deberían ser designados por períodos escalonados. El equipo considera que este cambio estructural contribuiría a mejorar la comunicación y la gestión.

Procesos del FMAM para la aprobación e iniciación de los proyectos

Desde los orígenes, se han recibido numerosas quejas sobre la lentitud de los procesos utilizados para preparar y aplicar los proyectos del FMAM. Durante las visitas del equipo del ERG2 a los países y las consultas con las ONG, se mencionaron continuamente las preocupaciones acer-

Recomendación

Con el fin de reforzar el sistema establecido por el FMAM para efectuar aportaciones científicas y tecnológicas, el equipo del ERG2 recomienda que los miembros del STAP se nombren con mandatos escalonados, que se busquen en colaboración con los miembros del STAP posibles mecanismos para mejorar en el FMAM la utilización de los expertos científicos y técnicos de los países y que se recaben del STAP recomendaciones sobre los cambios más indicados para mejorar el sistema de examen de los proyectos y aumentar la utilidad de la lista de expertos.

ca de los prolongados procedimientos del FMAM para la evaluación inicial y aprobación de las propuestas de proyectos. El personal de los OE en las oficinas de los países, los funcionarios públicos y otras partes interesadas en los proyectos consideraban que el proceso de examen estaba excesivamente estratificado y requería numerosos análisis tanto en la sede de los OE como en la Secretaría del FMAM.

Estas preocupaciones tienen repercusiones tanto institucionales como administrativas. Lo que daba lugar a esas inquietudes era el hecho de que una misma autoridad —en la Secretaría del FMAM y la sede de los OE— presentara numerosos conjuntos de observaciones sin coordinación eficaz de su coherencia interna. Muchas veces se expresaban opiniones diferentes cuando se asignaba nuevo personal a un proyecto específico o cuando la misma autoridad de supervisión o asesoría presentaba posteriormente nuevos puntos de vista y nuevos formatos para las propuestas de proyecto y los informes finales. Estos problemas pueden resolverse con mejores prácticas de gestión y mayor claridad acerca de las funciones institucionales dentro del FMAM.

No obstante, el equipo del ERG2 observó que muchos de los proyectos con un largo período de diseño y preparación se consideraban también como proyectos más

valiosos porque se había tomado el tiempo necesario para una planificación esmerada. Por su misma naturaleza, los proyectos del FMAM pocas veces resultan claros o “sencillos”. Muy al contrario, suelen ser bastante complejos y requieren abundante tiempo para explorar las distintas opciones técnicas y diseños experimentales, así como frecuentes consultas con las partes interesadas, en muchos casos. Por ello, no se debe contar con que los proyectos ordinarios del FMAM encajen fácilmente dentro de los procedimientos de tramitación “acelerada”, en que pueden omitirse algunos pasos preparatorios que permitan garantizar una mayor calidad. Por ello, las mejoras propuestas para abreviar los trámites de los proyectos deben buscar el equilibrio entre los procedimientos necesarios para garantizar la calidad de los proyectos y unos preparativos mal coordinados y que corran peligro de duplicar las funciones institucionales ya existentes.

Estas cuestiones han sido motivo de constante preocupación desde los inicios del FMAM. La duración de la tramitación de los proyectos se decide durante varias consultas entre organismos distintos. Los informes anuales del FMAM sobre los resultados de los proyectos han analizado los datos sobre el tiempo medio transcurrido desde la aprobación del FMAM hasta que comienza la ejecución. En lo que respecta a los grandes proyectos de inversión realizados por el Banco Mundial, se observó cierta reducción del tiempo necesario para su tramitación en 1998 y 1999, pero en 2000 aumentó hasta alcanzar casi el mismo nivel de 1997: un promedio aproximado de 700 días. Este aumento reciente se explica por una gran desviación estándar debida en parte a algunos proyectos excepcionalmente difíciles. El PNUD y el PNUMA consiguieron cierta reducción del tiempo, que pasó a ser de 362 y 339 días, respectivamente, en 2000.

El equipo del ERG2 tuvo dificultades para llegar a conclusiones firmes a partir de esos datos, ya que no se prestaban fácilmente a comparaciones interinstitucionales. Dado el carácter complejo de los proyectos ordinarios (de gran envergadura) del FMAM y la necesidad de preparativos y consultas detallados, no es claro que se puedan conseguir mejoras sustanciales en la reducción del tiempo de tramitación. Es un hecho reconocido que no se puede contar con que los diseños de proyectos que

contienen objetivos muy ambiciosos, como los beneficios de alcance mundial, puedan avanzar rápidamente a través del sistema de examen sin que ello implique riesgo de reducir la calidad del proyecto.

No obstante, parece haber cierto margen de mejora en el sistema de gestión y en los procedimientos de examen de los proyectos tanto en la Secretaría del FMAM como en los OE. Debería alentarse al FMAM a que, en los exámenes anuales sobre los resultados de los proyectos, analice más a fondo el tiempo necesario para la tramitación. El equipo del ERG2 considera que esta cuestión debe examinarse con mayor detenimiento en el FMAM. Hay posibilidades de introducir mejoras. Además, los actuales marcos cronológicos para la aprobación deberían explicarse mejor a los países.

Los tiempos de tramitación para aprobar proyectos de tamaño mediano ofrecen oportunidades de mejoras inmediatas. Se preveía que estos proyectos se podrían tramitar mucho más rápidamente que los proyectos ordinarios del FMAM, pero las esperanzas no se han hecho realidad. El tiempo transcurrido desde la identificación del proyecto a la presentación de los resúmenes a la Secretaría del FMAM es, por término medio, de 342 días para el PNUMA y de 566 días para el PNUD. El equipo del ERG2 tomó nota de la siguiente valoración contenida en una evaluación reciente de los proyectos de tamaño mediano:

“Si bien es cierto que ha habido mejoras en la tramitación, los proyectos de tamaño mediano no se han **acelerado**. La realidad no ha respondido a las expectativas de que estos proyectos representaran una oportunidad de financiamiento rápida y flexible. La Secretaría del FMAM preveía que se necesitarían unos seis meses desde la aprobación del concepto de proyecto hasta el comienzo de su aplicación. En la práctica, el promedio es de más de dos años, y en algunos casos concretos se ha llegado a tres y cuatro años. Además, en esa cifra no se incluye el considerable tiempo que se necesita muchas veces para preparar un concepto de proyecto en forma satisfactoria para la Secretaría del FMAM y

los OE, que ha oscilado entre unos meses y más de dos años”.

El equipo del ERG2 ha llegado a la conclusión de que deberían desplegarse mayores esfuerzos para examinar los procedimientos de tramitación y la gestión del proceso en el FMAM. Parece haber margen para mejorar el tiempo de tramitación de los proyectos ordinarios del FMAM, y más todavía para el de los proyectos de tamaño mediano. Éstos últimos deberían ser objeto de gran prioridad para que se puedan adoptar medidas correctivas inmediatas.

Información y comunicación

La Secretaría del FMAM trata de conseguir una mayor sensibilización institucional, y utiliza como foros las reuniones relacionadas con las convenciones y convenios y otros acuerdos internacionales, los discursos del Funcionario Ejecutivo Principal y las publicaciones en que se documentan los resultados y efectos del FMAM. Los organismos de ejecución se ocupan de las actividades de divulgación e información sobre los proyectos. No obstante, las visitas del equipo del ERG2 han revelado que los organismos de ejecución tienen pocos incentivos para reconocer al FMAM los logros operacionales: los organismos de ejecución tienden en general a omitir la participación del FMAM e insisten más bien en su propio papel en los proyectos. En consecuencia, el FMAM goza de escasa visibilidad, incluso en los proyectos que financia por completo.

Las partes interesadas de los países tienen problemas para comprender la meta, objetivos y modalidades operacionales del FMAM, en particular su atención fundamental a los beneficios para el medio ambiente mundial y el financiamiento de los costos incrementales. Unos instrumentos informativos adecuados ayudarían al FMAM a reducir las actuales interpretaciones erróneas y malentendidos acerca del mandato y procesos del FMAM. Además, los instrumentos informativos del FMAM deben prepararse y distribuirse en todas las lenguas de las Naciones Unidas. La abrumadora dependencia actual del FMAM con respecto al material en lengua inglesa quizá responda al deseo de reducir costos, pero es muy poco convincente en el contexto más general de su programa de alcance mundial.

El sitio del FMAM en la Web es interesante y útil, pero el FMAM no puede esperar que los países miembros puedan satisfacer sus necesidades principales de información si cuentan únicamente con esta fuente. Los textos impresos, los CD-ROM y los medios audiovisuales son también fundamentales. El acceso a Internet, si bien es sencillo en los países más desarrollados, en muchos países en desarrollo no sólo resulta mucho más difícil sino que implica también costos considerables, que no pueden ser sufragados fácilmente por los países, y sobre todo por las ONG. Es un hecho que la brecha digital entre los países ricos y pobres se está reduciendo gradualmente, pero quedan todavía considerables obstáculos, entre ellos, la necesidad de cambiar y adaptar las políticas de comunicación del FMAM para compensar la ausencia de un sistema fácil y económico de acceso a Internet en los países en desarrollo. Los organismos del sector público, las instituciones educativas y las organizaciones comunitarias locales son especialmente vulnerables en este sentido.

La Secretaría debería impulsar esta tarea, en cooperación con los organismos de ejecución y las nuevas entidades encargadas de ejecutar los proyectos. Debería llegarse a una comprensión clara entre las diferentes entidades del FMAM sobre la forma en que se va a difundir la información acerca del medio ambiente mundial y el FMAM durante la preparación y ejecución de los proyectos. Para demostrar su compromiso con el nuevo planteamiento, basado no ya en las aprobaciones de proyectos sino en el logro de resultados de calidad, parecería adecuado que en los informes anuales del FMAM se incluyera una sección sobre los resultados de los proyectos basada en las evaluaciones realizadas ese año sobre los proyectos terminados. El Instrumento del FMAM contiene disposiciones en que se pide que esta información se incluya en los informes anuales del FMAM.

Asociaciones para una gestión orientada a la calidad y que tenga en cuenta la escasez de financiamiento

Habida cuenta de la excesiva demanda de los recursos del FMAM y los nuevos programas operacionales y las responsabilidades que se están confiando al FMAM, se requiere un nuevo paradigma de gestión para administrar y asignar los escasos recursos del FMAM a fin de

lograr los mayores beneficios posibles para el medio ambiente mundial. Ello supone una asociación activa entre todas las entidades del FMAM a lo largo de todo el ciclo de los proyectos, en que se reconozcan las ventajas comparativas de cada una de ellas en las distintas áreas. Esta colaboración durante todo el ciclo permitirá introducir constantes mejoras: una programación, preparación y ejecución con conocimiento de causa que compaginen las ventajas para el medio ambiente mundial con las necesidades de desarrollo sostenible de los países, y un seguimiento y evaluación que compartan la información sobre los programas y los proyectos.

En el *Informe sobre los resultados de los proyectos de 1999* se recomendó la evolución hacia una cultura basada no ya en las aprobaciones sino en los resultados. El equipo del ERG2 respalda esa propuesta y recomienda una nueva transición para el FMAM, que significaría el paso de la atención a los resultados a una cultura basada en la calidad. Ello representaría un método eficaz para controlar el exceso de demanda de los recursos del FMAM y conseguir beneficios ambientales mundiales. A fin de establecer eficazmente una cultura basada en los resultados y en la calidad, con efectos positivos para el medio ambiente mundial, el Consejo del FMAM debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

- La relación basada en los resultados entre la Secretaría del FMAM y los OE.
- El sistema de cuotas para la ejecución de los proyectos.
- Las funciones de seguimiento y evaluación.
- Las funciones y responsabilidades de la Secretaría del FMAM .
- El fortalecimiento de la estructura institucional del FMAM.

Relación basada en los resultados entre la Secretaría del FMAM y los OE

El FMAM representa un experimento singular de colaboración interinstitucional entre importantes organismos de las Naciones Unidas y del sistema de Bretton

Woods. En general, este mecanismo multilateral no se ha caracterizado por los éxitos conseguidos en intentos semejantes de colaboración interinstitucional en cuestiones operacionales. El equipo del ERG2 considera que el FMAM es un ejemplo alentador de cooperación constructiva en ese sentido. Si bien se han encontrado muchos problemas y ha habido en ocasiones bastante frustración, el FMAM ha conseguido importantes resultados, que con frecuencia pueden atribuirse a la eficaz colaboración entre organismos con objetivos y procesos institucionales diferentes.

Si bien el FMAM ha logrado en general resultados favorables, el equipo del ERG2 considera que hay margen para introducir algunas mejoras específicas en su estructura orgánica y en sus interrelaciones, así como en sus funciones de gestión y de dotación de personal.

Los OE deberían continuar siendo principalmente responsables de la ejecución de los proyectos, pero deben también admitir y apreciar el valor estratégico y práctico de la participación activa de la Secretaría del FMAM en el



seguimiento de las principales metas estratégicas y programáticas durante la ejecución de los proyectos del FMAM. Una mayor experiencia sobre el terreno tendrá también importantes efectos en las capacidades profesionales del personal de la Secretaría del FMAM para interpretar los criterios de programación y ofrecer asesoramiento estratégico sobre los conceptos de los proyectos.

Debe haber también oportunidades de estrecha coordinación durante las evaluaciones de los proyectos, ya que la difícil tarea de obtener conocimientos e intercambiar experiencias sobre el modo más indicado de alcanzar resultados positivos para el medio ambiente mundial podría llevarse a cabo de forma más productiva si se adoptara un planteamiento basado en la colaboración.

Al mismo tiempo, la Secretaría podría reducir su intervención en los exámenes detallados de proyectos antes del ingreso en el programa de trabajo y la aprobación final del proyecto. En el marco del planteamiento de asociación creativa que el equipo del ERG2 considera importante para la elaboración y ejecución de los proyectos del FMAM, la responsabilidad de parte de este examen inicial podría transferirse a los OE, dándose por supuesto que la Secretaría podría siempre reprogramar la capacidad que se libere para dedicarse más plenamente a apoyar las tareas de colaboración durante la ejecución y evaluación de los proyectos.

Es alentador observar que esta idea se ha examinado de manera informal dentro del FMAM y parece en general aceptable para las actuales entidades del mismo. En un retiro de la administración superior del FMAM celebrado en junio 2000, la Secretaría y los organismos de ejecución estuvieron de acuerdo en un conjunto de acciones para agilizar la tramitación de los proyectos y en prestar más atención a la ejecución. De conformidad con este principio, el examen de la Secretaría durante la preparación de los proyectos se centraría en las cuestiones estratégicas de interés para el FMAM y no en los asuntos técnicos; los organismos de ejecución velarían por que los proyectos se atuvieron a los criterios de examen del FMAM. A cambio, la Secretaría desempeñaría un papel estratégico en los exámenes sobre la ejecución de los proyectos, más allá de los exámenes anuales sobre la eje-

cución de los proyectos. Muchos de los elementos de un plan para agilizar la tramitación de los proyectos fueron aprobados por el Consejo en su reunión de noviembre de 2000.

Recomendación

El FMAM debería gestionar el logro de beneficios para el medio ambiente mundial iniciando una evolución institucional hacia una cultura basada no ya en las aprobaciones sino en la calidad y en los resultados. Ello debería lograrse mediante un concepto de las asociaciones que amplíe el uso de grupos de trabajo interinstitucionales para abordar las cuestiones programáticas y normativas y que adopte prácticas más amplias de trabajo en equipo para respaldar la ejecución y evaluación de los proyectos.

Sistema de cuotas para la ejecución de los proyectos

La Secretaría del FMAM ha asumido ante el Consejo la responsabilidad específica de velar por que los recursos del FMAM se utilicen para alcanzar resultados de forma adecuada y eficaz en función de los costos. A su vez, el Consejo supervisa los costos institucionales del FMAM y es responsable de mantenerlos bajo rigurosa vigilancia.

El Consejo del FMAM adoptó en mayo de 1999 el sistema basado en cuotas. Se trata de un mecanismo innovador que compensará a los OE los costos contraídos durante la preparación y ejecución de los proyectos. En los dos ejercicios económicos transcurridos desde julio de 1999, el FMAM ha aprobado 282 proyectos con un total de donaciones del FMAM de US\$991 millones. Estos proyectos devengaron para los OE cuotas por un total de US\$82 millones, el equivalente al 8,3% del total de las donaciones aprobadas durante ese período. Un estudio de referencia presentado al Consejo en mayo de 2000 comprobó que las prácticas de control de costos de los proyectos eran suficientes y eficazmente metódicas, rigurosas y exigentes y, además, que la estructura de cuo-

tas fijas del FMAM no es ni irracional ni inadecuada. Está prevista para 2002 una evaluación independiente de este sistema de cuotas.

Los OE y los centros de coordinación gubernamentales consultados durante las visitas del equipo del ERG2 a los países y durante las consultas regionales manifestaron con frecuencia sus preocupaciones acerca de una falta general de comprensión del sistema de cuotas para los proyectos del FMAM. Muchas de estas inquietudes hacían referencia a la rendición de cuentas y la transparencia. El equipo del ERG2 observó también que las oficinas de los OE en algunos lugares parecían considerar las cuotas del FMAM como una útil fuente adicional de fondos no asignados a fines específicos. Hay varios ejemplos de retrasos de proyectos debidos a disputas entre el PNUD, el PNUMA o el Banco Mundial sobre las cuotas y los “derechos” a los proyectos.

El equipo del ERG2 considera que el actual sistema de cuotas debería contemplar al menos tres funciones fundamentales de la gestión: mantener bajo riguroso control los costos institucionales, asignar los recursos de forma abierta y transparente y conseguir, mediante acuerdos de servicio asociados, que todas las partes interesadas entiendan claramente qué servicios se ofrecerán a los clientes del proyecto del FMAM y cuáles son los resultados que cabe esperar.

El equipo ha identificado varias oportunidades para reforzar el sistema de cuotas con el fin de garantizar que los proyectos del FMAM se lleven a cabo de manera eficaz y eficiente:

- Podría conseguirse una mejor rendición de cuentas adoptando un sistema de pago de cuotas basado en los resultados, que se irían reduciendo gradualmente a lo largo del proyecto y estarían vinculadas a puntos de referencia o productos específicos de conformidad con un acuerdo de servicios para la ejecución.
- Se puede conseguir una mayor transparencia haciendo que las cuotas pagadas a los OE para la ejecución de los proyectos sean un componente claro e insuperable de los presupuestos de los proyectos y, por

lo tanto, sean objeto de rendición de cuentas y de evaluación como otros componentes de los proyectos. Existe una oportunidad de establecer puntos de referencia para la eficiencia y eficacia del desempeño de los OE consultando a los participantes en el proyecto, EEEP y beneficiarios de los proyectos. Aunque hasta ahora las cuotas han sido en gran parte competencia de los OE y de la Secretaría del FMAM, un enfoque más transparente conseguiría una sentimiento de colaboración y una mayor estima de las funciones y responsabilidades de todas las partes interesadas en los proyectos del FMAM.

- El problema de la competencia podría resolverse alentando a los OE y a las EEEP a que adoptaran planteamientos de proyectos que sean eficaces en función de los costos y compatibles con las prioridades nacionales. Cuando los OE, EEEP y gobiernos clientes deciden subcontratar algunos servicios de ejecución de los proyectos, aumentan las oportunidades de fomentar una competencia positiva logrando la participación del sector privado y de las ONG, así como de otras instituciones que se dedican a la ejecución de proyectos.

Como los OE sólo perciben cuotas por la ejecución de proyectos aprobados por el Consejo del FMAM, sus compromisos durante las fases de identificación y preparación de los proyectos conllevan cierto riesgo. El Servicio de Formulación y Preparación de Proyectos (SFPP) lo reconoce en cierta forma, pero algunos OE y otras partes interesadas del FMAM manifestaron al equipo del ERG2 su preocupación de que la percepción inicial de riesgo desaliente el diseño y ejecución de proyectos innovadores que traten de conseguir beneficios para el medio ambiente mundial. Las modalidades existentes podrían resolver este problema alentando expresamente la innovación y ofreciendo cuotas especiales en asociación con donaciones del SFPP a los OE por el diseño de proyectos innovadores que persigan los objetivos prioritarios de los programas operacionales y consigan beneficios para el medio ambiente mundial. Las cuotas deberían señalarse de forma transparente con referencia a cada proyecto, estar sometidas a verificación y ser objeto de evaluación, para que puedan efectuarse compa-

raciones con otros costos relacionados con los proyectos.

La eficacia de las actividades de los OE en la ejecución de los proyectos del FMAM podría reforzarse todavía más si la Secretaría del FMAM, los OE y las EEEP negociaran un conjunto de tareas estándar que deberían realizar los OE y las EEEP con los recursos percibidos mediante las cuotas. Además, podría utilizarse un sistema de pagos basado en los resultados, en que el pago de las cuotas se escalonaría a lo largo del proyecto utilizando dos o tres pagos vinculados a determinados hitos y resultados del proyecto en relación con un conjunto estándar de tareas que deberían ser realizadas por los OE y las EEEP.

Recomendación

En respuesta a las preocupaciones formuladas cuando se estableció el FMAM con respecto a la eficiencia en función de los costos, la rendición de cuentas de los servicios ofrecidos y la supervisión de los costos generales, el equipo del ERG2 recomienda dos medidas: i) establecer un conjunto estándar de tareas que deberán ser realizadas por los OE con los recursos procedentes de las cuotas y ii) adoptar un sencillo sistema de pago de cuotas basado en los resultados en que se ofrecerá a los OE dos o tres pagos escalonados a lo largo del proyecto y vinculados a determinadas etapas de los proyectos.

Seguimiento y evaluación

El seguimiento y la evaluación eficaces, por su contribución a un proceso de constante mejora, son fundamentales para una cultura de la calidad. El equipo de seguimiento y evaluación del FMAM debería fortalecer sus actividades de difusión de la información y sus vínculos institucionales con los OE y los centros de coordinación de las operaciones para reforzar su apoyo a tres tareas: gestión adaptable de los proyectos, gestión de la cartera por programas y proceso continuado de mejora institucional.

La Secretaría del FMAM y los OE tienen funciones de seguimiento y evaluación que corresponden a sus respectivas responsabilidades de gestión de la cartera y ejecución de proyectos. Los objetivos y actividades básicas del equipo de seguimiento y evaluación del FMAM se especifican en el marco y programa de trabajo para las actividades de seguimiento, evaluación y difusión del FMAM²⁵. Sus funciones son orientar la toma de decisiones sobre las mejoras en la gestión de programas, incluidos los ajustes y enmiendas en las políticas, estrategias, procedimientos y proyectos; justificar el uso de los recursos en relación con los objetivos; documentar y difundir las enseñanzas aprendidas, y evaluar los resultados y los efectos.

Las funciones y responsabilidades respectivas de seguimiento y evaluación entre la Secretaría del FMAM y los organismos de ejecución deben ser objeto de revisión. Existe la oportunidad de llegar a una mejor comprensión entre la Secretaría del FMAM y los OE para conseguir un enfoque de colaboración sobre las responsabilidades de evaluación de los programas y proyectos. El equipo de seguimiento y evaluación del FMAM, adscrito a la Secretaría, se ocupa sobre todo de programas pero utiliza algunas evaluaciones sobre proyectos como estudios de caso para orientar las evaluaciones de los programas. El FMAM ha publicado varias de éstas, relacionadas sobre todo con el cambio climático. Los proyectos son supervisados y evaluados periódicamente por los organismos de ejecución, mediante exámenes intermedios y una vez concluidos los proyectos.

Actualmente no hay procedimientos o procesos periódicos que permitan asociaciones entre la Secretaría del FMAM y los OE para realizar exámenes intermedios y evaluaciones de los proyectos. Debería alentarse el trabajo de equipo entre los socios del FMAM para conseguir que estas actividades sigan procedimientos de diseño y planificación bien concebidos y que sus resultados logren los objetivos clave del FMAM perseguidos dentro de cada proyecto. El equipo de seguimiento y evaluación de la Secretaría del FMAM debería mantener la total responsabilidad de la evaluación de los programas, pero debería tener también una función estratégica y participativa en los exámenes intermedios de los pro-

yectos y en la evaluación de los proyectos terminados, sin comprometer por ello la responsabilidad global de los OE en cuanto la ejecución de los proyectos.

Los exámenes anuales de la ejecución de los proyectos son un instrumento importante para justificar la utilización de los recursos en relación con los objetivos. El equipo de seguimiento y evaluación del FMAM continuará preparando dichos exámenes pero podría considerar la posibilidad de contar más activamente con los centros de coordinación de operaciones en los países, que podrían participar con aportaciones para los informes anuales presentados por los OE a la Secretaría del FMAM. Este planteamiento reforzaría la vinculación entre los exámenes de los proyectos y su ejecución, y respaldaría un tipo de gestión capaz de adaptarse para introducir constantes mejoras.

El FMAM ha sabido documentar los resultados y enseñanzas del seguimiento y evaluación de sus inversiones. No obstante, si bien se han conseguido algunos progresos interesantes, por ejemplo, gracias al proyecto *Iluminación eficiente*, en Polonia, no hay todavía muchas pruebas sistemáticas de que la Secretaría del FMAM o los OE, y mucho menos los países asociados, comprendan y apliquen plenamente los documentos de enseñanzas aprendidas u otras publicaciones basadas en la evaluación de los programas y en los indicadores de proyectos seleccionados. Obviamente, debe transcurrir un tiempo antes de que los resultados sean visibles, pero parece que es necesario conectar más eficazmente los resultados de la evaluación con las actividades de gestión.

Hay una oportunidad de utilizar eficazmente las redes actuales de los OE, las EEEP y los centros de coordinación de las operaciones para difundir esta información donde resulte de interés para otros proyectos y países. Este planteamiento reforzaría la conexión entre el equipo de segui-

miento y evaluación del FMAM y otros agentes en el ciclo de los proyectos —sobre todo los centros de coordinación de las operaciones, los OE y las EEEP—, lo que ayudaría a garantizar que las enseñanzas aprendidas se reflejaran en el diseño y gestión de las nuevas inversiones del FMAM.

