

Fondo para el Medio Ambiente Mundial

**FMAM**

GEF/ME/C.34/2  
15 de octubre de 2008

---

Consejo del FMAM  
11 al 13 de noviembre de 2008

Punto 8 del temario

EXAMEN DE MITAD DE PERÍODO  
DEL  
MARCO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

**(Preparado por la Oficina de Evaluación del FMAM)**

### **Decisión que se recomienda al Consejo**

El Consejo, tras haber examinado el documento GEF/ME/C. 34/2 “*Mid-Term Review of the Resource Allocation Framework*”, toma nota del documento titulado *Management Response to the Mid-Term Review of the Resource Allocation Framework* (GEF/ME/C.34/3), y decide lo siguiente:

- a. Se permitirá la reasignación de los fondos sin utilizar en el último año del FMAM-4
- b. La última etapa del FMAM-4, incluida la reasignación de fondos, se ejecutará en condiciones de pleno acceso público a la información, transparencia, participación y claridad en cuanto a las responsabilidades
- c. Se simplificarán las reglas relativas a la implementación.

Se pide a la Secretaría que informe al Consejo, en su reunión de junio de 2009, acerca de las medidas adoptadas para abordar los puntos precedentes.

El Consejo también pide a la Secretaría del FMAM que, con la colaboración de los organismos del FMAM y el Grupo Asesor Científico y Tecnológico (STAP), empiece a adoptar medidas para mejorar el diseño e índices del MAR para el FMAM-5, teniendo en cuenta la experiencia con el MAR y las recomendaciones del examen de mitad de período acerca de cuestiones futuras.

El Consejo solicita a la Oficina de Evaluación del FMAM que informe a través del registro de medidas tomadas por la administración acerca de la aplicación de las decisiones.

## ÍNDICE

Resumen.....	4
Antecedentes.....	6
Alcance y metodología.....	7
Evolución y situación actual del MAR.....	9
Principales conclusiones.....	18
Recomendaciones.....	26
Cuestiones para el futuro.....	29

## RESUMEN

1. El **objetivo** de este examen de mitad de período es “evaluar la medida en que los recursos se han asignado a los países de manera transparente y eficaz en función de los costos teniendo en cuenta los beneficios para el medio ambiente mundial y el desempeño de cada país”. Ello comprende la evaluación de: a) el diseño del MAR; b) la implementación inicial, y c) la comparación con sistemas similares de otros organismos multilaterales.

2. La **metodología** del examen incluyó el estudio de la documentación, una encuesta electrónica de partes interesadas, extensas consultas con los interesados, la colaboración con la red de organizaciones no gubernamentales (ONG) y una revisión del MAR y el programa de pequeñas donaciones (PPD). En un estudio comparado de otra asignación de recursos basada en el desempeño y otro estudio independiente realizado según el método Delfos se examinó el diseño del MAR y las prácticas de otras organizaciones. Se completó con un análisis estadístico acabado, con inclusión de simulaciones y modelos de datos, así como un examen de la cartera y los proyectos en tramitación con un análisis de la serie temporal histórica. La mitad del período del MAR coincide formalmente con la fecha del 3 de julio de 2008, la que se ha usado para el análisis de la cartera, con excepción de las cuestiones de reasignación de recursos, que se analizan por separado.

3. Como se pretendió en el diseño del MAR, las asignaciones del MAR se ajustan al patrón histórico de asignación de recursos FMAM, aunque hay cambios considerables en el caso de algunos países. La fórmula del MAR permite encauzar recursos a países donde se generan elevados beneficios para el medio ambiente mundial, según la medición del índice de beneficios para el medio ambiente mundial (IBM) del FMAM, en tanto que el índice de desempeño mundial (IDM) del FMAM no influye tanto en la determinación de las asignaciones. A los países que reciben asignaciones individuales les corresponde el 88% del puntaje total del IBM en materia de biodiversidad y el 75,3% del total de recursos correspondientes a esa esfera de actividad. En cuanto al cambio climático, los 46 países con asignaciones indicativas reciben el 75% del total de recursos correspondientes a esa esfera de actividad y a ellos les corresponde el 89% del puntaje en materia de cambio climático.

4. A mitad de período, la utilización global de recursos a través de las aprobaciones de fichas de identificación de proyectos (FIP) es del 31% de los fondos correspondientes a la esfera de actividad. El 6% del financiamiento total en virtud del MAR por países correspondiente al FMAM-4 está ratificado por la Secretaría Ejecutiva del FMAM. Los países que reciben asignaciones de recursos por grupo de países para abordar el cambio climático han utilizado tan sólo el 5% de sus fondos, mientras que los países con asignaciones de recursos por grupo de países para fines de biodiversidad han hecho uso del 18% de dichos recursos. La mayoría de los países en circunstancias especiales (pequeños Estados insulares en desarrollo, países menos adelantados, países que salen de un conflicto, etc.) reciben asignaciones por grupo de países, y es muy difícil distinguir si el bajo nivel de acceso se debe a las circunstancias especiales y/o a problemas vinculados con las asignaciones por grupo de países. Un nivel bajo constante de acceso no beneficia a los países ni al FMAM. Los fondos que quedan sin utilizar al final del FMAM-4 no benefician al medio ambiente mundial.

5. Las tasas de utilización también se han visto influidas por otros factores y cambios en la alianza que conforma el FMAM, al igual que en la participación de los organismos y la cartera. El Banco Mundial ha pasado de una participación de más de la mitad de los recursos del FMAM al 32% de la utilización de recursos del FMAM en virtud del MAR en las dos esferas de actividad; en tanto el PNUD y los organismos de ejecución han aumentado su participación.

6. El MAR también ha dado lugar a grandes cambios de funciones en la alianza que conforma el FMAM, al aumento de la función que cabe a la Secretaría del FMAM y a los coordinadores de las operaciones del FMAM principalmente en los países que reciben asignaciones individuales. El sentido de apropiación de los proyectos aumenta en los países que reciben asignaciones individuales, aunque el MAR ha sacado más a la luz los conflictos intrínsecos que existen entre los criterios de beneficios para el medio ambiente mundial, las prioridades generales de las esferas de actividad y las necesidades de sostenibilidad específicas de cada país.

7. El diseño del MAR de los índices en materia de biodiversidad y cambio climático en general se ajusta a los mejores datos científicos disponibles en la actualidad. Se están desplegando esfuerzos científicos por solucionar la falta de datos, por ejemplo en cuanto a recursos marinos y adaptación. Otros factores del diseño, que no se basan en la labor científica, tienen gran influencia en la configuración del patrón de recursos que los países pueden obtener, y pueden ser objeto de revisión. Ellos son la regla del 75% (de fondos para distintos países), las reglas del 50% de utilización de los recursos, los límites máximos y la reserva del 10% de recursos para proyectos de alcance mundial y regional (“exclusión”). La finalidad de la exclusión para proyectos de alcance mundial y regional (EMR) es respaldar los proyectos de alcance mundial que no sean financiados por los países, y los proyectos eficaces en función de los costos que abarcan a varios países y que generan beneficios que se extienden más allá de cada país. La disminución de los fondos para proyectos de alcance mundial y regional ha afectado a organismos como el PNUMA.

8. Unido a la lenta puesta en marcha del FMAM-4 y del programa de reforma de la FMAM, la aplicación del MAR influyó más que su *diseño* en la lenta utilización de los fondos. En asociaciones que forman parte de una red tan compleja como el FMAM, donde los agentes tienen muchos niveles distintos de capacidad y están ubicados en todo el mundo, es indispensable contar con reglas del juego claras y simples. La planificación y el uso de fondos correspondientes a la exclusión para proyectos de alcance mundial y regional debe ser transparente para los países y organismos, especialmente cuando involucran enfoques programáticos.

9. La evaluación llegó a las siguientes **conclusiones**:

- a. El FMAM está funcionando en condiciones que hacen más necesaria la asignación de recursos escasos con fines determinados.
- b. Los datos e indicadores utilizados en el MAR para evaluar los beneficios para el medio ambiente mundial reflejan la mejor información disponible en la actualidad, con algunas lagunas que deben llenarse con el tiempo.
- c. El MAR no brinda incentivos eficaces para mejorar el desempeño.
- d. Directrices poco claras con respecto al sistema de asignación del MAR por grupo de países han restringido el acceso a las naciones que reciben asignaciones por grupo de países en el primer período del MAR.
- e. La complejidad de las reglas de aplicación del MAR no alienta el uso flexible y dinámico de recursos correspondientes a un financiamiento relativamente reducido del FMAM-4.

- f. El diseño y las reglas del MAR son demasiado complejos para asociaciones que forman parte de una red como el FMAM, y las directrices y el apoyo no han logrado que el MAR sea transparente y accesible.
  - g. El MAR ha intensificado la identificación con los proyectos de los países que reciben asignaciones individuales y ha tenido un efecto neutro o pernicioso en la identificación con los proyectos de las naciones que reciben una asignación por grupo de países.
  - h. Las exclusiones no han funcionado bien y tal vez hayan menoscabado la eficacia del FMAM para producir beneficios para el medio ambiente mundial y regional.
10. De las organizaciones con un sistema de asignación de recursos basada en el desempeño, el FMAM es actualmente el donante que actúa en el mayor número de países con el monto más reducido de fondos, y el único donante con *dos* sistemas complejos de asignación de recursos, uno en materia de biodiversidad y el otro en materia de cambio climático. Si bien aún es demasiado pronto para evaluar la eficacia en función de los costos del MAR, que dependerá fundamentalmente de si sirve o no para aumentar el impacto del FMAM, las tendencias no son favorables.
11. En el examen se brindan las siguientes **recomendaciones**:
- a. Se debe permitir la reasignación de los fondos sin utilizar en el último año del FMAM-4
  - b. La última etapa del FMAM-4, incluida la reasignación de fondos, debe ejecutarse en condiciones de pleno acceso público a la información, transparencia, participación y claridad en cuanto a las responsabilidades
  - c. Se deben simplificar las reglas relativas a la ejecución.
  - d. Deben comenzar adoptarse ya medidas para mejorar el diseño y los índices del MAR para el FMAM-5.

Las mejoras para el FMAM-5 exigen que se consulte a todas las partes interesadas del FMAM, y que se consideren en conjunto el diseño y la ejecución. Las cuestiones futuras que admiten mejoras son las siguientes:

1. Mejora de los índices de beneficios ambientales globales y sus ponderaciones
2. Aumento de la ponderación del desempeño de la cartera de proyectos ambientales
3. Aumento de la previsibilidad y los beneficios en materia de costos de la asignación por grupo de países, o el abandono de este tipo de asignación
4. Reconsideración de los montos máximos y mínimos y de la regla del 50%
5. Reconocimiento de los problemas transfronterizos en materia de medio ambiente mundial
6. Extensión de la aplicación del MAR a una asignación integrada para todas las esferas de actividad.

## **ANTECEDENTES**

12. En respuesta a las recomendaciones normativas para la tercera reposición de recursos, el Consejo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) acordó aplicar, para la cuarta

reposición de los recursos del FMAM (FMAM-4), un marco de asignación de recursos basado en un índice del potencial de un país para generar beneficios para el medio ambiente mundial en las esferas de la diversidad biológica y el cambio climático, y en un índice de desempeño. Todas las referencias a las decisiones sobre el MAR pueden consultarse en el informe completo (Capítulo 3).

13. En las recomendaciones normativas para la cuarta reposición de recursos se solicitó a la Secretaría del FMAM que colaborara con el Consejo para establecer un sistema para la asignación de los escasos recursos del FMAM con miras a lograr el máximo impacto de estos recursos en mejorar la situación del medio ambiente mundial, y promover políticas y prácticas ambientales acertadas en todo el mundo. También se preveía que el MAR serviría de marco para que los países hicieran la programación de sus recursos de acuerdo con sus prioridades nacionales; se permitiera a los países una mayor previsibilidad del financiamiento disponible del FMAM, y una mayor transparencia al especificarse un método bien definido y de conocimiento público para asignar los recursos del FMAM.

14. Según el documento final aprobado sobre el marco, el MAR es "... un sistema para asignar los recursos del FMAM a los países en forma transparente y coherente, basado en las prioridades ambientales mundiales y en la capacidad, políticas y prácticas de cada país para la ejecución eficaz de los proyectos del FMAM". Consta de los tres índices siguientes, a saber:

- a. Índice de beneficios para el medio ambiente mundial en materia de biodiversidad (IBM-BIO)
- b. Índice de beneficios para el medio ambiente mundial en materia de cambio climático (IBM-CC)
- c. Índice de desempeño mundial (IDM) que se combina con ambos índices de beneficios para el medio ambiente mundial.

15. Al amparo del MAR, en el período de 2006-2010 el FMAM asignó US\$1.000 millones a 150 países para la protección de la biodiversidad, y US\$1.000 millones a 161 países para hacer frente al cambio climático. Para tener acceso a estos fondos, los países deben presentar propuestas de proyecto que se ajusten a las prioridades estratégicas del FMAM. El Consejo del FMAM solicitó a la Oficina de Evaluación del FMAM que examinara el MAR al cabo de dos años de aplicación, así como la experiencia operacional al respecto.

## ALCANCE Y METODOLOGÍA

16. El **objetivo** del examen de mitad del período consiste en "evaluar la medida en que los recursos se han asignado a los países de manera transparente y eficaz en función de los costos teniendo en cuenta los beneficios para el medio ambiente mundial y el desempeño de cada país". El examen aborda además tres subobjetivos: a) evaluar el grado en que el diseño del MAR puede ayudar a maximizar el impacto de los escasos recursos del FMAM con el fin de incrementar los beneficios para el medio ambiente mundial; b) evaluar el grado en que la aplicación inicial del MAR está aportando a los países transparencia y previsibilidad en la asignación de recursos y perfeccionando los enfoques impulsados por los países para mejorar su potencial de generar beneficios para el medio ambiente mundial, y c) comparar el diseño y la ejecución del MAR con los sistemas de asignación de recursos de otros organismos multilaterales.

