



Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

2012 – 2013

Informe de síntesis de las evaluaciones

Oficina de Evaluación

Marzo 2014

Diseño: Jennifer Odallo
Impresión: Sección de servicios de publicaciones, UNON, Nairobi, 14001:2004 certificado ISO
Núm. de D1: 14 - 00789/700 copias

Índice

| | |
|--|--|
| PRÓLOGO..... | |
| AGRADECIMIENTOS | |
| ABREVIACIONES..... | |
| I. Introducción | |
| A. Oficina de Evaluación..... | |
| B. Mandato y misión..... | |
| C. Alcance y objetivos del Informe de síntesis..... | |
| D.Método..... | |
| II. Principales conclusiones de las evaluaciones estratégicas | |
| A. Evaluación de mitad de período de la estrategia de mediano plazo | |
| B. Evaluación del subprograma sobre desastres y conflictos..... | |
| C. Gobernanza ambiental | |
| D. Examen de la incorporación de la perspectiva de género en el PNUMA | |
| E. Evaluación del Programa del Sudán | |
| F. Examen funcional del Sistema del Plan de Acción para el Mediterráneo (PAM/PNUMA) | |
| III. Análisis de la ejecución de los proyectos y lecciones aprendidas, 2012–13 | |
| A. Sinopsis | |
| B. Logro de los objetivos y los resultados previstos..... | |
| C. Sostenibilidad y función catalizadora de los proyectos | |
| D. Función catalizadora y reproducibilidad | |
| E. Factores que afectan a la ejecución de los proyectos..... | |
| IV. Cumplimiento de las recomendaciones de las evaluaciones | |
| A. Resumen del procedimiento de cumplimiento de las recomendaciones | |
| B. Sinopsis del cumplimiento de las evaluaciones de subprogramas y proyectos correspondientes a 2008–2013 | |
| V. Desempeño de la Oficina de Evaluación del PNUMA y calidad de las evaluaciones | |
| A. Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas – Examen por homólogos profesionales | |
| B. Sistema de puntuación aplicado por la OSSSI a las evaluaciones de la Oficina de Evaluación del PNUMA | |
| C. Evaluación de la Oficina de Evaluación Independiente del FMAM de la calidad de los informes de evaluación del PNUMA | |
| D. Capacitación del PNUMA sobre gestión basada en los resultados | |
| E. Sesión informativa para el personal del PNUMA acerca de las funciones y los procesos de la Oficina de Evaluación | |
| ANEXO 1. LISTA DE PROYECTOS EVALUADOS EN EL BIENIO 2012–2013 | |

Prólogo

El presente Informe de síntesis de las evaluaciones resume los resultados de la labor realizada por la Oficina de Evaluación del PNUMA durante el pasado bienio (2012–2013). La Oficina de Evaluación está directamente subordinada al Director Ejecutivo. Su programa de evaluaciones bienal comprende los aspectos que revisten especial preponderancia, la selección de programas y proyectos para la evaluación, la metodología y la presentación de informes sobre las conclusiones y los resultados, todo lo cual se realiza de manera totalmente independiente. El personal directivo superior participa regularmente con la Oficina de Evaluación en el análisis de las conclusiones y recomendaciones que es parte del intercambio trimestral sobre la ejecución que sostienen la Oficina Ejecutiva y el personal directivo superior del PNUMA.

Nos complace ver que se han concluido más evaluaciones estratégicas que en bienios anteriores. Estas evaluaciones han incluido evaluaciones estratégicas, evaluaciones de la estrategia de mediano plazo, dos subprogramas temáticos, un programa del PNUMA para un país, un examen de las ‘decisiones sobre sinergias’ entre los Convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam, un examen del PAM y un examen de la cuestión de género. Las evaluaciones han puesto de manifiesto resultados programáticos significativos y nos han proporcionado útiles observaciones en relación con la adopción de decisiones sobre gestión en la organización.

En el informe también se destacan las tendencias observadas en la ejecución de un gran número de proyectos del PNUMA evaluados durante el período. El panorama positivo que ofrece la ejecución general de los proyectos a corto y mediano plazo del PNUMA resulta obvio. Casi las dos terceras partes de los proyectos evaluados en 2012–2013 fueron calificados de ‘satisfactorios’ o mejor y sólo el 5% de los proyectos fueron calificados de ‘insatisfactorios’.

No obstante, del informe se deduce que no hay razones para sentirnos satisfechos. Los efectos perdurables a más largo plazo de un número bastante amplio de proyectos son algo inciertos. De ahí que hayamos llegado a la conclusión de que los diseños de los proyectos del PNUMA deben poner más énfasis en los procesos que permiten que los productos se traduzcan en resultados; se requieren estrategias más sólidas para mantener esos resultados y los beneficios que pueden derivarse de ellos.

El informe nos da a conocer una serie de experiencias importantes adquiridas durante la ejecución de los proyectos que constituyen un interesante material de lectura para todos los directores de proyecto del PNUMA. El seguimiento de las evaluaciones también se está mejorando. El informe pone de relieve que se ha mejorado el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por las evaluaciones en comparación con el período abarcado por el informe anterior, aunque la conclusión sistemática de los planes de ejecución de las evaluaciones es una esfera que el PNUMA deberá seguir perfeccionando.

Durante el bienio 2012–2013, la Oficina de Evaluación fue, ella misma, objeto de varias evaluaciones independientes de la ejecución, realizadas por UNEG / OCDE–DAC, OSSI y la Oficina de Evaluación Independiente del FMAM, las cuales resultaron positivas. Estas evaluaciones han aumentado la credibilidad de la función de evaluación y la confianza que la organización puede depositar en sus conclusiones.

En el bienio 2014–2015, esperamos seguir contando con las conclusiones de nuevas evaluaciones que nos aporten ideas y nos permitan dar solución a los problemas de diseño, ejecución y gestión en la organización y a nivel de programas y proyectos.

Achim Steiner

Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas y Director Ejecutivo del PNUMA

Agradecimientos

El Informe de síntesis de las evaluaciones correspondiente al período 2012–2013 del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) se preparó sobre la base de la evaluación realizada por consultores independientes y el personal de la Oficina de Evaluación en consulta con los directores de los proyectos y los programas del PNUMA.

La Oficina de Evaluación desea expresar su agradecimiento de modo muy particular a los consultores cuyos nombres figuran a continuación por los esfuerzos desplegados.

| | |
|---------------------------|--------------------------------|
| Aimee Russillo | Lee Alexander Risby |
| Alison King | Linda Ghanime |
| Amitav Rath | Lisa Pourlak |
| Andrea Merla | Manuel Blasco |
| Andreas Jahn | Maria Eugenia Quintero |
| Annadel Cabanban | Mario Schreider |
| Anthony Barbour | Michael Carbon |
| Arundhati Inamdar-Willets | Mikhail Paltsyn |
| Bernard Mazijn | Morten Jensen |
| Bernt Frydenberg | Nadia Bechraoui |
| Brahamanand Mohanty | Nee Sun Choong Kwet Yive |
| Camille Bann | Nigel Varty |
| Camillo Risoli | Oleg Sutkaitis |
| Charles Kenny-Jordan | Peter Whalley |
| Charles Oti-Boateng | Philip Edwards |
| Christian Prip | Ram Chandra Khanal |
| Christine Padoch | Robert Malpas |
| Christopher Gordon | Rosa Angelica Castro Rodriguez |
| David Pritchard | Rudith King |
| Eduardo Quiroga | Sarah Humphrey |
| Elizabeth Kiff | Segundo Coello |
| Emilia Venetsanou | Sherry Heileman |
| Firuz Ibragimov | Siva Vanga Reddy |
| Francis Hurst | Stephen Mutimba |
| Francis Muthuri | Susan Matambo |
| Franklina Mantilla | Svetlana Kolesnikova |
| Giorgio Brandolini | Svetlana Kozlova |
| Gonzalo Castro de la Mata | Teresa Amador |
| Hugo Navajas | Thomas Downing |
| Ian Crain | Tiina Piironen |
| Ivan Holoubek | Vanga Siva Reddy |
| Ivan Senchenya | Wang Yexu |
| Jens Bjerre | William Dougherty, |
| Joana Talafre | Xiangyang Fang |
| Jonathan Bennett | Xiongzhi Xue |
| Juliane Zeidler | Yasemin Altinsoy |
| Justin Braby | Yves Renard |
| Kust German | Ziad M. Abu-Kaddour |

La Oficina también expresa su reconocimiento a los Directores y al personal de las divisiones del PNUMA, cuyas observaciones permitieron enriquecer considerablemente el presente informe.