El equipo de seguimiento y evaluación del FMAM ha emprendido actividades innovadoras y exhaustivas para evaluar los resultados y efectos. Debe reforzar esta labor concentrándose en la evaluación de los programas, sobre todo, evaluando la eficacia de las inversiones del FMAM. A las técnicas actuales podría incorporarse un planteamiento centrado en la cartera (que evalúe la asignación y resultados de las inversiones por sector, esfera de actividad o categorías temáticas) que esté más en consonancia con las modernas prácticas de inversión y que ofrezca orientaciones sobre la asignación de los escasos recursos del FMAM a los mejores usos posibles.

Debería procurarse que la labor de seguimiento y evaluación logre un equilibrio adecuado entre la realización de estudios intensivos y pormenorizados y la preparación de evaluaciones que supervisen los logros más inmediatos de los programas y faciliten respuestas a corto plazo a los indicadores fundamentales para el logro



Recomendación

Con el debido respeto a la responsabilidad general de los OE en cuanto a la ejecución y evaluación de los proyectos, el Consejo del FMAM debería reforzar y ampliar las funciones de seguimiento y evaluación del equipo competente del FMAM, para que pueda ejercer una función de asociación provechosa en los exámenes intermedios y en las evaluaciones de los proyectos, en particular ofreciendo asesoramiento sobre los términos de referencia para los exámenes intermedios y las evaluaciones finales de los proyectos, contribuyendo al examen de cada uno de esos informes, analizando y compilando los resultados registrados en las evaluaciones de los proyectos y ofreciendo comentarios pertinentes a todos los asociados del FMAM.

de los resultados del FMAM. Una de estas tareas es permitir y garantizar la realización de informes anuales sobre los resultados de los proyectos en el *Informe Anual* del FMAM, tarea que se señala en el Instrumento del FMAM de 1994 pero que hasta ahora no se ha llevado a cabo. Ello significa ir más allá de los actuales exámenes anuales de la ejecución de los proyectos y ofrecer una presentación esmerada y equilibrada de los resultados de los proyectos tal como se presentan en los informes de cancelación y terminación de proyectos y en sus evaluaciones finales.

Funciones y responsabilidades de la secretaría del FMAM

Un objetivo importante del presente informe es promover una asociación activa en todas las fases de las actividades operacionales del FMAM. Ello repercute directamente en la capacidad de la Secretaría del FMAM, que debe tener competencia y capacidad para efectuar contribuciones constructivas a los OE y las EEEP durante las fases de ejecución y evaluación del ciclo de proyectos del FMAM. Esta participación operacional puede producirse de formas diferentes: la Secretaría del FMAM podría ofrecer asesoramiento sobre los objetivos clave del

FMAM (por ejemplo, el logro de beneficios para el medio ambiente mundial) contribuyendo a la formulación de las tareas establecidas en el marco de los términos de referencia y participando de forma selectiva en las misiones sobre el terreno para los exámenes intermedios de los proyectos. En general, debe comprobar que los resultados efectivos de los proyectos están relacionados de forma expresa y eficaz con los objetivos ambientales mundiales que constituyen la orientación fundamental del mandato del FMAM.

Además, el equipo del ERG2 considera importante que en la labor de evaluación participe personal de la esfera de actividad correspondiente y de los equipos temáticos, además del mismo equipo de seguimiento y evaluación. Es obvio que la capacidad del personal de ofrecer asesoramiento y orientación durante las primeras fases del ciclo de los proyectos (concepto del proyecto y aprobación inicial del programa de trabajo) se reforzará notablemente mediante su participación en tales actividades. Las evaluaciones ofrecen oportunidades de aprender, al final del proyecto, acerca de las realidades de la situación sobre el terreno y el contexto de desarrollo, así como llegar a una adecuada comprensión operacional de los beneficios mundiales alcanzados.

El equipo del ERG2 escuchó algunas preocupaciones acerca de la capacidad del FMAM para definir suficientemente y promover beneficios para el medio ambiente mundial. Desde su comienzo, la Secretaría del FMAM ha sido poco numerosa y ha estado bien orientada. Con la expansión y reordenación de sus actuales funciones, como se ha examinado antes, es obvio que la Secretaría del FMAM está ahora insuficientemente dotada de personal para realizar sus funciones actuales y las nuevas que se han propuesto. El equipo del ERG2 ha llegado a la conclusión de que una atenta evaluación del programa de trabajo y de la presupuestación debería considerar el papel ampliado y las crecientes funciones de la Secretaría del FMAM, para que se pueda presentar al Consejo una recomendación más precisa sobre las necesidades de personal. Además, habría que evaluar la combinación de especializaciones y la composición del personal de la Secretaría del FMAM. Debería llevarse a cabo una evaluación sobre los correspondientes programas de capacita-

ción y la forma de complementarlos con oportunidades para obtener experiencia práctica sobre el terreno. Debería estudiarse también la posibilidad de rotación del personal entre la Secretaría del FMAM y los organismos de ejecución.

Los esfuerzos por reforzar las capacidades de la Secretaría del FMAM deberían aclarar las funciones y responsabilidades y tratar de lograr una mejor coordinación, reclutamiento y capacitación del personal, además de analizar la necesidad de nuevos cargos. Ahora hay oportunidades de contratar personal con experiencia operacional real en proyectos del FMAM y otras actividades relacionadas con él, situación que no existía cuando se creó el FMAM. El equipo del ERG2 observa que se ofrece ya capacitación para las tareas de gestión a todos sus jefes de equipo.

En cuanto a la Secretaría del FMAM, una pregunta importante que habría que aclarar es si el tiempo de perso-

nal ahorrado como consecuencia de las mejoras en la tramitación (por ejemplo, menor participación de la Secretaría del FMAM en los exámenes detallados de los proyectos antes de su aprobación) permite disponer de capacidad de personal que luego se puede utilizar para la participación de la Secretaría del FMAM durante la ejecución de los proyectos. Se pueden conseguir algunos ahorros de este tipo pero el equipo del ERG2 no considera realista suponer que el tiempo de personal que probablemente se ahorre ofrezca a la Secretaría del FMAM demasiadas oportunidades de participar en las tareas de asociación recomendadas durante la ejecución de los proyectos. Los niveles de dotación de personal en la Secretaría del FMAM deberán aumentar para que ésta pueda desempeñar una útil función de ejecución y cumplir su papel ampliado con respecto a las convenciones y convenios presentes y futuros y a las nuevas esferas de actividad, además de reforzar la programación y coordinación en los países.

Recomendación

El Consejo del FMAM debería comprometerse a reforzar los recursos profesionales y capacidades de gestión de la Secretaría del FMAM en las siguientes áreas fundamentales:

- Establecimiento de una unidad independiente (equipo de apoyo a los países) con suficientes conocimientos regionales, dominio de idiomas y competencia para ofrecer a los centros nacionales de coordinación de operaciones, en estrecha colaboración con los OE y las EEEP, orientación eficaz y puntual sobre políticas y procedimientos.
- Fortalecimiento de su capacidad para elaborar y comunicar modalidades operacionales que puedan atraer eficazmente al sector privado, entre ellas, el reclutamiento de personal especializado de ese sector y la concertación de cesiones en comisión de servicios de los OE y de la CFI o del sector privado externo.
- Solicitud de una iniciativa especial de planificación sobre los recursos humanos, en particular la programación del trabajo y las repercusiones presupuestarias, en relación con las funciones propuestas y crecientes de la Secretaría del FMAM para presentar al Consejo del FMAM recomendaciones más precisas acerca de las necesidades de personal.
- Contratación de una revisión externa de los sistemas actuales y necesidades futuras de gestión en la Secretaría del FMAM.

Ello lleva a la conclusión general de que se necesita inmediatamente más personal en la Secretaría del FMAM. El equipo del ERG2 no puede presentar un plan detallado en este sentido. Se recomienda más bien un proceso en dos etapas. Primero, parece justificado adoptar medidas inmediatas para establecer un equipo de apoyo a los países dentro de la Secretaría del FMAM. En segundo lugar, se llevaría a cabo una cuidadosa revisión de la programación del trabajo y las consecuencias presupuestarias resultantes de las conclusiones y recomendaciones del presente informe.

El FMAM ha tenido la fortuna de contar con un equipo directivo muy competente y leal desde sus comienzos. Con un presupuesto relativamente modesto para la Secretaría, se ha podido crear un núcleo de personal muy motivado y capaz y promover numerosas e importantes funciones que han actuado como agente catalizador de los logros acumulados por el FMAM. En este proceso, con tareas siempre nuevas y en expansión, la administración superior se ha visto sometida a fuerte presión y ahora podría beneficiarse de asesoramiento externo sobre la eficacia de los sistemas de gestión relacionados con el reclutamiento, perfeccionamiento del personal, programación del trabajo y coordinación entre los distintos niveles de la Secretaría y sobre la forma más efi-

ciente de delegar responsabilidades entre los administradores superiores, incluidos los jefes de equipo.

El equipo del ERG2 ha recibido información sobre un examen interno de la gestión llevado a cabo por consultores externos en 1997 y recomendaría que se confiara un nuevo examen de ese tipo a un grupo externo de consultoría sobre la gestión para actualizar las conclusiones del estudio de 1997 y evaluar los actuales sistemas y necesidades futuras en ese terreno teniendo en cuenta las nuevas y más amplias funciones y responsabilidades de la Secretaría del FMAM.

Fortalecimiento de la estructura institucional del FMAM

El FMAM se estableció como programa experimental mediante resolución de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial y con los correspondientes acuerdos interinstitucionales entre el PNUD, PNUMA y el Banco Mundial. Desde la reestructuración del FMAM en 1994 y el establecimiento de una Secretaría del FMAM funcionalmente independiente, el Banco Mundial ha continuado siendo el Depositario del Fondo Fiduciario del FMAM. Así pues, en términos jurídicos y a los ojos de muchos observadores, el FMAM continúa estando estrechamente vinculado con el Banco Mundial.

El equipo del ERG2 consideró este tema desde la perspectiva de la misión del FMAM y de su eficiencia funcional a largo plazo. La búsqueda de los objetivos del medio ambiente mundial y la respuesta a la orientación de las convenciones y convenios internacionales sobre el medio ambiente es una tarea a largo plazo, que continuará requiriendo importantes contribuciones de los organismos de ejecución y de otras instituciones internacionales. No obstante, exige también que la Secretaría del FMAM contribuya de forma cada vez más activa a garantizar que las distintas asociaciones produzcan los resultados más eficientes y eficaces en función de los costos para alcanzar los



objetivos del FMAM de protección del medio ambiente mundial.

Nuestra opinión, basada en la experiencia y resultados de la Secretaría del FMAM, es que el FMAM conseguiría mayor eficacia y visibilidad y realizaría sus difíciles tareas estratégicas con mejores resultados si se reconociera mejor el carácter institucional del FMAM. Quizá convendría examinar la posibilidad de darle cierta forma de reconocimiento o autonomía jurídica, sin poner en peligro las importantes relaciones de asociación establecidas con los organismos de ejecución. Parece particularmente oportuno hacerlo ahora, habida cuenta de las crecientes demandas de fondos del FMAM, como consecuencia de una cartera de proyectos en rápido crecimiento.

La necesidad de reforzar al FMAM desde el punto de vista institucional responde a numerosos factores mencionados anteriormente, entre ellos, la ampliación de los programas operacionales, la creciente carga de trabajo para atender a las nuevas convenciones y convenios y protocolos, la inclusión de nuevos socios institucionales, como las siete EEEP, y la necesidad de ayudar a los países miembros que pueden recibir financiamiento del FMAM a lograr una eficaz coordinación entre ellos.

Las actividades financiadas por el FMAM están comenzando a dar resultados y a influir en factores que facilitan la ordenación del medio ambiente mundial. El FMAM ha respaldado las convenciones y convenios de manera eficaz y ha tratado de responder a las exigencias de los países miembros. Estas tareas crecerán probablemente de forma sustancial en los próximos años, lo que requerirá, en nuestra opinión, una fuerte presencia institucional del FMAM en la comunidad mundial. La incorporación de las cuestiones del medio ambiente mundial en el mandato de los OE está dando resultados y se impulsará todavía más. No obstante, ello no reducirá la necesidad de que el FMAM tenga una estructura institucional más

Recomendación

Para favorecer la evolución del FMAM hacia una cultura institucional orientada a la calidad y a los resultados y para conseguir que se atiendan eficazmente las nuevas demandas planteadas al FMAM, el equipo del ERG2 recomienda que se fortalezca la estructura institucional del FMAM y que, con ese fin, el Consejo del FMAM considere la posibilidad de examinar las opciones disponibles para ello, entre ellas, la de dotar al FMAM de una condición jurídica independiente.tus.

sólida. El FMAM debe realizar la compleja tarea de traducir y transformar la orientación recibida de las convenciones y convenios en proyectos que den resultados viables y produzcan efectos positivos en los países receptores. A juzgar por los resultados del FMAM hasta ahora, y teniendo en cuenta las nuevas y crecientes funciones que asumirá en el futuro, parece oportuno plantearse un considerable fortalecimiento de la estructura institucional del FMAM.

A medida que el FMAM entre en la siguiente fase, las transformaciones antes mencionadas son fundamentales para garantizar que los beneficios conseguidos hasta ahora se mantengan y aumenten y que el FMAM avance hacia el próximo nivel de maduración. Las asociaciones actuales que han constituido los cimientos del éxito del FMAM deben continuar, y reforzarse, con alguna aclaración en cuanto a las funciones y ciertos ajustes para dar cabida a los nuevos socios. El equipo del ERG2 ha llegado a la conclusión de que esta evolución, que supondrá crecientes responsabilidades institucionales, debería orientarse sobre todo a incrementar el papel de la Secretaría del FMAM dentro de éste.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PRINCIPALES

Introducción

A lo largo del presente informe, se han presentado varias observaciones, conclusiones y recomendaciones. En este capítulo se resumen las principales conclusiones del ERG2 y se recogen las 14 recomendaciones principales formuladas en capítulos anteriores.

Al comienzo de esta labor de evaluación, se pidió al equipo del ERG2 que evaluara el desempeño del FMAM y, en particular, que determinara si sus proyectos han conseguido resultados significativos en el contexto mundial. La cartera del FMAM es todavía joven: se han terminado 95 proyectos; de 41 de ellos se han presentado informes de evaluación que ha podido utilizar el equipo del ERG2. Esta última cifra representa aproximadamente el 12% de los proyectos aprobados por el FMAM desde sus comienzos. Los proyectos terminados son fundamentalmente los que se pusieron en marcha durante la fase experimental, antes de la aprobación de la Estrategia Operacional y de los programas operacionales del FMAM. La fase experimental representó un período de prueba de nuevas ideas y conceptos de proyecto.

Se pidió también al equipo del ERG2 que señalara los resultados conseguidos con los proyectos en curso. En este caso, se hizo hincapié en los proyectos que llevaban en ejecución al menos dos años. Dada la falta de resultados evaluados en la mayoría de los proyectos del FMAM, el equipo recurrió abundantemente a los cuatro estudios programáticos sobre el cambio climático, la biodiversidad, las aguas internacionales y la degradación de la tierra preparados por el equipo de seguimiento y evaluación del FMAM con participación interinstitucional.

Conclusiones principales

El equipo del ERG2 ha presentado las 10 conclusiones principales siguientes:

- 1. El FMAM ha conseguido con sus proyectos resultados significativos en cuestiones importantes re-**



lacionadas con el medio ambiente mundial, a pesar de algunas limitaciones reconocidas en el presente informe.

En el marco de su programa sobre la capa de ozono, el FMAM ha tenido en cuenta y ha respaldado el Protocolo de Montreal y ha conseguido efectos significativos que han contribuido a reducir de forma significativa las sustancias que agotan la capa de ozono. En 1999, el consumo de estas sustancias en 14 países que reciben apoyo del FMAM había bajado más de un 90%, desde unas 190.000 toneladas a menos de 15.000 toneladas anuales.

En la esfera de actividad relacionada con el cambio climático, el equipo del ERG2 observa que el FMAM ha contribuido con especial eficacia a promover la eficiencia en el uso de la energía y ha logrado algunos éxitos en la promoción de la energía renovable conectada a la red. Los resultados han sido menos halagüeños en los proyectos de energía rural renovable fuera de la red. Dadas las inmensas necesidades desatendidas de energía en la mayor parte de las zonas rurales, el equipo del ERG2 sugiere que el FMAM adopte planteamientos más innovadores en apoyo de usos productivos de la energía en las zonas rurales. En términos generales, el equipo considera que el FMAM se beneficiaría adoptando un programa más selectivo en la esfera de actividad del cambio climático, dentro del cual un elemento importante sería la creación de entornos propicios para la transformación del mercado. Además, es preciso que el FMAM busque oportunidades con mayor efecto multiplicador; el cofinanciamiento con coeficientes de 5:1 ó 6:1 — nivel conseguido por la mayor parte de los proyectos de cambio climático— no es suficiente, dado el modesto volumen de los recursos del FMAM en relación con la magnitud de los problemas del cambio climático mundial. La situación cambiaría notablemente si —directa o indirectamente, influyendo en el capital privado— se consiguiera un efecto multiplicador de los recursos (fundamentalmente del sector privado) mucho más elevado, que podría llegar a ser de 50:1 y hasta de 100:1.

En la esfera de actividad de la biodiversidad, el FMAM ha mejorado constantemente la ordenación y gestión de las zonas protegidas mediante planteamientos basados

en la participación. No obstante, gran parte de la biodiversidad queda fuera de esas zonas protegidas y se encuentra sometida a amenazas más graves. El FMAM debería continuar ampliando su financiamiento para conservar la biodiversidad en las zonas productivas y en las tierras públicas. Además, los proyectos del FMAM deberían conceder mayor prioridad a los otros dos objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica: el uso sostenible y la distribución de beneficios. Todos los proyectos deberían incluir una consideración de los medios de vida alternativos, aspecto fundamental para la conservación a largo plazo. Dentro de esta esfera de actividad debería alentarse la realización de nuevas pruebas sobre las medidas de respuesta de emergencia.

Las actividades respaldadas por el FMAM dentro de la esfera de actividad de las aguas internacionales han contribuido de forma significativa a la aplicación de los actuales acuerdos mundiales y regionales relacionados con la protección y restauración de los ecosistemas marinos y de agua dulce. El equipo del ERG2 confirma que el análisis de diagnóstico transfronterizo (ADT) de base científica debería continuar siendo el fundamento para promover acuerdos entre los países sobre los programas de acción estratégicos (PAE) con el fin de prevenir las amenazas ambientales para las aguas internacionales.

Dado que la degradación de la tierra se ha considerado hasta ahora únicamente como una cuestión transversal, los resultados son más modestos. Si bien pocos proyectos han reducido de manera significativa la degradación de la tierra, el equipo del ERG2 ha observado que muchos proyectos abordaban de hecho las causas de ese problema e incrementaban la capacidad de la comunidad para una ordenación sostenible de los recursos de tierras. En los proyectos de degradación de la tierra deberían utilizarse instrumentos similares a los del ADT/PAE en la esfera de las aguas internacionales, para garantizar una sólida base científica que permita determinar los beneficios ambientales internacionales, en cuanto diferentes de los estrictamente nacionales.

El equipo del ERG2 examinó también los informes de las entidades del FMAM sobre los resultados conseguidos en el marco de los proyectos terminados y de algu-

nos todavía en curso. En general, parecían coincidir con los puntos de vista mantenidos por los funcionarios públicos y otras partes interesadas de los países visitados por el equipo del ERG2. Los principales funcionarios de esos países solían reconocer con satisfacción que los resultados mencionados por los organismos de ejecución y la Secretaría del FMAM eran objetivos y verosímiles.

En general, es todavía demasiado temprano para esperar que el FMAM haya conseguido frenar o reducir de forma sustancial las actuales tendencias negativas observadas en el medio ambiente mundial, si se excluye el efecto agregado claramente positivo de su programa sobre el ozono en Europa oriental y Asia central. Los proyectos respaldados por el FMAM se realizan en condiciones muy difíciles, y muchas veces afectan a cuestiones que los países no consideran de la máxima prioridad y en las que no es probable que se puedan conseguir resultados cuantificables a corto plazo. El FMAM es además relativamente reciente; dado el modesto volumen del financiamiento disponible, no es realista contar con que el FMAM pueda presentar ya considerables efectos en el medio ambiente mundial.

A pesar de estas limitaciones, el equipo del ERG2 opina que el FMAM ha conseguido producir ya una gran variedad de resultados importantes, que son valiosos indicadores del proceso para el logro de futuros efectos positivos en el medio ambiente. Consideramos que el FMAM está avanzando en la dirección acertada y, por lo tanto, merece apoyo constante para sus programas operacionales y actividades.

En lo que se refiere a las dos nuevas esferas de actividad —contaminantes orgánicos persistentes y degradación de la tierra—, el equipo del ERG2 ha llegado a la conclusión de que es importante que el FMAM entable consultas con cada convención o convenio para comprobar que las expectativas correspondan de forma realista a los limitados recursos del FMAM. Éste debe también examinar y racionalizar los objetivos y número de sus programas operacionales teniendo en cuenta las enseñanzas aprendidas. Con ello se logrará una mayor coherencia y se conseguirá una mayor atención a la búsqueda de beneficios para el medio ambiente mundial.

2. El FMAM ha servido en forma satisfactoria a las convenciones y convenios sobre el medio ambiente mundial.

El FMAM es la principal fuente de financiamiento orientado expresamente a respaldar los acuerdos ambientales internacionales. Ha tenido en cuenta las orientaciones de las convenciones y convenios sobre el medio ambiente mundial, en particular la CMNUCC y el CDB. La Estrategia Operacional y los programas operacionales responden satisfactoriamente a los objetivos y prioridades de esa Convención y Convenio. La respuesta del FMAM a sus directrices de apoyar a los países a cumplir sus obligaciones de información ha sido satisfactoria y pragmática.

Ha habido problemas para determinar y especificar de qué forma debe responder el FMAM a la orientación más bien amplia ofrecida por cada convención y convenio, a quienes se ha pedido también que especifiquen las acciones más idóneas para el contexto general del desarrollo sostenible. No obstante, tanto el FMAM como las convenciones y convenios han realizado esfuerzos considerables y alentadores en los últimos años. El equipo del ERG2 considera que deben entablarse intensas consultas con las convenciones y convenios para conseguir que las prioridades actuales se interpreten de forma correcta y que la orientación recibida anteriormente se manifieste en el conjunto actual de prioridades. Desde su establecimiento, el FMAM ha financiado 320 actividades de apoyo, con un total de US\$104,5 millones. Convendría actuar con cierta cautela al emprender nuevas rondas de actividades de apoyo relacionadas con las mismas convenciones y convenios. El financiamiento anterior para las actividades de apoyo debe evaluarse atentamente para determinar su eficacia como medio de atender las necesidades de los países y de aplicar las orientaciones recibidas de cada convención y convenio.

Como el FMAM se dedica a prestar servicios a las convenciones y convenios internacionales sobre el medio ambiente, en los países debe haber una coordinación más estrecha entre los centros de coordinación del FMAM y los de las convenciones y convenios. Cada vez hay mayor reconocimiento de las actividades de apoyo del FMAM en el marco de las convenciones y convenios, pero al

mismo tiempo se ha prestado muy poca atención a los resultados conseguidos a través de otras actividades financiadas por el FMAM. Al reconocer los resultados reales alcanzados en los proyectos del FMAM, las declaraciones formuladas por los países receptores ante las convenciones y convenios pueden resultar más importantes para que el FMAM consiga ayuda en forma de financiamiento continuado.

El equipo del ERG2 señala el valor de la asistencia del FMAM a los países para incorporar, dentro de sus planes nacionales y políticas de desarrollo sostenible, iniciativas como las estrategias y planes de acción nacionales de biodiversidad y las correspondientes actividades de apoyo.

Por lo que se refiere a los resultados documentados del FMAM, el equipo del ERG2 estima que éste ha funcionado de forma satisfactoria en cuanto mecanismo de financiamiento para varias convenciones y convenios y se ha convertido en un instrumento eficaz y creíble para financiar actividades con considerables beneficios para el medio ambiente mundial.

3. Como los países receptores distan mucho de tener una idea clara sobre lo que representa el FMAM, se necesitan mejoras considerables y urgentes en la forma en que el FMAM realiza sus operaciones en los países.

Los talleres de diálogo con los países iniciados hace dos años han contribuido de forma significativa a favorecer una mejor comprensión del FMAM, pero con eso no basta. Hay todavía una amplia laguna de información acerca del FMAM en los países. El problema deberá solucionarse de forma más sistemática.

Varios países incluidos en los grupos de representación del Consejo integrados por varios miembros manifestaron su preocupación acerca de los problemas de coordinación. Mu-

chos centros de coordinación de las operaciones estimaban que los cauces de comunicación con el miembro del Consejo que representaba a su país eran débiles. No estaba claro si ello se debía a la falta de contacto directo entre el miembro y los centros de coordinación de las operaciones dentro de su grupo.

Parece que los países están identificados con los proyectos, pero no que los hayan impulsado directamente, en el sentido de que hayan participado los centros nacionales de coordinación de las operaciones designados. Muchas veces, los proyectos se iniciaron sobre todo por iniciativa de los OE, junto con sus principales puntos de contacto en el país. Esta situación parecería lógica en los primeros momentos del FMAM, cuando sus objetivos operacionales, estrategia y políticas no eran bien conocidos. En cambio, ahora se necesitan mecanismos más adecuados dentro de los países para coordinar las actividades del FMAM. El financiamiento de éste debe estar en armonía con las políticas y programas nacionales de desarrollo sostenible, así como con los compromisos contraídos por los países con las convenciones y convenios ambientales internacionales y los acuerdos conexos.

Por otro lado, la eficacia de la coordinación del FMAM en los países depende en buena medida de la capacidad



de los centros de coordinación de las operaciones. El papel que éstos desempeñan depende de la ayuda recibida de los órganos o estructuras de consulta para la coordinación interministerial y de la participación abierta de las partes interesadas no gubernamentales. Debemos encomiar al FMAM por haber tomado medidas tendentes a mejorar la comprensión entre los países acerca de las prácticas óptimas derivadas de las iniciativas nacionales. Es también importante que el FMAM adopte medidas más decididas y eficaces para contribuir a aumentar la capacidad de los centros nacionales de coordinación de las operaciones, sobre todo en los países de pequeño y mediano tamaño.