17. Para responder las diez preguntas clave en las que se basa el examen, la Oficina de Evaluación del FMAM (OE) codificó más de 200 **documentos** elaborados por el Consejo, además de todos los resúmenes conjuntos relativos al MAR y a temas conexos, documentos

relacionados con el diseño del MAR, el Grupo de trabajo y el Grupo de estudio interinstitucional, las orientaciones del Convenio y la Convención, los documentos de la Asamblea y correspondencia. Un **estudio** comparativo de **otros marcos de asignación basada en el desempeño** permitió extraer enseñanzas e información sobre prácticas óptimas. Dicho estudio incluyó además consultas con las principales instituciones financieras internacionales que cuentan con sistemas de este tipo. En otro **estudio realizado con el método Delfos**, tres paneles de expertos independientes en las esferas de diversidad biológica mundial, cambio climático y desempeño examinaron anónimamente los indicadores, los índices y el diseño del MAR.

18. Las opiniones de los expertos y las partes interesadas se complementaron con **análisis estadísticos**, desarrollo de modelos de datos y simulaciones. A partir de los datos sobre indicadores suministrados por la Secretaría del FMAM, el equipo a cargo de este examen de mitad del período verificó la exactitud y la eficacia de los índices, su composición e interrelaciones. Se realizaron ejercicios de simulación que incluyeron exclusiones a las asignaciones, modificación de las ponderaciones, los topes mínimos y máximos de la fórmula, y otros numerosos factores del diseño.

19. El equipo responsable del examen diseñó y recopiló numerosas bases de datos para analizar el efecto del MAR en la **cartera de proyectos**. La base de datos sobre proyectos compilada para la reciente Evaluación conjunta del ciclo de las actividades del FMAM se utilizó como punto de referencia al cierre del FMAM-3 y se amplió mediante: a) un componente de análisis de los países para evaluar el efecto en diversas categorías de países; b) una base de datos para hacer el seguimiento y comparar los proyectos de referencia en tramitación; c) las propuestas formuladas por los países; d) los proyectos actualmente en tramitación y aprobados; e) una base de datos sobre proyectos comprendidos en el MAR, que incluye información sobre la cartera de proyectos aprobados y las fichas de identificación de proyectos (FIP) desde el inicio del FMAM-4, así como f) propuestas en elaboración (cartera de proyectos en tramitación). Toda la información provino de la base de datos de la Secretaría del FMAM y fue luego cotejada con los respectivos organismos y países y con el personal de la Secretaría. Los datos están actualizados al 3 de julio de 2008, fecha de mitad del período del FMAM-4. La combinación de las estadísticas relativas al diseño y los datos de la cartera permitió al equipo realizar un análisis de series temporales históricas. El efecto del MAR en las operaciones del FMAM se analizó mediante una comparación cuantitativa con los compromisos históricos y los mecanismos de ejecución anteriores. También se incluyeron otras esferas de actividad a los efectos de la comparación.

20. Las **amplias consultas con las partes interesadas**, que se llevaron a cabo mediante entrevistas semiestructuradas, talleres y entrevistas a grupos seleccionados como muestra, permitieron recoger las diversas y enriquecedoras opiniones de informantes clave acerca de la aplicación y el diseño del MAR. Entre las personas y entidades entrevistadas se cuentan los coordinadores políticos y de operaciones del FMAM, otras partes interesadas de los gobiernos nacionales, la Secretaría del FMAM, las Secretarías del Convenio y la Convención, personal de los organismos de ejecución, funcionarios del FMAM a cargo de los proyectos, ONG, entidades proveedoras de datos sobre indicadores y expertos en marcos de asignación basada en el desempeño. Los datos derivados de las entrevistas y las consultas se volcaron en Atlas.ti, que identificó, en las distintas fuentes, las opiniones recurrentes y divergentes de los entrevistados. Una encuesta electrónica a cerca de 700 personas suministró una perspectiva amplia en varias cuestiones. Los mecanismos de colaboración con la red de ONG, el Programa de pequeñas donaciones (PPD) y el Programa de apoyo a los coordinadores en los países permitieron que el examen llegara a un gran grupo de interesados, incluidos los coordinadores del FMAM que participaron de cinco talleres subregionales (Bali, Belgrado, Manila, Duala y Windhoek). La OE también organizó consultas con los países a través de talleres de diálogo nacional, reuniones con



los representados, encuentros bilaterales, visitas seleccionadas y participación en las Conferencias de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención sobre Cambio Climático y en eventos vinculados con dichas conferencias.

## **EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL MAR**

21. El desarrollo y la puesta en práctica del MAR se produjeron durante un período signado por muchos otros cambios y reformas, que influyeron en su diseño y aplicación. A su vez, el MAR afectó a la alianza integrada por el FMAM y provocó la implementación de otras reformas. Asimismo, si bien el cuarto período de reposición del FMAM resultó exitoso y representó un incremento en términos nominales en relación con los fondos reunidos en el FMAM-3, no implicó un aumento en el financiamiento real disponible, mientras que las demandas a las que se ve sometido el FMAM y el número de objetivos estratégicos y esferas de actividad se han incrementado con el tiempo.

22. Al mismo tiempo, la comunidad de donantes, los convenios y las convenciones han prestado cada vez más atención a la necesidad de brindar apoyo y movilizar recursos en favor del medio ambiente. La creciente conciencia respecto del cambio climático y de sus efectos ha llevado a la creación de nuevos fondos paralelos al Fondo fiduciario del FMAM. Una mayor eficacia es la meta que sustenta las estrategias revisadas para las esferas de actividad en el FMAM-4, aprobadas en octubre de 2007, con las cuales se circunscribe el alcance de dichas esferas y se trasladan los objetivos estratégicos a un nivel superior, más programático. El FMAM-4 también se inició con un fuerte impulso en favor de una mayor eficiencia, que se plasmó tanto en el examen del ciclo de los proyectos del FMAM y el consiguiente incremento de los enfoques programáticos como en la decisión de otorgar un tratamiento más equitativo a los organismos del FMAM mediante la eliminación de los presupuestos institucionales para los organismos de ejecución y el incremento de las cuotas para proyectos. Éstas y otras reformas y modificaciones producidas en el FMAM han afectado en gran medida la aplicación del MAR e indican que no se pueden realizar comparaciones precisas entre el período de aplicación del MAR y el FMAM-3.

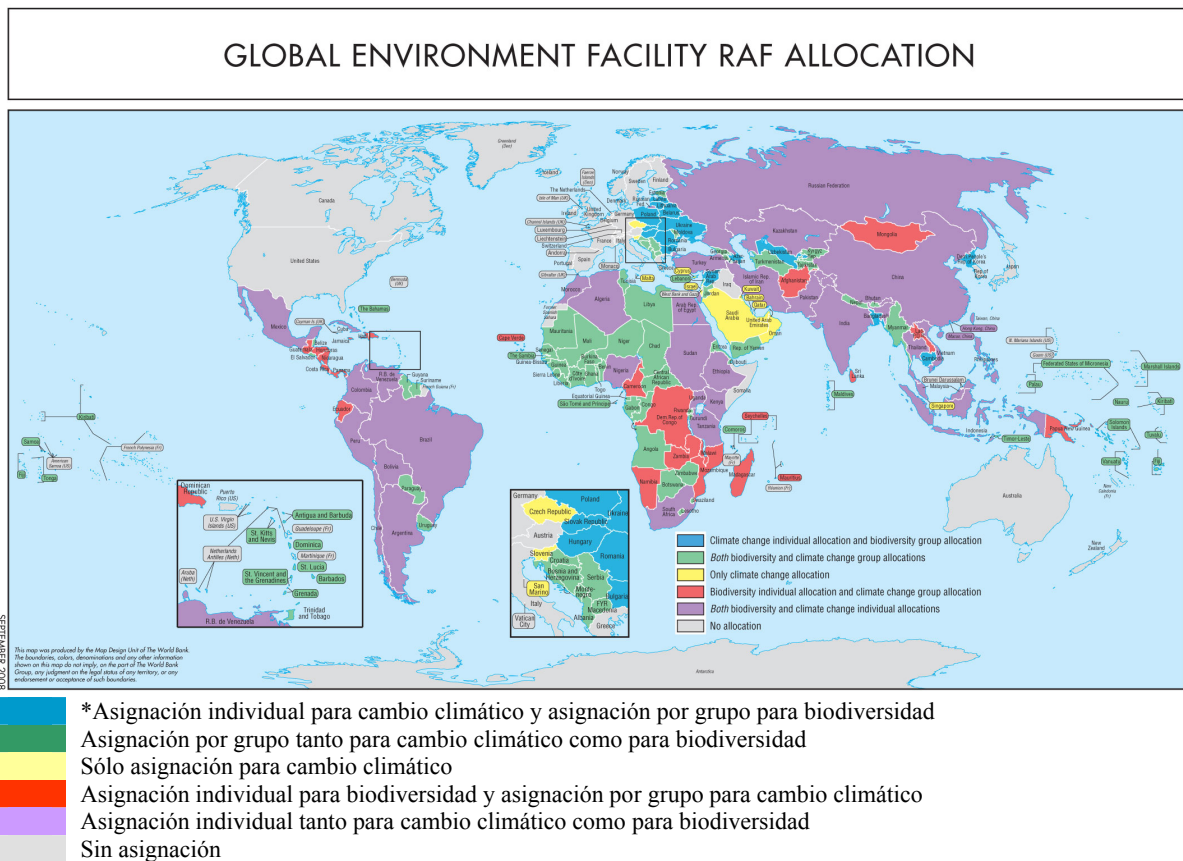
23. La elaboración del MAR fue un proceso prolongado, que implicó siete reuniones del Consejo a lo largo de cuatro años y numerosos talleres, grupos de trabajo y consultas. Una vez alcanzado un acuerdo en septiembre de 2005, se inició la etapa de planificación para la puesta en marcha. Las asignaciones a los países se dieron a conocer en septiembre de 2006, luego de la finalización del FMAM-3, ocurrida en julio de ese año. Las discusiones en los países acerca de las prioridades en relación con sus correspondientes asignaciones ya se habían iniciado, pero continuaron hasta la primavera boreal de 2007. El inicio oficial de la aplicación del MAR se produjo recién en febrero de 2007, cuando entró en vigor el cuarto período de reposición del FMAM. Estas demoras afectaron la puntualidad en la puesta en práctica del MAR. Si bien desde el inicio de su aplicación hasta la mitad del período (julio de 2008) han transcurrido menos de dos años, y los impactos ambientales no son observables aún, están surgiendo efectos claros entre los que se incluyen las diferencias con otras esferas de actividad que todavía no forman parte del MAR.

### Asignaciones históricas

24. Como se pretendió al diseñar el MAR, las asignaciones otorgadas con este sistema se corresponden con los patrones de las asignaciones históricas del FMAM. Estadísticamente, la fórmula del MAR establece una estrecha correlación entre las asignaciones anteriores y las actuales en el caso de todos los países y a lo largo de todas las fases, como se observa al analizar las tendencias en el diagrama de dispersión (véase el documento técnico n.º 3). Si bien los

resultados de la aplicación de la fórmula del MAR pueden asemejarse a las asignaciones históricas, son varias las fórmulas con ponderaciones diversas que podrían generar la misma situación.

25. En todas las fases anteriores, todos menos tres de los 20 países que en la actualidad reciben las asignaciones mayores del MAR para la esfera de la biodiversidad se ubicaban también entre los primeros 20. De modo semejante, 12 de los 20 países que reciben las asignaciones más elevadas para la esfera del cambio climático son los mismos que en el pasado. Las proporciones correspondientes a los diversos países para cada reposición muestran una estrecha correlación con la proporción de asignaciones para las esferas de actividad y las determinadas en virtud del índice de beneficios para el medio ambiente mundial. La mayor parte de los países que reciben asignación por grupo habían obtenido cantidades limitadas en el pasado. Asimismo, el incremento en el monto nominal de la reposición del FMAM-4 y la reducción en el número de proyectos regionales y de alcance mundial dieron como resultado un mayor volumen de recursos disponible para asignar a los países. Véase en el **mapa** “Asignaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial en virtud del MAR\*” (la asignación inicial de septiembre de 2006):



26. Dentro del patrón general se observan variaciones considerables en el caso de algunos países y, en ocasiones, un cambio en la preponderancia de los montos destinados a las dos esferas de actividad incluidas en el MAR para un mismo país. Durante el FMAM-3, más de 100 países recibieron recursos para ambas esferas de actividad. En comparación con los montos anteriores, la asignación del MAR representa un posible incremento —si bien no en montos elevados— para 71 países con proyectos relativos al cambio climático y 115 países de la esfera de la diversidad biológica, siempre que las naciones puedan acceder al máximo de sus asignaciones (los países

admisibles restantes reciben menos que en el pasado). Las posibilidades de acceso son mayores si el país ha colaborado con el FMAM anteriormente, si tiene proyectos en tramitación y una asignación individual en el MAR.