Oficina de Evaluación

Abreviaciones

| | |
|--------|---|
| AAM | Acuerdos Ambientales Multilaterales |
| AHJWG | Grupo de trabajo especial conjunto |
| BSP | Plan Estratégico de Bali |
| CBD | Convenio sobre la Diversidad Biológica |
| CCSP | Subprograma sobre el cambio climático |
| CEAP | Plan de Acción Ambiental para la Comunidad |
| CEIT | Países de economía en transición |
| CITES | Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres |
| CMS | Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres |
| COP | Conferencia de las Partes |
| CSS | Sección de Servicios Corporativos |
| D&C SP | Subprograma sobre Desastres y Conflictos |
| DCPI | División de Comunicaciones e Información Pública |
| DELC | División de Derecho Ambiental y Convenios Ambientales |
| DEPI | División de Aplicación de Políticas Ambientales |
| DEWA | División de Alerta Temprana y Evaluación |
| DRC | División de Cooperación Regional |
| DTIE | División de Tecnología, Industria y Economía |
| EA | Logro previsto |
| EF | Fondo para el Medio Ambiente |
| EGSP | Subprograma sobre gobernanza ambiental |
| EMSP | Subprograma sobre gestión de los ecosistemas |
| EO | Oficina de Evaluación |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura |
| FMAM | Fondo para el Medio Ambiente Mundial |
| GCI | Iniciativa mundial sobre aduanas |
| GEO | Perspectivas del Medio Ambiente Mundial |
| GePA | Plan de acción sobre cuestiones de género |
| HS | Muy satisfactorio |
| HSHWSP | Subprograma sobre sustancias nocivas y desechos peligrosos |
| HU | Muy insatisfactorio |
| IEG | Gobernanza ambiental a nivel internacional |
| IMDIS | Sistema integrado de seguimiento e información sobre la documentación |
| IMIS | Sistema integrado de información de gestión |
| IPCC | Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático |
| IRP | Grupo internacional de expertos sobre recursos |
| IWRM | Ordenación integrada de los recursos hídricos |
| JIU | Dependencia Común de Inspección |
| MANUD | Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| MAP | Plan de Acción para el Mediterráneo |
| MEDPOL | Programa de vigilancia continua e investigación de la contaminación en el Mediterráneo |
| MOPAN | Red para la Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales |
| MS | Moderadamente satisfactorio |

| | |
|----------|--|
| MTE | Evaluación de Mitad de Período |
| MTF | Fondo Fiduciario Multilateral |
| MTS | Estrategia de mediano plazo |
| MU | Moderadamente insatisfactorio |
| OCDE/DAC | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos /Comité de Asistencia para el Desarrollo |
| ODM | Objetivos de Desarrollo del Milenio |
| OfO | Oficina de Operaciones |
| ONUN | Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi |
| OSSI | Oficina de Servicios de Supervisión Interna |
| PCDMB | Subdivisión de gestión posterior a conflictos y desastres |
| PCEA | Evaluación ambiental posterior a conflictos |
| PEDRR | Reducción del Riesgo de Desastres |
| PF | Marco de Programa |
| PIMS | Sistema de Gestión de la Información sobre Proyectos |
| PIR | Examen de la implementación de proyectos |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PNUMA | Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente |
| PoW | Programa de trabajo |
| PPR | Examen de la ejecución de los proyectos |
| QAS | Sección de garantía de la calidad |
| RACs | Centros de actividades regionales |
| RBM | Gestión basada en los resultados |
| REDD | Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación de los Bosques |
| RESP | Subprograma sobre el uso eficiente de los recursos |
| RO | Oficina Regional |
| ROI | Examen de resultados a repercusiones |
| RSPs | Programas de Mares Regionales |
| S | Satisfactorio |
| SCP | Consumo y Producción Sostenibles |
| SDTU | Dependencia de Capacitación y Perfeccionamiento del Personal (de UNON) |
| SP | Subprograma |
| SPC | Coordinador de los subprogramas |
| TOC | Teoría del Cambio |
| U | Insatisfactorio |
| UN | Naciones Unidas |
| UNCT | Equipo de las Naciones Unidas en el País |
| UNEA | Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente |
| UNEG | Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas |
| WSSD | Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible |

Resumen Ejecutivo

1. El presente informe se basa en las evaluaciones realizadas en el bienio 2012–2013 y en la información obtenida en esas evaluaciones; la evaluación de mitad de período de la estrategia de mediano plazo para 2010–2013, dos evaluaciones de subprogramas, un examen del programa para un país (el Sudán); un examen de las “decisiones sobre sinergias” entre los Convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam; un examen del Plan de Acción para el Mediterráneo y un examen de las cuestiones de género. El informe también presenta un nuevo análisis de la ejecución llevado a cabo en cuarenta y ocho evaluaciones a fondo de proyectos realizados durante el bienio y que abarcaron el programa de trabajo del PNUMA y las carteras del FMAM.
2. El presente Informe de síntesis de las evaluaciones también comprende un examen del estado de la aplicación de las recomendaciones de las evaluaciones y algunos capítulos sobre las evaluaciones internas y externas de la función de evaluación del PNUMA, y otras actividades emprendidas por la Oficina de Evaluación para apoyar metas institucionales.

Evaluación de mitad de período de la estrategia de mediano plazo

3. La evaluación de mitad de período (MTE) de la estrategia de mediano plazo (MTS) del PNUMA para 2010–2013 se realizó entre junio de 2012 y enero de 2013. La evaluación se centró en cuatro aspectos clave, a saber, i) la pertinencia estratégica de la estrategia de mediano plazo; ii) los progresos del PNUMA en el logro de los resultados previstos y las repercusiones de la estrategia de mediano plazo; iii) los procesos, sistemas y estructuras institucionales y iv) los recursos humanos y los mecanismos financieros asociados a la ejecución de la estrategia de mediano plazo.
4. En la evaluación se examinó la **pertinencia** de la estrategia de mediano plazo con respecto a la Visión y al Mandato del PNUMA. Se concluyó que la estrategia se ajustaba al mandato y cumplía con las principales decisiones del Consejo de Administración. La estrategia también concuerda con el mandato conferido al PNUMA de prestar apoyo tecnológico y crear capacidad expuesto en detalle en el Plan Estratégico de Bali (BSP). Las partes interesadas señalaron que el poder de convocatoria del PNUMA era su ventaja comparativa más importante la cual le permitía movilizar la voluntad política. El PNUMA utilizó provechosamente este poder de convocatoria en las negociaciones sobre los AAM y para crear grupos científicos como el IPCC y el IRP.
5. Las esferas temáticas de la estrategia de mediano plazo se ajustan a las prioridades ambientales actuales y nuevas como son la diversidad biológica, el agua, el cambio climático, las sustancias nocivas y la gobernanza ambiental a nivel internacional. La estrategia de mediano plazo también concuerda plenamente con las prioridades del FMAM, el Objetivo 7 Meta A) de los ODM relativo al desarrollo sostenible y la inversión de la pérdida de recursos del medio ambiente, y la Meta B) relativa a la reducción de la pérdida de diversidad biológica.
6. En la evaluación se observó que las repercusiones de la labor del PNUMA deberán hacerse sentir a nivel nacional, si se quiere ejecutar los componentes clave de sus subprogramas, a saber, promover la creación de capacidad, implementar proyectos piloto y proporcionar apoyo a largo plazo a los países. La evaluación también destacó la importancia de colaborar cada vez más con los asociados para asegurar que las actividades realizadas en el marco de la estrategia de mediano plazo tengan mayores repercusiones, catalizar la acción y garantizar intervenciones exitosas en los niveles regional y nacional.