El sistema actual, en que cada organismo de ejecución designa un funcionario como coordinador en el país de las actividades realizadas allí por el FMAM, debería ampliarse a las nuevas EEEP. Deben ofrecerse servicios de información más adaptados a las necesidades específicas de cada centro de coordinación de las operaciones, que luego podrían difundir entre las partes interesadas informes generales sobre la situación de los proyectos nacionales, regionales y mundiales del FMAM. Esta información se facilitaría en los idiomas adecuados para lograr una comunicación eficaz en el país sobre las actividades del FMAM. La Secretaría del FMAM debería ofrecer apoyo técnico para ese tipo de informes. Se necesita un pequeño volumen de recursos financieros adicionales y cuidadosamente orientados para que los centros de coordinación de las operaciones realicen exámenes de la cartera dentro de cada país en colaboración con las partes interesadas, incluidos los OE y los centros de coordinación de las convenciones y convenios y, en particular, el personal local y nacional que interviene en la ejecución de los proyectos del FMAM.

Finalmente, la lista de centros de coordinación de las operaciones que aparece en el *Informe Anual* del FMAM debe actualizarse al menos una vez al año y comprobarse antes de la publicación del Informe.

4. La participación de las partes interesadas debe plantearse de forma más sistemática.

Es un hecho comúnmente admitido que las actividades

financiadas por el FMAM deben situarse en un contexto de desarrollo sostenible. En los principios operacionales del FMAM se afirma que éste financiará proyectos impulsados por los países y basados en las prioridades nacionales destinadas a favorecer el desarrollo sostenible, en la forma establecida en los programas nacionales. En este sentido, la experiencia operacional y los diálogos con los países llevados a cabo por el PNUD y el Banco Mundial a lo largo de muchos años son de importancia estratégica para el FMAM.

Las partes interesadas de muchos países insistieron al equipo del ERG2 en que las causas profundas de la pérdida de biodiversidad se combaten mejor cuando los objetivos de conservación del FMAM se vinculan directamente con las políticas y programas de desarrollo sostenible. Por ello, el FMAM debe hacer más hincapié en iniciativas que promuevan el uso sostenible y la distribución de beneficios de los productos y servicios de la biodiversidad. En términos generales, el equipo del ERG2 encontró pruebas convincentes sobre los procesos de participación, la distribución de beneficios y los efectos socioeconómicos positivos de varios proyectos del FMAM en todas las esferas de actividad. En muchos proyectos del FMAM se observan signos positivos de consultas con las partes interesadas.

No obstante, es difícil valorar sistemáticamente la participación de los interesados. Los proyectos del FMAM mejorarían si las cuestiones relacionadas con los aspectos socioeconómicos y los medios de vida se abordaran de forma más exhaustiva y sistemática. La aplicación de procesos basados en la participación y el establecimiento de indicadores adecuados de seguimiento permitirá al FMAM plantearse de manera más eficaz las cuestiones relacionadas tanto con la participación como con la sostenibilidad. En este sentido reviste especial importancia la atención a las cuestiones vinculadas al género y los grupos vulnerables, incluidas las comunidades indígenas.

La Secretaría del FMAM debería reforzar su capacidad interna de ofrecer asesoramiento estratégico sobre cuestiones sociales como la participación integradora, las oportunidades para el hombre y la mujer y la reducción de la pobreza, y velar por que los proyectos designados

y formulados para someterlos a la consideración del FMAM puedan arrojar beneficios para el medio ambiente mundial que sean sostenibles a largo plazo.

5. Debe informarse con mayor claridad a las partes interesadas de los países y de los proyectos acerca de los beneficios mundiales y los costos incrementales.

Tanto el examen de la fase experimental del FMAM como el ERG1 destacaron la importancia de mayor claridad y de orientaciones operacionales sobre la forma de determinar qué es lo que se incluye en el término “beneficios ambientales mundiales”, en particular con respecto a la biodiversidad y las aguas internacionales. El equipo del ERG2 ha observado que el FMAM ha progresado en la formulación de un planteamiento práctico para llegar a un desglose técnico de los costos incrementales entre la Secretaría del FMAM y las unidades de éste en los OE. No obstante, el equipo ha observado también cierta confusión en los países y entre las partes interesadas acerca de las definiciones de beneficios ambientales mundiales y costos incrementales.

Las conclusiones del ERG2 ponen de manifiesto la necesidad de materiales de orientación operacional que comuniquen claramente cómo se definen los beneficios ambientales mundiales en la fase de diseño de los proyectos y cuál es la mejor forma de dar cuenta de ellos y de cuantificarlos en el momento de la conclusión de los proyectos. Para llegar a una mejor comprensión de los costos incrementales en relación con beneficios mundiales determinados y para hacer posible una aplicación coherente de dichos conceptos por los funcionarios de los países y otras partes interesadas de los proyectos, es imprescindible que el FMAM presente información clara y eficaz por escrito. Debería también otorgar gran prioridad a la preparación y distribución de dichos materiales.

Los progresos en esta esfera facilitarán un gran número de otras mejoras en el FMAM, como el progreso de las políticas operacionales, la participación de los países y su iniciativa, la reducción de las complejidades en la tramitación de los proyectos y el fomento de las oportunidades de cofinanciamiento y de asociaciones por parte

del FMAM.

6. Se requieren progresos en la tramitación de los proyectos del FMAM y en la visibilidad de éste mediante la introducción de mejoras en la información y las comunicaciones.

El equipo del ERG2 ha llegado a la conclusión de que deberá ponerse mayor empeño en examinar los procedimientos de tramitación y la gestión de los procesos de examen de los proyectos en el FMAM. Hay oportunidades de reducir el tiempo necesario para la tramitación de los proyectos ordinarios del FMAM, conclusión que es todavía más válida cuando se trata de la tramitación de los proyectos de tamaño mediano. Este último aspecto debe recibir gran prioridad, para que se puedan adoptar medidas correctivas inmediatas.

Además, el equipo del ERG2 considera que el FMAM no tiene la debida visibilidad, ni siquiera en los proyectos que financia por completo. El sitio del FMAM en la Web es un instrumento valioso y eficaz, pero el FMAM no puede contar con que los países miembros satisfagan sus principales necesidades de información utilizando únicamente esta fuente. Es también imprescindible utilizar los productos impresos, los CD-ROM y los medios audiovisuales. La visibilidad del FMAM mejoraría si se prepararan publicaciones de prestigio sobre el medio ambiente mundial, en las que se destacaran las experiencias operacionales y resultados de los proyectos del FMAM.

Las partes interesadas de los países tienen problemas para comprender las metas, objetivos y modalidades operacionales del FMAM, en particular su atención fundamental a los beneficios para el medio ambiente mundial y el financiamiento de los costos incrementales. Unos instrumentos informativos adecuados ayudarían al FMAM a reducir las actuales interpretaciones erróneas y malentendidos acerca del mandato y procesos del FMAM. Una de las principales conclusiones del equipo del ERG2 es que la orientación operacional del FMAM debería pasar de una “cultura de la aprobación” a una cultura de “calidad y resultados”. Una señal visible de esta transformación sería la presentación en los informes anuales

del FMAM, tal como se establece en el Instrumento del FMAM, de los resultados de los proyectos que se pueden observar en las evaluaciones de los proyectos terminados disponibles cada año.

7. La función catalizadora del FMAM debe orientarse mejor mediante la incorporación, cofinanciamiento y reproducción de las actividades financiadas por el FMAM.

El equipo del ERG2 observa que desde el principio se consideró importante que el FMAM se convirtiera en un instrumento eficaz para generar financiamiento de otras fuentes y ayudar a conseguir los objetivos ambientales mundiales. En su Estrategia Operacional se incluye el siguiente principio: “Con el objetivo de maximizar los beneficios para el medio ambiente mundial, el FMAM hará hincapié en su función catalítica y procurará tener un efecto multiplicador en la obtención de financiamiento de otras fuentes”.

El equipo del ERG2 ha observado que los tres OE han

realizado esfuerzos razonables por incorporar las cuestiones ambientales **mundiales** en sus programas operacionales. Los organismos de asistencia para el desarrollo, como el PNUD y el Banco Mundial, han ayudado más eficazmente a los países a dar mayor relieve a las cuestiones ambientales en los diálogos con los países sobre las estrategias, programas y proyectos nacionales de desarrollo. Queda todavía un largo camino que recorrer.

El equipo del ERG2 considera que, por lo que se refiere al cofinanciamiento, el desempeño del FMAM es decididamente modesto. Entre los proyectos terminados, un reducido número de ellos representa la mayor parte del cofinanciamiento generado. Debe buscarse sin falta una definición clara del término “cofinanciamiento”, que permita corregir muchas contradicciones importantes en las bases de datos sobre cofinanciamiento mantenidas por las distintas entidades del FMAM. Los compromisos y esfuerzos de cofinanciamiento deben evaluarse y supervisarse de forma sistemática, por ejemplo, en los informes de terminación, cancelación y evaluación de los proyectos, así como en el proceso interinstitucional para el examen anual de la ejecución de los proyectos. A medida que entre en una nueva fase de desarrollo, con una cartera de proyectos en rápido crecimiento y demandas que superan el financiamiento disponible, el FMAM debe redefinir y aplicar criterios estrictos para el cofinanciamiento en el contexto de las aprobaciones de proyectos.

Aun cuando se consigan mayores éxitos en la integración y en la atracción de cofinanciamiento, el potencial de reproducir los proyectos financiados por el FMAM con otras modalidades operacionales y financieras internacionales reviste gran importancia estratégica. Como los proyectos terminados son todavía pocos, quizá deba pasar algún tiempo antes de que sea posible supervisar y evaluar los efectos de la reproducción. En cualquier caso, esa tarea será siempre difícil porque el FMAM no realiza una supervisión sistemática de los efectos conseguidos con los proyectos. Debería corregirse esa omisión. Para ello, el equipo del ERG2 considera importante que, en relación con cada categoría de proyecto, se intensifiquen y aceleren los procesos de aprendizaje mutuo, sobre todo entre las distintas instituciones.



En cuanto a los fondos fiduciarios, el equipo del ERG2 ha llegado a la conclusión de que representan una mayor continuidad que otras modalidades de financiamiento de proyectos y, por lo tanto, alienta al FMAM a que busque nuevas formas más eficaces de financiar los fondos fiduciarios en las operaciones del FMAM, en paralelo con otras fuentes de financiamiento.

8. Las pequeñas donaciones y los proyectos de tamaño mediano han producido buenos resultados y pueden ser un primer paso eficaz en la programación del FMAM orientada a proyectos futuros de mayor magnitud.

Los proyectos de pequeño y mediano tamaño han conseguido buenos resultados y, en muchas circunstancias, quizá sean la mejor manera de emprender actividades nuevas e innovadoras del FMAM. Estos tipos de financiamiento se adaptan bien no sólo a las actividades de las ONG sino también a los países pequeños, incluidos los pequeños Estados insulares, ya que los proyectos de tamaño mediano pueden ser los más indicados para atender la mayoría de las necesidades relacionadas con sus aspiraciones a contribuir a las convenciones y convenios sobre el medio ambiente mundial.

El equipo del ERG2 ha llegado a la conclusión de que, habida cuenta de las recientes evaluaciones positivas del Programa de Pequeñas Donaciones y de los proyectos de tamaño mediano y la creciente demanda de financiamiento del FMAM, habrá que destinar recursos cada vez mayores a estas dos categorías de financiamiento. Los proyectos de tamaño mediano son muy indicados para comprobar las oportunidades de lo que se puede conseguir con el financiamiento del FMAM, antes de que los nuevos planteamientos se consideren válidos para aplicarse en mayor escala mediante proyectos regulares. Este punto está adquiriendo cada vez mayor importancia desde la perspectiva de la programación, debido al rápido aumento de la demanda de fondos del FMAM.

9. El FMAM debe contar más con el sector privado.

El equipo del ERG2 ha encontrado pruebas alentadoras sobre los esfuerzos del FMAM para recabar la participa-

ción del sector privado en las actividades del FMAM en favor del medio ambiente mundial. No obstante, el equipo considera que muchas oportunidades siguen todavía sin explorar y hay muchos obstáculos que impiden que el FMAM recurra más ampliamente al sector privado en esos proyectos. Hay pruebas evidentes de ello en las esferas de actividad de la capa de ozono y del cambio climático, pero también hay posibilidades desaprovechadas de participación del sector privado en la esfera de la biodiversidad. Este esfuerzo deberá ampliarse a las aguas internacionales y a la degradación de la tierra. El equipo del ERG2 opina que hay poderosas razones para buscar esa participación en escala notablemente mayor. La ratificación por parte del Consejo de una mayor participación del sector privado y la aceptación explícita de los riesgos que ello comporta ayudaría a eliminar las incertidumbres dentro del FMAM. Debería concederse gran prioridad a la formulación de orientaciones claras por parte de la Secretaría del FMAM acerca de las nuevas modalidades, así como a la adquisición para la Secretaría del FMAM de un número considerable mayor de especialistas del sector privado interesados en el medio ambiente mundial.

10. Deben aclararse y, en cierta medida, modificarse las funciones y responsabilidades institucionales de los asociados del FMAM.

El FMAM es un experimento singular de colaboración interinstitucional entre importantes organismos de los sistemas de las Naciones Unidas y de Bretton Woods. Los organismos de desarrollo multilateral no se han caracterizado precisamente por su colaboración mutua en las cuestiones operacionales. El equipo del ERG2 considera que el FMAM es un ejemplo especialmente alentador de cooperación interinstitucional constructiva.

Si bien el sistema del FMAM ha funcionado satisfactoriamente en términos generales, el equipo considera que hay margen para introducir nuevas mejoras específicas en su estructura orgánica y en sus funciones de gestión y dotación de personal.

A medida que el FMAM pase de la cultura de la aprobación a una cultura orientada a los resultados y la calidad,

aumentará la necesidad de reducir la división más bien rígida de la programación entre la Secretaría del FMAM y los OE. Debe buscarse un mejor sistema de colaboración. Un aspecto importante de las comprobaciones y conclusiones del ERG2 es la necesidad de alentar una asociación activa en todas las fases de las actividades operacionales del FMAM, sin merma de las responsabilidades fundamentales de cada miembro en los intervalos específicos del ciclo de los proyectos.

Desde el punto de vista institucional, el FMAM debe considerar algunas cuestiones fundamentales que merecen atención inmediata. Es evidente la necesidad de reforzar la función y capacidad de dotación de personal de la Secretaría. Los esfuerzos por reforzar su capacidad deben orientarse a aclarar las funciones y responsabilidades; mejorar la coordinación, reclutamiento y capacitación del personal, y evaluar la necesidad de nuevos puestos. En primer lugar, deberían adoptarse medidas inmediatas para establecer un equipo de apoyo a los países dentro de la Secretaría. Luego, se procedería a una evaluación atenta de la programación del trabajo y de las repercusiones presupuestarias derivadas de las observaciones y recomendaciones del ERG2.

Los tres OE continuarán asumiendo responsabilidades importantes en el FMAM. Han adquirido una valiosa especialización profesional y técnica, acompañada de un firme compromiso con los objetivos del FMAM. Cada uno de ellos tiene considerable experiencia operacional y, en cuanto equipo, goza de la credibilidad internacional necesaria para realizar las tareas relacionadas con el FMAM y comprender el contexto de desarrollo sostenible dentro del cual deben inscribirse las actividades del FMAM. No obstante, los OE —y su relación con el FMAM— saldrían beneficiados si hubiera garantías a mediano plazo sobre los niveles de financiamiento necesarios para mantener el compromiso institucional y la capacidad de personal, al mismo tiempo que se mantiene la flexibilidad suficiente para que tengan siempre en cuenta las prioridades de los países.

Las nuevas EEEP del FMAM, en virtud de la política de ampliación de oportunidades, aportarán capacidades adicionales, pero deben integrarse cuidadosamente en

el FMAM para que intervengan en esferas de actividad específicas, en las que dispongan de personal técnico y operacional competente.

Las respuestas a los problemas del medio ambiente mundial contemplados por las convenciones y convenios necesitan una sólida base de asesoramiento científico y técnico de fuentes de reconocida solvencia. El STAP desempeña un papel fundamental en este sentido. Hemos observado las mejoras significativas registradas en la relación del STAP con otras partes del FMAM. Su lista de expertos debe analizarse más atentamente para mejorar la forma en que se utiliza y gestiona. Es preciso también evaluar periódicamente los exámenes del STAP, dentro de la evaluación de los proyectos terminados. Sería conveniente que el STAP determinara la forma de mejorar la utilización de expertos científicos y técnicos en los procesos de aprobación y ejecución de los proyectos del FMAM.

El seguimiento y evaluación eficaces son fundamentales para una cultura orientada a la calidad, por su contribución a una mejora permanente. El equipo de seguimiento y evaluación del FMAM ha realizado durante los últimos años un gran número de exámenes y evaluaciones de programas pertinentes acerca de las esferas de actividad del FMAM y de los temas relacionados con ellas. Los resultados han sido de gran utilidad para el ERG2. El seguimiento y evaluación de los proyectos ha continuado siendo responsabilidad exclusiva de los OE. El equipo de seguimiento y evaluación del FMAM debería desempeñar una función estratégica, en asociación con los OE y las EEEP, durante la ejecución de los proyectos. Además, debe reforzar su papel de difusión de la información y los vínculos institucionales con los OE y los centros de coordinación de las operaciones para respaldar y hacer posible la gestión de proyectos y programas adaptables y mejorar constantemente la gestión de la cartera dentro del sistema del FMAM.

Por ello, el equipo del ERG2 considera que el Consejo del FMAM debería adoptar medidas inmediatas para el fortalecimiento institucional del FMAM. Una de las opciones que el Consejo debería examinar en este sentido es dotarle de condición jurídica. La necesidad de refor-

zar el FMAM institucionalmente responde a muchos factores ya mencionados: crecimiento de los programas operacionales; ampliación de las relaciones con las nuevas convenciones y convenios y protocolos; inclusión de los nuevos asociados institucionales, como las siete EEEP, para ayudar a los países que pueden recibir financiamiento del FMAM a conseguir una coordinación interna eficaz y considerar las prioridades del país dentro de las políticas y programas nacionales de desarrollo sostenible, y creciente escasez de fondos del FMAM.

Recomendaciones principales

La asociación del FMAM

Recomendación 1 (Capítulo 7)

El FMAM debería gestionar el logro de beneficios para el medio ambiente mundial iniciando una evolución institucional hacia una cultura basada no ya en las aprobaciones sino en la calidad y en los resultados. Ello debería lograrse mediante un concepto de las asociaciones que amplíe el uso de grupos de trabajo interinstitucionales para abordar las cuestiones programáticas y normativas y que adopte prácticas más amplias de trabajo en equipo para respaldar la ejecución y evaluación de los proyectos.

Recomendación 2 (Capítulo 7)

En respuesta a las preocupaciones formuladas cuando se estableció el FMAM con respecto a la eficiencia en función de los costos, la rendición de cuentas de los servicios ofrecidos y la supervisión de los costos generales, el equipo del ERG2 recomienda dos medidas: i) establecer un conjunto estándar de tareas que deberán ser realizadas por los OE con los recursos procedentes de las cuotas y ii) adoptar un sencillo sistema de pago de cuotas basado en los resultados en que se ofrecerá a los OE dos o tres pagos escalonados a lo largo

del proyecto y vinculados a determinados puntos de referencia de los proyectos.

Recomendación 3 (Capítulo 6)

Cada OE y cada nueva EEEP deberá responsabilizarse de generar fondos adicionales para que los recursos del FMAM tengan un efecto multiplicador. Debería formularse una clara definición del cofinanciamiento y un conjunto de criterios estrictos al respecto para las diferentes categorías de proyectos del FMAM y circunstancias de los países. Debería hacerse hincapié en el monto total de cofinanciamiento adicional que se consideraría como un acuerdo de cofinanciamiento significativo y eficaz para cada proyecto, más que en la cifra del cofinanciamiento previsto de los programas en curso de un organismo y las contribuciones gubernamentales. Los niveles de cofinanciamiento deberán supervisarse y evaluarse anualmente a través del proceso interinstitucional de examen de la ejecución de los proyectos, y evaluarse en los informes finales sobre los proyectos. El seguimiento de la reproducción de las actividades productivas de los proyectos debería establecerse como actividad independiente dentro del FMAM.



Fortalecimiento de la capacidad de los países

Recomendación 4 (Capítulo 5)

El FMAM debería continuar sus actuales esfuerzos por respaldar el desarrollo de la capacidad de los centros de coordinación de las operaciones, las estructuras nacionales de coordinación del FMAM y los talleres de diálogo con los países. Además, el equipo del ERG2 recomienda que la Secretaría del FMAM ayude a potenciar los centros de coordinación de las operaciones ofreciendo mejores servicios de información sobre la situación de los proyectos de la cartera y en ejecución. Con ese fin, el Consejo del FMAM debería asignar financiamiento especial, administrado por la Secretaría del FMAM, para contribuir a la organización de talleres periódicos de examen de la cartera del FMAM en los países, realizados por los centros nacionales de coordinación de las operaciones con participación de los centros de coordinación de la convención o convenio pertinente, los OE y las EEEP. cuestiones operacionales

Recomendación 5 (Capítulo 4)

El FMAM debería plantearse con cautela el financiamiento de posibles nuevas rondas de actividades de apoyo para la misma convención o convenio. Todas esas actividades deben evaluarse para comprobar la eficacia con la que responden a la orientación ofrecida por la convención o convenio y a las necesidades del país. Es importante evaluar el uso de los informes, comunicaciones y programas de acción nacionales dentro de los marcos estratégicos para el programa nacional de desarrollo sostenible de un país y para las actividades de programación y preparación de proyectos del FMAM. En este contexto, el equipo del ERG2 recomienda también que el Consejo del FMAM examine la viabilidad de que cada país informe directamente a cada convención o convenio acerca de la eficacia y resultados de la ayuda del FMAM al país pertinente tanto para las actividades de apoyo como para los proyectos.

Recomendación 6 (Capítulo 4)

En su diálogo con cada convención o convenio, el FMAM debería tratar periódicamente de actualizar y

aclarar las prioridades y compromisos existentes teniendo en cuenta cada nueva serie de orientaciones que reciba.

Recomendación 7 (Capítulo 6)

Para lograr una mejor comprensión de los costos incrementales convenidos y de los beneficios mundiales por parte de los países, el personal de los OE y las nuevas EEEP, en el ERG2 se recomienda que el documento del Consejo de 1996 sobre los costos incrementales (GEF/C.7/Inf.5) se utilice como punto de partida para un grupo de trabajo interinstitucional. Este grupo trataría de vincular los beneficios ambientales mundiales y los costos incrementales en un marco de negociación que los países asociados y el FMAM utilizarían para llegar a un acuerdo sobre dichos costos. Esto se comprobaría en algunos países, y se revisaría teniendo en cuenta la experiencia obtenida, antes de su difusión general como orientación práctica para los centros de coordinación de las operaciones, los OE y el personal de la Secretaría del FMAM.

Recomendación 8 (Capítulo 3)

El FMAM debería examinar y racionalizar el número y objetivos de los programas operacionales teniendo en cuenta las enseñanzas aprendidas, con el fin de garantizar la coherencia y una orientación unificada en la búsqueda de beneficios para el medio ambiente mundial. Además, para garantizar resultados de calidad centrados en los beneficios para el medio ambiente mundial, el equipo del ERG2 recomienda que el FMAM haga un esfuerzo especial por utilizar el análisis científico como fundamento constante para la planificación y ejecución de los nuevos proyectos en todas las esferas de actividad. El análisis de diagnóstico transfronterizo (ADT) debería continuar siendo la base para facilitar acuerdos regionales sobre medidas para conjurar las amenazas a las aguas internacionales y para elaborar programas de acción estratégicos (PAE). El equipo del ERG2 recomienda además que este planteamiento se amplíe a la degradación de la tierra, que se va a convertir en una nueva esfera de actividad.

Recomendación 9 (Capítulo 6)

La Secretaría del FMAM debería organizar un grupo de trabajo interinstitucional con el fin de establecer una

forma eficaz y sistemática de documentar la información sobre las consultas y participación de las partes interesadas, incluida la intervención de las comunidades indígenas, en los proyectos financiados por el FMAM.

Recomendación 10 (Capítulo 6)

El FMAM debería prestar más atención a la sostenibilidad y al potencial de reproducción en el diseño y ejecución de los proyectos. En particular, el equipo del ERG2 recomienda que el FMAM atraiga al sector privado de manera más eficaz en todas las fases del ciclo de los proyectos, lo que significa, entre otras cosas, conseguir que la Secretaría del FMAM cuente con personal especializado suficiente en este terreno. Debería tratar de crear un entorno propicio en que estrategias más específicas y orientadas al mercado y modalidades operacionales más amplias del FMAM permitan la interacción oportuna con el sector privado, lo que podría servir de base para la sostenibilidad a largo plazo de las actividades del FMAM.

Capacidad de la Secretaría del FMAM

Recomendación 11 (Capítulo 7)

El Consejo del FMAM debería comprometerse a reforzar los recursos profesionales y capacidades de gestión de la Secretaría del FMAM en las siguientes áreas fundamentales:

Establecimiento de una unidad independiente (equipo de apoyo a los países) con suficientes conocimientos regionales, dominio de idiomas y competencia para ofrecer a los centros nacionales de coordinación de operaciones, en estrecha colaboración con los OE y las EEEP, orientación eficaz y puntual sobre políticas y procedimientos.

Fortalecimiento de su capacidad para elaborar y comunicar modalidades operacionales que puedan atraer eficazmente al sector privado, entre ellas, el reclutamiento de personal especializado de ese sector y la concertación de cesiones en comisión de servicios de los OE y de la CFI o del sector privado externo.

Solicitud de una iniciativa especial de planificación sobre los recursos humanos, en particular la programación del trabajo y las repercusiones presupuestarias, en relación con las funciones propuestas y crecientes de la Secretaría del FMAM para presentar al Consejo del FMAM recomendaciones más precisas acerca de las necesidades de personal.

Contratación de una revisión externa de los sistemas actuales y necesidades futuras de gestión en la Secretaría del FMAM.

Recomendación 12 (Capítulo 7)

Con el debido respeto a la responsabilidad general de los OE en cuanto a la ejecución y evaluación de los proyectos, el Consejo del FMAM debería reforzar y ampliar las funciones de seguimiento y evaluación del equipo competente del FMAM, para que pueda ejercer una función de asociación provechosa en los exámenes intermedios y en las evaluaciones de los proyectos, en particular ofreciendo asesoramiento sobre los términos de referencia para los exámenes intermedios y las evaluaciones finales de los proyectos, contribuyendo al examen de cada uno de esos informes, analizando y compilando los resultados registrados en las evaluaciones de los proyectos y ofreciendo comentarios pertinentes a todos los asociados del FMAM.