### Países con asignación individual

27. El MAR otorgó asignaciones **individuales** a 57 países de la esfera de la diversidad biológica, por un total posible de US\$753,2 millones. En la esfera del cambio climático, se otorgaron asignaciones individuales por un total de US\$751,4 millones a 46 países. En el **Cuadro**

1.1 Asignación ajustada en virtud del MAR y número de países por grupo/región	Porcentaje de asignación para 46 países indicativos, del área de cambio climático		Porcentaje de asignación para 57 países indicativos, del área de diversidad biológica	
	Pasado	MAR	Pasado	MAR
América Latina	23%	15%	40%	40%
Asia	49%	44%	26%	27%
Europa y Comunidad de Estados Independientes	11%	30%	6%	5%
África oriental y meridional	6%	6%	16%	16%
Caribe	1%	1%	1%	4%
África occidental y central	2%	1%	5%	5%
Oriente Medio/Norte de África	8%	4%	3%	2%
Pequeños estados insulares en desarrollo del Pacífico	0%	0%	2%	2%
<b>Total</b>	100% de 1.557 millones	100% de 751 millones	100% de 1.347 millones	100% de 753 millones

1.1 se presenta la comparación con los porcentajes de las asignaciones históricas por región. En el caso de los 31 países que recibieron asignaciones individuales para ambas esferas de actividad, la proporción de asignaciones para diversidad biológica es de 61% (en relación con el 52% histórico), mientras que la de cambio climático es de 68%, en comparación con el 73% registrado en el pasado. Para promover una

distribución más equitativa de los recursos, la asignación de un país no puede exceder el 10% del total de los recursos destinados a diversidad biológica ni el 15% del total dirigido al cambio climático. Estos toques máximos son demasiado altos para afectar las asignaciones puesto que sólo limitan los fondos asignados a un país en la esfera del cambio climático.

### Asignación por grupo

28. Para los países que reciben asignación por grupo, resulta difícil establecer una comparación histórica puesto que comparten un fondo mancomunado sin asignaciones fijas para cada país. No obstante, antes de incorporarse a los grupos, estos países reciben una calificación y una asignación

1.2 Situación de las asignaciones por grupo	Biodiversidad	Cambio climático
Número de países	93	115
Total del monto reunido	US\$146,8 millones	US\$148,6 millones
Máximo posible por país	3,5 millones	3,1 millones
<b>Asignación preliminar</b>		
a. Países con <i>más</i> de US\$1 millón	53	41
b. Países con <i>menos</i> de US\$1 millón	10	33
c. Países con una <i>suma fija</i> de US\$1 millón	30	41
Suplemento que se necesita para b) y c)	US\$15,37 millones	US\$25,9 millones

preliminaria (que no se dan a conocer). El monto total del fondo mancomunado se compone de las asignaciones preliminares de los países del grupo que *superen* US\$1 millón, más US\$1 millón para cada uno de los demás

(esto se denomina asignación ajustada, véase el **Cuadro 1.2**). Una vez incorporados a la asignación por grupo, no se garantiza ningún monto específico para ningún país, pero todos

pueden competir por recibir una suma mayor que la que obtendrían normalmente con su asignación preliminar.

29. Las posibilidades para acceder a los fondos son numerosas. Como caso extremo, 42 países de la esfera de diversidad biológica podrían obtener el máximo de US\$3,5 millones, pero esto implicaría que 51 países no recibirían nada. (En la esfera del cambio climático, 48 países podrían percibir el máximo mientras que a los otros 67 no se les otorgaría nada). O, si todos los países reciben US\$1 millón del fondo mancomunado, 21 naciones de la esfera de la biodiversidad y 16 de la de cambio climático podrían recibir el máximo de más de US\$3 millones cada uno. En los periodos de reposición precedentes, fueron muchos los países que, de hecho, no recibieron ningún importe en concepto de donación.

30. La mayoría de los países en circunstancias especiales reciben asignaciones por grupo (Cuadro 1.3). Por ejemplo, en la esfera del cambio climático, el 97% de los 48 pequeños estados insulares en desarrollo (PEID) forma parte del grupo, y 88% de los 48 países menos adelantados (PMA) recibe asignaciones por grupo. En vista de este esquema, las dificultades de la asignación por grupo incrementan los obstáculos que deben superar los PEID y los PMA para acceder a los recursos del FMAM.

1,3 Asignación ajustada en virtud del MAR y número de países por clasificación	161 países de la esfera de cambio climático						150 países de la esfera de biodiversidad					
	Número			Asignación en millones de US\$			Número			Asignación en millones de US\$		
	Todos	Ind.	Grp.	Todos	Ind.	Grp.	Todos	Ind.	Grp.	Todos	Ind.	Grp.
PEID	35	1	34	40,56	4,25	36,311	35	9	26	110,05	62,29	47,76
PMA	48	6	42	80,36	28,44	51,919	48	13	35	154,84	95,63	59,2
Países sin salida al mar	36	9	27	98,63	59,86	38,763	35	9	26	87,64	50,48	37,16
Estados frágiles	30	4	26	56,35	27,64	28,707	30	8	22	86,21	48,33	37,87
Países pobres muy endeudados (PPME)	40	5	35	67,90	21,55	46,353	40	16	24	164,69	124,08	40,61

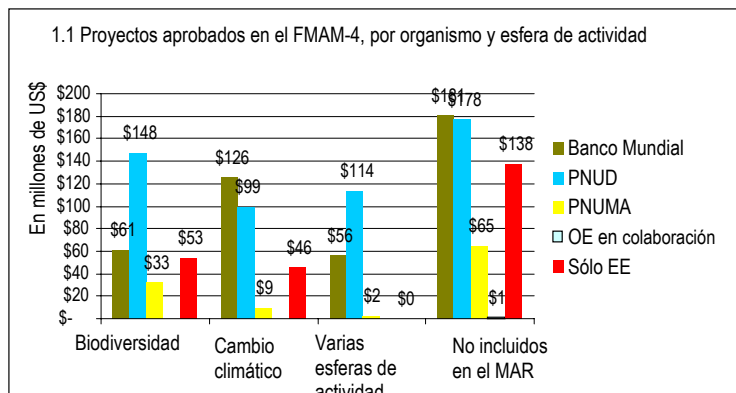
### Recursos y beneficios para el medio ambiente mundial

31. El modelo del MAR canaliza recursos a países que aportan grandes beneficios al medio ambiente mundial, según la medición del IBM-BIO. El índice de desempeño mundial (IDM) no influye significativamente a la hora de establecer las asignaciones. Los 57 países indicativos, definidos como países que reciben asignaciones individuales, acumulan el 88% del total de los puntajes del IBM para los 150 países admisibles según el índice de biodiversidad, y reúnen el 75,3% del total de recursos de esta esfera de actividad. En la esfera del cambio climático, los 46 países indicativos reciben el 75% del total de los recursos destinados a esta área y representan el 89% de los puntajes del IBM-CC correspondientes a los 161 países admisibles (véase el **Cuadro 1.4**). Los países con enorme diversidad biológica están debidamente incluidos en el MAR, pero no tanto las zonas críticas de biodiversidad que abarcan países de asignación individual y por grupos (en la cobertura de las zonas críticas también influye la reducción de los recursos mundiales y regionales). En la esfera del cambio climático, el principal factor determinante para la asignación es la emisión de gases de efecto invernadero.

**Cuadro 1.4: Proporción de puntajes del IBM y asignaciones para las esferas de biodiversidad y cambio climático**

Tipo de país	Número de países	Porcentaje de países	Porcentaje de asignación	Porcentaje de puntaje del IBM
Países con asignación individual en div. biol.	57	38%	75%	88%
Países con asignación grupal en div. biol.	93	62%	15%	12%
Países con asignación individual en cambio climático	46	29%	75%	89%
Países con asignación grupal en cambio climático	115	71%	15%	11%

Utilización de los recursos



32. Se observa un uso significativamente menor de los fondos en las esferas de actividad del MAR durante su primer período en relación con las reposiciones anteriores. A la mitad del período, no se ha registrado en el terreno casi ningún desembolso del financiamiento del FMAM-4. La tasa general de utilización de los fondos es, a mitad del período, del 31% del total de los fondos destinados a la esfera de actividad. En comparación, el empleo de

los fondos es mayor en las esferas no incluidas en el MAR: aguas internacionales (59%), degradación de la tierra (81%) y contaminantes orgánicos persistentes (48%) (**Gráfico 1.1**). Cabe señalar que el primer período del MAR en realidad ha comprendido menos de dos años, puesto que el FMAM-4 entró en vigor en febrero de 2007.

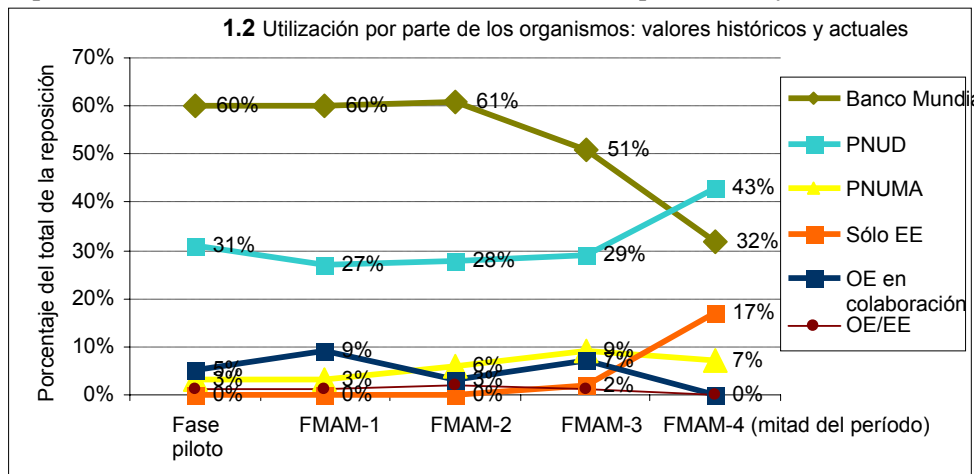
33. En el nuevo ciclo de proyectos, la Secretaría define la utilización mencionada a través de la aprobación de FIP (anteriormente ideas de proyectos en tramitación), a pesar de que, en esta etapa, el documento del proyecto aún no ha sido aprobado. Hasta el 3 de julio de 2008, fecha formal de mitad de período del MAR, la Funcionaria Ejecutiva Principal había ratificado 15 proyectos ordinarios de alcance nacional. Si la ratificación del documento de proyecto por parte de la Funcionaria Ejecutiva Principal es considerada una indicación más realista del uso de los fondos, los países han utilizado el 6% del total del financiamiento del FMAM-4 destinado a ellos a través del MAR (véase el **Cuadro 1.5**). El inicio del proyecto (luego del desembolso de fondos) sólo se registró en un caso.

1.5 Situación	Biodiversidad	Cambio climático
Asignación del MAR	900 millones	900 millones
Utilización de recursos (aprobación de la FIP)	287 millones (32%)	252 millones (28%)
Ratificación de la Funcionaria Ejecutiva Principal	37,8 millones (4%)	65,4 millones (7%)
En ejecución	N/D	N/D

34. El acceso a los recursos es dispar: los países que reciben asignación por grupo en la esfera del cambio climático han utilizado tan sólo el 5% de sus asignaciones; las naciones a las que se otorga una asignación por grupo en la esfera de la biodiversidad han empleado el 18%, mientras que los países que reciben asignaciones individuales han usado el 33% para la aprobación de la FIP, las donaciones para la preparación y la aprobación de proyectos de tamaño mediano. (Más adelante se trata el tema del financiamiento internacional y regional).

Participación de los organismos del FMAM

35. El MAR ha generado una mayor participación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de los "nuevos" organismos del FMAM y un menor protagonismo del Banco Mundial y, en menor medida, del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). El Banco Mundial (incluida la Corporación Financiera Internacional), que históricamente fue el organismo del FMAM más importante en términos de recursos, ha pasado de una participación de más de la mitad de los recursos del FMAM para las esferas de biodiversidad y cambio climático en períodos precedentes al 32% de la utilización de recursos del FMAM en virtud del MAR en las FIP aprobadas. La participación del Banco Mundial en los proyectos correspondientes a múltiples esferas de actividad se ha incrementado del 21% al 33% durante el FMAM-4, mientras que su participación total en las áreas no incluidas en el MAR ha aumentado en relación con períodos anteriores. Como se observa en el **Gráfico 1.2**, actualmente el PNUD es responsable del 43% de la utilización de recursos, lo que constituye un aumento en relación con su



28% histórico. En consonancia con la política revisada dirigida a establecer condiciones más equitativas para los organismos del FMAM, se ha incrementado

la participación de las siete “entidades de ejecución” (EE) hasta alcanzar un 17% de la utilización de recursos en virtud del MAR durante el FMAM-4 (en relación con el 7,9% registrado en el FMAM-3, incluido el acceso indirecto, o el 2% de todos los recursos históricos). Esta cifra incluye US\$30,1 millones destinados a proyectos del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) en Rusia y Ucrania y siete proyectos del Banco Asiático de Desarrollo que comprenden actividades enmarcadas en el enfoque programático de la región del Pacífico. El Banco Interamericano de Desarrollo lleva adelante ocho proyectos en la región de América Latina y el Caribe. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) también participan en proyectos del FMAM-4. Además del MAR, son muchas las razones que influyen en el cambio de posiciones relativas. Todos los organismos se han visto afectados por otras reformas encaradas durante el FMAM-4 y por el cambio de funciones establecido en el MAR. El cambio también refleja la capacidad del PNUD de brindar asistencia técnica para el fortalecimiento de la capacidad con el respaldo de las oficinas locales, además de su disposición a participar en proyectos relativamente pequeños en virtud del MAR. La distribución de las pequeñas asignaciones del MAR entre numerosos países dificulta la aplicación de la política de aunar los préstamos de las instituciones financieras internacionales con los proyectos del FMAM cuya magnitud resulte eficaz en función de los costos. Con frecuencia resulta más fácil acceder a otras alternativas internas de financiamiento que al apoyo del FMAM.