7. La estrategia de mediano plazo concuerda con los acuerdos ambientales multilaterales (AAM) y en ella se reconoce la “necesidad de colaborar más estrechamente con las secretarías de los AAM con vistas a abordar coherentemente las cuestiones ambientales sustantivas, según corresponda”. El PNUMA está prestando importantes servicios a los AAM, utilizando su poder de convocatoria en la preparación y negociación de los AAM, apoyando redes científicas (p.ej., IPCC, IRP) y promoviendo alianzas estratégicas. No obstante, se observa que en los subprogramas de la estrategia de mediano plazo se deben resaltar más los vínculos entre la estrategia y los AAM de la CMS y la CITES acogidos por el PNUMA. Aprovechando el poder de convocatoria del PNUMA, la estrategia de mediano plazo también debe dar especial preponderancia a los enfoques que se apliquen en todo el sistema en aras de lograr coincidencia y cooperación sobre los AAM, lo cual es particularmente pertinente en el caso de la gobernanza ambiental y los subprogramas.
8. La evaluación de la **eficacia** se centró en el logro de resultados inmediatos, los resultados que objetivamente se pueden alcanzar después de un período de ejecución de dos años. La evaluación de las **repercusiones** se concentró en la posibilidad de que las intervenciones del PNUMA produzcan un cambio fundamental y duradero en las condiciones de las personas y su entorno. El PNUMA logró resultados positivos durante el bienio 2010–2011 en los seis subprogramas, y había indicios positivos de que los proyectos ya estaban promoviendo la formulación y adopción de mejores políticas y prácticas. Las medidas adoptadas por el PNUMA para generar conocimientos científicos, proporcionar asesoramiento normativo y convocar a las partes interesadas a catalizar la acción internacional parecen haber sido particularmente eficaces. En el texto principal del presente informe figura más información resumida por subprogramas. En el texto principal de este informe se resume más información por subprogramas y se puede obtener el texto íntegro del informe de evaluación en el sitio web de la Oficina de Evaluación¹.
9. En la evaluación se analizaron **los procesos, sistemas y estructuras institucionales** del PNUMA. Los proyectos constituyen el principal mecanismo para obtener los logros previstos definidos en la estrategia de mediano plazo. El principal mecanismo para armonizar la cartera actual con los logros previstos y con los productos del programa de trabajo nuevos y para identificar nuevas iniciativas sobre proyectos, eran los marcos de programas (PF). Sin embargo, estos marcos carecían de una lógica causal amplia y coherente que vinculara los logros previstos y los productos del programa de trabajo con los proyectos por los que esos productos se obtendrían. El PNUMA ha adoptado medidas para fortalecer sus sistemas de gestión de programas, específicamente mediante la preparación de un Manual de Programas revisado y ampliado. A nivel de división, los planes de trabajo divisionales constituyen un elemento potencialmente importante, aunque subutilizado del PNUMA.
10. La **supervisión** de los progresos alcanzados en la consecución de los logros previstos se realiza por medio de exámenes de la ejecución de los proyectos (PPR), los cuales se perfeccionan constantemente. La evaluación concluyó que estos exámenes tenían dos importantes puntos débiles; en primer lugar, la presentación de informes sobre los logros de resultados partía del análisis de indicadores de logros previstos deficientes, los cuales, a su vez, estaban relacionados con logros previstos demasiado ambiciosos; en segundo lugar, la manera en que los exámenes de la ejecución de los proyectos utilizaban el sistema “semáforo” del PIMS para unir la información sobre los hitos de la producción de los proyectos a los logros previstos es, a juicio de la evaluación, inapropiada. Es necesario hacer mayor uso de los hitos de los resultados al planificar proyectos y marcos de programa, para que los futuros exámenes de la ejecución de los proyectos describan mejor los progresos hacia los logros previstos.

¹ <http://www.unep.org/eou/Portals/52/Reports/UNEP%20MID-TERM%20EVAL.2010-2013.pdf>

11. El objetivo de implantar el “método matricial” fue disponer de un nuevo marco para la ejecución de la estrategia de mediano plazo que evitara la tradicional “compartimentación estanca” divisional. Sin embargo, en la evaluación se constató que el método de gestión actual no ofrecía una **estructura jerárquica ni de rendición de cuentas** clara; la matriz implica que el personal del PNUMA tiene conductos de información paralelos: al jefe de su división/subdivisión/dependencia en cuanto a la ejecución diaria y al coordinador de los subprogramas en lo que respecta a los aspectos programáticos. En la práctica, estos conductos de información paralelos no estaban establecidos, lo que lleva a que los coordinadores de los subprogramas tengan una gran responsabilidad en la ejecución del subprograma, pero ninguna autoridad real. Se han hecho varios ajustes para simplificar y aclarar los procedimientos de rendición de cuentas, pero es preciso seguir introduciendo modificaciones.
12. Las **Oficinas Regionales** desempeñan una función vital en la ejecución de la estrategia de mediano plazo y el programa de trabajo, especialmente en relación con las prioridades regionales y de los países, determinadas en el Plan Estratégico de Bali. La función desempeñada por las oficinas regionales en la ejecución de los programas durante el período que abarcó la evaluación fue principalmente prestar servicios de apoyo a las divisiones, como, por ejemplo, actividades de enlace y la prestación de asistencia en el establecimiento de contactos en los países y las regiones. Aunque el PNUMA ha hecho grandes progresos en establecer el enfoque “un solo PNUMA” y en coordinar y apoyar la ejecución coherente de los subprogramas a los niveles regional y nacional, todavía hay posibilidades de mejorar la comunicación y la colaboración entre las divisiones y las oficinas regionales, para que estas puedan participar más directamente en la planificación de la estrategia de mediano plazo.
13. No hubo cambios significativos en la manera de gestionar los **recursos de personal**. El personal siguió siendo contratado en las divisiones, las estructuras jerárquicas y la concentración de la autoridad siguen radicando firmemente en el Director de la División. No obstante, en un sistema matricial el personal puede colaborar con los subprogramas en los que intervengan varias divisiones. De ello se derivó que, en cierta medida, aumentara la cooperación y la coordinación entre las divisiones, pero la cultura de “Un solo PNUMA” todavía está en gran parte ausente y el sistema matricial aún se percibe como estrechamente relacionado con la jefatura divisional.
14. El objetivo de la estrategia de mediano plazo es servir de plataforma verosímil para la **movilización de recursos** en torno a sus objetivos y marcos estratégicos y programáticos. Junto con la preparación del proyecto de estrategia de mediano plazo, el PNUMA comenzó a utilizar un marco federado para la movilización de recursos, el cual se consideró en la evaluación como una base adecuada para asegurar coherencia y flexibilidad en las actividades de recaudación de fondos del PNUMA. El uso por el PNUMA de recursos extrapresupuestarios, que incluyen los fondos del FMAM, es bien reconocida, pero no es una cuestión que preocupe a todos los subprogramas. Sin embargo, el personal que labora en las evaluaciones ambientales y realiza otras labores normativas informó de problemas para contactar a los donantes. La insuficiencia e imprevisibilidad de los recursos con frecuencia se mencionaron en los documentos del PNUMA como uno de los principales riesgos para la ejecución de la estrategia de mediano plazo.
15. La **asignación** por subprogramas **de los recursos** del Fondo para el Medio Ambiente no relacionados con puestos es, en líneas generales, similar a la distribución de recursos relacionados con puestos del Fondo. Los fondos fiduciarios y los recursos asignados con fines específicos se asignan de otra manera según acuerdos corporativos suscritos con donantes y sobre la base de consideraciones estratégicas como es el caso de la capacidad de algunos subprogramas de atraer más recursos extrapresupuestarios que otros. Primero todos los recursos del PNUMA se asignan a los subprogramas antes que a las divisiones que participan en los subprogramas. No obstante, contrariamente a lo que

cabría esperar, en la distribución de los recursos, los subprogramas no se consideran como los factores impulsores decisivos. La gestión de los recursos del PNUMA sigue todavía centrada en las divisiones. Aunque los coordinadores de los subprogramas laboran en todas las estructuras divisionales, no tienen ninguna potestad sobre los recursos humanos y financieros, lo cual limita la influencia que los coordinadores de los subprogramas pudieran tener en la adopción de decisiones relativas a las asignaciones para hacerlas concordar con las prioridades de los subprogramas.

16. La evaluación formuló varias recomendaciones y el personal directivo preparó una respuesta formal al respecto. El cumplimiento de las recomendaciones se evaluará oficialmente.