Reforzar la capacidad y estructura institucional del fmam

Recomendación 13 (Capítulo 7)

Con el fin de reforzar el sistema establecido por el FMAM para efectuar aportaciones científicas y tecnológicas, el equipo del ERG2 recomienda que los miembros del STAP se nombren con mandatos escalonados, que se busquen en colaboración con los miembros del STAP posibles mecanismos para mejorar en el FMAM la utilización de los expertos científicos y técnicos de los países y que se recaben del STAP recomendaciones sobre los cambios más indicados para mejorar el sistema de examen de los proyectos y aumentar la utilidad de la lista de expertos.

Recomendación 14 (Capítulo 7)

Para favorecer la evolución del FMAM hacia una cultura institucional orientada a la calidad y a los resultados y para conseguir que se atiendan eficazmente las nuevas demandas planteadas al FMAM, el equipo del ERG2

recomienda que se fortalezca la estructura institucional del FMAM y que, con ese fin, el Consejo del FMAM considere la posibilidad de examinar las opciones disponibles para ello, entre ellas, la de dotar al FMAM de una condición jurídica independiente.

ANEXOS

1. Términos de referencia para el Segundo estudio sobre los resultados globales del FMAM
2. Antecedentes de los miembros del equipo de estudio
3. Metodología para el Segundo estudio sobre los resultados globales del FMAM
4. Grupo de Asesoramiento de Alto Nivel
5. Diez principios operacionales para el desarrollo y la ejecución del programa de trabajo del FMAM
6. Recomendaciones del primer Estudio sobre los resultados globales del FMAM
7. Incorporación en los organismos de ejecución

TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA EL SEGUNDO ESTUDIO SOBRE LOS RESULTADOS GLOBALES DEL FMAM

Antecedentes

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) es un mecanismo financiero que promueve la cooperación internacional y la adopción de medidas encaminadas a proteger el medio ambiente mundial. Las donaciones y los fondos concesionarios que proporciona complementan la asistencia para el desarrollo tradicional, y cubren los gastos adicionales (conocidos también como “costos incrementales convenidos”) en que se incurre cuando un proyecto de desarrollo de alcance nacional, regional o mundial persigue además objetivos para el medio ambiente mundial. El FMAM ha definido cuatro esferas de actividad para sus programas: diversidad biológica, cambio climático, aguas internacionales y agotamiento de la capa de ozono. Se puede también obtener financiamiento del FMAM para los esfuerzos tendentes a detener la degradación de tierras, en la medida en que se relacionen con las cuatro esferas de actividad.

La etapa experimental del FMAM comenzó en 1991. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial Reestructurado (FMAM) entró en funcionamiento en 1994 con un fondo básico de US\$2.000 millones en promesas de contribuciones. En la reposición de recursos de 1998 se efectuaron promesas de contribuciones adicionales por valor de US\$2.750 millones. Los proyectos aprobados han aumentado constantemente a lo largo de los años, y al 30 de junio de 2000 equivalían a alrededor de US\$3.300 millones. Al 31 de diciembre de 1999 los desembolsos acumulativos **ascendían** a US\$938 millones. (Se efectuará la actualización al 30 de junio de 2000).

La dirección del FMAM está en manos de un Consejo, integrado por 32 miembros de países en desarrollo y desarrollados, y de países con economías en transición. Los organismos de ejecución del FMAM son el PNUD, el PNUMA y el Banco Mundial, que actúa también como depositario del FMAM. El Grupo Asesor Científico y Tecnológico (STAP) es un órgano asesor que proporciona asesoramiento científico y técnico.

El FMAM actúa como mecanismo financiero del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Para el desempeño de esta función, el FMAM recibe orientación de la Conferencia de las Partes en el Convenio y en la Convención y es responsable ante ellas. El FMAM también respalda los objetivos de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD). Aunque el FMAM no es un mecanismo financiero del Protocolo de Montreal, sus políticas operacionales relativas al agotamiento de la capa de ozono se ajustan a las del Protocolo y sus enmiendas. En lo referente a la esfera de las aguas internacionales, las políticas operacionales del FMAM toman en cuenta los tratados y las convenciones internacionales pertinentes.

El Estudio sobre los resultados globales del FMAM (ERG1), completado en 1998, fue el primer análisis de los resultados de las operaciones del FMAM reestructurado. En ese estudio no se realizó una evaluación de los resultados a nivel de los proyectos o los programas, pues tal evaluación hubiera sido prematura teniendo en cuenta que se habían completado relativamente pocos proyectos. Por el contrario, el ERG1 se concentró en una gran variedad de temas, entre los que se incluían los siguientes: i) la eficacia del financiamiento y la obtención de inversiones adicionales en beneficio del medio ambiente mundial; ii) las operaciones de cada país; iii) las funciones y relaciones institucionales; iv) los procedimientos del ciclo de los proyectos, y v) las cuestiones relativas a la programación. El ERG1 enriqueció las deliberaciones en ocasión de la reposición de recursos y sentó las bases para algunos de los temas analizados en la primera Asamblea del FMAM que tuvo lugar en abril de 1998 en Nueva Delhi.

Objetivos y alcance del Segundo estudio sobre los resultados globales del FMAM

En el Segundo estudio sobre los resultados globales del FMAM (ERG2)

se evaluará la medida en que el FMAM ha logrado alcanzar o está en vías de alcanzar sus principales objetivos de acuerdo con lo especificado durante la reestructuración en 1994 y las políticas aprobadas posteriormente por el Consejo del FMAM, incluida la política relativa a la participación pública. También se evaluará la Estrategia Operacional y los programas operacionales del FMAM. El ERG2 contribuirá a la tercera reposición de recursos y la segunda Asamblea del FMAM, cuya realización está prevista para 2001-02. El estudio será realizado por un equipo independiente.

El tema principal del ERG2 es la evaluación de los impactos y los resultados¹. En los años transcurridos desde la realización del ERG1, la cartera del FMAM ha madurado lo suficiente como para que el ERG2 abarque los impactos iniciales: se ha completado la ejecución de 30 proyectos y por lo menos otros 135 proyectos regulares se encuentran en ejecución por más de un año. Además, se ha completado o se encuentra en etapa avanzada un gran número de actividades de apoyo y pequeñas donaciones.

Durante los últimos años el FMAM ha llevado a cabo varias evaluaciones y exámenes². En los últimos cinco años se realizaron exámenes anuales de la ejecución de los proyectos. Además, los departamentos de evaluación y los departamentos de asuntos relativos al medio ambiente mundial/FMAM de los organismos de ejecución han completado los exámenes y las evaluaciones de más de 30 proyectos. Las entidades encargadas de ejecutar los proyectos (EEEEP) y las ONG han preparado otros informes. Esos documentos serán suministrados como aportes al ERG2.

El ERG2 versará principalmente sobre los impactos y los otros resultados observados en el marco de las cuatro esferas de actividad y las medidas para combatir la degradación de tierras que abarcan varias esferas. En el estudio también se analizará el modo en que las políticas, las estructuras institucionales y los acuerdos de cooperación han facilitado u obstaculizado los proyectos o los resultados de buena calidad. Los principales temas del ERG2 son cuatro, a saber:

- a) *Resultados operacionales y programáticos.* ¿Cuáles han sido los resultados operacionales y programáticos acumulativos en las cuatro esferas de actividad (cambio climático, diversidad biológica, aguas internacionales y agotamiento de la capa de ozono); como también en las iniciativas para combatir la degradación de tierras relacionadas con las esferas de actividad? ¿Cuál ha sido la función del FMAM en los intentos para detener o atenuar las tendencias negativas en lo referente al medio ambiente mundial?
- b) *Efectos de las políticas del FMAM en los resultados.* ¿Se ajustan las políticas y los programas del FMAM a los objetivos de la CMNUCC y el CDB, y la orientación proporcionada por sus miembros? ¿Las políticas del FMAM guían con eficacia los enfoques, las acciones y las modalidades de respaldo?
- c) *Efectos de la estructura institucional y los procedimientos del FMAM en los resultados.* ¿La estructura institucional y los procedimientos del FMAM permiten que los proyectos se ejecuten en forma oportuna y que se obtengan resultados de alta calidad? ¿Está el FMAM llevando a cabo con eficacia el seguimiento y la evaluación de sus resultados, incorporando en las operaciones las enseñanzas aprendidas y difundiéndolas ampliamente?
- d) *“Protagonismo de los países” y sostenibilidad de los resultados.* ¿Qué se ha logrado en materia de protagonismo de los países, desarrollo institucional y sostenibilidad de los proyectos? ¿Las operaciones del FMAM están bien coordinadas con los asociados gubernamentales y no gubernamentales?

En una etapa preparatoria del ERG2, el equipo de seguimiento y evaluación está coordinando los estudios sobre los programas de cambio climático, diversidad biológica y aguas internacionales, incluidos los componentes conexos de degradación de tierras. Los estudios serán llevados a cabo por consultores independientes y por miembros del personal de la Secretaría del FMAM, los organismos de ejecución (OE) y el STAP. Los estudios permitirán crear bases de datos, recopilar la información pertinente y analizar las experiencias y las enseñan-

zas. Se centrarán en los resultados operacionales y programáticos y se realizarán de acuerdo con el marco de referencia presentado al Consejo en su reunión de mayo de 2000.

Esferas comprendidas en la evaluación

En el rubro “Resultados operacionales y programáticos”, el equipo del ERG2 examinará las observaciones y conclusiones de los estudios pertinentes de los programas y proyectos vigentes (véanse los párrafos 8 y 10) y llevará a cabo evaluaciones complementarias para llegar a una conclusión independiente sobre los resultados y los impactos iniciales del FMAM. Para esta tarea el equipo utilizará los estudios realizados por el FMAM sobre indicadores de programas y enfoques de evaluación. (Apéndices 1 a 3). El equipo también considerará esos resultados en un contexto global y analizará los logros generales alcanzados por el FMAM al respaldar las acciones tendientes a detener o atenuar la degradación del medio ambiente mundial dentro de sus cuatro esferas de actividad. Además, el equipo del ERG2, tomando como base la información por él recopilada y sus propios análisis, tratará los tres temas restantes incluidos en el párrafo 9. En suma, el equipo:

Resultados operacionales y programáticos

- a) Evaluará los efectos y los otros resultados en la esfera de actividad del cambio climático en términos del impulso del mercado de energía renovable y los esfuerzos realizados en el ámbito nacional e internacional para el uso eficiente de la energía (véase el Apéndice 1);
- b) Evaluará los resultados en materia de protección y uso sostenible de los recursos de diversidad biológica (véase el Apéndice 2);
- c) Evaluará los resultados en materia de análisis de diagnóstico, programas de acción y medidas preventivas en el ámbito de las aguas internacionales (véase el Apéndice 3);
- d) Evaluará los efectos y otros resultados en materia de eliminación gradual de las sustancias que agotan la capa de ozono (Ref. GEF/C.14/Inf.6).

- e) Evaluará los resultados de las iniciativas para combatir la degradación de tierras, en el marco del apoyo prestado en las esferas de actividad del cambio climático, la diversidad biológica y las aguas internacionales.

- f) Evaluará los resultados del FMAM en las actividades que abarcan varias esferas.

Sobre la base de las evaluaciones mencionadas en los puntos a) a f), analizará la función general desempeñada por el FMAM en la iniciación y respaldo de las acciones para detener o atenuar la degradación del medio ambiente mundial dentro de sus esferas de responsabilidad.

Efectos de las políticas del FMAM en los resultados

- a) Evaluará si las políticas y los programas del FMAM se ajustan adecuadamente a los objetivos del CDB y de la CMNUCC y la orientación proporcionada por sus miembros. Evaluará la función desempeñada por el FMAM para respaldar los objetivos de la CNUCLD.
- b) Evaluará si las políticas y los programas del FMAM ofrecen una buena orientación para abordar las cuestiones relativas al medio ambiente mundial. Analizará si existen brechas normativas. Determinará si el alcance y el contenido de la cartera vigente son adecuados, incluida la integración de las acciones entre las diversas esferas de actividad.
- c) Evaluará si el FMAM está desempeñando una función estratégica, complementaria y catalizadora frente a sus organismos de ejecución y otras organizaciones, especialmente en términos de facilitar y alentar el financiamiento adicional de los esfuerzos en pos del medio ambiente mundial.
- d) Analizará la función que desempeña el FMAM al establecer políticas, enfoques y tecnologías innovadoras y adecuadas en sus esferas de actividad, además de su participación en la aplicación y la repetición de los métodos viables. Analizará los logros alcanzados por el FMAM al coordinar e integrar la investigación y las evaluaciones científicas y técnicas en la formulación de las

políticas, incluida la integración de los exámenes y el asesoramiento realizado por el Grupo Asesor Científico y Tecnológico (STAP).

e) Evaluará las directrices y prácticas del FMAM para establecer los beneficios a nivel mundial en comparación con los beneficios a nivel local, y la determinación del costo incremental en las cuatro esferas de actividad.

f) Evaluará las asociaciones del FMAM con las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las instituciones académicas. Evaluará la cooperación del FMAM con el sector privado, especialmente debido a la función del sector privado y su aporte en el ámbito de la formulación y aplicación de soluciones para los problemas relativos al medio ambiente mundial.

Efectos de la estructura institucional y los procedimientos del FMAM en los resultados

a) Analizará el impacto que ha tenido la estructura institucional del FMAM y la división de funciones y responsabilidades entre las entidades del FMAM en la tasa de ejecución, el contenido y la calidad de su cartera. Analizará las disposiciones de cooperación y coordinación entre los organismos de ejecución del FMAM, especialmente a nivel nacional. Evaluará el progreso y la puntualidad de la ejecución de las operaciones del FMAM.

b) Considerará el aumento de la cooperación del FMAM en el marco de la ampliación de las oportunidades para las EEEP y la manera en que ello influye en los esfuerzos de programación del FMAM y también en la coordinación entre sus organismos.

c) Analizará si la reciente simplificación del ciclo de proyectos del FMAM y sus otros procedimientos han facilitado la ejecución y la obtención de resultados de buena calidad.

d) Evaluará si la labor de seguimiento y evaluación del FMAM y las medidas para incorporar las enseñanzas aprendidas en las operaciones y comunicarlas al público en general son adecuadas. Examinará el progreso alcanzado en las actividades complementarias del primer Es-

tudio sobre los resultados globales del FMAM.

“Protagonismo de los países” y sostenibilidad de los resultados

a) Evaluará si las operaciones del FMAM están bien integradas en las prioridades y las acciones nacionales relativas al desarrollo y el medio ambiente. Estudiará si las disposiciones de cooperación y coordinación entre la Secretaría del FMAM, los organismos de ejecución y los países receptores han permitido que éstos últimos se identifiquen con los proyectos. Evaluará la eficacia de la coordinación nacional de las medidas del FMAM y el sistema de centros de coordinación del FMAM.

b) Evaluará la eficacia de las medidas de extensión e información del FMAM, incluidos los talleres de diálogo con los países.

c) Evaluará los resultados obtenidos en el fortalecimiento de las capacidades³.

d) Estudiará la participación de los grupos de intereses nacionales o comunitarios, las ONG y el sector privado, en el marco de las políticas de participación pública del FMAM.

e) Haciendo hincapié en los proyectos de alcance mundial y regional (incluidos los proyectos transfronterizos), evaluará si los mecanismos de coordinación con los países, regiones y grupos participantes son adecuados.

f) Evaluará si las actividades financiadas por el FMAM son sostenibles y pueden ser repetidas, o es probable que lo sean, cuando el financiamiento del FMAM llegue a su fin⁴.

Conclusiones y recomendaciones

Presentará al FMAM las conclusiones de los resultados y las recomendaciones.

Ejecución del Segundo estudio sobre los resultados globales del FMAM

El Segundo estudio sobre los resultados globales del FMAM será realizado entre noviembre de 2000 y enero de 2002 por un equipo totalmente independiente. El

Coordinador Superior de Actividades de Seguimiento y Evaluación designará al equipo de acuerdo con los términos de referencia aprobados por el Consejo del FMAM y a través de consultas con el Funcionario Ejecutivo Principal y Presidente del FMAM.

El equipo a cargo del ERG2 consultará a todas las entidades del FMAM y a los asociados colaboradores: un amplio conjunto de países cooperadores, las secretarías de las convenciones y convenios, las EEEP, las ONG, las instituciones académicas y las empresas privadas.

El equipo operará en forma inclusiva y abierta. A fin de lograr que exista transparencia y una buena comunicación con todos los asociados cooperadores, el equipo participará en tres o cuatro consultas que se llevarán a cabo simultáneamente con las reuniones del Consejo y en las correspondientes reuniones internacionales o regionales sobre el medio ambiente. Las organizaciones asociadas y el público en general recibirán información acerca de la puesta en práctica del Estudio a través de la Internet y tendrán oportunidad de proporcionar información pertinente al equipo del ERG2. En el sitio del FMAM en la Web se publicarán los siguientes documentos: el informe inicial, el borrador del informe y el informe final.

Equipo de estudio

El equipo de estudio constará de un grupo básico integrado por entre cinco y siete consultores internacionales y entre 16 y 20 consultores locales. El equipo estará integrado por hombres y mujeres de diversas regiones geográficas.

El jefe del equipo tendrá excelentes conocimientos sobre los problemas del medio ambiente mundial y del desarrollo sostenible y también tendrá amplios conocimientos sobre la formulación de políticas y la gestión y evaluación de proyectos. Dirigirá las actividades principales de la realización del estudio y tendrá la responsabilidad de redactar el informe final en cooperación con otros miembros del equipo.

Los miembros del equipo básico también tendrán buenos conocimientos de los problemas del medio ambiente

mundial y del desarrollo sostenible, la formulación de políticas, la gestión y la evaluación de proyectos. Además, el equipo tendrá experiencia en la evaluación de la función de las instituciones públicas y privadas.

Los miembros de los equipos nacionales o regionales serán contratados para participar en las evaluaciones de las actividades del FMAM en los países. Tendrán competencia general en las mismas esferas que los miembros del equipo internacional, y un buen conocimiento de los problemas del medio ambiente nacional.

Modalidad de trabajo

Los miembros del equipo se familiarizarán con todos los documentos pertinentes y con el material de vigilancia y evaluación disponible. Estudiarán los resultados y las conclusiones de los programas del FMAM y los otros estudios y evaluaciones pertinentes y llevarán a cabo evaluaciones complementarias e independientes.

El equipo preparará un informe inicial que incluirá un plan para la puesta en práctica del estudio. Ese informe contendrá una síntesis de las fuentes de datos.

El equipo se reunirá con todas las entidades del FMAM y sus asociados pertinentes a nivel internacional, regional y nacional, y si correspondiera, a nivel local. El equipo examinará una selección de proyectos a través de exámenes técnicos y visitas sobre el terreno.

Los miembros del equipo de estudio visitarán entre 10 y 12 países, los cuales se seleccionarán atendiendo a los siguientes criterios:

- a) Número de proyectos del FMAM y volumen de los fondos asignados;
- b) Buena representación de los proyectos de las diversas esferas de actividad;
- c) Realización de proyectos innovadores y satisfactorios y menos satisfactorios;
- d) Tiempo que llevan realizándose actividades del FMAM en el país;

- e) Distintos modelos institucionales para responder a las iniciativas del FMAM, y (el Banco Mundial, el PNUD y el PNUMA) ayudarán en la preparación de las evaluaciones sobre los países.
- f) Diferencias geográficas y de otro tipo entre los países. El equipo preparará el Segundo estudio sobre los resultados globales del FMAM, que tendrá entre 60 y 80 páginas, más los apéndices.
- Sobre la base de acuerdos específicos en cada caso, los centros de coordinación nacionales asistidos por las misiones sobre el terreno de los organismos de ejecución

Calendario propuesto

Actividad	Fecha
• Aprobación de los términos de referencia y el presupuesto por el Consejo	Octubre de 2000
• Designación de los miembros del equipo	Septiembre-noviembre de 2000
• Contratación de integrantes del equipo, inicio de las actividades	Noviembre de 2000
• Reuniones del equipo y deliberaciones con la Secretaría del FMAM, los organismos de ejecución, el STAP	Enero de 2001-enero de 2002
• Visitas a los países y reuniones con los principales interesados del FMAM, consultas en el ámbito internacional y regional	Febrero-abril de 2001
• Informe provisional al Consejo del FMAM	A determinar
• Borrador del informe	Octubre de 2001
• Informe final	Enero de 2002

ANTECEDENTES DE LOS MIEMBROS DEL EQUIPO DE ESTUDIO

Leif Christoffersen

Leif E. Christoffersen es Miembro Principal del Center for International Environment and Development Studies (Noragric) de la Universidad de Estudios Agrarios de Noruega, y es presidente de la fundación GRID-Arendal en Noruega, que financia las actividades de información y evaluación del medio ambiente del PNUMA. También se desempeña como presidente del Grupo especializado en utilización sostenible de la Comisión de supervivencia de las especies de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN). Desde 1964 hasta 1992 se desempeñó en el Banco Mundial donde ocupó varios cargos gerenciales relacionados con la agricultura, el desarrollo rural y el medio ambiente. Entre 1987 y 1992 el Sr. Christoffersen presidió la División del Medio Ambiente de la Oficina Regional de África.

James Seyani

James H. Seyani es un especialista en botánica sistemática y biología de la conservación proveniente de Malawi, y se desempeña en la Secretaría del Commonwealth en Londres como oficial principal de programas (diversidad biológica). Ha participado en la formulación de estrategias y planes de acción nacionales sobre diversidad biológica, y en actividades de conservación y utilización sostenible de la biodiversidad en áreas protegidas y tierras públicas, las políticas de acceso, cogestión, taxonomía, bioseguridad, bioprospección, distribución de los beneficios, conocimientos autóctonos y evaluaciones del impacto. El Sr. Seyani tiene amplios conocimientos sobre el Convenio sobre la Diversidad Biológica y fue el primer presidente de su Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico.

Thomas Mathew

Thomas Mathew es presidente de la South Asian Conservation Foundation (SACF), una organización sin fines de lucro con sede en la ciudad de Washington. La fundación financia programas de conservación de tie-

rras en Asia meridional y su fin principal es fortalecer las asociaciones entre el gobierno y las ONG para conservar los hábitats silvestres.

El Sr. Mathew se desempeñó durante 17 años en el Fondo Mundial para la Naturaleza, primero en la India (Secretario General) y luego en los Estados Unidos (Director de Conservación en el Programa para Asia). Se ha desempeñado en el gobierno de la India como especialista principal en medio ambiente, ocupándose de supervisar las evaluaciones del medio ambiente correspondientes a proyectos de desarrollo. En 1980, como jefe de un equipo de investigación que prestaba apoyo a un Comité de Alto Nivel creado por el Primer Ministro de la India, tuvo la responsabilidad de coordinar el plan del gobierno de la India para crear un nuevo Ministerio de Medio Ambiente y Bosques

Ogunlade Davidson

Ogunlade Davidson es un especialista en sistemas energéticos y cambio climático y se desempeña como director ejecutivo del Energy and Development Research Group (EDRC) de la Universidad de El Cabo en Sudáfrica, y como copresidente del Grupo de trabajo 111 (mitigación) del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático. Ha iniciado y administrado un gran número de proyectos con financiamiento internacional y se ha desempeñado como consultor de la UNESCO, ONUDI, OIT, UNECA, PNUD, PNUMA y Banco Mundial, y también de varias instituciones regionales.

El Sr. Davidson es miembro de varias instituciones internacionales de energía e ingeniería y ha sido profesor invitado/científico principal en la Universidad de California (Berkeley), en la Universidad de Princeton y en la Universidad de Gothenburg, entre otras. Además, ha publicado un gran número de estudios sobre energía y cambio climático.

Allen Hammond

Allen Hammond es científico principal y oficial principal de sistemas de información del Instituto de Recursos Mundiales sito en la ciudad de Washington. A nivel de toda la institución, desempeña un papel preponderante en la utilización de métodos analíticos y herramientas de gestión de la información para investigaciones de política, contribuye a dirigir la iniciativa sobre industria digital del Instituto, supervisa la infraestructura de información y comunicaciones electrónicas del Instituto y lleva a cabo investigaciones y redacta informes sobre cuestiones de sostenibilidad a largo plazo. Previamente se desempeñó como director del Program in Resource and Environment Information, director de Strategic Indicator Research Initiative sobre indicadores ambientales, y director editorial de la serie de informes *World Resources*.

El Sr. Hammond también se ha desempeñado como asesor sobre indicadores de la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente para su *Global Environmental Outlook*, y el *Informe sobre el Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

María Concepción Donoso

María Concepción Donoso es una ingeniera hidráulica y oceanográfica que se desempeña actualmente como directora del Centro del Agua para el Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe cuya sede principal está situada en la Ciudad de Panamá. Es experta en ordenación de los recursos hídricos y se ha especializado en los procesos de interacción entre aire, mar y tierra y en el impacto del cambio climático sobre el medio ambiente natural y la sociedad.

A partir de 1987, la Sra. Donoso ha dirigido varias consultorías y ha sido asesora del gobierno de Panamá, la UNESCO, y un gran número de instituciones regiona-

les. Ha integrado varios grupos de estudio y comités en el ámbito regional e internacional, entre los que se incluye el Grupo de especialistas en procesos oceanográficos y clima de IOCARIBE.

John Fargher

John Fargher es un consultor independiente que ha colaborado con un gran número de organismos bilaterales y multilaterales y también con el sector privado. Se ha especializado en la ciencia de los recursos naturales y tiene 21 años de experiencia en economía de los recursos naturales, evaluación del impacto de los recursos naturales y análisis de inversiones para la ordenación integrada de los recursos naturales. Su esfera de especialidad abarca específicamente la evaluación de programas, la gestión participativa para solucionar la degradación de la tierra, cuencas hidrográficas y fluviales y recursos forestales.

El Sr. Fargher ha realizado recientemente evaluaciones de proyectos y programas participativos en Armenia, Australia, China, Indonesia, Sudáfrica y Turquía.