## Funciones y relaciones

36. El MAR ha generado importantes cambios en las funciones de la alianza que conforma el FMAM. El mencionado marco no exigía modificaciones formales en las funciones del FMAM más allá de la nueva tarea de administrar y controlar el MAR, encomendada a la Secretaría. No obstante, en combinación con otras reformas, el MAR ha impulsado a la Secretaría del FMAM a asumir una función de mayor peso en la creación de proyectos, el desarrollo de programas y el diálogo bilateral con los países, para lo cual las deliberaciones sobre la cartera del MAR fue el punto de partida. Los coordinadores de operaciones del FMAM informan que sus funciones se han incrementado, en particular en el caso de los países que reciben asignaciones individuales, puesto que anteriormente sólo se requería su aprobación y en la actualidad deben encargarse de la programación y la fijación de prioridades. Han organizado consultas en los países para establecer las prioridades en la cartera de proyectos del FMAM. Dichas consultas a menudo han sido más amplias y sistemáticas que en el pasado. Por otro lado, se espera que los coordinadores de los países que reciben asignaciones por grupo desempeñen la misma función de coordinación y fijación de prioridades, pero con menos recursos.

37. Esto no significa que los países se identifiquen plenamente con las propuestas del FMAM; puesto que la participación de otros interesados (como ONG, sector privado o donantes) fue menor y las consultas pasaron del nivel de los proyectos al de la cartera para todo el país. En la encuesta realizada para el examen de mitad del período, sólo el 44% del personal de las ONG y las organizaciones del sector privado indicó que la participación había sido muy o moderadamente exitosa, y el 69% de las partes involucradas en el PPD manifestaron su inquietud por la posibilidad de que la posición neutral de este programa se vea debilitada a causa del mayor peso de los gobiernos en la planificación del FMAM.

38. Las funciones aún están en evolución. Asimismo, se han producido simultáneamente modificaciones adicionales, como la pérdida de importancia de los tres organismos originales del FMAM en la estrategia y la administración del FMAM y el cambio en la función del Consejo en el ciclo de los proyectos y la introducción de enfoques programáticos.

## Características de la cartera de proyectos

39. Si bien la utilización de los fondos en la etapa de las FIP no es aún elevada, se observan con claridad algunas tendencias en la ejecución. La proporción de proyectos de tamaño mediano se ha incrementado ligeramente (9,5%, mientras que a mitad del FMAM-3 se situaba en el 5,5%). Puesto que el 93% de los países que reciben asignaciones por grupo para la esfera de cambio climático (y 53% de aquéllos a los que se asigna fondos por grupo para proyectos de biodiversidad) no han accedido aún a monto alguno, esta cifra puede elevarse durante lo que resta del FMAM-4. No obstante, salvo algunas excepciones a nivel regional, los proyectos de tamaño mediano generalmente no resultan eficaces en función de los costos para los países y los organismos, puesto que esta modalidad exige casi el mismo nivel de esfuerzo en los procedimientos que las iniciativas ordinarias. Si bien los proyectos de tamaño mediano pueden representar un medio para distribuir recursos escasos entre más entidades que proponen proyectos, el incremento en el uso de este tipo de proyectos acarrea consecuencias en la eficacia en función de los costos de la cartera total del FMAM. El ciclo de estos proyectos no ha sido simplificado.

40. Se ha registrado un incremento en el número de proyectos para varias esferas de actividad, que pasaron del 13% en las reposiciones anteriores al 33% en lo que va del FMAM-4, tanto financiados a través del MAR como con recursos excluidos de dicho marco. Los proyectos

conjuntos de varios organismos parecen haber desaparecido, pero los proyectos también se dividen en los distintos componentes de las FIP por organismo, país, esfera de actividad y fuente de financiamiento, lo cual dificulta la comparación con las prácticas vigentes en el pasado. La división de fondos en virtud del MAR (entre países, esferas de actividad y exclusiones) ha incrementado la necesidad de recurrir a numerosas fuentes para llevar adelante un proyecto factible, de modo que las importantes sinergias de esos proyectos de múltiples esferas resultan inciertas. Éste es también el caso de los 12 enfoques programáticos aprobados, algunos de ellos destinados a un país en particular, otros a programas regionales o mundiales. Los enfoques programáticos pueden representar una solución a los magros resultados obtenidos en ciertos países, pero es aún demasiado pronto para determinar los efectos. En el cuarto estudio sobre los resultados globales del FMAM (ERG4) se analizarán nuevas pruebas para establecer si, tal como se lo aplica actualmente, incrementan la eficiencia y en qué medida.

41. También se han reducido las actividades de apoyo: se han aprobado tan sólo 10 en la esfera de la diversidad biológica y ninguna en la del cambio climático. Esto puede explicarse en parte debido a su naturaleza cíclica, que depende de las orientaciones impartidas por la convención o el convenio respectivos. El costo de las actividades de apoyo podría requerir la totalidad del monto destinado a los países que reciben asignaciones por grupo, por lo que no quedaría financiamiento para otros proyectos. Las actividades de apoyo son responsabilidad de los países, puesto que forman parte de sus obligaciones respecto de la convención o el convenio. La principal preocupación se refiere al apoyo al Protocolo sobre Seguridad de la Biotecnología. En lo que va del FMAM-4 se ha aprobado un enfoque programático y 10 proyectos referidos a la seguridad de la biotecnología, menos de lo esperado en vista del patrón histórico. Durante el FMAM-3, la mayor parte del apoyo a esta área (US\$21 millones) se canalizó a través de proyectos de alcance mundial. El MAR parece haber frenado el impulso que generó el proyecto anterior de alcance mundial referido a la seguridad de la biotecnología. Los expertos en el método Delfos concordaron en que resulta más adecuado tratar este tema como una cuestión transfronteriza, por fuera del diseño del MAR.

#### Eficacia en función de los costos

42. Es aún demasiado pronto para determinar si el MAR ha sido eficaz en función de los costos, pero hasta el momento las tendencias no son favorables. Su eficacia dependerá fundamentalmente de si sirve o no para aumentar el impacto del FMAM. En el corto plazo, el MAR ha generado beneficios pues ha permitido una mejor planificación e identificación en ciertos países. Ha incrementado la previsibilidad del financiamiento en el caso de las naciones que reciben asignaciones individuales. No obstante, los efectos que ha generado hasta el momento en la cartera y en los proyectos en tramitación han sido dispares. Algunos países con asignaciones importantes han logrado conferir mayor coherencia a sus carteras de proyectos.

43. Por otro lado, es probable que el MAR haya alentado una mayor distribución de recursos, desarrollo de proyectos más pequeños y el sentido del derecho a las asignaciones entre algunos gobiernos participantes. El proceso de desarrollo del MAR fue una empresa larga y laboriosa. El MAR no se ha beneficiado con una participación significativa de las ONG, la sociedad civil ni el sector privado, por lo que se han perdido oportunidades para ampliar la eficacia y el alcance de los recursos del FMAM. Dado que son pocos los proyectos aprobados, y menos aún los que han comenzado a ejecutarse, es posible que los costos de oportunidad ocultos que implican los impactos demorados sean considerables.

44. Aún no se ha probado acabadamente que el MAR sea más eficaz en función de los costos que el sistema anterior o que otros sistemas de asignación basada en el desempeño, en



términos de rentabilidad. Los montos pequeños de las asignaciones, unidos al gran número de requisitos del FMAM, han reducido la eficacia en función de los costos tanto a nivel de la cartera como de los proyectos, debido a las amplias consultas organizadas, los esfuerzos malgastados, las aprobaciones duplicadas, los proyectos abandonados y los procedimientos necesarios para obtener la aprobación de las propuestas. Los resultados aún no se han concretado. Se puede incrementar la eficacia en función de los costos mediante medidas como las siguientes:

- a. Incrementar el total de los fondos y las asignaciones a los países (el mismo esfuerzo con un beneficio mayor)
- b. Reducir los esfuerzos necesarios para acceder a los fondos existentes (el mismo beneficio y calidad en el inicio con menos esfuerzo)
- c. Implementar, preferiblemente, las dos medidas anteriores.

## PRINCIPALES CONCLUSIONES

45. En general el MAR se ha aplicado conforme a las decisiones del Consejo. Esto no significa que los objetivos básicos se hayan logrado plenamente, puesto que la transición hacia una nueva manera de suministrar recursos ha sido difícil. Al examinarse el diseño, la aplicación y las experiencias comparadas del MAR, en el examen de mitad de período se concluyó que estas cuestiones están de alguna manera interconectadas. Algunas dificultades de la aplicación se deben a las rígidas reglas de diseño del MAR, en tanto que en otros casos el diseño razonable pero su aplicación no ha dado buenos resultados. Algunos problemas de la aplicación se vinculan al hecho de que el mandato del FMAM, las prácticas y el diseño del MAR son distintas de las de otros sistemas de asignación de recursos basada en el desempeño.

**Conclusión 1: El FMAM está funcionando en condiciones que hacen más necesaria la asignación de recursos escasos con fines determinados.**

46. A nivel internacional ha aumentado el llamado a una mayor armonización, convergencia, apropiación de los proyectos y a una mayor adaptación del financiamiento externo a las prioridades y estrategias nacionales. A fin de abordar la cuestión de los recursos escasos y promover la programación nacional de recursos, se han establecido sistemas de asignación de recursos en casi todos, sino todos, los organismos multilaterales de financiamiento. Los organismos de las Naciones Unidas por lo general tienen sistemas de asignación de recursos basada en las necesidades, en tanto que las instituciones financieras internacionales en general tienen una combinación de indicadores de necesidades y desempeño.

47. La cuarta reposición de los recursos del FMAM ha proporcionado en términos reales menos dinero que reposiciones anteriores. Al mismo tiempo, el número de esferas de actividad ha aumentado a seis. Siguen surgiendo nuevas cuestiones y ha aumentado la urgencia por resolver los problemas relativos al medio ambiente mundial. Asimismo, un número relativamente grande de países que pueden recibir asistencia no recibieron respaldo del FMAM en el pasado, y por lo tanto es preciso repartir menos dinero entre más países para hacer frente a la misma labor. A fin de cumplir con las directrices y expectativas de los convenios y convenciones y abordar el número creciente de problemas ambientales, el volver a la modalidad ad hoc para proporcionar fondos para poder solucionar los problemas ya no es una opción. Sin embargo, es preciso introducir mejoras específicas en el sistema de asignación de recursos que ahora ha adoptado el FMAM a fin de que se sirva eficazmente como instrumento para resolver estos problemas.

48. El MAR no se deriva de una evaluación del sistema existente para generar beneficios para el medio ambiente mundial. El enfoque histórico respecto de los beneficios para el medio

ambiente mundial se ha basado en la estrategia operacional, los programas operacionales y las prioridades estratégicas establecidas para cada etapa de reposición de recursos. Si bien estas estrategias y prioridades siguen vigentes, el enfoque por países del MAR plantea problemas intrínsecos en la administración y el seguimiento de proyectos en tramitación y la cartera con miras a cumplir con dichas prioridades. También puede coartar las oportunidades de promover nuevas modalidades de proyecto e iniciativas institucionales novedosas, como la cooperación de las ONG y el sector privado.

**Conclusión 2: Los datos e indicadores utilizados en el MAR para evaluar los beneficios para el medio ambiente mundial reflejan la mejor información disponible en la actualidad, con algunas lagunas que deben llenarse con el tiempo.**

49. Los índices en materia de biodiversidad y cambio climático reflejan en general los mejores datos científicos disponibles en la actualidad. Sin embargo, en los círculos científicos se están desplegando esfuerzos por solucionar la falta de datos, los que, de mediano a largo plazo, pueden convertirse en mejoras para los índices del MAR. El estudio realizado según el método Delphi no respaldó la ampliación de los índices en materia de biodiversidad a fin de incluir a la agrobiodiversidad, y condujo a interrogantes acerca de si se puede abordar adecuadamente la seguridad de la biotecnología a través de índices. Los expertos de dicho estudio prestan su decidido apoyo a la inclusión de los ecosistemas e invertebrados marinos, para los cuales ahora están apareciendo datos o se dispone de ellos.

50. Las simulaciones para dar respuesta a la cuestión del equilibrio **entre los recursos marinos y terrestres** demuestra que una ponderación de 50-50 con los datos actuales llevaría al cinco pequeños Estados insulares en desarrollo a recibir asignaciones individuales, en tanto que siete países (incluidos un pequeño Estado insular en desarrollo y cuatro países sin litoral) pasarían de recibir asignaciones individuales a recibir asignaciones por grupo de países. En el caso de los pequeños Estados insulares en desarrollo que actualmente reciben asignaciones individuales, los montos aumentarían para cinco de ellos y disminuirían para dos. Como los países que reciben asignaciones individuales también cuentan con grandes recursos marinos, su IBM también aumenta cuando se modifican las ponderaciones. No está claro si los nuevos datos acerca de los recursos marinos de biodiversidad alterarían considerablemente este patrón. A los países que reciben asignaciones individuales les corresponde el 85% del puntaje total correspondiente a recursos marinos (y el 89% del puntaje total correspondiente a recursos terrestres). No se ha logrado un consenso entre los expertos internacionales acerca de cuál sería la ponderación ideal entre recursos marinos y terrestres. Algunos han aducido que habida cuenta de la falta de una base científica para la ponderación, cualquier especie marina debería recibir el mismo trato que cualquier especie terrestre, sin ponderación alguna.