Evaluación del subprograma sobre desastres y conflictos

17. Entre septiembre de 2011 y agosto de 2012, la Oficina de Evaluación del PNUMA realizó una evaluación del subprograma sobre desastres y conflictos del PNUMA (D&C SP) que abarcó el período 2006–2011. El objetivo del subprograma es mejorar la gobernanza ambiental y la gestión para la reducción del riesgo de desastres (PEDRR), perfeccionar la respuesta en situaciones de emergencias ambientales, prevenir conflictos y consolidar la paz, y colaborar en la recuperación ambiental en los países que reciben apoyo. El objetivo de la evaluación fue examinar la pertinencia estratégica y la ejecución del subprograma para determinar los resultados alcanzados y analizar los factores y los procesos que afectaban la ejecución del subprograma en las cuatro esferas de intervención principales: evaluaciones ambientales posteriores a las crisis, recuperación ambiental posterior a las crisis, cooperación ambiental para la consolidación de la paz y la reducción del riesgo de desastres. Para tener una idea coherente del subprograma, la evaluación se realizó en tres niveles complementarios: esferas de intervención, país y el subprograma general.
18. La evaluación reveló la plena pertinencia del subprograma sobre desastres y conflictos. Se ajusta muy bien al mandato del PNUMA como se ha declarado en varios documentos de la Asamblea General de las Naciones Unidas y del Consejo de Administración del PNUMA. Sus objetivos e intervenciones están plenamente justificados por el creciente aumento de las necesidades a nivel mundial y de los países. La especial atención estratégica que el subprograma presta se manifiesta claramente en sus cuatro esferas clave de trabajo. El PNUMA tiene una evidente ventaja comparativa que favorece el logro de los objetivos del subprograma y la ejecución en estas cuatro esferas debido a los conocimientos especializados y la gran experiencia acumulada en las evaluaciones ambientales posteriores a las crisis, la preparación para emergencias en el sector industrial, la coordinación y el apoyo estratégicos en materia de medio ambiente a escala nacional y otras actividades, y debido también a la crucial función que desempeña en el sistema de las Naciones Unidas para tratar las cuestiones del medio ambiente, su poder de convocatoria y su acceso a la comunidad de investigadores y científicos y a los responsables de alto nivel encargados de adoptar decisiones en los gobiernos y las organizaciones internacionales.
19. En el cuerpo principal del informe que figura más abajo, se ofrecen más detalles que resumen la ejecución del subprograma y las recomendaciones formuladas por la evaluación.

Evaluación del subprograma sobre gobernanza ambiental

20. Esta evaluación abarcó la labor realizada en el marco del subprograma sobre gobernanza ambiental desde la creación de este, en 2010, hasta finales de 2012. Sin embargo, gran parte de la labor examinada se originó antes del período de la estrategia de mediano plazo correspondiente a 2010-2013, y la evaluación analizó la ejecución a partir del bienio 2006–2007 en adelante. El objetivo de la evaluación fue valorar la pertinencia estratégica y la ejecución del subprograma para determinar

los resultados alcanzados y analizar los factores y procesos que han afectado a la ejecución del subprograma.

21. La pertinencia del subprograma con respecto a los mandatos de la organización y las necesidades de los Estados miembros es clara y ha sido destacada en el Foro Mundial a nivel ministerial sobre el Medio Ambiente y en los procesos consultivos de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Los logros previstos (EA) sustentan las funciones esenciales del PNUMA que el Consejo de Administración establece. El subprograma sobre gobernanza ambiental (EGSP) apoya un aspecto básico de la labor del PNUMA que atañe a todas las divisiones y tiene vínculos inherentes a los aspectos de gobernanza de otros subprogramas.
22. La visión del PNUMA de gobernanza ambiental deberá reflejarse en una estrategia específica (y no en una lista exhaustiva de mandatos) que sirva de guía al subprograma. El PNUMA ha reconocido las ventajas comparativas en las que basa su función como participante en las actividades de la gobernanza ambiental global y la gobernanza ambiental internacional, en particular. Esta visión y los resultados conexos a nivel de los países, el inteligente reconocimiento de la fragmentación de los AAM, la duplicación y otros problemas asociados de la gobernanza ambiental a nivel internacional actual, así como la renovación de la perspectiva de sostenibilidad, son buenos puntos de partida para definir una sólida estrategia de gobernanza ambiental para el PNUMA después de Río+20. Las evaluaciones exitosas, parte del subprograma solo hasta finales del período correspondiente a 2010-2013 de la estrategia de mediano plazo, se centran en problemas bien definidos, analizan las implicaciones socio-económicas y definen acciones encaminadas a encarar los problemas. Asimismo, una estrategia eficaz debe empezar por identificar claramente los problemas y esbozar los cambios estratégicos necesarios para hacerles frente. *La evaluación recomendó que el subprograma acordara y adoptara una definición oficial de “gobernanza ambiental” que pueda sustentar la futura formulación de la estrategia. Se deberá mejorar la estrategia del subprograma, reflejar los resultados de Río+20 y especificar sus estrategias de intervención a los niveles nacional, regional y mundial.*
23. Como medida de transición para pasar de los “antiguos” subprogramas divisionales a los subprogramas temáticos, se convino en que si un proyecto o una actividad guardaba relación con más de una esfera temática, se incluiría en el subprograma sobre gobernanza ambiental. Además de la labor temática directamente relacionada con la gobernanza, el subprograma desempeñó funciones empresariales que no guardaban relación estrecha o directa con el marco de resultados definido para el subprograma. Ello dio lugar a que el personal del PNUMA comúnmente tuviera la impresión de que el subprograma sobre gobernanza ambiental era usado como un “aparcamiento” para actividades o funciones que no encajaban fácilmente en otros subprogramas. Ejemplos destacados son la labor “empresarial” en materia de comunicaciones (DCPI) y la función de representación regional y apoyo a la ejecución a nivel regional (DRC) las cuales en uno y otro caso benefician a toda la organización.
24. Aunque existen grandes dificultades para evaluar exhaustivamente la ejecución del subprograma, en la evaluación se observaron importantes progresos en los cuatro logros previstos que pueden atribuirse a iniciativas específicas. Las medidas adoptadas por conducto del subprograma sobre gobernanza ambiental tuvieron una marcada influencia sobre la agenda mundial de Río+20. Este logro lo facilitó una clara estrategia a favor del compromiso, un uso acertado de los productos de los exámenes ambientales y la devota persistencia del equipo DELC IEG del PNUMA. Estos progresos se consideran ejemplos de una ejecución programática positiva, ya que son el resultado de una unión estratégicamente realizada de los productos de diversas divisiones y la colaboración eficaz en el marco de procedimientos formales e informales. En términos generales, la labor de la DELC/IEG en esta esfera ha contribuido a robustecer el papel del PNUMA en la IEG. Esta positiva influencia sobre la agenda de Río+20 es el resultado acumulativo de compartir los análisis y el apoyo para subsanar

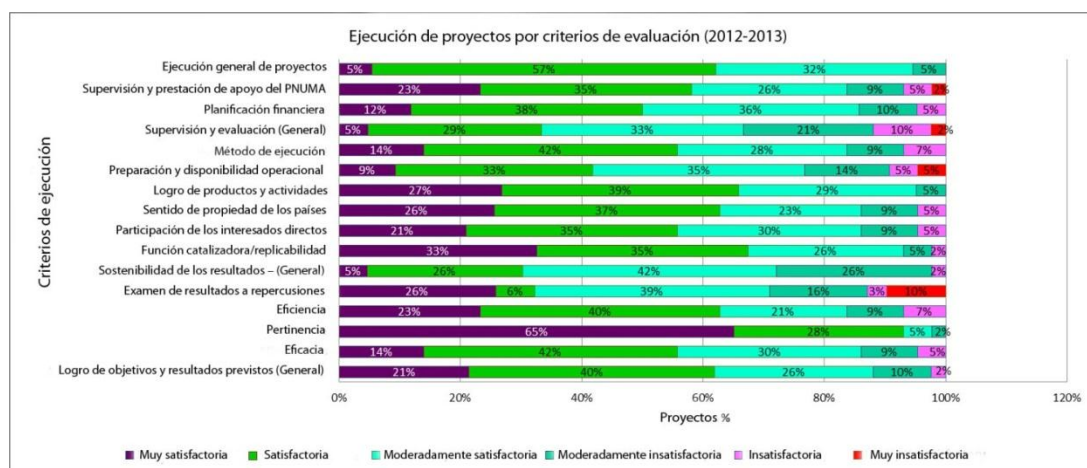
deficiencias muy arraigadas observadas por el PNUMA. También se hicieron importantes avances en la armonización de los acuerdos ambientales internacionales sobre productos químicos y se señalaron a la atención de la comunidad internacional nuevas cuestiones: el carbono negro, la economía verde, las fuerzas climáticas de vida corta (SLCF) y los derechos humanos y ambientales, entre otros. Las prioridades ambientales se están integrando en los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y, en un creciente número de casos, en los presupuestos por programas para los países.