Emma Hooper

Emma Hooper es una consultora independiente en materia de desarrollo social que cuenta con más de 20 años de experiencia en una gran variedad de cuestiones intersectoriales, sociales e institucionales. Colabora en forma habitual con organismos multilaterales y bilaterales y también con el sector privado y ONG. Ha trabajado en Asia meridional y oriental, Oriente Medio y Norte de África, África, América Latina y Europa.

Se ha especializado en política social y formulación de estrategias; la evaluación del impacto social y el análisis de los interesados, que incluyen los problemas de pobreza, equidad y de diferencia entre sexos; los enfoques participativos y de asociación relativos al suministro de infraestructura ambiental; aspectos sociales del desarrollo social, y problemas de desarrollo institucional.

Enfoque global

La primera actividad que realizó el equipo del ERG2 fue verificar los informes sobre el progreso alcanzado en el logro de resultados y los impactos tangibles en el terreno. Nuestras principales fuentes de información fueron cuatro estudios sobre las esferas de actividad y una evaluación externa del programa relativo a la capa de ozono del FMAM. También estudiamos los informes de evaluación de los proyectos terminados y los informes y la documentación de los organismos de ejecución (OE) con respecto a la ejecución de los proyectos. Nos resultó muy útil, además, la serie de reuniones de consulta que se realizaron con los OE y la Secretaría del FMAM.

Otra etapa importante fue el período durante el cual realizamos visitas a varios países en las que se consultó a los interesados en el terreno y se llevaron a cabo conversaciones con los centros de coordinación nacionales, ministerios gubernamentales pertinentes, organismos de ejecución, ONG, asociados del sector privado y otras entidades.

El marco para esta evaluación son los documentos de política del FMAM y especialmente los enunciados de sus programas operacionales. Los resultados de la verificación de los proyectos y los efectos y logros a nivel de cada país se incorporaron en una evaluación estratégica de nivel general que evaluó, en cada esfera de actividad, el efecto acumulativo de la cartera del FMAM: i) en las instituciones, ii) en el proceso, y iii) en relación con cuestiones multisectoriales que incluyen la transparencia, el protagonismo del país, el desarrollo de la capacidad, la participación del sector privado, la innovación y la reproducción, y la participación pública a través de la integración de todos los interesados.

Estudios de programas de las esferas de actividad

A fin de facilitar la labor del equipo del ERG2, el equipo de seguimiento y evaluación del FMAM, con la cooperación de los OE del FMAM, decidió llevar a cabo estudios de programas de las esferas de actividad de la diversidad biológica,

el cambio climático y las aguas internacionales y también de la degradación de tierras. Esos estudios debían proporcionar información y datos sobre la cartera para su análisis por el equipo del ERG2.

Los estudios de programas fueron realizados por equipos multidisciplinarios integrados por personal de la Secretaría del FMAM, de los tres OE y del Grupo Asesor Científico y Tecnológico (STAP), con el apoyo adicional de consultores contratados para realizar estudios detallados en diversas partes de la cartera y también para consolidar toda la información recopilada y los antecedentes preparados.

Los estudios de programas se publican en forma de informes que pueden solicitarse al FMAM y consultarse en: www.gefweb.org/ResultsandImpact/Monitoring_Evaluation/Evaluationstudies/.

Verificación adicional

La verificación de los resultados operacionales se llevó a cabo a través de:

- Un examen de la Estrategia Operacional, los programas operacionales y otros documentos de política del FMAM.
- Cuatro seminarios realizados por el equipo y reuniones informativas complementarias con la Secretaría.
- Diálogo con los centros de coordinación de las operaciones del FMAM y ONG y con los centros de coordinación políticos y de las operaciones.
- Examen de las estructuras institucionales y los procedimientos vigentes
- Consultas en forma simultánea a las reuniones del Consejo y las reuniones pertinentes regionales o internacionales sobre el medio ambiente

- Entrevistas y reuniones en los países con los principales interesados, incluidos funcionarios públicos, centros de coordinación de las operaciones del FMAM, representantes de ONG, centros de coordinación regionales de las ONG, representantes del sector privado, centros de coordinación nacionales del Programa de Pequeñas Donaciones
- Visitas a los sitios de algunos proyectos en los países y reuniones, entrevistas y grupos de discusión integrados por los equipos de ejecución de proyectos del FMAM y los interesados en el proyecto a nivel de la comunidad.

Además, el equipo utilizó una escala de logro de los objetivos a través de las opiniones de los interesados acerca de la participación, el protagonismo del país y los procesos. Toda vez que fue posible y adecuado se solicitó la opinión de los participantes durante las visitas del equipo del ERG2 a los países, obteniéndose información de 161 participantes, cuyos detalles se incluyen en este Anexo.

Visitas a los países y consultas regionales

Entre marzo y mayo de 2001 se obtuvo información complementaria de los organismos de ejecución y los principales interesados durante una serie de visitas a los países y al emplazamiento de algunos proyectos del FMAM a fin de verificar los resultados y los impactos difundidos de los proyectos. También se obtuvo información de los principales asociados a través de seis reuniones regionales que se celebraron en Europa oriental (Rumania), África (Senegal y Nairobi), el Caribe y América Central (Jamaica y México) y Asia y el Pacífico (Bangkok) durante el período de marzo a mayo de 2001.

Proceso para la selección de países

De acuerdo con los términos de referencia el equipo debía visitar entre 10 y 12 países. Luego de realizar intensas consultas con los organismos de ejecución y la Secretaría del FMAM, el equipo propuso un plan de viaje que requería de dos a cuatro integrantes para cada visita y comprendía 11 países. Más adelante se detalla el proceso para la selección de los países.

Se solicitó a la Secretaría del FMAM y los organismos de ejecución que sugirieran cuáles eran los países que de-

bían ser visitados a fin de observar el impacto verificable de los proyectos en el terreno, los proyectos innovadores, y los proyectos satisfactorios e insatisfactorios a partir de los cuales se podrían extraer enseñanzas. El equipo también analizó la cobertura de los estudios sobre programas a fin de evitar la duplicación de actividades.

A continuación, el equipo analizó la cartera de los países con proyectos importantes del FMAM que a) se habían terminado, b) tenían gran experiencia de ejecución en el terreno, o c) brindaban numerosas oportunidades para evaluar el impacto, si lo hubiera, de las actividades del FMAM. Se preparó un cuadro de esas sugerencias que luego fue comparado con las sugerencias efectuadas por cada organismo, y se agregaron las propias evaluaciones del equipo derivadas del estudio de la documentación de los proyectos, los conocimientos adquiridos en el país por los integrantes del equipo y el factor de necesidad de cobertura de todas las regiones, con representación de los países grandes y pequeños.

Luego de estudiar todos los documentos relativos a los proyectos y solicitar sugerencias a los tres organismos de ejecución y a la Secretaría del FMAM, el equipo efectuó con total independencia la selección final de los países y proyectos para sus visitas. Antes de elaborar una lista definitiva, el equipo comprobó cuidadosamente que esas visitas se ajustaran a los criterios especificados en los términos de referencia, a saber: número de proyectos del FMAM y volumen de los fondos asignados, amplia representación de los proyectos en las diversas esferas de actividad, realización de proyectos innovadores y satisfactorios y menos satisfactorios, tiempo que llevan realizándose actividades del FMAM, distintos modelos institucionales para responder a las iniciativas del FMAM, y diferencias geográficas y de otro tipo entre los países.

Ese proceso dio por resultado una lista corta de 15 países, que se analizó con la Secretaría del FMAM, y finalmente el equipo seleccionó 11 países: Argentina, Brasil, China, Jamaica, Jordania, Nepal, Rumania, Samoa, Senegal, Sudáfrica y Uganda. Se realizaron consultas regionales junto con las visitas a Rumania, Senegal y Jamaica; también se realizaron otras tres consultas regionales en Bangkok (Tailandia), Nairobi (Kenya), y la Ciudad de México.

Preparación para las visitas a los países y contratación de consultores locales

Durante las visitas a los países y proyectos previstos, el equipo se esforzó por investigar i) el grado de protagonismo del país en las actividades del FMAM; ii) los vínculos pertinentes entre el reconocimiento nacional y local de los resultados del proyecto y el impacto en la participación del país en la Convención y el Convenio; iii) la eficacia de la participación de los interesados (haciendo referencia específicamente a la política del FMAM en materia de participación pública) y la eficacia operacional del FMAM en el país, y iv) la existencia de una clara comprensión de las modalidades operacionales, programas y políticas del FMAM.

En cada uno de los países seleccionados para las visitas del equipo del ERG2 se encomendó la realización de las siguientes tareas a consultores locales:

- **Preparar y participar en las visitas a los países**, que incluye facilitar y programar reuniones con el gobierno y los principales interesados, acompañar al equipo de estudio durante la visita al país y facilitar las reuniones de los grupos de discusión y las actividades complementarias conexas.
- **Realizar estudios preparatorios**, que incluye recopilar antecedentes de la participación con el sector privado y las actividades en algunas esferas de actividad del FMAM, preparar una síntesis de la cobertura de prensa de los proyectos con financiamiento del FMAM, y realizar un examen de la participación a nivel de cada proyecto.
- **Preparar un documento de información general**, que incluye las modalidades para la interacción institucional entre los centros de coordinación de las operaciones del FMAM y los principales interesados, y la manera en que se relacionan con la Convención y el Convenio.

Visitas a los países

Las visitas a los países y los viajes conexos del equipo del ERG2 se programaron para el período de marzo a mayo de 2001, estableciéndose el siguiente calendario:

Argentina	12 a 16 de marzo
Brasil	19 a 23 de marzo
Sudáfrica	26 a 30 de marzo
Rumania	4 a 13 de abril (además de la consulta regional)
Jordania	9 a 13 de abril
Senegal	16 a 20 de abril (además de la consulta regional)
Jamaica	23 a 27 de abril (además de la consulta regional)
Nepal	7 a 11 de mayo
Uganda	7 a 11 de mayo
China	14 a 18 de mayo
Bangkok	21 a 22 de mayo (únicamente la consulta regional)
Samoa	21 a 25 de mayo

Además de las visitas a los países se realizaron otras seis visitas relacionadas con entidades encargadas de ejecutar los proyectos y con algunos proyectos:

Estambul	26 a 30 de marzo – reunión con la Secretaría para el mar Negro
Hungría	9 a 13 de abril – visita al programa del fondo de cofinanciamiento para la eficiencia energética
Bulgaria	9 a 13 de abril – visita al proyecto sobre una estrategia para la eficiencia energética
Líbano	9 a 13 de abril – visita al proyecto Fortalecimiento de la capacidad nacional y conservación in situ a nivel de comunidades para la protección sostenible de la biodiversidad
PNUMA, Nairobi	30 de abril a 4 de mayo
Kenya y Tanzania	7 a 11 de mayo – visita al Proyecto de gestión ambiental del lago Victoria; el proyecto Control de la contaminación y otras medidas para proteger la

biodiversidad del lago Tanganica, y el proyecto para reducir la pérdida de biodiversidad en las zonas fronterizas de África oriental.

Grupo de Asesoramiento de Alto Nivel

Luego de consultar al Funcionario Ejecutivo Principal del FMAM, el jefe del equipo y el Coordinador Superior de Actividades de Vigilancia y Evaluación del FMAM decidieron designar a un Grupo de Asesoramiento de Alto Nivel para que proporcionara orientación y asesoramiento al equipo del ERG2. Ese Grupo estaba integrado por cinco especialistas de renombre provenientes de Brasil, China, Francia, Japón y Jordania. Los integrantes del Grupo tenían amplia experiencia en las negociaciones relativas al medio ambiente mundial, las convenciones y convenios sobre el medio ambiente y el marco de formulación de políticas relativas a las esferas de actividad del FMAM y las cuestiones multisectoriales.

El Grupo asesoró al equipo del ERG2 sobre la puesta en marcha del estudio de evaluación y le proporcionó orientación, una vez que comenzó a reunir su primer conjunto de resultados, para formular sus conclusiones y recomendaciones.

Organización del estudio: responsabilidades del equipo

Los ocho integrantes del equipo tenían responsabilidades específicas relacionadas con las esferas de actividad y las cuestiones multisectoriales. También participaron activamente en un proceso conjunto de colaboración y consulta para sintetizar los principales resultados de la evaluación y para formular sus conclusiones y recomendaciones generales. El equipo contó con el apoyo administrativo del personal de la Unidad de Actividades de Vigilancia y Evaluación del FMAM y utilizó sus oficinas como principal centro de comunicaciones y contactos.

Dos de los miembros del equipo se dedicaron especialmente a los problemas relacionados con el cambio climático y uno de ellos también se abocó a las cuestiones relativas al agotamiento de la capa de ozono. Otros dos integrantes se dedicaron a los problemas relacionados con la diversidad biológica. Un tercer grupo de dos integrantes abordó las cuestiones relativas a las aguas internacionales y uno de ellos también se ocupó de los

problemas relacionados con la degradación de la tierra. El especialista en desarrollo social y el jefe del equipo del ERG2 se dedicaron especialmente a las cuestiones multisectoriales.

Los integrantes del equipo realizaron cuatro reuniones grupales:

- La primera reunión tuvo lugar durante el seminario inicial del equipo en enero de 2001 en la Secretaría del FMAM
- La segunda, a principios de junio de 2001 después de finalizar las visitas a los países y proyectos y los estudios de la documentación
- La tercera, a principios de agosto de 2001 para formular los primeros resultados y recomendaciones emergentes del estudio
- La cuarta, a mediados de octubre de 2001 para responder a los comentarios efectuados por los organismos de ejecución y la Secretaría del FMAM acerca de las cuestiones de hecho y los detalles.

Organización del estudio: programa de trabajo

El punto de partida para el programa de trabajo del equipo fue verificar los resultados y los impactos declarados de las actividades del FMAM. Las visitas a los países y proyectos se utilizaron para establecer si era posible verificar los resultados y los impactos declarados de los proyectos a nivel de los países y proyectos. A través de visitas a los países y a algunos proyectos se analizaron y comprobaron cuestiones tales como el grado de protagonismo del país, el grado de reconocimiento de los resultados y los efectos, y la eficacia de la participación de los interesados.

Luego de finalizar su plan de viajes, el equipo sintetizó los principales resultados de las visitas a los países y los proyectos y las consultas regionales, los analizó, y comenzó a evaluarlos en el marco de las cuestiones generales programáticas, institucionales y de política que debía abordar.

El programa de trabajo se dividió en las siguientes etapas:

(i)	Etapa inicial Primer seminario del equipo Discussions with partners Discusiones con los asociados Terminación del informe inicial Visita a la sede del PNUMA	Enero de 2001 9 de febrero 23 a 27 de febrero
(ii)	Estudio de la documentación	Febrero-marzo
(iii)	Consulta en la sexta reunión del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico de la Convención sobre la Diversidad Biológica, en Montreal	13 de marzo de 2001
(iv)	Visitas a los países, incluidas las consultas regionales y las visitas a los proyectos	Fines de marzo-mayo
(v)	Evaluación de los resultados de los estudios de los documentos y las visitas a los países Consulta en la reunión del Consejo Consulta con los asociados del FMAM Segundo seminario del equipo	Mayo-junio 10 de mayo Mayo-junio 18 a 29 de junio
(vi)	Formulación de los principales resultados Segundo borrador para la administración del FMAM y los organismos de ejecución Tercer seminario del equipo	Julio 20 de agosto 30 de julio a 5 de agosto
(vii)	Redacción del informe Segundo borrador para la administración del FMAM y los organismos de ejecución Comentarios sobre las referencias a los países propuestas en el informe final	Agosto 20 de agosto
(viii)	Estudio del segundo borrador	21 de agosto a 7 de septiembre
(ix)	Preparación del informe provisional para su presentación en la tercera reunión de reposición de recursos del FMAM	10 a 26 de septiembre
(x)	Presentación en la reunión de reposición de recursos del FMAM en Edimburgo	11 y 12 de octubre
(xi)	Cuarto seminario del equipo	16 a 18 de octubre
(xii)	Borrador final del informe para presentarlo en la reunión del Consejo en diciembre de 2001	11 de noviembre de 2001
(xiii)	Informe final	25 de enero de 2002
(xiv)	Traducción/Publicación	Enero-marzo de 2002

Cuadro 1 Países incluidos en la evaluación del equipo de seguimiento y evaluación del FMAM (ejercicios 1998 – 02)

#	País	ERG1	Experiencia Recogida de los Fondos Fiduciarios Para la Protección de la Biodiversidad	Evaluación Provisional de las Actividades de Apoyo en la Esfera de la Diversidad Biológica	Estudio de las Actividades de Apoyo en la Esfera de Cambio Climático	Disposiciones de los Proyectos que Abarcan a Varios Países	Estudio de los Proyectos Relativos a la Energía Solar Fotovoltaica	Estudio Sobre Programas Relativos a la Diversidad Biológica	Estudio Sobre Programas Relativos a Cambio Climático	Estudio Sobre Programas Relativos a las Aguas Internacionales	Estudio de Proyectos de Tamaño Mediano	ERG2
1	Argentina	■		■				■				■
2	Armenia				■							
3	Azerbaiyán				■							
4	Bangladesh						■		■			
5	Belize			■								
6	Bolivia				■							
7	Brasil	■	■		■					■		■
8	Bulgaria											■
9	Camboya										■	
10	Camerún			■	■							
11	China	■					■		■			■
12	Costa Rica	■										
13	Côte d'Ivoire	■									■	
14	Cuba			■								
15	Ecuador										■	
16	Eritrea			■								
17	Eslovenia										■	
18	Federación de Rusia	■										
19	Filipinas	■		■	■	■		■			■	
20	Gábon			■				■				
21	Ghana						■				■	
22	Guatemala										■	
23	Guinea										■	
24	Honduras				■							
25	Hungría					■			■		■	■
26	India	■		■	■		■					
27	Indonesia	■						■				
28	Jamaica		■									■
29	Jordania	■										■
30	Kenya	■		■		■						■
31	Losotho				■							
32	Libano				■							■
33	Malasia				■							
34	Malawi					■						
35	Malí				■							
36	Mauricio							■				
37	México	■	■	■					■			
38	Namibia									■		
39	Nepal			■								■
40	Pakistán										■	
41	Perú		■					■			■	
42	Polonia	■		■							■	

Cuadro 1 (continued)

#	País	ERG1	Experiencia Recogida de los Fondos Fiduciarios Para la Protección de la Biodiversidad	Evaluación Provisional de las Actividades de Apoyo en la Esfera de la Diversidad Biológica	Estudio de las Actividades de Apoyo en la Esfera de Cambio Climático	Disposiciones de los Proyectos que Abarcan a Varios Países	Estudio de los Proyectos Relativos a la Energía Solar Fotovoltaica	Estudio Sobre Programas Relativos a la Diversidad Biológica	Estudio Sobre Programas Relativos a Cambio Climático	Estudio Sobre Programas Relativos a las Aguas Internacionales	Estudio de Proyectos de Tamaño Mediano	ERG2
43	Regional: Cuenca del Danubio					■						
44	Regional: Estados Árabes			■								
45	Regional: Islas del Caribe				■							
46	Regional: Islas del Pacífico Sur			■	■							
47	Regional: Mar Báltico					■						
48	Regional: Mar Mediterráneo					■						
49	Regional: Árabe de Egipto	■			■				■			
50	Regional: Árabe de Egipto			■								
51	República Centro Africana							■				
52	Rep. del Yemen							■				
53	República Eslovaca		■			■						
54	Rep. Unida de Tanzania					■					■	■
55	Rumania											■
56	Samoa											■
57	Senegal											■
58	Sri Lanka						■	■				
59	Sudáfrica				■							
60	Tailandia								■			
61	Túnez								■			
62	Uganda		■				■				■	■
63	Ucrania			■								
64	Uzbekistán									■		
65	Vietnam	■			■		■				■	
66	Zambia				■							
67	Zimbabwe	■		■								

Información derivada de la escala de logro de los objetivos

El equipo del ERG2 utilizó la escala de logro de los objetivos (ELO) para determinar las opiniones de las partes interesadas acerca de la participación, identificación de los países con los proyectos y los procesos. Toda vez que fue posible y pertinente se solicitó la opinión de los participantes durante las visitas del equipo del ERG2 a los países; se obtuvo información de 161 participantes utilizando las matrices que se indican en este estudio. La información obtenida se sintetiza más adelante detallando por país y por institución interesada.

La ELO es un método de recopilación de datos que se utiliza para sustentar una evaluación. No es una evaluación en sí misma, pero los datos calculados utilizando la escala y las variaciones que se producen en los puntajes a lo largo del tiempo pueden ser evaluados. Se trata de un método fácil de utilizar. El equipo del ERG2 lo eligió porque permitía que los participantes en las visitas a los países efectuaran un aporte tangible a la evaluación de los resultados globales del FMAM.

Por lo general, este método se utiliza en la evaluación participativa de los resultados intangibles de un proyecto, por ejemplo, en los sectores del medio ambiente y la salud. Se basa en la programación neurolingüística (PNL), que se funda en la idea de que *para poder llegar a una parte, se debe saber adonde se desea ir*. Debido a ello es ideal para la evaluación de los datos y los resultados cualitativos: por

ejemplo, la participación de los interesados, los procesos institucionales y la identificación de los países con los proyectos.

En la ELO se utiliza un marco de matrices que permite comparar el “nivel de resultados” (por ejemplo, el grado de éxito del FMAM) con los “objetivos” fijados. Los términos “objetivos” y “resultados” se utilizan para referirse especialmente a los marcos de inversión. En teoría, la inversión sujeta a evaluación debe contener un marco lógico que establece claramente la relación entre la intervención, los resultados, las consecuencias y los objetivos de inversiones específicas o relativas al programa.

Antes de comenzar la tarea debe haber un enunciado que especifique los resultados previstos para cada objetivo, lo cual hace que sea similar a crear puntos de referencia basados en el grado actual de entendimiento y el rendimiento previsto de una inversión.

La verdadera ventaja de la ELO es que permite efectuar estimaciones óptimas de los resultados previstos en forma *consciente*, en lugar de implícita. Ello se debe, en parte, a que los interesados en el proyecto proporcionan sus ideas conscientes y, en parte, a que las expectativas implícitas actuales cambiarán a lo largo del tiempo aunque no se esté consciente de ese cambio. También permite que las instituciones consideren cuáles son los objetivos que *realmente esperan alcanzar para esa inversión o esa parte del programa*.

Datos de la ELO para el ERG2 — Síntesis del país

Protagonismo de los países	Frecencia del puntaje de la escala					n
	1	2	3	4	5	
África Oriental	2	5	4	29	14	54
Europe Oriental	1	0	0	2	0	3
Jamaica	0	1	2	0	0	3
América Latina	4	0	2	20	7	33
Rumania	3	3	3	2	1	12
Samoa	0	3	0	1	0	4
Senegal	6	4	5	12	9	36
Frecuencia total	16	16	16	66	31	145

Datos de la ELO para el ERG2 — Síntesis Institucional

Protagonismo de los países	Frecencia del puntaje de la escala					n
	1	2	3	4	5	
Gobierno	0	3	4	10	3	20
ONG	8	3	5	0	4	20
EEEP	5	8	4	42	17	76
Participante del proyecto	1	1	3	12	6	23
Beneficiario del proyecto	2	1	0	2	1	6
Otros	0	0	0	0	0	0
Frecuencia total	16	16	16	66	31	145

Participación	Frecencia del puntaje de la escala					n
	1	2	3	4	5	
África Oriental	0	3	14	23	14	54
Europe Oriental	0	1	2	0	0	3
Jamaica	0	2	2	0	0	4
América Latina	1	6	6	27	7	47
Rumania	0	6	3	4	0	13
Samoa	0	0	9	2	0	11
Senegal	1	11	4	4	9	29
Frecuencia total	2	29	40	60	30	161

Participación	Frecencia del puntaje de la escala						n
	Peor que lo previsto		De acuerdo con lo previsto		Mejor que lo previsto		
Gobierno	0	1	2	6	4		13
ONG	0	18	7	8	2		35
EEEP	0	5	18	28	18		69
Participante del proyecto	1	3	12	16	5		37
Beneficiario del proyecto	1	2	1	2	1		7
Otros	0	0	0	0	0		0
Frecuencia total	2	29	40	60	30		161

Procesos	Frecencia del puntaje de la escala					n
	1	2	3	4	5	
África Oriental	0	0	0	0	0	0
Europe Oriental	0	0	0	0	0	0
Jamaica	1	3	0	0	0	4
América Latina	1	0	1	0	1	3
Rumania	0	3	4	3	2	12
Samoa	0	4	0	0	0	4
Senegal	14	8	3	1	4	30
Frecuencia total	16	18	8	4	7	53

Procesos	Frecencia del puntaje de la escala					n
	1	2	3	4	5	
Gobierno	2	3	2	3	4	14
ONG	12	7	2	1	0	22
EEEP	0	8	3	0	2	13
Participante del proyecto	2	0	1	0	1	4
Beneficiario del proyecto	0	0	0	0	0	0
Otros	0	0	0	0	0	0
Frecuencia total	16	18	8	4	7	53

Datos de la ELO para el ERG2 — Síntesis de tendencia: Países

Protagonismo de los países	% de distribución del puntaje de la escala					n
	1	2	3	4	5	
África Oriental	3.7%	9.3%	7.4%	53.7%	25.9%	1
Europa Oriental	33.3%	0.0%	0.0%	66.7%	0.0%	1
Jamaica	0.0%	33.3%	66.7%	0.0%	0.0%	1
América Latina	12.1%	0.0%	6.1%	60.6%	21.2%	1
Rumania	25.0%	25.0%	25.0%	16.7%	8.3%	1
Samoa	0.0%	75.0%	0.0%	25.0%	0.0%	1
Senegal	16.7%	11.1%	13.9%	33.3%	25.0%	1
% de distribución del total	11.0%	11.0%	11.0%	45.5%	21.4%	100.0%

Participación	% de distribución del puntaje de la escala					n
	1	2	3	4	5	
África Oriental	0.0%	5.6%	25.9%	42.6%	25.9%	1
Europa Oriental	0.0%	33.3%	66.7%	0.0%	0.0%	1
Jamaica	0.0%	50.0%	50.0%	0.0%	0.0%	1
América Latina	2.1%	12.8%	12.8%	57.4%	14.9%	1
Rumania	0.0%	46.2%	23.1%	30.8%	0.0%	1
Samoa	0.0%	0.0%	81.8%	18.2%	0.0%	1
Senegal	3.4%	37.9%	13.8%	13.8%	31.0%	1
% de distribución del total	1.2%	18.0%	24.8%	37.3%	18.6%	100.0%