51. En cuanto al cambio climático, la **adaptación** y la vulnerabilidad al cambio climático no se reflejan en los índices. Los expertos internacionales están totalmente de acuerdo en que se debe hacer más por lograr un equilibrio en el financiamiento para la adaptación y la mitigación en los países en desarrollo. Sin embargo, no se llegó a ningún acuerdo acerca de una norma o práctica óptima a nivel internacional que refleje la escala de la vulnerabilidad o las necesidades de adaptación.

52. Además, en la fórmula del IBM en materia de cambio climático se multiplica una variable de 'necesidades' (emisiones) por una variable de 'desempeño' (modificación de la dependencia del carbono). Ello torna difícil de interpretar la ponderación, y entraña que las asignaciones dependan de las emisiones. Se debe considerar el pleno reconocimiento del aumento del coeficiente energético. Los expertos del estudio realizado según el método Delfos afirmaron

que ni la cantidad total de emisiones de un país, ni su crecimiento económico constituyen medidas aproximadas confiables para lograr la máxima reducción de emisiones por el monto de dinero gastado. Concluyen que el coeficiente energético es un buen indicador debido al gran potencial de reducir las emisiones mediante el aumento del rendimiento energético.

**Conclusión 3: El MAR no brinda incentivos eficaces para mejorar el desempeño.**

53. Una premisa del MAR es que el buen desempeño debe reconocerse en forma de asignaciones más altas. Los países miembros deben poder observar que las mejores prácticas conducen a puntajes más elevados en el marco del MAR, y esto a su vez debería redundar en un aumento de sus asignaciones iniciales. La relación entre los incentivos y la conducta es compleja, y depende de que el gobierno entienda el vínculo entre su desempeño, su puntaje y las donaciones que recibe, así como también de la capacidad para influir en el logro de beneficios para el medio ambiente mundial y los puntajes de desempeño. El incentivo depende de la medida en que los países puedan aspirar en forma realista al aumento de sus asignaciones. Ni los coordinadores ni las demás partes interesadas entienden claramente lo que significa el desempeño en el contexto del FMAM, ni cómo abordarlo.

54. La mayoría de las partes interesadas perciben el 'desempeño' como la calidad de los proyectos del FMAM. Sin embargo, el desempeño de la cartera ambiental tiene una ponderación relativamente baja en los índices de desempeño (5% en el caso de los proyectos *en marcha* del FMAM), lo que significa que la mejora del desempeño de esta cartera conducirá tan sólo a un aumento muy limitado de la asignación correspondiente. La ponderación de las calificaciones en el caso de los proyectos *cerrados* es de otro 5%. En cuanto a los índices de desempeño general en materia de normas e instituciones ambientales y de las condiciones propicias, su mejora no se verá incentivada con la promesa de un poco más de financiamiento del FMAM, habida cuenta de la proporción marginal del financiamiento que corresponde al FMAM en casi todos los países. A los 57 países con asignaciones individuales en materia de biodiversidad les corresponde en total el 41% de los puntajes del IDM, en tanto que a los 46 países que reciben asignaciones individuales en materia de cambio climático les corresponde un total del 35% de los puntajes del IDM, lo que es inferior a sus puntajes en materia de beneficios. Las inversiones para mejorar las normas e instituciones ambientales superan con creces el nivel de aumento del financiamiento del FMAM en que podrían redundar dichas mejoras de desempeño. Aunque se asignara una ponderación más alta al IDM, a menos que el monto global disponible para el FMAM aumentara extraordinariamente, es poco probable que el perfeccionamiento de los índices de desempeño tenga alguna influencia. Habría que cambiar las ponderaciones en gran medida para que se notara una diferencia, lo que daría lugar a la volatilidad de las asignaciones.

55. En el diseño del MAR se especifica que el 75% del total de recursos después de la calificación del país sobre la base de la fórmula se proporcionará a los países en forma de asignaciones individuales, y los que se encuentran por debajo de ese nivel recibirán asignaciones conjuntas por grupo de países. Este parámetro es peculiar del FMAM entre los sistemas de asignación de recursos basada en el desempeño. Debido a esta regla, la mayoría de las naciones que reciben asignaciones por grupo de países permanecerán en el grupo aunque su desempeño mejore mucho. La disponibilidad de más fondos beneficiará a la categoría de países que reciben asignaciones individuales y se encuentran entre el 75% más alto. Los países que reciben asignaciones por grupo de países cuya calificación preliminar sea de cerca del límite del 75% pueden pasar a recibir asignaciones individuales, como lo hicieron cinco de ellos en la reasignación de recursos de 2008. Empero, no hay incentivo para la mejora, porque no se ha comunicado a los países sus asignaciones y calificación preliminares.

56. Una inquietud general ha sido que el reconocimiento del desempeño menoscabaría el reconocimiento de las necesidades, especialmente en los países menos adelantados. Esto es cierto respecto de los índices de desempeño general, donde la escasa capacidad y un menor desarrollo institucional pueden redundar en un puntaje bajo. No es cierto en el caso del desempeño de la cartera ambiental, que estaría orientado hacia las necesidades específicas del país. Un proyecto correspondiente a un país menos adelantado podría ser considerablemente distinto de un proyecto en un país de ingreso mediano, y no obstante lograr una calificación alta de los efectos directos. Con todo, la participación de la cartera ambiental en el índice de desempeño general es de tan sólo el 10%.

**Conclusión 4: Directrices poco claras con respecto al sistema de asignación del MAR por grupo de países han restringido el acceso a las naciones que reciben asignaciones por grupo de países en el primer período del MAR.**

57. En total el financiamiento de alrededor de US\$148 millones para cada asignación por grupo de países es el mismo que habría sido si todas las asignaciones hubieran continuado siendo individuales, incluido un pequeño complemento (de alrededor del 2% del total de fondos correspondientes a la pertinente esfera de actividad) de recursos para 88 países sin datos suficientes para computar una asignación significativa. El sistema de asignaciones por grupo de países en principio podría brindar flexibilidad a los países y al FMAM al mismo tiempo que ofrece igualdad de recursos, pero no en la forma en que se está aplicando. Las pequeñas asignaciones pueden actuar por sí mismas como obstáculo al acceso de fondos.

58. Esto se muestra en la reseña de la situación de la cartera y ha surgido claramente en las consultas celebradas con las partes interesadas. Se observó una falta general de entendimiento por parte de los países con respecto a la manera de reaccionar al ser parte de un grupo, especialmente en el caso de los países con capacidad limitada. La utilización por parte de los países menos adelantados (44) es de tan sólo el 8% frente a la del 40% de las naciones que no son países menos adelantados (106), pese al hecho de que sus asignaciones son reducidas. Por región, los países que se encuentran fuera de África (98) en promedio han utilizado el 39% de su asignación en materia de biodiversidad, frente a 52 países de África que en promedio han utilizado el 14%.

59. Los países que integraban los grupos recibieron orientaciones incompletas y contradictorias acerca de la gestión de los proyectos en tramitación en virtud del MAR. En las teleconferencias celebradas con la Secretaría del FMAM no recibieron aliento la mayoría de sus propuestas (se desalentó el 75% de las propuestas de los países que recibían asignaciones por grupo de países en materia de biodiversidad). Si bien también registraron un elevado nivel de 'rechazos', los países que reciben asignaciones individuales tenían más propuestas que seguir preparando. Los recursos para los grupos de países permiten al FMAM financiar proyectos de hasta US\$1 millón para todos los países del grupo en materia de ambas esferas de actividad, pero no son suficientes para financiar el tope máximo para todos los países incluidos en un grupo. En la actualidad los países se están esforzando por preparar pequeños proyectos por valor de US\$1 millón, a la vez que cumplen con las amplias estrategias de las pertinentes esferas de actividad. Algunos países se vieron muy desalentados de preparar propuestas por los elevados costos de transacción vinculados con los proyectos de tamaño mediano de US\$1 millón, que podían recibir sin un examen competitivo entre muchas propuestas. Se incentivó a los organismos del FMAM a asignar prioridad a los países con asignaciones individuales. El enfoque programático se desarrolló como respuesta a los problemas que surgieron pero llevó tiempo llevarlo hasta los países involucrados, y no hay pruebas de que dichos enfoques redundaran en un acceso mayor o más rápido en el caso de la mayoría de los países.

60. La Secretaría ahora ha concedido a los países que integran grupos un plazo hasta finales de diciembre de 2008 para presentar propuestas de hasta US\$1 millón, y a partir de entonces el acceso se obtendrá en condiciones de competencia, y no se garantizará el financiamiento durante el FMAM-4. Los países que reciben asignaciones individuales no están sujetos a dicho plazo, aunque seis países que reciben asignaciones individuales en materia de biodiversidad y ocho que las reciben en materia de cambio climático no han registrado acceso alguno a sus asignaciones. El conjunto de recursos asciende a un total de US\$126,5 millones, monto semejante al de los fondos sin gastar correspondientes a los grupos de países.

**Conclusión 5: La complejidad de las reglas de implementación del MAR no alienta el uso flexible y dinámico de recursos correspondientes a un financiamiento relativamente reducido del FMAM-4.**

61. El Consejo aprobó algunas reglas que disminuyen u obstaculizan la flexibilidad del MAR. La **regla del 50%** del recorte del gasto al parecer es innecesaria, ha obstaculizado la entrega y no es necesaria para mantener dentro de los límites el financiamiento en la primera mitad de un sistema de asignación de los recursos. En el caso de las asignaciones por grupos de países no hay necesidad de limitar las propuestas al 50% de un monto máximo hipotético, lo que disminuye la eficacia en función de los costos para estos países. El supuesto básico de la regla del 50% no se cumple; según dicho supuesto serviría de incentivo o sería consecuencia de cambios en el desempeño a mitad de período. Asimismo, la regla no es necesaria para fines de liquidez, como lo demuestran las experiencias con otros sistemas de asignación de recursos basada en el desempeño. La regla del 50% no es por lo tanto una norma internacional, ya que otros sistemas de asignación de recursos basada en el desempeño tienen enfoques más dinámicos para limitar la concentración del desembolso de los fondos al comienzo del período contemplado y asegurar sin embargo revisiones periódicas de las asignaciones como incentivos. No tiene sentido para los niveles de financiamiento disponible, especialmente en el caso de las asignaciones por grupos de países.

62. Lo más importante es que no se han establecido reglas para **reasignar** los fondos en la última etapa crucial del MAR. Las reglas actuales prevén que el resto de los fondos pasará al FMAM-5, en lugar de utilizarse donde se encuentren buenas oportunidades de elevado desempeño y para generar beneficios para el medio ambiente mundial. La aplicación del MAR ha ocasionado retrasos en la entrega, y la demanda y la capacidad de entrega han sido desparejas. La reasignación no redundó en cambios sustanciales en las asignaciones, habida cuenta de la falta de algunos datos nuevos en materia de biodiversidad, la naturaleza de la fórmula del MAR y los limitados cambios del IDM. La reasignación para el FMAM consiste fundamentalmente en un nuevo cálculo de los índices, en lugar de una nueva asignación de recursos basada en una evaluación flexible de la demanda y oferta, como sucede en muchos otros sistemas de asignación de recursos basada en el desempeño. Los fondos sin utilizar, al final del FMAM-4 no beneficiarán al medio ambiente mundial.

63. Tal vez más que los mismos índices, **los demás factores del diseño** influyen mucho en la configuración del patrón de recursos que los países pueden obtener. Los indicadores se basan en estudios científicos y analíticos, pero los demás a parámetros descritos del diseño se basan en decisiones de política estratégica. Ellos son las ponderaciones que conforman las relaciones cuantitativas entre los indicadores; el límite máximo del 15% en materia de cambio climático; el 75% del total de recursos para la esfera de actividad (*no* los recursos de los países) que se destinan a los países que tienen la calificación acumulada más alta, el 10% reservado para recursos destinados a proyectos de alcance mundial y regional, y la regla del 50% en cuanto a la

utilización de los recursos. De esa manera se determina cuánto reciben los países, y cuáles de ellos reciben asignaciones individuales o por grupo de países.

**Conclusión 6: El diseño y las reglas del MAR son demasiado complejos para asociaciones que forman parte de una red como el FMAM, y las directrices y el apoyo no han logrado que el MAR sea transparente y accesible.**

64. Se desplegaron intensos esfuerzos por comunicar el MAR a los coordinadores una vez aprobado el marco, y en los últimos años se ha continuado desplegándolos. El programa de reforma aprobado por el Consejo y la Funcionaria Ejecutiva Principal también exigió una intensa labor de comunicación. Pese a los esfuerzos, no se logra la transparencia del sistema. El diseño es demasiado complejo como para ser comunicado fácilmente y muchos componentes que podrían haberse difundido no son de conocimiento público. Tal vez no sea realista que todos los involucrados alcancen un entendimiento amplio y profundo de las cuestiones técnicas de medición, pero la mayoría de las partes interesadas tal vez no necesite saber los pormenores de cómo funciona la fórmula del MAR. Hace falta informar a los países asociados: a) el monto máximo que el país podría obtener en forma de donación; b) el desempeño del país en lo que respecta a los tres índices, en relación con otros países, ni c) las medidas que probablemente aumentarían el puntaje de desempeño del país en la ronda siguiente.