25. Se adoptaron con éxito medidas para integrar la legislación ambiental a escala regional y nacional e incorporar las prioridades ambientales a las políticas nacionales de desarrollo. Las actividades de creación de capacidad están aumentando la conciencia ambiental y la capacidad coercitiva de los sistemas judiciales en África y en otras partes. El objetivo de la publicación Perspectivas del Medio Ambiente Mundial (GEO-5) fue que ejerciera mayor influencia en la formulación de las políticas que las versiones anteriores, tras realizar cambios en los procesos de preparación, presentación, métodos y el enfoque para captar la atención de los usuarios.
26. La evaluación puso de relieve una serie de cuestiones de diseño y dificultades en materia de gestión que se resumen en el informe principal más adelante.

Análisis de la ejecución de proyectos y experiencias adquiridas en el período 2012–2013

27. En el bienio 2012–2013, la Oficina de Evaluación concluyó 48 evaluaciones a fondo en noviembre de 2013. Todos los proyectos fueron evaluados aplicando criterios de evaluación normalizados. Estos criterios se agrupan en tres categorías principales: 1) consecución de objetivos y resultados previstos; 2) sostenibilidad y función catalizadora y 3) factores y procesos que afectan el logro de los resultados de los proyectos. En el presente informe se presenta un análisis detallado de las tendencias observadas en la ejecución y se destacan una serie de notables experiencias que, si se aplican, pueden potenciar el nivel de ejecución de los proyectos.
28. En la Figura 1 se muestran las calificaciones generales obtenidas por la ejecución de los proyectos según los criterios de evaluación utilizados con los proyectos evaluados en 2012–2013. En cuanto a la ejecución general de los proyectos, el 62% de estos se calificó en 2012–2013 como “satisfactorio” (S) o mejor (se registró un aumento del 2% respecto del bienio anterior), mientras que sólo el 5% de los proyectos obtuvo la categoría de “insatisfactorio” (moderadamente insatisfactorio a muy insatisfactorio), lo que significó una mejora respecto del bienio anterior en el que el 11% de los proyectos fueron incluidos en esa categoría.

Figura 1: Análisis global de la ejecución de los proyectos del PNUMA evaluados en el bienio 2012–2013



29. La **pertinencia** de los proyectos con respecto a los objetivos del PNUMA y las necesidades de los países obtuvo una elevada puntuación en la mayoría de los proyectos evaluados: el 93% de los proyectos obtuvo la calificación de S o mayor (comparado con el 89% en 2010–2011). El **logro de productos y actividades** obtuvo una S o mejor en el caso del 66% de los proyectos y el 68% tiene buenas posibilidades (de obtener una S o mejor) en cuanto a **replicación y/o incremento** de los resultados de los proyectos. La mayoría de los proyectos evaluados también ha tenido éxito en cuanto al **logro de objetivos y resultados** (el 61% obtuvo la calificación de S o mejor), y la **eficiencia** (el 63% obtuvo una S o mejor), lo que constituye una mejora en comparación con el pasado bienio en el que sólo el 56% y el 57% de los proyectos, respectivamente, obtuvieron las mismas calificaciones para esos criterios. El **sentido de propiedad del país y la motivación** usualmente han sido un factor importante que afecta a la ejecución de los proyectos y el 64% de los proyectos evaluados obtuvo la calificación de satisfactorio o mejor.
30. Si bien estos resultados ofrecen un panorama general positivo de la ejecución del PNUMA a corto y mediano plazo en todos los proyectos evaluados, los resultados perdurables a más largo plazo para un número bastante grande de proyectos son algo dudosos. De hecho, para el 29% de los proyectos evaluados, la **probabilidad de lograr repercusiones** se calificó de insatisfactoria. La **sostenibilidad** de los resultados de los proyectos obtuvo la calificación de moderadamente improbable (MI) o peor en el 28% de los proyectos evaluados. En el caso de estos dos criterios íntimamente relacionados, se advierte un obvio y significativo aumento en la proporción de proyectos calificados de MI o peor, un aumento respecto del 16% y el 13% respectivamente registrados en 2010–2011. Sin embargo, cabe señalar también que durante el bienio 2012–2013, la Oficina de Evaluación aumentó la coherencia y el rigor con que se evalúan estos criterios. El uso sistemático de análisis basados en la Teoría del Cambio junto con el método Examen de Resultados a Repercusiones (ROtI), en efecto, ha establecido una norma de prueba más estricta y necesaria para recibir una calificación de satisfactorio en ejecución. La conclusión lógica es que la ejecución de los proyectos, según estos criterios, probablemente ha estado durante algún tiempo por debajo del nivel óptimo, y que los niveles de ejecución recientes tal vez reflejen tendencias a largo plazo que ahora se pueden percibir más fácilmente. *Esto significa que en los diseños de los proyectos se deberá poner mayor énfasis en los procesos que traduzcan productos en resultados y elaboren estrategias sólidas encaminadas a mantener esos resultados y los beneficios que de ellos se pueden derivar.*
31. Otras observaciones clave derivadas del “meta” análisis de la ejecución de los proyectos son:
- Los directores deberán prestar especial atención a la **preparación y a la disponibilidad operacional de los proyectos**. *Hay posibilidades de mejorar los diseños de los proyectos, y, en especial, por conducto de los procesos de iniciación, su traducción en la puesta en práctica de los proyectos.*
 - La **supervisión de los proyectos** es frecuentemente un punto débil. Con demasiada frecuencia la supervisión se considera un requisito administrativo “complementario”. La supervisión deberá considerarse parte integrante de los procesos de ejecución y gestión, la parte del proyecto que genera la información que permite a los directores de proyecto adoptar decisiones eficaces en materia de gestión. *La disponibilidad de información pertinente y actualizada sobre los progresos del proyecto fomentará el énfasis en los resultados y mejorará los métodos de gestión flexible durante la ejecución de los proyectos.*
 - **Eficiencia** – Los proyectos que obtuvieron buenas calificaciones en este criterio casi siempre compartieron algunas características comunes, entre ellas: un alto nivel de compromiso de los gobiernos participantes encargados de la ejecución de los proyectos; la dedicación por encima de la media de las partes interesadas locales y del personal de ejecución; una capacidad de

adaptación en el seno de los equipos de los proyectos para responder a las cambiantes circunstancias y proporcionar continuo apoyo técnico y administrativo. Un alto nivel de transparencia en la gestión de los recursos financieros, conocimientos especializados, competencias y experiencia previa en la gestión de proyectos internacionales, todo ello aunado a buenos conocimientos y a los procedimientos de contratación de la organización para los asociados de los proyectos.

- Hace falta **mejorar los datos financieros a nivel de los proyectos**. En general, la falta de datos financieros que se pudieran consultar fácilmente fue una limitación recurrente al realizar las evaluaciones, con frecuencia, los datos financieros no estaban disponibles de forma que facilitarían las evaluaciones con base empírica de la gestión financiera de los proyectos.