Procesos	% de distribución del puntaje de la escala					n
	1	2	3	4	5	
África Oriental	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0
Europa Oriental	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0
Jamaica	25.0%	75.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1
América Latina	33.3%	0.0%	33.3%	0.0%	33.3%	1
Rumania	0.0%	25.0%	33.3%	25.0%	16.7%	1
Samoa	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1
Senegal	46.7%	26.7%	10.0%	3.3%	13.3%	1
Frecuencia Total	30.2%	34.0%	15.1%	7.5%	13.2%	100.0%

	Peor que lo previsto		De acuerdo con lo previsto		Mejor que lo previsto	
Protagonismo de los países	11.0%	11.0%	11.0%	45.5%	21.4%	100.0%
Participación	1.2%	18.0%	24.8%	37.3%	18.6%	100.0%
Procesos	30.2%	34.0%	15.1%	7.5%	13.2%	100.0%

Hisham Khatib

World Energy Council
PO Box 925387
Amán, Jordania
Fax: 962 6 5698556
Teléfono: 962 6 5621532
Correo electrónico: khatib@nets.com.jo

Zhang Kunmin

China Council for International Cooperation on
Environment and Development
No. 115, Xizhimennei Nanxiaojie
Beijing, 100035 China
Fax: 86 10 66126793/66151762
Correo electrónico: Zhangkunmin@hotmail.com

Jose Goldemberg

Universidade de São Paulo
Av. Prof. Almeida Prado 925
São Paulo, 05508-900 Brasil
Fax: 55 11 3818 5056
Teléfono: 55 11 3818 5053
Correo electrónico: Goldemb@iee.usp.br

Akiko Domoto

Akamon Abitashion No. 805
5-29-13 Hongo, Bunkyo-ku
Tokio 113-0033, Japón
Fax: 81 3 35068085

Corinne Lepage

40, rue de Monceau
F-75008 París, Francia
Teléfono : (33) 1 56 59 29 59
Fax : (33) 1 56 59 29 39
Correo electrónico: paris@huglo-lepage.com

DIEZ PRINCIPIOS OPERACIONALES PARA EL DESARROLLO Y LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE TRABAJO DEL FMAM

1. Para los propósitos de los mecanismos financieros para la aplicación del Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el FMAM funcionará bajo la dirección de las Conferencias de las Partes, ante las cuales deberá rendir cuentas³. Para los fines del financiamiento de las actividades relativas al agotamiento de la capa de ozono, las políticas operacionales del FMAM serán coherentes con las del Protocolo de Montreal sobre las sustancias que agotan la capa de ozono y sus enmiendas.
2. El FMAM proporcionará financiamiento nuevo y adicional, en la forma de donaciones y en condiciones concesionarias, a fin de cubrir el costo adicional convenido de las medidas necesarias para lograr beneficios convenidos para el medio ambiente mundial.
3. El FMAM velará por la eficacia en función de los costos de sus actividades a fin de maximizar los beneficios para el medio ambiente mundial.
4. El FMAM financiará proyectos impulsados por los países sobre la base de las prioridades nacionales encaminadas a apoyar el desarrollo sostenible, según lo identificado en el contexto de los programas nacionales.
5. El FMAM mantendrá la flexibilidad suficiente para responder a la evolución de las circunstancias, incluida la orientación cambiante de las Conferencias de las Partes y la experiencia obtenida de las actividades de seguimiento y evaluación.
6. En los proyectos del FMAM se dispondrá lo necesario para permitir el libre acceso a toda la información que no tenga carácter confidencial.
7. En los proyectos del FMAM se dispondrá lo necesario para que se consulte con los beneficiarios y los grupos de personas afectadas, y para que éstos participen cuando corresponda.
8. Los proyectos del FMAM se ajustarán a los requisitos de admisibilidad establecidos en el párrafo 9 del Instrumento Constitutivo del FMAM.
9. Con el objetivo de maximizar los beneficios para el medio ambiente mundial, el FMAM hará hincapié en su función catalítica y procurará tener un efecto multiplicador en la obtención de financiamiento de otras fuentes.
10. El FMAM velará por que sus programas y proyectos sean vigilados y evaluados regularmente.

Programas operacionales del FMAM

El FMAM proporciona donaciones a través de 13 programas operacionales (PO), de los cuales 12 reflejan sus principales esferas de actividad: cinco en la esfera de la diversidad biológica, cuatro en cambio climático, y tres en aguas internacionales. El Programa Operacional No. 12 (Gestión integrada de los ecosistemas) comprende proyectos multisectoriales que se ocupan de la ordenación de ecosistemas optimizando los servicios en esa esfera: ecológicos, sociales y económicos. Esos servicios abarcan la diversidad biológica, el secuestro de carbono, conservación de tierras y aguas, producción de alimentos, niveles de vida viables, y la producción de bienes y servicios comercializables. Los proyectos para combatir el agotamiento de la capa de ozono no han sido incluidos como programas operacionales múltiples.

Diversidad biológica

PO No. 1	Ecosistemas áridos y semiáridos
PO No. 2	Ecosistemas costeros, marinos y de agua dulce
PO No. 3	Ecosistemas forestales
PO No. 4	Ecosistemas montañosos
PO No. 13	Conservación y uso sostenible de la diversidad biológica importante para la agricultura

Cambio climático

PO No. 5	Eliminación de obstáculos al uso eficiente y a la conservación de la energía
PO No. 6	Promoción de la utilización de la energía renovable mediante la eliminación de los obstáculos y la reducción de los costos de ejecución
PO No. 7	Reducción de los costos a largo plazo de las tecnologías de aprovechamiento de energías que producen escasas emisiones de gases de efecto invernadero
PO No. 11	Promoción de sistemas de transporte ecológicamente sostenibles

Aguas internacionales

PO No. 8	Masas de agua
PO No. 9	Programa operacional integrado sobre tierras y aguas que abarca esferas de actividad múltiples
PO No. 10	Contaminantes

Esfera multisectorial

PO No. 12	Gestión integrada de los ecosistemas
-----------	--------------------------------------

RECOMENDACIONES DEL PRIMER ESTUDIO SOBRE LOS RESULTADOS GLOBALES DEL FMAM

Primera recomendación prioritaria: el sistema de centros de coordinación

Para que los centros de coordinación de operaciones puedan promover más eficazmente en sus países las cuestiones relacionadas con el FMAM, la Secretaría y los organismos de ejecución del FMAM deberían ampliar el actual formato de los seminarios de preparación de proyectos haciendo que los centros de coordinación intervinieran lo más posible en la planificación y ejecución y prestando cada vez mayor atención a las funciones de coordinación y difusión de la información de los centros de coordinación de operaciones.

El FMAM debería proporcionar recursos para la traducción de los documentos básicos del FMAM a las lenguas locales de los países que solicitaran esos documentos traducidos.

Progreso

Respondiendo directamente a la primera recomendación prioritaria, en mayo de 1999 el Consejo aprobó un proyecto para financiar 50 talleres de diálogo con los países. Los talleres están destinados a fomentar la identificación de los países con los proyectos, facilitar la coordinación nacional y aumentar el interés mediante el diálogo directo con los países sobre el FMAM y las prioridades nacionales a través de talleres participativos debidamente orientados. El principal objetivo de los talleres es facilitar el diálogo grupal entre los participantes y el FMAM y sus organismos de ejecución, las Secretarías de la Convención y del Convenio y el STAP. Los talleres son eficaces, pues permiten que el FMAM:

- Suministre información sobre el FMAM a un amplio espectro de interlocutores nacionales. La información incluirá: su estructura de gobierno y su misión, estrategia, políticas y procedimientos;
- Facilite las aportaciones de los interesados nacionales a las prioridades nacionales y la difusión de la información sobre las mismas, incluidos los esfuerzos de coordinación nacional, para lograr que las

prioridades nacionales estén plenamente reflejadas en la asistencia del FMAM, y

- Proporcione información práctica acerca de cómo se puede tener acceso a los recursos del FMAM y cómo se deben proponer, preparar y ejecutar las actividades cofinanciadas por el FMAM.

En el período comprendido entre abril de 2000 y marzo de 2001 el FMAM llevó a cabo 17 talleres de diálogo con los países: Sudáfrica (4 a 7 de abril de 2000), Viet Nam (25 a 29 de abril de 2000), Uzbekistán (5 a 8 de junio de 2000), República Árabe de Egipto (26 a 28 de junio de 2000), Nigeria (18 a 21 de julio de 2000), Argelia (24 a 26 de julio de 2000), seminario subregional en el Caribe⁵ (8 a 11 de agosto de 2000), Filipinas (22 a 25 de agosto de 2000), Malawi (3 a 6 de octubre de 2000), República Unida de Tanzania (6 a 9 de noviembre de 2000), Sri Lanka (7 a 10 de noviembre de 2000), seminario subregional en el Caribe⁶ (5 a 8 de diciembre de 2000), Cuba (12 a 15 de diciembre de 2000), Azerbaiyán (30 de enero a 2 de febrero de 2001), Túnez (20 a 23 de febrero de 2001), Bolivia (6 a 9 de marzo de 2001) y Camboya (13 a 16 de marzo de 2001). Durante el período, 27 países participaron en 15 talleres nacionales y dos subregionales. En promedio, se realiza un taller cada tres semanas desde que comenzaron a impartirse.

Los participantes de todos los talleres representaban a una gran variedad de interesados, a saber: representantes del gobierno, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas, comunidades científicas, organizaciones donantes, el sector privado y los medios de comunicación, además de especialistas pertenecientes a la Secretaría del FMAM y sus tres organismos de ejecución. En promedio, aproximadamente 90 participantes nacionales asistieron a cada taller y, a la fecha, más de 1.500 participantes asistieron a 17 talleres de diálogo con los países.

Los resultados de las evaluaciones de los talleres son alentadores y señalan que los diversos interesados consideraron que los talleres alcanzaron o superaron los objetivos previamente reseñados. Los talleres proporcionan una plataforma excepcional para que los países participen en un diálogo amplio con el FMAM y sus organismos de ejecución con el fin de aclarar la función del FMAM como asociado y lograr que las prioridades nacionales estén plenamente reflejadas en la asistencia del FMAM.

Hasta marzo de 2001, 95 países habían ofrecido organizar talleres. El comité directivo de los talleres de diálogo con los países del FMAM evalúa esas ofertas utilizando criterios que incluyen: la ratificación del Convenio y la Convención; la inexistencia de seminarios previos de sensibilización acerca del FMAM; la eficacia en función de los costos; la inexistencia de una sólida cartera del FMAM; la importancia de los intereses en una o más esferas de actividad; la presentación de informes nacionales sobre diversidad biológica o comunicaciones nacionales sobre cambio climático, y el equilibrio regional.

En su reunión de mayo de 1999, el Consejo aprobó actividades y recursos financieros conexos destinados a fortalecer la coordinación a nivel de los países, de acuerdo con lo propuesto en el documento GEF/C.13/13, *Constituencies and Assistance for Council Level Coordination*. En mayo de 2000 la Secretaría del FMAM informó las medidas que se habían adoptado para proporcionar el financiamiento aprobado a los centros de coordinación a través de las oficinas exteriores de los organismos de ejecución (GEF/C.15/Inf.8).

Las actas del seminario sobre Prácticas recomendadas para la coordinación a nivel nacional, que se llevó a cabo el 14 y 15 de mayo de 2000, ya han sido publicadas y se distribuirán a todos los centros nacionales de coordinación y también a los centros nacionales de coordinación del Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Segunda recomendación prioritaria: Actividades de comunicación y extensión

El Consejo del FMAM debería autorizar y financiar en forma satisfac-

toria la elaboración de una estrategia de divulgación y comunicaciones del FMAM dirigida a sus múltiples grupos de interés, en particular los centros de coordinación y entidades gubernamentales pertinentes, las ONG y la sociedad civil, los medios de comunicación y el sector privado. Esta estrategia debería basarse en materiales sencillos y de fácil comprensión en que se explicara qué es el FMAM y cómo funciona, y debería prever la distribución de los documentos básicos del FMAM en los idiomas locales. Esta estrategia debería coordinarse con la ampliación de los seminarios de preparación de proyectos.

Progreso

En el presupuesto del FMAM para el ejercicio de 2000 se efectuaron provisiones para financiar la estrategia de comunicación y extensión. El financiamiento constante de la estrategia está previsto en el plan de actividades del FMAM para los ejercicios de 2001 al 2003 (GEF/C.14/9) y se incluyó en el presupuesto del FMAM para el ejercicio de 2001 (GEF/C.15/5) y en su presupuesto propuesto para el ejercicio de 2002 (GEF/C.17/11). En el documento GEF/C.17.11 se incluye un breve informe sobre las actividades de comunicación y extensión del ejercicio de 2001. En la reunión del Consejo de mayo de 2001 también se estudiaron propuestas para ampliar las actividades de comunicación y extensión del FMAM relativas a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (GEF/C.17.9) y la Segunda Asamblea del FMAM (GEF/C.17.10).

Tercera recomendación prioritaria: incorporación sistemática por parte de los organismos de ejecución

El Banco Mundial debería adoptar metas transparentes y cuantificables para integrar en sus operaciones ordinarias los objetivos del medio ambiente mundial, en particular los relacionados con 1) los incentivos ofrecidos al personal; 2) el nivel de financiamiento y/o número de proyectos conexos del FMAM; 3) el nivel de financiamiento y/o número de proyectos relacionados con el medio ambiente mundial en su cartera ordinaria de préstamos, y 4) la integración en sus estudios sectoriales y en el proceso de las estrategias de asistencia a los países. Además, el Banco Mundial debería informar periódicamente al FMAM y a la opinión pública sobre los progresos conseguidos en el logro de esos objetivos.

El Banco Mundial debería iniciar una transición desde su actual función de financiamiento de préstamos para proyectos de energía convencional hacia un nuevo papel de financiamiento de tecnologías sostenibles

de generación de energía.

El Banco Mundial debería asignar más recursos financieros al programa de superposición de objetivos de alcance mundial con el fin de garantizar una dotación de personal suficiente para un nivel notablemente mayor de integración del medio ambiente mundial en los estudios sectoriales y en las estrategias de asistencia a los países.

La CFI debería mantener una base de datos de sus proyectos con repercusiones positivas para el medio ambiente mundial, de manera que en el futuro se pueda evaluar su incorporación sistemática de las cuestiones del medio ambiente mundial.

El PNUD debería establecer un sistema de seguimiento de proyectos y componentes relacionados con las esferas de actividad del FMAM y fijar metas públicas y cuantificables en relación con los siguientes aspectos: 1) nivel de financiamiento y/o número de proyectos financiados con recursos básicos y relacionados con la conservación de la diversidad, la energía alternativa y las aguas internacionales; 2) número y/o financiamiento total de proyectos conexos del FMAM, y 3) marcos de cooperación con los países (CCF). Debería informar periódicamente al FMAM y a la opinión pública sobre el avance logrado en la consecución de estas metas. Además, en la preparación de los CCF, debería examinar la posibilidad de incluir como objetivo expreso el establecimiento de vínculos entre los posibles proyectos del FMAM y los financiados con recursos básicos.

El PNUMA debería diseñar un sistema de incentivos para el personal, que incluyera al menos una revisión de los criterios de evaluación de manera que se tuviera debidamente en cuenta su labor en relación con el FMAM.

La Secretaría del FMAM y el PNUMA deberían dedicar más tiempo y recursos de personal a las consultas en las fases iniciales no sólo en Washington sino también en Nairobi, para garantizar que todo el personal de los programas del PNUMA recibiera orientación adecuada para formular propuestas del FMAM.

Progreso

El plan de actividades presentado en la reunión del Consejo en diciembre de 1999 (GEF/C.14/9) incluía indicadores que serían utilizados regularmente para evaluar el grado de compromiso de los organismos de ejecución con el FMAM.

En la reunión de diciembre de 1999 se presentó el informe: “World Bank Group Progress Report on the Preparation of an Environment Strategy” (GEF/C.14/3). En la reunión del Consejo en mayo de 1999 el PNUD presentó el documento: “Integrating GEF-Related Global Environment Objectives into UNDP Managed Programs and Operations. An Action Plan (GEF/C.14/4).

En la reunión del Consejo en mayo de 2000 el PNUMA presentó los documentos: “Interim Report of the UNEP Executive Director on the Implementation of the UNEP/GEF Strategic Partnership Activities”, GEF/C.15Inf. 5, e “Implementation of the Action Plan on the Complementarity between the Activities undertaken by UNEP and the GEF and its Programme of Work”. (GEF/C.15/Inf. 15).

La documentación presentada en la reunión del Consejo en mayo de 2001 incluyó un nuevo documento sobre World Bank Environment Strategy (GEF/G.17/Inf.15) que reseña los esfuerzos realizados para incorporar las cuestiones del medio ambiente mundial en las operaciones del Banco Mundial.

Cuarta recomendación prioritaria: monopolio de los organismos de ejecución

El Consejo del FMAM debería emprender un estudio sobre las ventajas e inconvenientes de distintos métodos que permitieran a nuevas organizaciones proponer proyectos del FMAM directamente a la Secretaría y asumir la responsabilidad directa de los mismos.

Progreso

En la reunión de mayo de 1999 el Consejo aprobó el método propuesto en el documento GEF/C.13/3, *Expanded Opportunities for Executing Agencies*, para la participación de los bancos regionales de desarrollo en la preparación y ejecución de los proyectos del FMAM. El Consejo ha señalado que este método también beneficiará a la FAO y la ONUDI. En la reunión del Consejo en mayo de 2000 el FMAM presentó el documento: “Progress Report on Expanded Opportunities for Executing Agencies (GEF/C.15/4). En la reunión de mayo de 2001 el Consejo estudió la propuesta titulada *Criteria for the Expansion of Opportunities for Executing Agencies* (GEF/C.17/13), además de una propuesta para incluir al Fondo Internacional de

Desarrollo Agrícola (FIDA) entre los organismos que se benefician de este método.

Quinta recomendación prioritaria: costos incrementales

Un grupo de trabajo que represente a la Secretaría del FMAM y a los organismos de ejecución debería preparar, en consulta con las secretarías de la Convención y el Convenio, comunicaciones y directrices más sencillas y claras para los funcionarios de los países en desarrollo sobre los cálculos de los costos incrementales, así como una estrategia para favorecer la participación en el proceso de estimación de dichos costos.

Progreso

En la reunión de diciembre de 1999 el FMAM presentó un informe sobre el costo incremental (GEF/C.14/5). Además, como parte de sus esfuerzos constantes en este tema, la Secretaría del FMAM, en colaboración con el grupo de estudio sobre costos incrementales (en el que también participan los organismos de ejecución y las secretarías del Convenio y la Convención) ha contratado recientemente a un nuevo consultor para que lleve a cabo un estudio de las opciones creativas para la aplicación del principio de los costos incrementales. El costo incremental es también uno de los temas tratados en el Segundo estudio sobre los resultados globales (ERG2) del FMAM.

Sexta recomendación prioritaria: sector privado

La Secretaría y los organismos de ejecución del FMAM deberían promover la participación de sus asociaciones empresariales y bancarias y movilizar el financiamiento de empresas financieras del sector privado, como bancos, compañías de seguros y fondos de pensiones. Para atraer el interés del sector privado en sus proyectos, el FMAM debería tener en cuenta el “riesgo incremental” de los proyectos en que podría participar el sector privado como medio de determinar el monto de sus donaciones.

El FMAM debería tratar de identificar y aplicar métodos para reducir el riesgo que entraña la participación en sus proyectos para los inversionistas privados, como, por ejemplo, la utilización de sus fondos para proporcionar garantías de préstamos.

Progreso

Se han logrado avances significativos en la tarea de incluir en el programa de trabajo del FMAM muchos proyectos nuevos con participación del sector privado. El sector privado desempeña generalmente la función de

proveedor de tecnología, bienes y servicios. La adjudicación se realiza a través de licitaciones públicas en las que el sector privado responde a las solicitudes de propuestas o cofinancia componentes específicos de los proyectos o actividades.

En el programa de trabajo de mayo de 2001, un buen ejemplo fue el proyecto sobre *Uso eficiente de la energía en Croacia*, que se ocupará de dos obstáculos específicos al uso eficiente de la energía en el país (la falta de desarrollo y financiamiento de los proyectos y la falta de capacidad y conocimientos técnicos) a través de la creación de una empresa pública de servicios eléctricos respaldada por una combinación innovadora de mecanismos de financiamiento: un préstamo del BIRF para el aprendizaje y la innovación, una donación contingente del FMAM, una garantía parcial de riesgo crediticio emitida por el FMAM y una donación de asistencia técnica del FMAM (véase GEF/C.17/7).

El proyecto de *Desarrollo de energía eólica en China* es uno de los proyectos aprobados recientemente que cuenta con una importante participación del sector privado. En este proyecto se utiliza un préstamo contingente financiado por el FMAM para eliminar los principales obstáculos a las inversiones en energía eólica en China: los altos costos de transacción de las inversiones iniciales en algunas regiones y los riesgos percibidos con respecto al rendimiento tecnológico.

Séptima recomendación prioritaria: examen por el consejo del FMAM

El Consejo del FMAM debería examinar atentamente la posibilidad de delegar a la Secretaría del FMAM el segundo examen de propuestas de proyectos.

Progreso

El Consejo analizó el documento GEF/C.12/9, *Streamlining the Project Cycle* en su reunión de octubre de 1998. A fin de acelerar el ciclo de los proyectos, el Consejo resolvió que para la aprobación de los programas de trabajo, con la excepción de algunos proyectos concertados, el Funcionario Ejecutivo Principal estaría autorizado a aprobar los documentos de los proyectos sin que fuera necesario esperar un análisis de cuatro semanas de duración por

los miembros del Consejo⁷. Las medidas para dar cumplimiento a esta recomendación han concluido.

Otras recomendaciones efectuadas en el estudio sobre los resultados globales del FMAM

Octava recomendación

El Consejo del FMAM debería examinar la necesidad de una definición clara de financiamiento “nuevo y adicional” para el FMAM, incluidos los indicadores que deberían utilizarse para medir la adicionalidad de los recursos.

Los países donantes deberían considerar la posibilidad de separar las partidas presupuestarias destinadas a la cooperación para el desarrollo de las partidas presupuestarias destinadas a la adopción de medidas beneficiosas para el medio ambiente en los países en desarrollo y a las contribuciones al FMAM.

Progreso

En el documento GEF/C.12/7 presentado en la reunión del Consejo de octubre de 1998 se instó al Consejo a analizar esta cuestión y recomendar las actividades complementarias que podría realizar cada país donante y la comunidad internacional, incluida la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) y/o el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE. El Consejo no efectuó recomendación alguna después de tratar la cuestión. Actualmente no se prevé adoptar ninguna otra medida con respecto a esta recomendación.

Novena recomendación

El FMAM debería examinar y comparar periódicamente su propia cartera y sus proyectos en tramitación con los de otras instituciones para asegurarse de que proporciona recursos adicionales importantes o tiene una ventaja comparativa con respecto a otras instituciones que ayudan a financiar las mismas actividades. A este respecto, se debería prestar especial atención al apoyo del FMAM a proyectos relativos a la energía solar fotovoltaica, el alumbrado eficiente y los fondos fiduciarios para la protección de la biodiversidad.

El FMAM debería colaborar con la OCDE y otras instituciones internacionales apropiadas para asegurar que se recojan y pongan a disposición del público datos comparables y dignos de confianza sobre las medidas de financiamiento para proteger el medio ambiente mundial, incluso

datos sobre distintos tipos de proyectos.

Progreso

Con respecto a la recomendación 9 a), se ha llevado a cabo una evaluación de los fondos fiduciarios para la protección de la biodiversidad que incluyó un estudio de las funciones comparativas del FMAM y de otros donantes en cuanto al respaldo de estos mecanismos⁸. El año pasado también se realizó un estudio de la experiencia adquirida a través de los proyectos relativos a la energía solar fotovoltaica que incluyó actividades financiadas por los principales organismos multilaterales y bilaterales⁹. Entre el 25 y el 28 de septiembre de 2000, alrededor de 100 personas de 17 países en desarrollo, 11 países desarrollados y las principales organizaciones multilaterales se reunieron en Marrakech (Marruecos), para analizar los programas gubernamentales, las iniciativas privadas y las oportunidades para fomentar la generación de electricidad fotovoltaica en los países en desarrollo que se están aplicando actualmente y que se podrían aplicar en el futuro. A través de una combinación de sesiones plenarias y pequeños grupos de estudio, los participantes, cuyas especialidades abarcaban todos los aspectos del mercado fotovoltaico, analizaron y debatieron las cuestiones cruciales relacionadas con el crecimiento y el éxito de los mercados fotovoltaicos en los países en desarrollo. En el seminario se llegó a la conclusión de que el FMAM podía fomentar y aplicar experimentalmente modelos comerciales viables; contribuir a la distribución del riesgo; fomentar políticas racionales de electrificación rural; recomendar a los gobiernos que presten apoyo a la energía fotovoltaica, y respaldar los segmentos del mercado fotovoltaico que contribuirán al desarrollo de la infraestructura.

Con respecto a la recomendación 9 b), el FMAM ha sido el primero en formular y aplicar una iniciativa de difusión e intercambio de información entre las instituciones internacionales relacionadas con inversiones en el medio ambiente mundial. En marzo de 2001 los representantes de 15 organismos de financiamiento y desarrollo, y la Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica participaron en un seminario de difusión de información organizado por el FMAM, en colaboración con el PNUMA, a fin de

analizar las estrategias y los mecanismos para mejorar el acceso general a la información sobre las actividades de inversión y de proyectos relativas al medio ambiente financiadas y ejecutadas por diversas organizaciones donantes. Las organizaciones participantes instaron al FMAM a tomar la delantera en la formulación y la ampliación de esta iniciativa a fin de abarcar la mayor cantidad posible de organismos de financiamiento y de desarrollo.

Décima recomendación

El FMAM debería adoptar una definición rigurosa de “obtención de recursos adicionales” que sólo abarque el financiamiento complementario de tipo corriente, y que se prevea que generará beneficios para el medio ambiente mundial. Debería aplicar esta definición en el informe trimestral sobre sus operaciones y en otros documentos pertinentes. Los organismos de ejecución deberían aplicar esta definición más estricta en sus propias bases de datos y en sus informes sobre el cofinanciamiento de proyectos del FMAM.