65. Las lagunas de conocimientos y las limitaciones de capacidad institucional de las oficinas de los coordinadores y los proponentes de los proyectos, así como de las oficinas locales de los organismos, continúan afectando los proyectos en tramitación, especialmente en los países que reciben asignaciones por grupo de países, los países menos adelantados y de África al sur del Sahara. El Programa de apoyo a los coordinadores del FMAM en los países y la página del sitio web del FMAM sobre el perfil de los países han sido útiles para brindar información básica a los coordinadores. Sin embargo, los mecanismos tradicionales de apoyo tal vez no basten para la clase de capacitación y apoyo constante que hacen falta para un sistema multidimensional con tantos agentes distintos y categorías de países del MAR. La exclusión de las deliberaciones de los proyectos en tramitación y los cambios en los sistemas de ejecución han obstaculizado la capacidad de los organismos para brindar aclaraciones y respaldo a los países. Asimismo, en muchas ocasiones los coordinadores del FMAM —agentes clave de la aplicación del MAR— no han recibido, ya sea de sus respectivos gobiernos y/o del FMAM, los componentes e instrumentos esenciales para cumplir con su nueva función. En casi todos los casos, el FMAM es tan sólo una pequeña parte de los programas de trabajo de estos agentes y por lo tanto no pueden respaldar la aplicación del MAR en la medida necesaria. Algunos coordinadores señalan que la aplicación del MAR ha insumido demasiado de su tiempo escaso. Ahora se prevé que los coordinadores, especialmente en los países que reciben asignaciones individuales, creen y administren sistemas de programación y selección de proyectos.

66. Los requisitos y reformas institucionales han tenido efectos que se extiende más allá de la finalidad pretendida para abordar ‘antiguos’ problemas en un nuevo contexto del MAR. La interrupción de los proyectos en tramitación de 2007, la suspensión de los programas de trabajo debido a la falta de fondos en el período de transición y el requisito de la nueva aprobación de los conceptos y la presentación de un nuevo formato de las FIP han contribuido a la desaceleración del crecimiento de los proyectos en tramitación. Todas las partes interesadas se mostraron muy agradecidas por la simplificación del ciclo de los proyectos, sin embargo el ciclo de los proyectos ahora parece haberse convertido en un obstáculo debido a la inspección y las plantillas en constante cambio de las FIP. La premura de tiempo para gastar los fondos en un período de cuatro años torna tanto al ciclo como a los requisitos en materia de cofinanciamiento más difíciles de abordar en muchos países. En el caso de los organismos, las necesidades funcionales adicionales

del FMAM, el cambio de la situación financiera y la falta de directrices claras han desalentado a los funcionarios de colaborar con el FMAM.

67. El *diseño* del MAR no fue en sí mismo la causa de la utilización lenta de fondos que se observa actualmente; sí lo fue la implementación, junto con el lento inicio del FMAM-4 y el programa de reforma. Para las asociaciones que forman parte de una red tan compleja como el FMAM, es indispensable contar con reglas del juego claras y simples, pues en dichas asociaciones los agentes tienen niveles muy distintos de capacidad y están ubicados en todo el mundo. En la etapa inicial las cuestiones de diseño, reglas, asignaciones y la manera de funcionar no pueden distinguirse fácilmente y ello ha llevado a la confusión. La ambigüedad e incongruencias ocasionales en materia de directrices constituyen un freno más para la entrega. Se agradeció mucho la intención de las teleconferencias celebradas durante 2006-07 entre los países y la Secretaría del FMAM. Los posibles efectos positivos de estas deliberaciones bilaterales acerca de las prioridades de proyectos en tramitación se vieron, sin embargo, restringidos por la falta de claridad en las responsabilidades respecto de los puntos de acción, lo que redundó en una falta de seguimiento sistemático por las partes involucradas, especialmente en lo que se refiere a las naciones que reciben asignaciones por grupo de países. Esto aumentó la confusión entre los países que eran partes interesadas y los organismos en muchos casos. También está insumiendo mucha energía poner en práctica el enfoque programático. La Secretaría del FMAM no cuenta con la mano de obra que hace falta para cumplir la función central necesaria en el complicado sistema que conforma el MAR y en circunstancias en que el FMAM está atravesando por otras reformas.

**Conclusión 7: El MAR ha intensificado la apropiación de los proyectos por parte de los países que reciben asignaciones individuales y ha tenido un efecto neutro o pernicioso en la identificación con los proyectos de las naciones que reciben una asignación por grupo de países.**

68. Para varios países grandes que reciben asignaciones individuales, como India y Rusia, la previsibilidad de un monto importante ha galvanizado a los coordinadores y atraído interés político, además de haber promovido más coherencia en la planificación de la cartera del país. Otros países que han hecho históricamente un gran uso de los recursos continuaron sus enfoques vigentes en cuanto al crecimiento de los proyectos en tramitación. En general se ha observado un aumento de la creación de comités y de las consultas informales y formales; asimismo, las consultas nacionales han “pasado” de centrarse en el nivel de los proyectos para prestar más atención a las carteras. Esta tendencia ha trasladado la atención a los coordinadores del FMAM, en lugar de los proponentes de los proyectos que suelen encontrarse en los ministerios sectoriales o los organismos del FMAM. La aplicación del MAR también al parecer ha potenciado a los coordinadores en sus negociaciones con los organismos del FMAM.

69. Sin embargo, el concepto de apropiación de los proyectos por parte de los países también alberga algunas tensiones intrínsecas. Las consultas extensas llevan mucho tiempo y en algunos casos pueden vincularse a la utilización lenta de los recursos. Si bien la identificación de los países con los proyectos es esencial para la planificación y entrega de los proyectos del FMAM, las prioridades nacionales en materia de medio ambiente pueden no coincidir con las de la Secretaría y los organismos del FMAM. La experiencia recogida con las negociaciones relativas a los proyectos en tramitación en virtud del MAR ha revelado con más firmeza los conflictos inherentes entre los criterios relativos a los beneficios para el medio ambiente mundial y las necesidades de sostenibilidad específicas de cada país. En las consultas nacionales se identificó una amplia variedad de prioridades, y los rechazos de ideas y propuestas posteriores tuvieron para el FMAM un efecto aplastante en la participación, y algunas veces colocaron a los coordinadores

en una situación difícil. Esto ha ido en contra del objetivo básico del MAR de brindar un marco para que los países programen sus recursos de acuerdo con sus prioridades nacionales.

70. Mientras que el 63% de los encuestados está de acuerdo en que el MAR puede fortalecer el papel que cabe a los países en la planificación de la cartera, muchas de las naciones, sino todas, que reciben asignaciones por grupo de países sienten que no se ha concretado su potenciación. Hay desencanto con las asignaciones reducidas que no pueden programarse de manera realista, por el cambio de reglas que son difíciles de entender y por las expectativas de niveles previsible de fondos a los que no se puede acceder. En muchos países, la rotación frecuente de los coordinadores torna difícil mantener un sentido de identificación con los proyectos y de conocimiento acerca del MAR.

71. Asimismo, la “apropiación de los proyectos por parte de los países” en la práctica puede o no, según la situación peculiar de cada país, entrañar la participación y consulta con un grupo ampliamente representativo de partes interesadas a nivel nacional y local. Si bien hay algunos ejemplos excelentes de cooperación de ONG y la sociedad civil en el contexto del MAR, como en Honduras, Uganda y Madagascar, en la mayoría de los países la participación de la comunidad de ONG no ha aumentado, y el sector privado se ve excluido en gran medida de las propuestas de proyecto y las consultas dirigidas por los gobiernos acerca de la cartera del FMAM.

**Conclusión 8: Las exclusiones no han funcionado bien y podrían haber reducido la eficacia del FMAM para producir beneficios para el medio ambiente mundial y regional.**

72. Se ha producido una importante disminución de los recursos disponibles para proyectos de alcance mundial y regional, de las proporciones históricas de 23% de recursos para la esfera de biodiversidad y de 20% para las de cambio climático al 10% en virtud del MAR, que están excluidos de la fórmula, de los cuales el 5% (US\$50 millones) se reserva para proyectos de alcance mundial y regional por esfera de actividad del MAR. Pese a la disminución, el uso de recursos para proyectos de alcance mundial y regional es de tan sólo el 16% de los fondos para biodiversidad, pero es del 52% para cambio climático. Si bien los países reconocen la importancia de las cuestiones ambientales transfronterizas, hay renuencia general a ceder las asignaciones por países para dichos fines debido a restricciones culturales y regionales, la autoría nacional y la experiencia recogida en materia de dichos proyectos.

73. El “conjunto claro de normas [...] para su uso en el contexto de las estrategias revisadas relativas a las esferas de actividad” que se prometió al Consejo en junio de 2007 no se ha concretado. La tendencia actual, según la cual la Secretaría asigna específicamente fondos para distintos fines, es el uso de recursos **para proyectos de alcance mundial y regional** a fin de adicionar o complementar las FIP correspondientes a las asignaciones individuales o por grupo de países en el contexto de los enfoques programáticos. Los países no tienen en claro el propósito básico del FMAM de utilizar el 5% para respaldar algunos esfuerzos de coordinación o formular enfoques programáticos, lo que parece desdibujar los límites entre lo que resulta más beneficioso entre las actividades de alcance mundial, regional o nacional. También las esferas de actividad se ven considerablemente ‘gravadas’ a fin de contribuir al financiamiento de las actividades institucionales y de alcance mundial; las seis esferas de actividad contribuyen con una proporción a dichos programas.

74. La finalidad de la Exclusión para proyectos de alcance mundial y regional (EMR) era respaldar proyectos de alcance mundial que no estuvieran financiados por los países, así como proyectos multinacionales eficaces en función de los costos que reportaran beneficios allende las fronteras de cada país. La falta de transparencia y participación en la administración de las



exclusiones ha conducido a un sentido de confusión entre las partes interesadas de los países y organismos, y ha planteado dudas acerca de la viabilidad del logro de los objetivos.

75. La disminución de fondos para proyectos de alcance mundial y regional ha afectado a organismos como el PNUMA, cuyo apoyo predominó fundamentalmente en los proyectos de alcance mundial y regional (85% de los fondos del PNUMA para la biodiversidad y el 81% de los destinados al cambio climático). También ha afectado a los países que antes recibían dicho apoyo y a las prioridades específicas de las esferas de actividad. Los expertos internacionales están de acuerdo en que la seguridad de la biotecnología no está bien contemplada en los índices, ni en las asignaciones a los países y tal vez podría tratarse también como una excepción.

76. Para el **Programa de Pequeñas Donaciones**, la introducción del MAR parece haber contribuido a una deficiencia en el monto acordado por el FMAM-4. Del máximo de US\$200 millones, se reservaron 80 millones de los recursos del MAR para proyectos de alcance mundial, y el PPD también podría obtener contribuciones de las asignaciones por países en virtud del MAR. Ambas contribuciones del MAR son deficientes. Las decisiones del Comité Directivo del PPD impusieron un límite máximo a las contribuciones del MAR en el caso de por lo menos 29 países que querían proporcionar más fondos al PPD, de los 74 países que cuentan con asignaciones individuales en virtud del MAR y del PPD. Durante el primer año del PO4 del PPD, los países participantes aportaron un total de unos US\$18 millones de sus asignaciones en virtud del MAR. La previsibilidad del financiamiento se ha visto reducida en el caso del PPD y la influencia de los gobiernos receptores ha aumentado concomitantemente. En los países que hacen uso de las asignaciones en virtud del MAR para el PPD, resulta imposible cumplir con la estrategia acordada a fin de diversificar la cartera del PPD, puesto que los fondos sólo pueden usarse para donaciones para abordar el cambio climático y la biodiversidad.

77. Para acceder a los entre US\$300.000 y US\$400.000 de fondos del MAR para los países, el PPD debe proporcionar una estrategia para el uso de dichos fondos, aunque ya exista una estrategia del PPD para el país y los países con asignaciones individuales grandes en virtud del MAR no estén sujetos a dichos requisitos. La eficacia en función de los costos se reduce por el nivel de negociaciones necesarias, la mayor carga de trabajo, la contabilización independiente, los cambios de la cartera, requisitos adicionales y oportunidades perdidas para la comunidad de ONG y la sociedad civil.

## **RECOMENDACIONES**

78. La introducción del MAR puede considerarse parte de un movimiento mundial hacia la armonización y la eficacia de la ayuda; las instituciones financieras internacionales introdujeron sistemas de asignación de recursos basada en el desempeño al mismo tiempo que el FMAM, aunque hay quienes aducirán que el FMAM no es una IFI común, y el sistema de las Naciones Unidas en general ha introducido sistemas de asignación de recursos basada en las necesidades. Varios de los problemas de la ejecución surgen del hecho que el FMAM no es un banco de desarrollo, sino una alianza compleja a favor del medio ambiente mundial. Las recomendaciones que siguen se vinculan con: a) la acción inmediata y de corto plazo para mejorar la aplicación del MAR durante el resto del período del FMAM-4, y b) las medidas a mediano plazo de refuerzo del FMAM-5 y tal vez en adelante.

<p><b>Recomendación 1: Se debe permitir la reasignación de los fondos sin utilizar en el último año del FMAM-4</b></p>
--

79. Las reglas actuales prevén que el resto de los fondos se trasladarán al FMAM-5. Naturalmente que los problemas relativos al uso de los recursos con que topan en la actualidad muchos países no se previeron en el diseño del MAR. Ahora es el momento adecuado para aplicar dichas reglas. El problema se agrava por la nueva definición de la utilización de los recursos. Aunque la FIP no constituye una obligación legal, los fondos se reservan en calidad de compromiso. Es posible acelerar las aprobaciones mientras se mantiene una gestión conservadora de riesgos. Teniendo en cuenta lo ocurrido con el FMAM-3, cuando el último programa de trabajo era tan grande que ocasionó problemas de absorción en el sistema, es importante asegurar que los países puedan utilizar los fondos dentro de los límites del actual período de reposición.