Examen de la incorporación de la perspectiva de género en la actividad general

32. El Director Ejecutivo del PNUMA pidió a la Oficina de Evaluación que realizara un examen de las medidas adoptadas para incorporar la perspectiva de género en la actividad general del PNUMA desde 2006 hasta 2011, para evaluar de manera crítica los avances del PNUMA en cuanto a asegurar la igualdad de género en la organización, y a incorporar la perspectiva de género en la actividad general por conducto de las actividades de la organización, promover la igualdad entre las mujeres y los hombres desde el punto de vista del acceso a los recursos ambientales y el control sobre ellos. El examen se llevó a cabo durante la primera mitad del año 2012 en un momento en que se estaban poniendo en marcha las principales reformas en el seno de la organización por conducto de su estrategia de mediano plazo para 2010–2013.
33. El examen reveló que el PNUMA se había comprometido a fomentar la incorporación de la perspectiva de género en la actividad general mediante la ejecución del Plan de Acción institucional sobre cuestiones de género. Si bien este proponía un marco de rendición de cuentas amplio, el Plan de Acción carecía de una justificación sólida, una declaración de la visión de la organización explícita y no se basaba en los resultados. El examen recomendó que el *“PNUMA elaborara una política institucional sobre cuestiones de género y un nuevo Plan de Acción sobre cuestiones de género antes de finales de 2012 incluida una declaración de la visión de la organización explícita, un marco para la incorporación de la perspectiva de género en la actividad general basado en los resultados y las prioridades operacionales e institucionales vinculadas a los objetivos de la estrategia de mediano plazo del PNUMA”*.
34. No obstante, el PNUMA ha realizado grandes esfuerzos para incorporar la perspectiva de género a los procesos institucionales básicos de la organización. El Director Ejecutivo del PNUMA, los jefes de división y el grupo de examen sobre contratación, incluido el asesor superior para cuestiones de género han desempeñado una función positiva en el logro de progresos satisfactorios en el establecimiento de un equilibrio de género entre el personal. El examen puso de manifiesto varias deficiencias, incluida la falta de recursos disponibles para incorporar la perspectiva de género en la actividad general y *recomendó entre otras cosas “fortalecer la estructura institucional para incorporar la perspectiva de género en la actividad general y garantizar recursos financieros suficientes para este fin, asignando recursos básicos específicos y aplicando una sólida estrategia de movilización de recursos para las cuestiones de género”*.
35. En el examen se determinó que las perspectivas de género no se habían integrado de manera sistemática en las políticas institucionales y temáticas, y que ese análisis de las cuestiones de género durante la etapa de diseño de los proyectos por lo general era insuficiente.

Evaluación del programa para el Sudán

36. La evaluación independiente del Programa del PNUMA para el Sudán fue solicitada, y realizada, por la Oficina de Evaluación del PNUMA desde noviembre de 2012 hasta febrero de 2013. Abarcó todas las actividades del PNUMA en la República de Sudán (excluida Sudán del Sur) durante un período de siete años, a partir de mediados del año 2005. En el Sudán los objetivos estratégicos del PNUMA han sido la política ambiental, la incorporación de las cuestiones ambientales en la actividad general, la silvicultura, la gestión integrada de los recursos hídricos (IWRM), la gestión del medio ambiente a cargo de la comunidad y los medios de vida. En 2007, tras la presentación de una amplia evaluación ambiental posterior a los conflictos (PCEA, 2007), se estableció una oficina en el Sudán, en Jartum, para prestar asistencia al Gobierno, la sociedad civil y otros organismos de las Naciones Unidas para hacer frente a los problemas ambientales de ese país.
37. La evaluación cumplió el doble objetivo de proporcionar las bases para la rendición de cuentas sobre la ejecución de las actividades realizadas hasta entonces y estimular la programación futura del PNUMA en el Sudán; permitió conocer más profundamente, con base empírica, la posición del PNUMA en el Sudán, sus alianzas estratégicas y la ejecución y los resultados de la cartera en su conjunto. Las conclusiones fundamentales sobre la pertinencia de la evaluación del programa para el Sudán, los resultados que ha producido y los factores clave que afectaron su ejecución se resumen en el presente informe.

Examen de las “decisiones sobre sinergias” de los convenios sobre productos químicos

38. Los debates iniciales sobre las sinergias entre los convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo (CB, CR y CE, respectivamente) y la gestión de los productos químicos en general se iniciaron en 2002 en el marco del Consejo de Administración del PNUMA. Reconociendo la autonomía jurídica de cada convenio, las Partes decidieron preparar recomendaciones para mejorar la cooperación y la coordinación. Más adelante, en 2010, las reuniones extraordinarias simultáneas de la Conferencia de las Partes (ExCOPs) en cada uno de estos convenios adoptaron además una “decisión conjunta” sobre las siguientes esferas temáticas: i) actividades conjuntas; ii) funciones directivas conjuntas; iii) servicios conjuntos; iv) sincronización de los ciclos presupuestarios; v) auditorías conjuntas; vi) arreglos en materia de revisión. Se exhortó a las Partes, a los interesados directos y a las secretarías a que iniciaran actividades coordinadas de cooperación para aplicar las “decisiones sobre sinergias” a todos los niveles y establecieran los servicios conjuntos con carácter permanente.
39. En 2011, se estableció la función de jefe ejecutivo conjunto (Secretario Ejecutivo), con el mandato conferido por las Partes de dirigir la modificación y la organización de las tres secretarías en una sola secretaría conjunta. Se reconocieron actividades multisectoriales conjuntas en las siguientes esferas: i) asistencia técnica; ii) actividades científicas y técnicas; iii) centros regionales; iv) mecanismo de intercambio de información; v) concienciación del público, divulgación y publicaciones; vi) presentación de informes; y vii) gestión global.
40. La sección VI de las “decisiones conjuntas” titulada « arreglos en materia de revisión » contiene una resolución de las conferencias de las Partes (COP) que establece que se examine en qué medida las disposiciones adoptadas de conformidad con las “decisiones sobre sinergias” han contribuido a lograr los objetivos de los convenios. En las “decisiones sobre sinergias” se consideran dos vías para emprender esa revisión: una encargada a la Secretaría conjunta y la otra una revisión independiente encargada al Director Ejecutivo del PNUMA en consulta con el Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) por conducto de sus oficinas de

evaluación. Por consiguiente, se prepararon dos informes sobre esos análisis para su examen en la segunda de las reuniones simultáneas ExCOPs, celebrada en Ginebra, del 28 de abril al 10 de mayo de 2013.

41. Las oficinas de evaluación del PNUMA y la FAO realizaron el análisis con los objetivos de examinar: a) en qué medida los procesos para mejorar la cooperación y la coordinación han tenido en cuenta las preocupaciones que existen a nivel mundial y han respondido a las necesidades específicas de los países en desarrollo y los países con economías en transición (CEIT); b) en qué grado las medidas adoptadas para mejorar la coordinación y la cooperación han contribuido a: i) fortalecer la aplicación de los tres convenios en los niveles nacional, regional y mundial; ii) promover una orientación normativa coherente; y iii) aumentar la eficiencia en la prestación de apoyo a las Partes con vistas a reducir la carga administrativa y optimizar el uso eficaz y eficiente de los recursos a todos los niveles; y c) si la mejora de la coordinación y la cooperación entre los tres convenios ha contribuido al logro de sus objetivos comunes fundamentales, es decir, la protección de la salud humana y el medio ambiente en favor del desarrollo sostenible.
42. En la ExCOPs celebrada en Ginebra (2013) se presentó el informe sobre el examen preparado por el PNUMA y la FAO. Las COP posteriormente adoptaron una decisión en la que se invitaba al Secretario Ejecutivo, las Partes, al PNUMA, a la FAO y a otros interesados directos a aplicar las recomendaciones enunciadas en los informes preparados por la Secretaría y las oficinas de evaluación del PNUMA y la FAO, en la decisión se resuelve además que se inicie un examen independiente de los arreglos en materia de sinergias para evaluar la ejecución de las actividades, las funciones directivas y los servicios conjuntos a todos los niveles, y se presente un informe para su examen por las COP en sus reuniones previstas para 2017.
43. En el examen se llegó a la conclusión de que se habían logrado progresos en el nivel de secretaría donde los sistemas se están implementando para garantizar la sostenibilidad de las medidas relativas a las sinergias por conducto de la reestructuración institucional y la armonización de las funciones básicas. Especialmente las tres secretarías administradas por el PNUMA se han fusionado con éxito en una organización sobre la base de una estructura de gestión matricial sustentada por procedimientos de funcionamiento normalizados para sistematizar los procedimientos.
44. En el examen se determinó que a nivel de las Partes existían muchas barreras para la sostenibilidad y que se habían logrado progresos solo moderados en el establecimiento de los comités interministeriales para asegurar la cooperación y la coordinación.
45. A nivel regional, los centros regionales (ReCs) del Convenio de Basilea y el Convenio de Estocolmo y las oficinas regionales (RO) del PNUMA y la FAO aún no están participando de manera significativa en el proceso de sinergias en lo que respecta a prestar asistencia a las Partes.
46. A nivel mundial, la participación de las secretarías en la Iniciativa Mundial sobre Aduanas (GCI) demostró que existen posibilidades para la cooperación con los convenios, las organizaciones internacionales y las aduanas nacionales con vistas a reducir el tráfico ilícito de productos químicos peligrosos y prohibidos y desechos; sin embargo, sólo se están abordando cuestiones comerciales y aún no se han identificado resultados tangibles. En el presente informe se presenta un resumen más detallado de las observaciones y conclusiones.