Una vez que se haya adquirido suficiente experiencia en la ejecución de proyectos del FMAM, el Coordinador Superior de Actividades de Seguimiento y Evaluación del FMAM debería encargar un estudio en que se examinaran las posibilidades de repetir proyectos de la cartera del FMAM en otros casos o circunstancias.

Progreso

Una de las principales recomendaciones efectuadas en el Examen de la ejecución de los proyectos, 1998 fue que el FMAM debería adoptar una definición más amplia de “obtención de recursos adicionales” para sus programas y proyectos que refleje los recursos financieros (durante la etapa del diseño y la ejecución) y las acciones catalizadas por las actividades del FMAM. Luego de analizar detalladamente esta cuestión, la Secretaría decidió que la expresión “obtención de recursos adicionales” se continuaría utilizando para referirse a los recursos financieros adicionales. No obstante, el FMAM prestará más atención a su función catalizadora a través de los “efectos de demostración” y la “reproducción”.

Con respecto a la recomendación 10 b), se ha incluido una evaluación de la posibilidad de repetir proyectos del FMAM en el programa de trabajo indicativo de seguimiento y evaluación de la Secretaría para los ejercicios de 2000-02. Este aspecto forma parte de los estudios

sobre programas en los que se evalúan los resultados de los programas del FMAM por esfera de actividad (véase GEF/C.17/Inf.4-6).

Undécima recomendación

El Consejo del FMAM debería adoptar una política, paralela a la que se aplica a la participación de los interesados, con el objeto de fomentar una mayor utilización de consultores locales y regionales en los proyectos, alentar una combinación apropiada de expertos locales y extranjeros en los proyectos del FMAM, y asegurar una mayor participación del gobierno receptor en la preselección, confección de listas finales y selección definitiva de los consultores para los proyectos.

Progreso

A través de la asociación estratégica con el PNUMA para movilizar a la comunidad científica y técnica, el FMAM podrá fomentar la mayor participación de los especialistas locales y regionales en los proyectos. Se espera, además, que a través de las asociaciones ampliadas el FMAM utilizará en mayor medida las aptitudes nacionales y regionales. En la instrucción administrativa para la totalidad de las Naciones Unidas (ST/AI/1999/7) relativa a los consultores y a los contratistas individuales, emitida en agosto de 1999, se hace hincapié en que se debe efectuar la selección de los consultores a partir de la mayor base geográfica posible. Tanto el PNUD como el PNUMA se rigen por esas directrices normativas. De acuerdo con los informes del PNUMA, durante 1999-2000 alrededor del 45% de los consultores contratados para proyectos del FMAM administrados por la oficina principal del PNUMA provenían de países en desarrollo. Esa cifra sería mucho más alta si se tomaran en cuenta los proyectos del PNUMA/FMAM ejecutados en el ámbito nacional, pues la mayoría de los consultores contratados para esos proyectos son locales.

Las políticas y procedimientos del Banco Mundial para seleccionar, contratar y supervisar a los consultores están delineadas en el documento titulado: "Normas: Selección y Contratación de Consultores por Prestatarios del Banco Mundial". Los clientes del Banco contratan consultores para una gran variedad de actividades a fin de complementar su capacidad en esas esferas. De acuerdo con las Normas del Banco, el cliente debe preparar y ejecutar los proyectos, y por lo tanto seleccionar a los consultores, adjudicar

car y, posteriormente, administrar el contrato. El Banco Mundial fomenta el desarrollo y la contratación de consultores nacionales en sus países miembros en desarrollo. Siempre que sea posible, el Banco suele contratar consultores locales para la formulación y ejecución de proyectos debido a que su contratación es más eficaz en función de los costos y ellos tienen un conocimiento más amplio de la situación del país. Además, la preparación de las donaciones y los proyectos se suele llevar a cabo en el país.

Duodécima recomendación

La Secretaría del FMAM debería colaborar con los organismos de ejecución a fin de elaborar indicadores cuantitativos y cualitativos de participación eficaz de los interesados en las distintas etapas del ciclo de los proyectos del FMAM y de documentar las prácticas óptimas de participación de los interesados, desglosadas por esfera de actividad.

Progreso

En el documento modelo del FMAM titulado *Designing Public Involvement Activities in GEF-Financed Projects* se proporciona orientación práctica para aumentar la participación de los interesados durante el ciclo del proyecto. El estudio hace hincapié en lograr que exista coherencia entre la documentación de todos los organismos de ejecución, en la que se deben describir las consultas realizadas o previstas de los interesados y también los mecanismos incorporados para la participación a largo plazo en la adopción de las decisiones y las operaciones del proyecto. También insiste en que el financiamiento de esas actividades se debe incluir en el presupuesto del proyecto. Se están formulando indicadores de la efectiva participación de los interesados, que se están probando en algunos proyectos. Además, con la coordinación de la Unidad de Actividades de Seguimiento y Evaluación del FMAM, los exámenes de los estudios sobre programas, los estudios especiales y las notas sobre la experiencia del FMAM contienen ejemplos de la participación activa de los interesados en el diseño y la ejecución de los proyectos. Con respecto a la participación de la población vulnerable en los proyectos, el FMAM publicó un folleto en septiembre de 2000 (*¿Qué clase de mundo? El FMAM vela por todas las generaciones*) que contiene las prácticas recomendadas para abordar los problemas de género, edad y cultura (comunidades indígenas). En los estudios sobre

programas realizados en el ejercicio de 2001 también se analizó la participación de los interesados (véase GEF/C.17/Inf.4-7).

Decimotercera recomendación

En la descripción de los riesgos de los proyectos, contenida en el formulario de presentación de éstos, se debería solicitar la identificación de toda política específica o actividad económica sectorial que pueda condicionar negativamente los resultados de los proyectos, así como las medidas que deberían adoptarse para reducir los riesgos para el éxito del proyecto como consecuencia de esas políticas y actividades.

El FMAM debería adoptar una política en virtud de la cual los organismos de ejecución tuvieran que obtener, como condición previa a la ejecución, compromisos claros y formales de los gobiernos de los países receptores acerca de las políticas y actividades sectoriales que representarían un riesgo para los proyectos.

Progreso

Como se señala en el documento GEF/C.12/7, no es necesario adoptar otras medidas para poner en práctica esta recomendación. Se ha solicitado a los organismos de ejecución que hagan referencia explícita a esas políticas, actividades y pasos en los datos básicos de los proyectos. En el Examen de la ejecución de los proyectos, 2000 (GEF/C.17/8) se prestó especial atención a la manera en que se identificaron y vigilaron en los proyectos en ejecución del FMAM los riesgos internos y externos relacionados con cuestiones políticas, económicas o institucionales que repercuten en el resultado de los mismos. El tratamiento de esta recomendación ha concluido.

Decimocuarta recomendación

La Secretaría del FMAM y los organismos de ejecución deberían exigir que las propuestas de proyectos contuvieran una evaluación más minuciosa de las opciones existentes para lograr su sostenibilidad financiera.

La Secretaría del FMAM y los organismos de ejecución deberían fomentar un uso más amplio de los fondos fiduciarios para la biodiversidad, a fin de contribuir a asegurar el financiamiento continuado de los proyectos relacionados con esa esfera de actividad. Los organismos de ejecución deberían mantener su empeño en ejercer un elevado efecto multiplicador atrayendo otras fuentes de capital para los fondos fiduciarios.

Los organismos de ejecución deberían establecer plazos más largos para llevar a cabo los proyectos —por ejemplo, entre cinco y siete años en vez de entre tres y cinco— en aquellos casos en que los patrocinadores de los proyectos pudieran demostrar que habría que contar con más tiempo para ejecutar el proyecto y hacer patente su viabilidad a quienes pudieran financiarlo en el futuro.

Progreso

Con respecto a la recomendación 14 a), la sostenibilidad financiera es uno de los puntos principales del examen de las propuestas de proyectos. Durante la preparación del programa de trabajo, la Secretaría del FMAM establece ejemplos de diseño de proyectos que permiten lograr la sostenibilidad financiera. La experiencia colectiva adquirida en esta esfera será comunicada a los organismos de ejecución a fin de que los futuros diseños incorporen las prácticas recomendadas especificadas. Además, el equipo de seguimiento y evaluación realizó un examen temático sobre el logro de la sostenibilidad de la conservación de la diversidad biológica¹⁰.

En lo referente a la recomendación 14 b), la evaluación de la experiencia recogida a través de los fondos fiduciarios para la conservación permitió recomendar que el FMAM orientara nuevo financiamiento hacia esos fondos¹¹.

Con respecto a la recomendación 14 c), una de las principales conclusiones del Examen de la ejecución de los proyectos de 1998 y de 1999 fue la necesidad de aplicar métodos para abordar los problemas relativos al medio ambiente mundial a plazo más largo y más flexibles que los previstos en los instrumentos que se utilizan actualmente en los proyectos. En muchos casos es necesario un método gradual que establezca puntos de referencia firmes para avanzar de una etapa a otra, y asegure que se recibirá financiamiento durante 10 años o más si se cumplen esos puntos de referencia.

Las propuestas de proyectos que se reciben actualmente tienen en general períodos de ejecución más largos que los tres a cinco años usuales para la ejecución de los proyectos realizado previamente. Además, el Banco Mundial está utilizando en su cartera del FMAM el préstamo adaptable para programas a través del cual proporciona financiamiento a largo plazo (10 a 15 años). El PNUD

está estudiando la posibilidad de utilizar métodos similares.

El FMAM está formulando enfoques programáticos a fin de lograr que el impacto en el medio ambiente mundial sea más amplio y sostenible a través de la integración y la asimilación de los objetivos relativos al medio ambiente mundial en las estrategias y los planes nacionales por medio de asociaciones con el país.

Decimoquinta recomendación

El FMAM debería mostrar mayor iniciativa en sus relaciones con la Convención y el Convenio y, en consulta con los organismos de ejecución, debería preparar solicitudes más detalladas de orientación sobre las cuestiones en que ésta pudiera resultar de mayor utilidad.

La Secretaría del FMAM, los organismos de ejecución y las secretarías de la Convención y el Convenio deberían emprender un examen sistemático de las actividades de apoyo antes del final de 1998 para determinar el mayor o menor éxito de los proyectos, analizar las razones por las que fracasaron algunos y analizar posibles respuestas normativas y programáticas al problema.

Progreso

El FMAM sigue colaborando y obrando recíprocamente en materia de políticas operacionales y operaciones tanto durante las Conferencias de las Partes del Convenio y de la Convención y las reuniones de sus organismos regionales y subsidiarios, como en el período entre unas y otras. La Secretaría del FMAM se reúne regularmente con las secretarías de la Convención y del Convenio para analizar los temas de interés mutuo, y éstas participan habitualmente en los exámenes de las propuestas de proyectos del FMAM y en las reuniones del Comité de Operaciones del FMAM.

La Asociación Estratégica del PNUD y la Secretaría del FMAM sobre la Iniciativa de desarrollo de la capacidad estableció mecanismos por los cuales se consultaba regularmente a las Conferencias de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica y de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y a los organismos subsidiarios. La Iniciativa de desarrollo de la capacidad se ha completado y se presentó un informe al Consejo en el documento titulado *Elementos de cola-*

boración estratégica y un marco para las actividades del FMAM para fomentar la capacidad en cuestiones relativas al medio ambiente mundial (GEF/C.17/6).

El equipo de seguimiento y evaluación del FMAM ha realizado un estudio sobre las actividades de apoyo a la conservación de la diversidad biológica (presentado a la decimocuarta reunión del Consejo en el documento GEF/C.14/11). En 2000 completó el examen de las actividades de apoyo relativas al cambio climático y lo presentó al Consejo (GEF/C.16/10). Los estudios se llevaron a cabo en consulta con las secretarías de la Convención y del Convenio.

Decimosexta recomendación

El Consejo debería establecer un mandato nuevo y mejor orientado para el STAP, habida cuenta del cambio producido en las necesidades del FMAM y de la experiencia del STAP durante el FMAM-1.

Progreso

El programa de trabajo del recientemente reformulado Grupo Asesor Científico y Tecnológico (STAP) se ha centrado marcadamente en las prioridades que surgen en el contexto del plan de actividades del FMAM. Como se señala en el documento GEF/C.12/7, no se considera necesario modificar el mandato del STAP. El tratamiento de esta recomendación ha concluido.

Decimoséptima recomendación

Para alentar la adhesión constante del Banco Mundial a su ciclo de proyectos simplificado, la Secretaría del FMAM debería autorizar a los organismos de ejecución a proponer una escala de estimaciones cuando se presentara el proyecto por primera vez, en el supuesto de que luego se presentaría y sometería a aprobación una estimación definitiva.

Progreso

Como se señala en el documento GEF/C.12/7, se considera que las directrices y las prácticas vigentes son adecuadas. El tratamiento de esta recomendación ha concluido.

Decimooctava recomendación

El Consejo del FMAM debería autorizar a la Secretaría y a los organismos de ejecución del FMAM, en consulta con la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, a realizar un estudio oficial para identi-

ficar, dentro de cada programa operacional en la esfera de la diversidad biológica, los ecosistemas y los tipos de ecosistemas que deberían revestir la mayor prioridad para el FMAM en función de un conjunto de criterios convenidos, con inclusión de los especificados en la Estrategia Operacional.

Progreso

Como se señala en el documento GEF/C.12/7, la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica tiene la responsabilidad de establecer las prioridades referentes a los programas en la esfera de la diversidad biológica. Un estudio oficial de los ecosistemas prioritarios no es compatible con el enfoque del FMAM que establece que los proyectos deben ser emprendidos por iniciativa de los países. En el estudio sobre programas de la esfera de la diversidad biológica (GEF/C.17/Inf.4) se realiza una evaluación de la cartera del FMAM de acuerdo con la cobertura de los tipos de ecosistemas. El tratamiento de esta recomendación ha concluido.

Decimonovena recomendación

La Secretaría del FMAM debería solicitar a las ONG y a otras entidades bilaterales y multilaterales de todo el mundo información sobre proyectos exitosos de uso sostenible de la diversidad biológica, para luego compilarla y difundirla a los organismos de ejecución y a las entidades coordinadoras de los países receptores.

Progreso

La información sobre proyectos satisfactorios de uso sostenible de la diversidad biológica fue compilada y luego difundida a un amplio espectro de lectores a través de diversos medios de comunicación, entre los que se incluyeron documentos de seguimiento y evaluación como, por ejemplo, el Informe sobre los resultados de los proyectos del FMAM. En *Impacto rápido, perspectivas prometedoras*, la edición especial del informe anual del FMAM 1998, se incluyó una breve descripción de varios proyectos sobre diversidad biológica que proporcionaron conocimientos útiles sobre el uso sostenible y la conservación. Esa publicación se distribuyó ampliamente en tres idiomas. Un estudio posterior realizado a fin de identificar ejemplos de los principales proyectos para la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible incluyó una breve descripción de siete proyectos satisfactorios del FMAM correspondientes a las cuatro esferas de activi-

dad. En el Examen de la ejecución de los proyectos, 2000 (GEF/C.17/8) también se identificaron los proyectos en los que se había logrado establecer un vínculo entre la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y las mejoras en el bienestar de los interesados.

Otras recomendaciones extraídas de las recomendaciones sobre políticas para el segundo período de reposición de recursos

En la segunda recomendación sobre políticas, se solicitó a la Secretaría que "...se profundizara la formulación de la estrategia de asignación de los recursos del FMAM a fin de maximizar los impactos a nivel mundial y la eficacia de las operaciones, y para lograr que la formulación de amplios 'indicadores de resultados' revista alta prioridad".

En la cuarta recomendación sobre políticas se solicitó que "...se fortaleciera la función de seguimiento y evaluación de la Secretaría proporcionando capacidad adicional para la evaluación independiente y para la urgente formulación de indicadores de resultados...".

Progreso

El año pasado la Secretaría del FMAM, sus organismos de ejecución y el STAP colaboraron en la formulación de

indicadores para los programas del FMAM sobre cambio climático y diversidad biológica. La comprobación de los indicadores se llevó a cabo durante la ejecución de los estudios sobre programas (GEF/C.16/Inf. 4-5). Los indicadores relativos al cambio climático fueron muy útiles pero los relativos a la diversidad biológica fueron menos satisfactorios. En el programa de trabajo de seguimiento y evaluación para el ejercicio de 2002 se ha propuesto que se efectúe una revisión de los indicadores correspondientes a los programas sobre diversidad biológica. También se ha propuesto que se formulen indicadores para las cuestiones relativas a las aguas internacionales y la degradación de la tierra en cuanto se relacionen con los programas del FMAM.

En mayo de 1999 se incorporó un nuevo miembro al equipo de seguimiento y evaluación del FMAM. Los organismos de ejecución y el STAP han incrementado su participación en las actividades de seguimiento y evaluación del FMAM durante los últimos años.

INCORPORACIÓN EN LOS ORGANISMOS DE EJECUCIÓN

Banco Mundial

(Fuente: Making Sustainable Commitments: An Environment Strategy for the World Bank. GEF/C.17/Inf. 15, mayo de 2001)

La estrategia ambiental fija un horizonte para las medidas del Banco Mundial referentes a cuestiones relativas al medio ambiente. Se basa en la idea de que para aliviar la pobreza, el objetivo principal del Banco, es esencial solucionar los problemas relativos al medio ambiente y gestionar en forma sostenible los recursos naturales. La estrategia ambiental se fundamenta en tres razones:

- *Aprender y aplicar las enseñanzas.* La estrategia se basa en las enseñanzas aprendidas durante la última década a partir de nuestras propias medidas y de las medidas ajenas. Su fin es internalizar más eficazmente esas enseñanzas y acelerar el progreso hacia la integración del medio ambiente y el desarrollo.
- *Adaptarse a un mundo cambiante.* Varias tendencias (la globalización, la mayor participación del sector privado y la sociedad civil, los rápidos avances tecnológicos) están cambiando el mundo. El Banco también ha cambiado. Ha reafirmado su compromiso de reducir la pobreza, ha adoptado un enfoque del desarrollo de abajo hacia arriba orientado a los clientes y está comenzando a aplicar nuevos métodos de financiamiento. Nuestra labor sobre el medio ambiente también se deberá adaptar a esos cambios.
- *Profundizar nuestro compromiso.* Hasta la fecha, y con excesiva frecuencia, las cuestiones relativas al medio ambiente han sido tratadas por un grupo especializado pequeño, lo cual, evidentemente, no es suficiente. Para que los efectos sean importantes y perdurables debemos lograr que los problemas relativos al medio ambiente estén incorporados en todas las actividades del Banco. (Página xii, versión en inglés)

La estrategia establece tres objetivos interrelacionados: mejorar la calidad de vida; mejorar las perspectivas de crecimiento y su calidad, y proteger el patrimonio común de la humanidad.

Proteger la calidad del patrimonio común regional y mundial. La búsqueda de soluciones debe trascender los países individuales. El deterioro de la calidad del patrimonio común regional y mundial constituye una amenaza para muchos países en desarrollo, que podrían verse envueltos en disputas por los recursos que comparten con otros, por ejemplo, cuando la provisión de agua es escasa, y seguramente soportarán los peores efectos del cambio climático. Un programa relativo al medio ambiente orientado a la reducción de la pobreza deberá incluir intervenciones para proteger el patrimonio natural de la humanidad que estén dirigidas específicamente a beneficiar a los países en desarrollo y las comunidades locales. El Banco ha tomado la iniciativa en la búsqueda de soluciones a los problemas mundiales. Cuando corresponda, procuraremos compensar a los países a través del FMAM y otros mecanismos especiales de financiamiento por los costos incrementales que deban asumir para proteger el patrimonio común de la humanidad. (Página xiv, versión en inglés)

Incorporar el medio ambiente mundial en el diálogo con los países

El progreso constante en la incorporación de los objetivos relativos al medio ambiente mundial en cada proyecto depende de que el medio ambiente y su dimensión mundial sean incorporados correctamente en el diálogo con los países. Los avances logrados en ese aspecto no han sido parejos. El análisis de las estrategias de asistencia a los países finalizado en el ejercicio de 1999 señaló que un número limitado abordaba las cuestiones relativas al medio ambiente local que tenían incidencia mundial y que las actividades del FMAM estaban identificadas con claridad pero sólo estaban vinculadas estratégicamente en forma parcial a los objetivos de la estra-

tegia de asistencia al país. Salvo unas pocas excepciones dignas de mención, en esas estrategias no se tenía en cuenta que el Banco podía ayudar a los países a asumir sus responsabilidades en el marco de las convenciones y convenios relativos al medio ambiente mundial.

Aunque las políticas operacionales y las estrategias sectoriales tienen en cuenta ampliamente los objetivos relativos al medio ambiente mundial, los instrumentos analíticos y las aptitudes para medir las externalidades mundiales y comprender sus vinculaciones con el desarrollo nacional sostenible y con la pobreza no son suficientes. Es necesario mejorar las actividades sectoriales orientadas al medio ambiente mundial y las vinculaciones con las prioridades locales para suministrar información al diálogo con el país. (Páginas 28 y 29, versión en inglés)

Los cambios en el ámbito del banco

Los renovados esfuerzos para luchar contra la pobreza, la necesidad de dar respuestas ante los rápidos cambios del contexto mundial y las enseñanzas recogidas en materia de eficacia de la ayuda para el desarrollo señalan que es necesario aumentar los esfuerzos para centrarse en las necesidades y las aspiraciones de los países clientes prestando apoyo al crecimiento de base amplia, las iniciativas de abajo hacia arriba, la apertura y las asociaciones con los interesados afectados por las decisiones en materia de desarrollo. Esos principios están expresados en el Marco Integral de Desarrollo (MID).

El Marco brinda la oportunidad de abordar integralmente los desafíos planteados por el medio ambiente al catalizar las iniciativas locales, adoptar una perspectiva a largo plazo del desarrollo y centrarse en las estrategias coordinadas entre los asociados para el desarrollo. (Página 30, versión en inglés)

Proteger la calidad del patrimonio común regional y mundial

La degradación de los recursos naturales regionales y mundiales puede restringir el desarrollo económico y suele afectar desproporcionadamente a los países en desarrollo y a los pobres.

...el Banco ha aceptado el mandato de ayudar a los países clientes a cumplir los objetivos de las convenciones y convenios internacionales sobre el medio ambiente y los protocolos conexos, incluidos los convenios sobre cambio climático, ozono y diversidad biológica. El Banco proporciona esa asistencia en cumplimiento de su función como organismo de ejecución para los mecanismos de financiamiento de esas convenciones y convenios, incluido el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal. Al avanzar hacia la aplicación de la estrategia ambiental, mantenemos nuestro compromiso de cumplir con esas obligaciones. En forma similar, a través de nuestra constante labor en el marco del Fondo tipo para reducir las emisiones de carbono y otros programas en ejecución podremos ayudar a los países clientes a prepararse para participar eficazmente en el Convenio sobre el Cambio Climático, y en los mercados del carbono propuestos a través de instrumentos tales como el mecanismo para un desarrollo limpio y la iniciativa de aplicación conjunta establecidos en el marco del Protocolo de Kyoto.

Reconociendo que existe una potencial sinergia entre la gestión del medio ambiente mundial, regional y local, nos esforzaremos por mejorar la calidad del patrimonio común regional y mundial, especialmente a través de intervenciones que proporcionen beneficios locales a los países en desarrollo de forma simultánea. La experiencia que hemos recogido demuestra que las intervenciones con objetivos relativos al medio ambiente mundial sólo son eficaces cuando los programas toman en cuenta las necesidades de desarrollo, las prioridades locales y las limitaciones de los países y las comunidades. Para trascender la complementariedad entre los beneficios nacionales y los mundiales será necesario que la comunidad mundial y sus mecanismos de financiamiento, el FMAM y el Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal otorguen una compensación. (Páginas 38 y 39, versión en inglés)

PNUD

(Fuente: Integrating GEF-Related Global Environmental Objectives into UNDP Managed Programmes and Operations: An Action Plan. GEF/C.13/4. Marzo de 1999)

En la reunión de la Asamblea del FMAM en abril de 1998 se solicitó a los organismos de ejecución que “fomentaran medidas para lograr beneficios relativos al medio ambiente mundial en el marco de sus programas ordinarios y que fueran compatibles con las convenciones y convenios sobre el medio ambiente mundial al tiempo que respetaban la autoridad de los órganos rectores de los organismos de ejecución”. A través de este documento se responde a la declaración de la Asamblea y la solicitud efectuada por el Consejo Ejecutivo del FMAM en su reunión de octubre de 1998, a fin de que el PNUD prepare un plan de acción estratégico que integre las actividades relativas al medio ambiente mundial en sus operaciones ordinarias. En este contexto, el término “integración” se refiere a las medidas para lograr que las cuestiones relativas al medio ambiente mundial relacionadas con el FMAM sean parte integral del diseño, la ejecución, la supervisión y la evaluación de las políticas, programas y operaciones del PNUD.

La misión del PNUD es ayudar a los países en sus esfuerzos para lograr el desarrollo humano sostenible prestándoles asistencia para fortalecer su capacidad de diseñar y llevar a cabo programas de desarrollo tendentes a erradicar la pobreza, crear empleo y mantener niveles de vida sostenibles, la potenciación de las capacidades de las mujeres y la protección y regeneración del medio ambiente, asignando la mayor prioridad a la erradicación de la pobreza. El PNUD hace hincapié en las actividades propuestas por iniciativa de los países que tengan, principalmente, beneficios para el país. Por el contrario, el FMAM hace hincapié en las actividades propuestas por iniciativa de los países que tienen, principalmente, beneficios mundiales. Estas intervenciones no se excluyen mutuamente pero crean desafíos y oportunidades de integración.