80. Es posible que un elevado nivel de financiamiento permanezca sin utilizar al fin del FMAM-4. El FMAM debe recabar información acerca de si los países planean usar la asignación y después debería permitírsele reasignar los posibles fondos sin utilizar a países que cuentan con una cartera de propuestas listas para su financiamiento. Otros sistemas de asignación de recursos basada en el desempeño cuentan con reglas al efecto y estas reglas pueden adaptarse a las circunstancias específicas del último año del MAR. Hay tres posibilidades: a) reasignaciones iterativas de fondos para todo el conjunto de países, distinguiendo la falta de demanda, como lo señala el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA); b) reasignaciones de un país a otro por pares atendiendo las particularidades de cada caso, método que se sigue en la AIF pero sólo de los países de peor desempeño a los de mejor desempeño, o c) cobertura de las necesidades de financiamiento para las exclusiones y los programas institucionales.

**Recomendación 2: La última etapa del FMAM-4, incluida la reasignación de fondos, debe ejecutarse en condiciones de pleno acceso público a la información, transparencia, participación y claridad en cuanto a las responsabilidades**

81. Si bien la función de la Secretaría ha cambiado, no hay un mandato claro acorde con su función y responsabilidades nuevas. Habida cuenta de la reestructuración y la existencia de nuevos equipos, los países no están seguros de a quién deben acudir, ni siquiera de si la Secretaría o un organismo deben dar una respuesta. El sistema de información para la administración aún no está en pleno funcionamiento; y los sistemas actuales no bastan para dar a conocer a los países el estado de las propuestas. Los organismos con la Secretaría deberían establecer rutinas y responsabilidades para informar a los países acerca de las ideas y propuestas pendientes. Los informes institucionales deberían ser más explícitos en cuanto a las fuentes y disponibilidad de fondos. La planificación y el uso de los fondos relativos a las exclusiones para proyectos de alcance mundial y regional deben ser transparentes para los países y organismos, especialmente cuando están involucrados enfoques programáticos.

82. Los contactos bilaterales entre la Secretaría y los países tal vez sean indispensables para aclarar las propuestas que reúnen los requisitos exigidos, lo que al parecer ha sido un obstáculo clave, pero continuarán dando lugar a comunicaciones equívocas a menos que en ellos participen los organismos que preparan las FIP y la documentación de los proyectos. Los Grupos de estudio sobre las esferas de actividad y las reuniones de los coordinadores ejecutivos, así como el disuelto RAFT, servirían de mecanismos útiles para acordar directrices y estrategias operacionales eficaces.

83. Una mayor comunicación tal vez habría evitado o atenuado algunos de los problemas que se registraron. No debe subestimarse la necesidad de capacitación y apoyo constante. Tal vez no basten los mecanismos tradicionales de apoyo. Debe considerarse el aumento de los fondos de respaldo a los coordinadores, pero esto no bastará para ayudar a los gobiernos a preparar rápidamente una cartera. Sería útil contar con una “línea directa del MAR”, medios de

capacitación por vía electrónica y reuniones e intercambios más eficaces de grupos de países. Se puede hacer más por mantener informadas por vía electrónica a las partes interesadas.

### **Recomendación 3: Se deben simplificar las reglas relativas a la implementación**

84. En la transición hacia un nuevo sistema de asignación de recursos, como el MAR, se deben desplegar intensos esfuerzos por mantener la cartera de proyectos en preparación y el impulso de la ejecución. La demora en la identificación y ejecución de los proyectos puede redundar en grandes costos de oportunidad. La composición de la cartera de proyectos en preparación, en cuanto a tamaño y enfoque de los proyectos, debe seguirse y administrarse a fin de asegurar que el nuevo sistema no cree obstáculos imprevistos.

85. La moratoria en lo que hace a los requisitos adicionales para la identificación y formulación de los proyectos para el resto del FMAM-4 debería promover una estabilidad que permitiera a los países y organismos hacer programaciones. Con todo, está más que justificada la mayor simplificación de los requisitos relativos a los proyectos de tamaño mediano, habida cuenta del nivel de asignaciones y el reducido riesgo financiero pero elevado costo de transacción.

86. Más concretamente, se debe incentivar a los organismos y países a que formulen propuestas. Permitir a los países más libertad para reflejar sus prioridades nacionales y elegir el organismo de ejecución reduciría las demoras y fortalecería la identificación con los proyectos, sin riesgos indebidos en materia de calidad. Las naciones que reciben asignaciones por grupo de países no deberían estar sujetas a requisitos iguales o más estrictos que los aplicados a los países grandes de más capacidad que reciben asignaciones individuales.

87. El uso de enfoques programáticos es alentador pero debe desarrollarse más. Si bien es demasiado pronto para evaluar los resultados, ya es evidente que los principios clave de los enfoques programáticos deben ser objeto de una mayor vigilancia. Se puede mejorar la identificación de los países con los proyectos, la transparencia, la participación y la función de agente catalizador y el efecto movilizador de las actividades del FMAM; los procesos abiertos y transparentes de representación de varias partes interesadas; el aumento de la eficacia función de los costos y la reducción de los costos de transacción, así como los incentivos para que los organismos respalden los enfoques programáticos. Asimismo, debe seguir haciéndose un seguimiento estricto y prestarse mucha atención a la preparación de las FIP de los países, que es el medio a través del cual los países pueden acceder a los recursos. Concretamente, hacen falta claridad y negociaciones relativas a la composición del financiamiento, y se han solicitado directrices operacionales.

88. Es preciso considerar la racionalización y conciliación general de los requisitos del MAR y las necesidades del PPD. Podrían mitigarse algunos de los efectos de las restricciones impuestas al PPD como consecuencia de la aplicación del MAR. El aumento de los límites máximos de gastos de los programas correspondientes a países como India, Filipinas y México, que tienen gran capacidad para absorber recursos del FMAM, a través de intervenciones de pequeña escala ayudaría a que estos programas generen beneficios para el medio ambiente mundial de manera eficaz en función de los costos. También se recomienda permitir que los programas del PPD para los países reciban sólo fondos del MAR para acceder a un nivel relativamente limitado de apoyo de los fondos básicos del PPD. De esa manera se podrían mitigar los desequilibrios actuales de la cartera de proyectos de estos programas para los países.

**Recomendación 4: Se debe comenzar ya a adoptar medidas para mejorar el diseño y los índices del MAR para el FMAM-5**

89. Las recomendaciones precedentes servirían de apoyo a las mejoras inmediatas en la ejecución. Los problemas relativos al FMAM-5 son más sistémicos, o no pueden remediarse tan fácilmente. Habida cuenta de lo novedoso de un sistema de asignación de recursos basada en el desempeño para una alianza que tiene un mandato relativo al medio ambiente mundial, algunos aspectos del MAR no fueron puestos a prueba y ahora se justifica su revisión. Se debe empezar ya la labor relativa al MAR con relación al inicio del FMAM-5 en 2010. La experiencia inicial revela que la puesta en marcha, la planificación y la disponibilidad de recursos revisten importancia vital.

90. Como se desprende de lo expuesto, lo que podría haber sido un sistema relativamente sencillo de asignación de recursos basada en el desempeño se ha convertido en un marco complejo. Esencialmente, cada país miembro ahora tiene un monto máximo que puede pedir, pero ningún monto está garantizado. Los países y organismos deben esforzarse por impulsar propuestas de proyectos de buena calidad para acceder a dichos fondos. Siempre habrá complejidades inevitables en un sistema de asignaciones inciertas. No es viable un sistema de derechos adquiridos. Por otra parte, el FMAM debe asegurarse de brindar acceso a los recursos asignados en virtud del MAR. Para ello es preciso mejorar tanto el diseño como la ejecución del FMAM-5, lo que se describe en más detalle más adelante, en lo que respecta a las siguientes esferas:

1. Mejora de los índices de beneficios ambientales globales y sus ponderaciones
2. Aumento de la ponderación del desempeño de la cartera de proyectos ambientales
3. Aumento de la previsibilidad y los beneficios en materia de costos de la asignación por grupo de países, o el abandono de este tipo de asignación
4. Reconsideración de los montos máximos y mínimos y de la regla del 50%
5. Reconocimiento de los problemas transfronterizos en materia de medio ambiente mundial
6. Extensión de la aplicación del MAR a una asignación integrada para todas las esferas de actividad.

#### **CUESTIONES PARA EL FUTURO**

91. Las recomendaciones que se presentan más adelante acerca de las cuestiones por abordarse exigen la consulta con todas las partes interesadas del FMAM. Todas las cuestiones abarcan aspectos del diseño (índices, ponderaciones, exclusiones, nuevo diseño de las asignaciones por grupo de países y la extensión de la aplicación), aunque también dependen de buenas estrategias de ejecución (transparencia, información, planificación y simplificación). Al avanzar en la mejora del marco actual de asignación de recursos, es importante que se consideren conjuntamente los aspectos relativos al diseño y la ejecución. Naturalmente que existe el riesgo de que más modificaciones tornen al sistema más complejo; se debe tener cuidado de mantener la simplicidad y planificar estratégicamente para la ejecución. En el cuarto estudio acerca del desempeño general se continuarán recogiendo los datos que surjan durante el último período del FMAM-4, y se seguirán haciendo más aportes respecto de estas cuestiones para el futuro.

**a. Los índices de beneficios ambientales globales y sus ponderaciones deben mejorarse para el FMAM-5**

92. El MAR ha utilizado con eficiencia los datos que ya están disponibles públicamente y debe continuar haciéndolo en la medida de lo posible. La ulterior labor de diseño debe ser de

carácter participatorio, con mecanismos que involucren a los países, los organismos, las ONG y el STAP.

93. Si bien el índice en materia de biodiversidad es adecuado en la actualidad con respecto a los riesgos y la representación, toda decisión acerca de las respectivas ponderaciones es una cuestión normativa que debe decidir el FMAM, con el asesoramiento de expertos en biodiversidad. Puede agregarse información sobre distintas especies como los invertebrados marinos. Un mejor equilibrio entre las especies marinas y terrestres indicaría la importancia que se atribuye a los distintos ecosistemas, aunque las asignaciones efectivas puedan en definitiva no ser muy diferentes.

94. Los expertos están de acuerdo, al igual que muchas partes interesadas, en encauzar la mayor parte del financiamiento a fines de adaptación en los países más vulnerables, si la mayor parte de los fondos en el marco del IBM-CC se destinan a la mitigación en países con más emisiones. Los servicios independientes de financiamiento tal vez no basten para abordar las necesidades en materia de adaptación, y además las partes interesadas de los países encuentran cada vez más difícil poder seguir los diferentes caminos de acceso a distintos fondos. Este aspecto va más allá del posible contenido de datos de los índices, hasta una discusión de la estrategia relativa a la adaptación en la cartera de proyectos sobre cambio climático. Si se prevé cubrir estas necesidades con un fondo independiente para la adaptación, no sería necesario incluir la adaptación en un índice relativo al financiamiento de la mitigación.

95. Los expertos del estudio realizado sobre el cambio climático según el método Delfos quisieran ver una mejora en los índices, con más representación de los gases y fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero, incluidos los cambios registrados en la agricultura y el uso de las tierras; la deforestación y la degradación de los bosques; la quema de gases, y las emisiones industriales distintas del CO<sub>2</sub>, pero admiten que dichas emisiones son difíciles de determinar con precisión. Se podrían utilizar datos de comunicaciones nacionales para verificar la exactitud de los conjuntos de datos a nivel mundial, pero esto debería estudiarse en más detalle. Se debería lograr más armonización y transparencia en el índice en materia de cambio climático, agregando y utilizando la ponderación relativa a las emisiones y la intensidad energética, o agregando una nueva variable para asignar la debida ponderación a la mejora del IBM de un periodo a otro.

96. Actualmente no hay vinculación entre el contenido de los índices que permiten hacer las asignaciones, y la manera en que estas asignaciones pueden utilizarse. Por ejemplo, en materia de biodiversidad el FMAM no financia la conservación de las especies, sin embargo las asignaciones se basan en las especies. El FMAM debería considerar la oportunidad de celebrar diálogos sobre políticas con los países y de mejorar el enfoque que los datos pueden brindar. Si se incluyen nuevos aspectos en los índices del MAR, como la adaptación, la vulnerabilidad y las fuentes marinas, ellos deberían ir acompañados de estrategias relativas a las esferas de actividad a fin de que puedan gastarse recursos en estas prioridades.

**b. Se debe aumentar la ponderación relativa del desempeño de la cartera de proyectos ambientales de los países en el FMAM-5, a fin de asegurar que se recompense el desempeño**

97. El MAR no está sirviendo como estructura realista de incentivos para el buen desempeño o la generación de beneficios para el medio ambiente mundial. El incentivo depende de cuánto un país puede aspirar a mejorar en forma realista su asignación, así como del entendimiento del gobierno acerca del vínculo que existe entre su desempeño, su puntaje y las donaciones que recibe. Lo más importante es que depende de la capacidad de los involucrados para mejorar dicho

desempeño. Los coordinadores del FMAM, que están más involucrados en la cartera del FMAM, por lo general no ejercen influencia directa en los aspectos medidos por los índices, y los fondos no constituyen suficiente incentivo para otras autoridades.