Examen funcional del sistema del plan de acción para el Mediterráneo (PNUMA/MAP)

47. En la 17ª Conferencia de las Partes en el Convenio de Barcelona, celebrada en París (Francia), del 8 al 10 de febrero de 2012, las Partes Contratantes exhortaron a la Secretaría del PNUMA/MAP a que iniciaran un examen funcional de los componentes del plan de acción para el Mediterráneo del

PNUMA. Atendiendo a esta exhortación, el PNUMA encargó a Dalberg Global Development Advisors la realización de un examen. La Oficina de Evaluación formó parte del comité consultivo y prestó apoyo con la provisión de control de calidad y servicios contractuales y de supervisión para el examen.

48. Los objetivos del examen funcional ampliado fueron: mejorar la ejecución general y la eficiencia operacional del plan de acción para el Mediterráneo del PNUMA, proporcionando una herramienta operacional que permita adaptar el MAP a las exigencias fundamentales y administrativas de las Partes Contratantes, y, entre otras cosas, reequilibrar la relación entre el personal y las actividades, teniendo en cuenta todos los recursos disponibles, incluido el Fondo Fiduciario Multilateral (MTF); subsanar insuficiencias y desajustes en las responsabilidades de las dependencias, las descripciones de las funciones, la relación jerárquica y la ejecución general; y aplicar las mejores prácticas de otros programas de mares regionales (RSP), en particular, sus marcos institucionales y sus arreglos sobre gobernanza.
49. En el examen se determinó que el plan de acción para el Mediterráneo del PNUMA ha sido fundamental para el control de la contaminación del mar Mediterráneo. Ha sido clave para situar las cuestiones ambientales en los primeros lugares de la agenda política, alentando la aprobación de legislación y reglas, y prestando asistencia para la creación de capacidad en la protección del medio ambiente de la región.
50. No obstante, una de las ventajas comparativas más importantes del MAP del PNUMA es el hecho de que es el único marco de gobernanza ambiental para los estados de la región mediterránea. El Convenio de Barcelona y sus protocolos han insertado el sistema del MAP en un marco de obligaciones jurídicamente vinculantes muy cuidadosamente seleccionadas y adaptadas a la medida de la comunidad de intereses característica de la región. En el examen se llegó a las siguientes conclusiones principales, que se explican con mayor detalle más adelante en el presente informe:
51. **Necesidad de fortalecer la capacidad de ejecución** – Si bien algunas actividades se reconocen por la contribución que han hecho al Convenio de Barcelona, se considera que el sistema en su conjunto carece de capacidad de ejecución.
52. **El modelo institucional no se precisa con claridad** – Los puntos débiles del plan de acción para el Mediterráneo del PNUMA consisten, en esencia, en la falta de claridad del modelo institucional. Los problemas de cada día de todo el sistema del MAP se deben, en buena medida, a la falta de claridad del modelo fundamental en el que se debe sustentar el sistema.
53. **Ausencia de cohesión dentro del sistema** – La falta de claridad del modelo institucional ha socavado la cohesión del sistema. El sistema se caracteriza actualmente por un alto grado de fragmentación entre el Convenio de Barcelona, sus Protocolos, el MSSD, los planes de acción regionales, los proyectos del FMAM, los proyectos financiados por la UE (que no siempre coinciden con las prioridades del MAP) y un creciente número de proyectos para países específicos, dirigidos por el centro de actividades regionales, que se apartan del mandato del MAP especificado por el PNUMA para la acción regional. Se deberán adoptar medidas para garantizar una mayor cohesión y cooperación entre la constelación de participantes en el plan de acción para el Mediterráneo.
54. **La coordinación y la cooperación de los centros de actividades regionales sigue siendo un problema fundamental** – Se puede avanzar mucho en eficiencia si se mejora la coordinación y las sinergias entre los centros de actividades regionales.

Cumplimiento de las recomendaciones de la evaluación

55. Entre 2008 y 2013, la Oficina de Evaluación finalizó un total de 134 evaluaciones de proyectos y subprogramas. Estas evaluaciones dieron lugar a 759 recomendaciones. Ochenta y cuatro (63%) fueron evaluaciones de proyectos financiados por el FMAM, 47 (35%) fueron proyectos no financiados por el FMAM, mientras que 3 fueron evaluaciones de toda la organización. De las 759 recomendaciones formuladas, 475 (63%) fueron formuladas sobre la base de evaluaciones de proyectos financiados por el FMAM, 222 (29%) a partir de evaluaciones de proyectos no financiados por el FMAM y 62 (8%) sobre la base de evaluaciones estratégicas de toda la organización.
56. En total, 228 de estas recomendaciones (30%) se aplicaron íntegramente, lo que representa una mejora respecto del 21% para el período 2006–2011 informado en el pasado bienio. Noventa y ocho recomendaciones (13%) se aplicaron parcialmente y en el caso de ciento veintinueve recomendaciones (17%) no se requería la adopción de ninguna otra medida por haber sido rechazadas con justificaciones aceptables o por estar fuera del ámbito del PNUMA. Ciento diecinueve recomendaciones (16%) no se aplicaron (por inconformidad) y 185 todavía están pendientes de decisión y para ser aplicadas. El presente informe ofrece un análisis detallado de las pautas de cumplimiento de las recomendaciones, por año y por las divisiones del PNUMA responsables de su aplicación.

Desempeño de la Oficina de Evaluación del PNUMA y calidad de la evaluación

57. El desempeño de la Oficina de Evaluación fue evaluado positivamente en una serie de evaluaciones externas independientes diferentes que incluyeron:
- El **Examen por homólogos del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas** (marzo de 2012) en el cual se llegó a la conclusión de que “el PNUMA actúa en consecuencia con las normas y reglas de evaluación del UNEG. La función de evaluación es independiente, está bien establecida y la evaluación, en los años recientes, ha ido adquiriendo importancia creciente. La Oficina de Evaluación es una función profesionalmente gestionada”.
 - **En el informe de inspección de la evaluación realizada por la OSSI de la Oficina de Evaluación del PNUMA** (diciembre de 2013) se concluyó que *“el PNUMA desempeña de manera eficiente su función de evaluación, con personal muy competente, buenos procedimientos y suficientes recursos. Ha logrado una sólida independencia, y el jefe de las evaluaciones informa directamente al Director Ejecutivo.”*
 - **Evaluación de la calidad de los informes de evaluación del PNUMA por la Oficina de Evaluación Independiente del FMAM.** En el más reciente Informe Anual sobre Ejecución del FMAM (mayo de 2013) se destaca el invariable buen desempeño logrado por la Oficina de Evaluación del PNUMA. A lo largo de todo el período formalmente analizado en relación con la calidad de las evaluaciones del FMAM (desde 2004), el PNUMA alcanzó una proporción de informes de evaluación “satisfactorios”, o mejor, en relación con la calidad, mayor que cualquiera de los demás organismos de ejecución del FMAM.

I. Introducción

A. Oficina de Evaluación

58. En el PNUMA el mandato de realizar, coordinar y supervisar las evaluaciones ha sido asignado a la Oficina de Evaluación. Este mandato comprende todos los programas y proyectos del Fondo para el Medio Ambiente, los fondos fiduciarios conexos, las contribuciones asignadas para fines específicos y los proyectos ejecutados por el PNUMA y financiados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). La Oficina realiza una variedad de evaluaciones y estudios de gestión de acuerdo con los requisitos establecidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del PNUMA y de conformidad con las normas y reglas de evaluación del sistema de las Naciones Unidas.
59. Las actividades de la Oficina de Evaluación incluyen evaluaciones estratégicas de alto nivel de la estrategia de mediano plazo del PNUMA y los subprogramas temáticos, evaluaciones formativas del programa de trabajo del PNUMA, evaluaciones a fondo de proyectos, evaluaciones de cartera, evaluaciones temáticas intersectoriales y estudios de gestión. La Oficina presta apoyo técnico a los directores de proyectos y programas que inician exámenes de los proyectos, cuando se soliciten, y realiza un estrecho seguimiento de la aplicación de todas las recomendaciones emanadas de las evaluaciones que hayan sido aceptadas. La Oficina prepara estudios especiales con el objetivo de mejorar los procesos y procedimientos de planificación y gestión de las evaluaciones. Las directrices, los requisitos formales y el asesoramiento práctico en la planificación de las evaluaciones se han especificado en detalle en el Manual de Programas del PNUMA y se explican más pormenorizadamente en el Manual de Evaluación del PNUMA al que puede accederse en el sitio web de evaluaciones del PNUMA en www.unep.org/eou.
60. Todos los proyectos del PNUMA, sea cual sea su fuente de financiación, están sujetos a evaluación. La evaluación de los proyectos se realiza en tres formas:
- Evaluaciones estratégicas de alto nivel: la estrategia de mediano plazo y los subprogramas temáticos del PNUMA. La Oficina de Evaluación tiene como objetivo terminar una evaluación de cada subprograma temático una vez durante el ciclo cuatrienal de la estrategia de mediano plazo.
 - Evaluaciones de mitad de período y evaluaciones finales de proyecto o de cartera realizadas estudiando los datos existentes o realizando estudios a fondo;
 - Estudios de las repercusiones y la influencia, aunque hasta la fecha se han finalizado relativamente pocos.