En la reunión de la Junta Ejecutiva del PNUD realizada en enero de 1998 se convino en que la energía sostenible, la ordenación forestal, los recursos hídricos y la seguridad alimentaria/agricultura sostenible, que mantienen una estrecha correspondencia con los objetivos relativos al medio ambiente global vinculados al FMAM, debían ser las principales esferas de interés para la programación del PNUD en el futuro. Además, en su prime-

ra sesión ordinaria en enero de 1999, la Junta Ejecutiva del PNUD reiteró su firme apoyo a las medidas para integrar la gestión del medio ambiente en las actividades del PNUD. Como parte de esas medidas el PNUD está abocado a una iniciativa multisectorial a nivel de todo el organismo para integrar los objetivos de ordenación del medio ambiente en todos sus programas. Respondiendo específicamente a la solicitud de la Junta Ejecutiva, el PNUD está formulando un plan de acción ambiental con objetivos y responsabilidades claras y con respaldo en materia de seguimiento. El principal objetivo de estas medidas es fortalecer la capacidad de todo el organismo para responder en forma dinámica a las necesidades de desarrollo humano sostenible de los países clientes. Las cuestiones relativas al medio ambiente mundial vinculadas con el FMAM son un subconjunto de todas las cuestiones de ese tipo definidas en otros convenios o convenciones sobre el medio ambiente mundial, por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. Por lo tanto, las medidas para incorporar los objetivos relativos al medio ambiente mundial forman parte de un programa amplio de intervención para crear nuevos productos relacionados con el medio ambiente dentro de la cartera de servicios para el desarrollo proporcionados por el PNUD.

Puesto que es un organismo descentralizado, las decisiones con respecto a cuestiones normativas y operacionales que influyen en la incorporación en el seno del PNUD se adoptan a nivel del país... El PNUD debe conocer y tener en cuenta las soluciones de compromiso, percibidas y reales, entre el medio ambiente y el desarrollo. Esa situación ocurre especialmente en el caso de los programas de ordenación del medio ambiente mundial, cuyos beneficios suelen ser no exclusivos respecto de la oferta, son difusos y a largo plazo y quizá no sean una prioridad en el programa de desarrollo de los países. La incorporación plantea dos desafíos: 1] encontrar un nexo estratégico entre las prioridades nacionales de desarrollo y los objetivos de ordenación del medio ambiente mundial donde sea posible abordar las soluciones de compromiso en forma pragmática, y 2] aprovechar las oportunidades que podrían ser ventajosas y que pueden ser respaldadas mutuamente por el PNUD, el FMAM y los países que aplican el programa.

El término “incorporación” se suele definir en términos muy generales como el cofinanciamiento de los organismos de ejecución para los proyectos del FMAM. El PNUD asigna carácter prioritario al cofinanciamiento y para fines del ejercicio de 2000 se ha comprometido a movilizar US\$1,5 de recursos administrados por el PNUD por cada US\$1 que asigna el FMAM. Aunque éste es uno de los indicadores de la incorporación, no es el único, y ciertamente no capta todas las posibilidades para efectuar la incorporación a través de las operaciones del PNUD. El PNUD propone una definición más amplia del término que incluye la medida en que se movilizan los servicios del PNUD, tanto directos como indirectos, para alcanzar determinados objetivos en materia de medio ambiente mundial... De esa manera proporciona un marco más amplio para alcanzar los objetivos de incorporación cuando existe una sinergia identificable entre los objetivos del convenio sobre el medio ambiente mundial (como se reflejan en los mandatos de la Estrategia Operacional y el programa del FMAM), la misión institucional de desarrollo humano sostenible del PNUD, y las prioridades nacionales de desarrollo.

El PNUD puede contribuir a la protección de los beneficios ambientales mundiales a través de disposiciones programáticas y también de muchas otras maneras. En primer lugar, el organismo puede prestar una gran variedad de servicios indirectos, que incluyen, entre otros, el fortalecimiento de la capacidad para gobernar acertadamente, el establecimiento de sistemas para la gestión eficaz y responsable del desarrollo sostenible, y el fomento de los procesos de desarrollo sostenible. Todo esto, si se diseña y orienta cuidadosamente, puede tener efectos externos positivos para el medio ambiente mundial. Esos servicios crean, en especial, un ámbito propicio para la ejecución con éxito de los programas relacionados con el medio ambiente mundial. En segundo lugar, el PNUD también puede proporcionar varios servicios a nivel de cada programa o proyecto, entre los que se incluyen: obtener cofinanciamiento para la solución ofrecida por el FMAM, impulsar nuevas políticas y compromisos nacionales, participar como intermediario en la creación de asociaciones entre el sector público y el sector privado, impulsar la aplicación de los principios de las prácticas óptimas, lograr el consenso de varios interesados,

supervisar la ejecución del programa y velar por la gestión financiera acertada de las inversiones del FMAM.

Este plan de acción fomenta la incorporación en el amplio espectro de servicios del PNUD con el objetivo de aumentar la eficacia en función de los costos en las operaciones, y sentar las bases para la sostenibilidad programática a largo plazo, e incluye los siguientes compromisos estratégicos:

- a. En toda la cartera del PNUD/FMAM, para fines del ejercicio de 2002 el PNUD movilizará US\$1,5 de recursos administrados por el PNUD por cada US\$1 que asigna el FMAM;
- b. Se presentará una propuesta a la Junta Ejecutiva a fin de incluir otros criterios de ejecución para fomentar los objetivos de las convenciones y convenios sobre el medio ambiente mundial, con el objeto de asignar el 40% de los recursos del PNUD (recursos de TRAC 2) a programas nacionales;
- c. En el séptimo ciclo de programación se llevará a cabo un plan experimental de 10 países que realizará una programación complementaria para identificar claramente, en los documentos de los programas nacionales, los proyectos gestionados por el PNUD como cofinanciamiento obtenido para las intervenciones planificadas con respaldo del FMAM;
- d. Para fines de 2004 el 50% de los documentos de los programas nacionales del PNUD para el octavo ciclo de programación incluirá objetivos relacionados con el medio ambiente mundial;
- e. A partir del año 2000 el PNUD incluirá sistemáticamente los resultados finales de las estrategias y planes de acción de biodiversidad, los planes de acción estratégicos y las comunicaciones nacionales en sus programas nacionales, y
- f. Para fines del año 2001 el sistema de seguimiento de proyectos del PNUD podrá identificar los proyectos que contribuyen a los objetivos de las convenciones y convenios sobre el medio ambiente

mundial, además del importe y las fuentes de financiamiento y cofinanciamiento.

En el marco de este plan de acción, la incorporación está orientada al futuro: su objetivo es formular un plan de acción práctico de las actividades futuras del PNUD, con objetivos cuantificables y calendarios establecidos. Con todo, ... el tema de la incorporación de los objetivos relacionados con el medio ambiente mundial no es nuevo para el PNUD, que ya ha realizado un gran número de actividades con ese fin. (Páginas 1 a 3, versión en inglés)

Plan de acción para incorporar las cuestiones relativas al medio ambiente mundial en los programas ordinarios del PNUD

Los servicios del PNUD para el desarrollo brindan oportunidades, ya existentes y nuevas, para crear sinergias y vínculos entre los objetivos establecidos en las convenciones y convenios sobre el medio ambiente mundial y las prioridades de desarrollo nacional. En esta sección se incluye una lista de actividades concretas, marcos cronológicos y puntos de referencia para su ejecución. Las actividades enumeradas sólo representan un subconjunto de un plan de acción amplio preparado en colaboración con el Organismo Sueco de Desarrollo Internacional (OSDI). En última instancia, la incorporación de las cuestiones relativas al medio ambiente mundial requerirá mucho más que algunas medidas e iniciativas institucionales. Es necesario efectuar cambios fundamentales en la manera en que opera el PNUD. Debe haber un aumento de las capacidades, incluidas las aptitudes y los conocimientos pertinentes, para la gestión estratégica y la creación de un ámbito normativo e institucional propicio, con redes y enlaces eficaces. Puesto que para reorientar y reformar el PNUD, un organismo sumamente descentralizado, se requiere una perspectiva a largo plazo, las actividades descritas deben considerarse parte de un programa continuo de al menos cinco años de duración. El PNUD examinará regularmente los progresos efectuados en el plan de acción e identificará y revisará las esferas que deban ser fortalecidas.

El plan de acción incluye y profundiza las medidas del PNUD/FMAM para elevar el nivel de sensibilización con

respecto a la complementariedad entre las cuestiones relativas al medio ambiente mundial y el desarrollo; para proporcionar capacitación al personal del PNUD en lo referente al acceso al FMAM, y para ayudar al FMAM a racionalizar y simplificar su ciclo de proyectos y los criterios de admisibilidad a fin de alcanzar una mayor integración con las operaciones del PNUD.

Se espera que el plan de acción produzca los siguientes resultados:

- a. Los objetivos relativos al medio ambiente mundial se incluyen en los documentos de los programas nacionales del PNUD;
- b. Se movilizan US\$1,5 de recursos administrados por el PNUD por cada US\$1 que asigna el FMAM;
- c. La Junta Ejecutiva del PNUD estudia una propuesta para incluir el resultado de los programas nacionales al fomentar los objetivos relativos al medio ambiente mundial como un criterio para la asignación de los recursos TRAC relacionados con los resultados;
- d. La función que desempeña el PNUD en apoyo de los objetivos de las convenciones y convenios sobre el medio ambiente mundial se fortalece;
- e. Se logra un mayor acceso a los conocimientos especializados sobre el medio ambiente mundial;
- f. Existe un mayor grado de sensibilización entre el personal del PNUD con respecto a los enlaces entre los objetivos relativos al medio ambiente mundial y el desarrollo, y
- g. Se mejora la capacidad para efectuar el seguimiento del impacto de las actividades del PNUD en la promoción de las convenciones y convenios mundiales. (Páginas 7 y 8, versión en inglés)

PNUMA

(Fuente: Action Plan on UNEP-GEF Complementarity. UNEP/GC.20/44, 1999)

Introducción

El PNUMA se ha comprometido a cumplir plenamente su misión en el FMAM, como está establecida en el Instrumento Constitutivo, y a continuar fortaleciendo sus asociaciones con la Secretaría del FMAM y los otros organismos de ejecución, en base a la ventaja comparativa demostrada. Los objetivos de este plan de acción son velar por la eficacia del PNUMA como organismo de ejecución del FMAM, y fortalecer los vínculos programáticos con el programa de trabajo revisado del PNUMA... También se rige por la resolución 53/187 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de fecha 15 de diciembre de 1998, a través de la cual la Asamblea celebró con beneplácito la colaboración entre el PNUMA y el FMAM en materia de recursos de agua dulce, como por ejemplo la evaluación mundial de las aguas internacionales, y las actividades para combatir la degradación de tierras en la medida en que se relacionen con las esferas de actividad del FMAM. (Página 4; párrafo 2, versión en inglés)

Complementariedad entre las actividades realizadas por el pnuma en el ámbito del fmam y su programa de trabajo

Los elementos para lograr la complementariedad entre la función del PNUMA en el FMAM y su programa ordinario de trabajo son tres: adicionalidad, sinergia e integración.

...En el plan de acción se prevé que el PNUMA realizará las actividades relativas al FMAM en forma adicional a los resultados del programa de trabajo. No obstante, esas actividades serán compatibles con el mandato y los objetivos generales del programa establecidos por el Consejo de Administración del PNUMA.

Se proponen los siguientes indicadores para definir la adicionalidad en el marco del PNUMA:

- a. Mediante un acuerdo con el FMAM, los fondos adicionales del FMAM se podrían aplicar para aumentar y repetir las actividades del PNUMA, demostrando y aplicando metodologías e instrumentos formulados por el PNUMA, o agregando componentes complementarios a las actividades del PNUMA para lograr más beneficios relacionados con el medio ambiente mundial;

- b. Las actividades del PNUMA relacionadas con el FMAM serán adicionales en el sentido de que responderán directa y específicamente a los programas operacionales del FMAM, y salvarán las brechas operacionales en la interpretación y las metodologías identificadas por el STAP, la Secretaría del FMAM y los otros organismos de ejecución;
- c. Las cuestiones respecto de las cuales la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica y de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático han proporcionado orientación al FMAM en carácter de mecanismo financiero para el financiamiento del costo incremental se considerarán adicionales al programa de trabajo del PNUMA en el marco del Fondo para el Medio Ambiente.

La existencia de sinergia en el marco de las actividades del PNUMA relacionadas con el FMAM significa que las actividades del FMAM deberían aprovechar los programas del PNUMA y conjuntamente deberían añadir valor al medio ambiente mundial y a las medidas para prestar asistencia a los países receptores del FMAM. Ello, a su vez, significa que el PNUMA procurará ejecutar las actividades del FMAM en las esferas en que los programas ordinarios del PNUMA, o los de sus asociados en los proyectos, desarrollan actividades en el sector y en la región. Esa sinergia se habrá logrado en la medida en que:

- a. Los programas ordinarios del PNUMA sirvan como un medio eficaz para difundir la información sobre los resultados, las prácticas óptimas, las enseñanzas y las experiencias recogidas a través de las actividades operacionales del FMAM y viceversa, a fin de fomentar la repetición como se establece en los programas operacionales del FMAM ...
- b. Se inste a las instituciones con las que el PNUMA ha cooperado ampliamente y durante mucho tiempo, a que contribuyan a las actividades del FMAM ...
- c. El FMAM brinde la oportunidad de lograr una sinergia entre los programas ordinarios del PNUMA

y las actividades realizadas por los otros organismos de ejecución del FMAM ...

Integrar las actividades del FMAM en el PNUMA significa que los objetivos del FMAM deberían ser parte integral de la adopción de las decisiones internas con respecto a las prioridades institucionales y los programas del PNUMA. Los indicadores para evaluar la eficacia de la integración son:

- a. Se han creado mecanismos internos de gestión y coordinación que permiten que la adopción de decisiones relacionadas con el FMAM se lleve a cabo en los niveles más altos del PNUMA. Las cuestiones relativas al FMAM formarán parte del temario ordinario de las reuniones de los órganos rectores y de la administración superior del PNUMA. Los procesos relativos a la programación y el presupuesto del PNUMA reflejarán sus objetivos estratégicos para los recursos adicionales del FMAM;
- b. El personal permanente del PNUMA deberá tener más información, instrumentos, orientación administrativa e incentivos para asumir las actividades adicionales relacionadas con el FMAM ...
- c. La demostración del financiamiento o cofinanciamiento mixto de las actividades del PNUMA/FMAM por el Fondo para el Medio Ambiente u otras fuentes, cuando corresponda. No obstante, como se señala en el ERG1, es necesario reconocer que el PNUMA, a diferencia del Banco Mundial y el PNUD, no es un organismo de financiamiento sino, por el contrario, un catalizador de medidas relacionadas con el medio ambiente mundial. (Páginas 15 a 18; párrafos 9 a 14, versión en inglés)

Objetivos estratégicos del PNUMA en el FMAM

Tomando como base el programa de trabajo del PNUMA, su función tal como se la define en el Instrumento Constitutivo del FMAM, y la necesidad de velar por la complementariedad entre ambos, el PNUMA ha propuesto los siguientes cinco objetivos estratégicos para su programa de trabajo relacionado con el FMAM:

- a. Contribuir a la capacidad del FMAM y de los países para adoptar decisiones estratégicas y operacionales, con conocimiento de causa, sobre cuestiones científicas y técnicas relacionadas con las esferas de actividad del FMAM;
- b. Relacionar las prioridades nacionales y regionales en materia de medio ambiente con los objetivos relativos al medio ambiente mundial del FMAM;
- c. Promover la cooperación regional y entre diversos países a fin de lograr beneficios para el medio ambiente mundial;
- d. Catalizar las respuestas a las urgencias ambientales en las esferas de actividad del FMAM a través de medidas a corto plazo, de acuerdo con la Estrategia Operacional, y
- e. Respaldar al STAP, pues es el enlace entre el FMAM y la comunidad científica y técnica a nivel mundial, regional y nacional.

Las actividades del PNUMA relacionadas con el FMAM para alcanzar estos objetivos se pueden dividir en dos conjuntos diferentes, pero interrelacionados, de actividades estratégicas y de proyectos. (Página 21; párrafos 15 y 16, versión en inglés)

Medidas para lograr la complementariedad

Las medidas específicas para lograr la complementariedad deberán contener una combinación de iniciativas con asociados y acciones internas.

Para lograr la complementariedad entre sus actividades relacionadas con el FMAM y su programa básico, el PNUMA aumentará la colaboración con la Secretaría del FMAM, los otros organismos de ejecución, el STAP y otros asociados tradicionales. (Página 29; párrafos 23 y 24, versión en inglés)

Marco cronológico para la ejecución

La ejecución de este plan de acción se realizará gradualmente a fin de sincronizarlo cuidadosamente con el desarrollo de los recursos de personal y de la capacidad

técnica del PNUMA, las hipótesis de crecimiento incluidas en el plan de actividades del FMAM, y la elaboración de las necesidades y las modalidades institucionales con el FMAM. Teniendo en cuenta esos factores, la ejecución del plan de acción se divide en tres etapas que se superponen en algunos puntos:

- a. Primera etapa (hasta 1999): Durante este período se terminarán las medidas de ejecución para el plan de acción ...
- b. Segunda etapa (fines de 1999): El PNUMA comenzará la ejecución inicial de las medidas identificadas en el plan de acción, en consulta con sus asociados del FMAM, incluida la Secretaría del FMAM, los otros organismos de ejecución y el STAP;
- c. Tercera etapa (principios de 2000): Con la iniciación del programa de trabajo del PNUMA para el bienio 2000-01, y la finalización de los detalles de

la ejecución con el FMAM, el plan de acción debería estar en pleno funcionamiento.

El plan de acción propuesto es un documento de trabajo que será analizado periódicamente por la administración del PNUMA y que será revisado a medida que se gane experiencia. Su ejecución está estrechamente ligada a las medidas de reforma de los directores ejecutivos, especialmente en relación con el fortalecimiento de las capacidades básicas del PNUMA; hace hincapié en las actividades del PNUMA, asignándoles prioridad, y moviliza recursos adecuados para el programa de trabajo.

Se espera que la ejecución del plan de acción produzca una mejora cualitativa y cuantitativa del programa de trabajo del PNUMA relacionado con el FMAM durante el período de 2000-01. En consecuencia el presupuesto administrativo del PNUMA/FMAM debería ser acorde al nuevo y mayor nivel de actividades del PNUMA en su carácter de organismo de ejecución del FMAM. (Páginas 40 y 41; párrafos 44 a 46, versión en inglés)

Texto Principal

¹ Dieciséis miembros de países en desarrollo, 14 de países desarrollados y dos de países de Europa central y oriental y de la antigua Unión Soviética.

² Salvo indicación de lo contrario, los datos están tomados del Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la base de datos del Instituto de Recursos Mundiales (World Resources 2000-2001), preparada en cooperación con esos tres organismos internacionales.

³ Datos del FMAM.

⁴ Vital Signs 2001. Worldwatch Institute (Nueva York: W.W. Norton & Company, 2001): 53.

⁵ ¿Cómo podría ser un compromiso de un país en desarrollo con respecto al clima? Kevin Baumert, Ruchi Bhandari y Nancy Kete (Washington DC: Instituto de Recursos Mundiales, mayo de 1999): 3.

⁶ *The Last Frontier Forests: Ecosystems and Economies on the Edge*. Dirk Bryant, Daniel Nielsen y Laura Tanglely (Washington, DC: Instituto de Recursos Mundiales, 1997): 1.

⁷ *Reefs at Risk: A Map-Based Indicator of Threats to the World's Coral Reefs*. Dirk Bryant, Lauretta Burke, John McManus y Mark Spalding (Washington, DC: Instituto de Recursos Mundiales, 1998).

⁸ *Health Ecological and Economic Dimensions of Global Change (HEED)*, 1998. Marine Ecological Disturbance Database.

⁹ *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2000*. (Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2000).

¹⁰ Watling y Norse, 1998. *Conservation Biology* 12 (6): 1180-1197.

¹¹ En lo que se refiere a las sustancias de los Anexos A y B, la unidad de medición utilizada son las toneladas métricas ponderadas de acuerdo con el potencial de agotamiento del ozono de la respectiva sustancia.

¹² *Study of Impact of GEF Activities on Phase-Out of Ozone Depleting Substances* (Informe de evaluación del FMAM #1-00).

¹³ Como se examina en *Study of Impact of GEF Activities on Phase-Out of Ozone Depleting Substances*.

¹⁴ El Proyecto de gestión ambiental del lago Victoria en África oriental se incluye en la esfera de actividad de las aguas internacionales, pero comprende importantes actividades relacionadas con la biodiversidad.

¹⁵ Primer Estudio sobre los resultados globales del FMAM. (Washington, DC: Fondo para el Medio Ambiente Mundial, 1997).

¹⁶ *GEF Land Degradation Linkages Study*. Documento de trabajo 6. Leonard Berry y Jennifer Olson (Washington, DC: Fondo para el Medio Ambiente Mundial, 2001).

¹⁷ *Aid Targeting the Rio Conventions: First Results of the Pilot Study*. (París: Secretaría del Comité de Asistencia para el Desarrollo, OCDE, 2000).

¹⁸ Informe conjunto de los Presidentes, 2-4 de abril, reunión del Consejo del FMAM, punto 7 del programa.

¹⁹ Citado en el Examen de la ejecución de los proyectos, 2000, párrafo 48.

²⁰ Examen de la ejecución de los proyectos, 2000, párrafo 90.

- ²¹ En los grupos vulnerables se incluyen las comunidades indígenas, las mujeres, los jóvenes y las poblaciones desplazadas. Corresponden en términos generales a las cuestiones sociales internacionales (identificadas en la Cumbre Social de la Naciones Unidas de Ginebra 2000) (en el caso de los refugiados por razones ambientales). Debido a la cuestión de los bienes públicos mundiales, las poblaciones afectadas por enfermedades infecciosas (especialmente el VIH/SIDA) se consideran como “vulnerables”.
- ²² Un ejemplo claro es el de Jamaica, donde la propuesta de proyecto de biodiversidad de Cockpit Country fue abandonada al final por el Banco Mundial debido a las susceptibilidades y dificultades existentes en torno al tema de las comunidades indígenas.
- ²³ IW:LEARN es un proyecto cuya ejecución se ha confiado al PNUD (*Fortalecimiento de la capacidad para el intercambio mundial de conocimientos sobre aguas internacionales*).
- ²⁴ Documento GEF/C.17/Inf.11, The GEF Programmatic Approach: Current Understandings, Reunión del Consejo del FMAM de abril de 2001.
- ²⁵ GEF/C.8/4/Rev.1.

Anexos

- ¹ El término “resultados” incluye los efectos, consecuencias o productos de un proyecto o programa. “Efectos” se refiere a los cambios (positivos o negativos) que ha producido el proyecto o el programa. Los resultados operacionales y programáticos se definen de acuerdo con la Estrategia Operacional y los programas operacionales del FMAM.
- ² Incluyen los documentos: *Study on Trust Funds in Biodiversity Conservation* (GEF/C.12/Inf. 6), *Una evaluación provisoria de las actividades de apoyo a la conservación de la diversidad biológica* (GEF/C14/11), e *Impact of GEF Activities on Phase-out of Ozone Depleting Substances* (GEF/C.14/Inf.6). En la reunión de noviembre de 2000 se

presentará al Consejo del FMAM un examen de las actividades de apoyo sobre cambio climático.

- ³ Los resultados del desarrollo de la capacidad pueden estar relacionados con el nivel individual, institucional o sistémico. (Véase GEF M&E Working Paper No. 5, 2000.)
- ⁴ La sostenibilidad puede depender, por ejemplo, de factores políticos, jurídicos, institucionales, tecnológicos, sociales, culturales, económicos y financieros. Se puede propiciar la sostenibilidad financiera, por ejemplo, a través de fondos fiduciarios, cuotas cobradas a los usuarios u otros compromisos a largo plazo asumidos por la comunidad, el gobierno y el sector privado.
- ⁵ Todos los estados miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental y también Barbados participaron en este seminario subregional organizado por Dominica.
- ⁶ Bahamas, Guyana, Jamaica, Suriname, y Trinidad y Tabago participaron en este seminario subregional organizado por Trinidad y Tabago.
- ⁷ *Resumen conjunto de los Presidentes*, reunión del Consejo del FMAM, 14 a 16 de octubre de 1998. Párrafo 13.
- ⁸ Fondo para el Medio Ambiente Mundial, *Experiencia de los Fondos Fiduciarios para la Conservación*, Informe de Evaluación #1-99, enero de 1999.
- ⁹ Eric Martinot, Ramesh Ramankutty and Frank Rittner. *The GEF Solar PV Portfolio: Emerging Experience and Lessons*. Monitoring and Evaluation Working Paper 2. Agosto de 2000.
- ¹⁰ Scott Smith y Alejandra Martin. *Achieving Sustainability of Biodiversity Conservation: Report of a GEF Thematic Review*. Monitoring and Evaluation Working Paper 1. Julio de 2000.
- ¹¹ Fondo para el Medio Ambiente Mundial, *Experiencia de los Fondos Fiduciarios para la Conservación*, Informe de Evaluación #1-99, enero de 1999.

CRÉDITOS

Jefe de proyecto, Segundo estudio sobre los resultados globales:

Ramesh Ramankutty

Encargada de edición y publicación:

Caroline Taylor

Asesores de edición:

Shirley Geer y Juha Uitto

Traducción al español:

Jesús Fernandez-Zulaica

Revisión de la traducción:

Marina Cracco

Diseño:

Studio Spark, Washington, D.C.

Imprenta:

Whitmore Print and Imaging, Annapolis, Maryland

Fotografías:

Portada: © Still Pictures, Gilles Nicolet; p. 2: Daniel Miller; p. 5: John Fargher; p. 8: © PhotoDisc; p. 12: The World Bank, Curt Carnemark; p. 15: © PhotoDisc; p. 21: John Fargher; p. 22: The World Bank, Curt Carnemark; p. 25: International Potato Center/CGIAR; p. 30: PhotoDisc; p. 33: The World Bank, Curt Carnemark; p. 39: The World Bank, Curt Carnemark; p. 42: Juha Uitto; p. 46: The World Bank, Curt Carnemark; p. 50: The World Bank, Curt Carnemark; p. 51: The World Bank, Curt Carnemark; p. 52: Juha Uitto; p. 55: The World Bank, Jan Pakulski; p. 58: © PhotoDisc; p. 61: John Fargher; p. 67: John Fargher; p. 71: © PhotoDisc; p. 73: John Fargher; p. 79: © PhotoDisc; p. 80: The World Bank, Curt Carnemark; p. 84: Juha Uitto; p. 86: The World Bank, Sarine Rajagukguk; p. 90: Juha Uitto; p. 93: © PhotoDisc; p. 97: John Fargher; p. 100: © PhotoDisc; p. 102: © PhotoDisc; p. 105: Juha Uitto; p. 108: Juha Uitto; p. 111: Daniel Miller.