98. El mero aumento de la ponderación exponencial del índice de desempeño, en comparación con el índice de beneficios, no brindará por sí misma suficientes incentivos en la esfera del medio ambiente que cae dentro de la órbita de influencia del FMAM. Podría ser más relevante recompensar las mejoras más recientes de los resultados de los proyectos del FMAM, mediante una ponderación más alta del indicador de desempeño de la cartera. Sin embargo, existen inevitablemente algunas soluciones de compromiso entre la estabilidad (mediante el promedio a lo largo de un periodo prolongado, como sucede actualmente) y la capacidad de reacción y precisión (haciendo hincapié en el desempeño reciente). La pertinencia del índice también debería aumentar al agregársele las calificaciones de las evaluaciones finales de los proyectos del FMAM. Cuando se diseñó el MAR, la Oficina de Evaluación del FMAM había examinado un número relativamente bajo de evaluaciones definitivas. Se prevé que al inicio del FMAM-5 se habrán alcanzado un número confiable y una cobertura geográfica aceptable. Se dará cuenta de esto más adelante en el cuarto estudio sobre los resultados globales (ERG4).

99. El aumento de la importancia relativa de la cartera de proyectos ambientales permitirá un mejor reconocimiento de los logros y los resultados en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, que pueden lograr calificaciones altas en cuanto a los efectos directos para sus carteras, aunque su puntaje sea relativamente más bajo en cuanto al desempeño institucional general. La práctica internacional actual coloca a la proporción de la cartera entre el 5% y el 30%. Con el 10%, el MAR se encuentra en la franja más baja de la gama y la proporción podría aumentarse al 30%.

**c. Debe aumentarse la previsibilidad y los beneficios en materia de costos de la asignación por grupo de países, o debe abandonarse este tipo de asignación**

100. Deben crearse expectativas realistas y una clara visión respecto de las asignaciones por grupo de países para que estas puedan continuar. Se observan dos percepciones contradictorias, a saber: a) las asignaciones por grupo de países representan un nivel ‘mínimo’ de recursos iguales para los países, de modo que los países que tienen más necesidades tendrían garantizado algún apoyo, y b) durante cualquier etapa no todos los países tendrían normalmente acceso a los fondos, de modo que es aceptable que la utilización de recursos sea baja. La primera visión se puso de relieve al introducirse el MAR, y ha creado grandes expectativas, pero la ejecución al parecer se ha centrado en la segunda. Es alentador el impulso actual para brindar acceso a las naciones que reciben asignaciones por grupo de países a través de enfoques programáticos, aunque tal vez en esta etapa no se incluyan todas las medidas permanentes necesarias para países con problemas de capacidad para el FMAM-5. En el ERG4 se seguirá estudiando la evolución de los enfoques programáticos.

101. Muchos de estos países se beneficiaron antes del respaldo regional y de los proyectos globales de actividades de apoyo, los que han disminuido en el contexto del MAR y los países tienen en cambio la oportunidad de obtener recursos para países de un fondo común. Sus propuestas para proyectos nacionales se han desalentado en gran medida. La Secretaría y los organismos están ahora desplegando grandes esfuerzos tratando de convencer a los países de que vuelvan a poner los fondos en un programa de enfoque programático regional, de modo que ellos a su vez puedan recibir FIP por país. Esta manera indirecta de programación de recursos no representa un uso eficaz en función de los costos de los recursos escasos del FMAM y es muy frustrante para los países. Además, los países más pequeños encaran costos más elevados de

transacción para acceder a los fondos del FMAM que los beneficiarios más grandes del FMAM. Para muchos países y organismos, las pequeñas asignaciones no valen la pena y presentan dificultades para concretar los proyectos.

102. Mientras que las “dificultades” de la transición y las orientaciones ambiguas tal vez sean la fuente de algunos de los problemas con que han topado estos países, en el examen se concluye que los problemas son más sistémicos y se relacionan con restricciones de la capacidad, falta de previsibilidad y transparencia y las estrategias relativas a las esferas de actividad. En todas las hipótesis de las asignaciones por grupo de países, las mejoras requerirían: a) una orientación clara y coherente del FMAM con la cooperación de los organismos; b) mejores comunicaciones acerca del estado de las propuestas y la programación de recursos; c) la simplificación de los requisitos correspondientes a las estrategias relativas a las esferas de actividad en el caso de las pequeñas asignaciones, y que se permitan más propuestas impulsadas por los países, y d) la simplificación de los procedimientos y la racionalización de la burocracia en el caso de los pequeños proyectos y los proyectos de tamaño mediano.

103. Son posibles varias opciones para modificar las asignaciones por grupo de países, según el equilibrio que se pretenda lograr entre la flexibilidad, la simplicidad y la previsibilidad:

- Opción 1: Abandonar las asignaciones por grupo de países, de modo que todos los países recibirían asignaciones individuales. Se podría proporcionar una asignación mínima de US \$1 millón, para los que tuvieran un puntaje por debajo de ese monto, en tanto que los países que tuvieran un puntaje más alto recibirían su asignación preliminar.
- Opción 2: El fondo común del grupo podría dividirse por regiones, a fin de que pudieran aprovecharse al máximo las oportunidades de colaboración regional y los enfoques programáticos.

104. La “regla del 75%” del diseño del MAR influye mucho en la configuración del patrón de recursos que los países pueden obtener, la cantidad que reciben, y qué naciones reciben asignaciones individuales o por grupo de países. La regla del 75% de las asignaciones indicativas a los de calificación más alta no es una práctica aceptada internacionalmente de asignación de recursos basada en el desempeño. Una de las ventajas de abandonar el sistema de asignaciones por grupo de países es que la regla del 75% puede dejar de aplicarse. Esto permitiría que más países se beneficiaran de asignaciones previsibles, en tanto que se aseguraría la aplicación de la fórmula.

**d. Debe haber un mayor reconocimiento de los problemas transfronterizos en materia de medio ambiente mundial, los que deben abordarse con un sistema revisado de asignación de recursos en el FMAM-5**

105. Las actividades de alcance mundial y regional se consideran parte del mandato básico del FMAM. Deberían proporcionarse recursos adicionales. La motivación para el financiamiento de proyectos de alcance mundial y regional podría estimularse mediante una “prima transfronteriza” de, digamos, el 15%, aplicable a las asignaciones para los países y los proyectos pertinentes. Podría replantearse la proporción de proyectos de alcance mundial y regional, pero con una clara perspectiva de lo que debería lograrse con las exclusiones para poder mejorar la generación de beneficios para el medio ambiente mundial y regional. Si se centrara exclusivamente en cuestiones mundiales, bastaría una pequeña asignación, pero no bastaría si se utilizara para incentivos de los proyectos de alcance regional, los enfoques programáticos y la flexibilidad y las iniciativas institucionales que no pueden asegurarse a través de la asignación por países.

106. El Programa de pequeñas donaciones del FMAM se encuentra ahora empleando mucho tiempo y esfuerzos en la movilización de recursos del FMAM, en lugar de procurar financiamiento nuevo y adicional, o además de ello. Se debería asegurar al PPD un nivel razonable de financiamiento básico y debería permitírsele seguir las políticas de aumento de la atención que se presta a las esferas de actividad y la movilización de recursos.

**e. Se debe contemplar la reconsideración de los montos máximos y mínimos y de la regla del 50%**

107. Podría replantearse la reducción de los montos máximos que pueden asignársele a un país, al 5% de los fondos correspondientes a la esfera de actividad de que se trate, lo que aseguraría una distribución más pareja de fondos, o de otro modo, más recursos para las exclusiones para proyectos de alcance mundial y regional. Se permitiría en cambio la aplicación de montos mínimos efectivos, que ahora son superfluos, como el monto mínimo de US\$1 millón que se aplica al grupo pero que después se incluye en un fondo común para las asignaciones por grupo de países. Las simulaciones revelan que el monto máximo del 10% no es eficaz para modificar los patrones actuales de asignación de recursos, en tanto que la reducción del límite máximo al 5% ejerce un impacto significativo.

108. La reducción de los montos máximos probablemente harían que aumentara la equidad y la eficacia (eficiencia económica) del MAR, y ello sería más cierto en el caso del cambio climático que en el de la biodiversidad. Tal vez sería posible una reducción escalonada, reduciendo al 5% el monto máximo aplicable a la biodiversidad, y al 10% el monto máximo aplicable al cambio climático en el FMAM-5, y al 5% en el FMAM-6.

109. Los montos mínimos de las asignaciones son adecuados para asegurar un nivel mínimo de financiamiento de las obligaciones contempladas en los convenios y las convenciones. El monto de US\$1 millón sería suficiente a tal fin en el caso de la mayoría de los países. Sin embargo, si los países quisieran utilizar los fondos del FMAM para generar beneficios para el medio ambiente mundial, el respaldo de las actividades de apoyo a través de asignaciones a los países tal vez no resulte un enfoque eficaz. Asimismo, ¿qué nivel “mínimo” de apoyo del FMAM sería razonable para que los países promovieran beneficios para el medio ambiente mundial? La respuesta puede diferir de un país y un organismo a otro: algunos tal vez digan que lo práctico sería un monto de US\$4 millones. Tal vez el FMAM quiera analizar el nivel de los montos mínimos, puesto que ya se ha puesto de manifiesto que el monto de US\$1 millón es reducido para generar amplios beneficios para el medio ambiente mundial.

110. La regla del 50% debería reemplazarse con enfoques transparentes y dinámicos a fin de limitar la concentración del desembolso de los fondos al comienzo del período contemplado según sea necesario, mientras se mantiene el equilibrio entre la disponibilidad de fondos y el estímulo de la entrega de recursos. Se debería permitir a la Secretaría, sobre la base del asesoramiento del Depositario, fijar límites razonables y transparentes en materia del gasto al inicio del ciclo, en consulta con los organismos. La práctica de la reasignación de recursos tendría en todo caso por fin, como sucede en otros sistemas de asignación de recursos basada en el desempeño, el reconocimiento de los logros.

**f. La introducción del MAR en todas las esferas de actividad en el FMAM-5 requiere una asignación integrada por país para todas las esferas de actividad**

111. De las organizaciones con un sistema de asignación de recursos basada en el desempeño, el FMAM es actualmente el donante que actúa en el mayor número de países con el monto más



reducido de fondos, y el único donante con *dos* sistemas complejos de asignación de recursos, uno en materia de biodiversidad y el otro en materia de cambio climático. Pasar a *seis* sistemas de asignación de recursos en el FMAM-5 entrañará que el sistema se convierta en imposible de administrar desde el punto de vista operacional, a menos que la reposición de los recursos del FMAM aumente mucho, al igual que el número de personal de la Secretaría. Por ejemplo, el Fondo Mundial, cuyos desembolsos ascienden a la fecha a US\$10.000 millones, tiene alrededor de 400 empleados en la sede. El FIDA, que funciona con un nivel de financiamiento similar al del FMAM, cuenta con 225 miembros de personal profesional en la sede, al igual que con algunos representantes en regiones y países. El FMAM, por otra parte, está constituido por una red de organismos que cuentan con conocimientos especializados, sistema de administración y oficinas fuera de la sede.

112. Asimismo, la exhortación a una acción más integrada se ha escuchado en todo el FMAM y en los convenios y las convenciones. Por ejemplo, el vínculo entre la biodiversidad y el cambio climático se ha destacado en muchos artículos recientes. Las nuevas iniciativas que el Consejo, la Secretaría del FMAM y los convenios y las convenciones quisieran adoptar también exigen una nueva perspectiva acerca de las esferas de actividad como las asignaciones indicativas en lugar de restrictivas para los países. Los países beneficiarios del FMAM son países miembros de los convenios y las convenciones y, por lo tanto, son los primeros responsables de asegurar que en ellos se apliquen los convenios y las convenciones.

113. Las nuevas iniciativas pueden comprender, por ejemplo, la participación del sector privado según se prevé en la estrategia para el sector privado, la cooperación con la comunidad de ONG, y/o la atención a temas específicos, como la transferencia de tecnología. En lo que respecta a las asignaciones a los países, inevitablemente habrá algunas soluciones de compromiso entre las prioridades nacionales y los planes institucionales. Dichas cuestiones de políticas podrían abordarse a través de un sistema de asignación de recursos ya sea brindando reservas independientes y suficientes o creando mecanismos de incentivos para que los países y organismos participen y contribuyan a dichas iniciativas. Esto normalmente entrañaría algunas modificaciones de las modalidades de los proyectos, e incentivos financieros.

114. Se presume que se calcularían asignaciones para cada esfera de actividad y luego se constituiría con ellas un fondo común para cada país. La cuestión que debe resolverse es cuánta flexibilidad se brindaría para que un país preparara proyectos valiéndose del total de su fondo común de recursos, y en qué medida cada país debería restringirse a las subdivisiones de las esferas de actividad en el marco de su asignación. Como se mencionó antes respecto de las cuestiones transfronterizas, se debería prestar especial atención a las aguas internacionales y a la necesidad de estimular las actividades regionales. A nivel nacional, tal vez sea adecuado el gasto en las esferas de actividad en una proporción aproximada a sus puntajes en virtud del MAR en las distintas esferas de actividad. Después sería esencial proporcionar a los países información oportuna y adecuada acerca de estos puntajes.

115. Sin embargo, es indispensable mantener la flexibilidad para lograr mayor eficacia en función de los costos. Lo acontecido hasta ahora ha demostrado la falta de conexión entre las prioridades propias de cada país y las prioridades estratégicas del FMAM al momento de preparar los proyectos para su tramitación, lo que a su vez ocasiona demoras, frustración y falta de acceso. No cabe que el FMAM espere proporcionar una cantidad determinada de fondos para aumentar la flexibilidad y la eficacia en función de los costos, y que luego elimine la flexibilidad al decidir dónde y para qué fines deben gastarse esos fondos. Tampoco se logran las sinergias reuniendo simplemente los recursos en un fondo común. Para lograr una mayor eficacia, el FMAM necesita

una visión o estrategia acerca de la manera en que debe funcionar dicha constitución de fondos comunes dentro de cada esfera de actividad y entre ellas, así como a nivel de los países.