B. Mandato y misión

61. El presente Informe de síntesis de las evaluaciones se ha preparado como parte de la misión de la Oficina de Evaluación del PNUMA *de promover la independencia, la credibilidad y la utilidad de la función de evaluación y la realización de evaluaciones en todo el PNUMA, y dar realce y abogar en pro de la importancia de las evaluaciones para el aprendizaje, la adopción de decisiones y la rendición de cuentas.*
62. El mandato de realizar evaluaciones ha sido proclamado en diversas resoluciones de la Asamblea General y en decisiones del Consejo de Administración del PNUMA (ahora UNEA del PNUMA). El

Consejo de Administración ha reconocido la importancia de las evaluaciones como parte del ciclo de planificación de los programas, sin dejar de mantener su independencia, y ha pedido al Director Ejecutivo que continúe perfeccionando las metodologías de evaluación en colaboración con los gobiernos (decisiones del Consejo de Administración 75 IV, 6/13, 13/1 y 14/1) y los asociados en el marco del sistema de las Naciones Unidas. En su decisión 19/29, el Consejo también pidió al Director Ejecutivo que fortaleciera la función de supervisión del PNUMA. De conformidad con el boletín del Secretario General sobre planificación, seguimiento y ejecución de los programas (ST/SGB/2000/8), que consolida las decisiones de la Asamblea General relativas a la función de evaluación, el objetivo de esta función es facilitar el examen de los resultados logrados con la ejecución de los programas, examinar la validez de la orientación de estos y determinar si es necesario modificar la orientación de distintos programas.

C. Alcance y objetivos del Informe de síntesis

63. El presente informe se prepara como un documento entre períodos de sesiones de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del PNUMA y también como parte de la contribución del PNUMA al informe sobre las evaluaciones que presenta el Secretario General a la Asamblea General. El informe pone en las manos de interesados directos tales como gobiernos, personal directivo superior del PNUMA y asociados de este, un análisis evaluativo del programa del PNUMA y la ejecución de los proyectos en el bienio 2012–2013. El objetivo principal del informe es coadyuvar a que el PNUMA pueda dar cuenta de la ejecución de su programa por conducto de datos evaluativos y experiencias adquiridas en el diseño y ejecución de los programas y proyectos.
64. El informe se basa en las evaluaciones realizadas en el bienio 2012–2013 y utiliza información extraída de la evaluación de mitad de período de la estrategia de mediano plazo correspondiente al período 2010–2013, dos evaluaciones de subprogramas, un examen del programa para un país (Sudán), un examen de la “decisión sobre sinergias” de los convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam, un examen del PAM, un examen de las cuestiones de género y 48 evaluaciones a fondo de proyectos que abarcan el programa de trabajo del PNUMA y las carteras del FMAM. El Informe de síntesis de las evaluaciones también contiene un examen del estado de la aplicación de las recomendaciones formuladas en las evaluaciones, presenta evaluaciones externas del desempeño de la función de evaluación del PNUMA y otras actividades emprendidas por la Oficina de Evaluación para apoyar el logro de los objetivos de la organización.

D. Método

Método analítico

65. La Oficina de Evaluación realiza todas las evaluaciones en consulta con los directores de los programas y los proyectos pertinentes, para garantizar que, aunque las normas de evaluación de las Naciones Unidas y el PNUMA se cumplen, se reflejen de manera adecuada e imparcial las opiniones y preocupaciones de los programas y proyectos respectivos. El mismo método se ha utilizado en la preparación del presente informe y las cuestiones e interrogantes que surgieron durante los exámenes y las consultas han sido objeto de ulterior análisis con las divisiones pertinentes y han sido distribuidas a todas las divisiones en forma de proyecto de informe.
66. El análisis y las conclusiones que figuran en el informe se basan en:
 - a. Examen y “meta-análisis” de todos los informes de las evaluaciones preparados durante el bienio;

- b. Examen de los planes de ejecución y respuestas del personal directivo a las recomendaciones formuladas en los informes de evaluación del período 2002–2013;
- c. Consultas con el personal del PNUMA sobre temas relacionados con acuerdos sobre marcos de asociación y la aplicación de las recomendaciones de las evaluaciones. En la sección titulada “Análisis de la ejecución de los proyectos y experiencias adquiridas en 2012–2013” que figura más adelante, se ofrecen más detalles sobre los métodos y los criterios de evaluación normalizados figuran más adelante.

Parámetros de evaluación

67. El informe se basa en un examen y una evaluación de los criterios de evaluación clave que invariablemente se examinan en todas las evaluaciones de la ejecución del PNUMA. Los criterios se explican en detalle en el capítulo en que se presenta la ejecución de los proyectos a partir de las evaluaciones finalizadas durante el bienio.

Parámetros de evaluación normalizados

- a) Pertinencia
- b) Logro de objetivos y resultados
- c) Sostenibilidad de los resultados de los proyectos
 - Sostenibilidad financiera
 - Sostenibilidad social y política
 - Marco institucional y gobernanza
 - Sostenibilidad ambiental
- d) Sentido de propiedad del país, replicabilidad y función catalizadora de los proyectos
- e) Logro de productos y actividades
- f) Factores que influyen en la ejecución de los proyectos
 - Preparación y diseño de los proyectos
 - Planificación y gestión financieras
 - Gestión de proyectos y método de ejecución
 - Participación de interesados directos
- g) Supervisión y evaluación

II. Principales conclusiones de las evaluaciones estratégicas

68. El resumen de las conclusiones de las evaluaciones fundamentales realizadas durante el bienio se presentan más adelante.
- A. Evaluación de mitad de período de la estrategia de mediano plazo
69. La evaluación de mitad de período (MTE) de la estrategia de mediano plazo del PNUMA (MTS) para 2010–2013 se realizó entre junio de 2012 y enero de 2013 para evaluar en qué medida la estrategia había tenido éxito en la tarea de reorientar el programa del PNUMA con vistas a enfrentar los principales problemas ambientales de importancia mundial, y encauzar el proceso de reforma institucional conexo destinado a fortalecer la eficacia y la eficiencia de la organización en la ejecución de los programas. De ahí que el objetivo de la evaluación fuera abordar dos interrogantes clave: el “qué”, es decir, examinar la repercusión de la estrategia de mediano plazo en los programas que el PNUMA está ejecutando ahora, y el “cómo”, es decir, analizar la influencia de la estrategia en los mecanismos utilizados para ejecutar el programa.
70. La evaluación se centró en cuatro aspectos fundamentales, a saber, i) la pertinencia estratégica de la estrategia de mediano plazo; ii) el progreso realizado por el PNUMA en el logro de los resultados previstos y repercusiones; iii) los procesos, sistemas y estructuras institucionales; y iv) los recursos humanos y los mecanismos financieros asociados a la ejecución de la estrategia de mediano plazo.

Pertinencia

71. La presente sección se centra en la aplicabilidad general de la intención estratégica de la estrategia de mediano plazo. Contiene un breve resumen sobre la pertinencia de la estrategia, su coincidencia con la visión y el mandato del PNUMA, los logros previstos y algunos de los problemas que obstaculizan su cumplimiento.

Visión y mandato del PNUMA

72. La visión del PNUMA es: *“ser la principal autoridad ambiental mundial que establezca las actividades mundiales en pro del medio ambiente, promueva la aplicación coherente de los aspectos ambientales del desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas y actúe como defensor autorizado del medio ambiente a nivel mundial”*. Esta visión sigue siendo la misma para el mediano plazo.
73. Por otra parte, a través de los años, una serie de resoluciones y decisiones fundamentales como son los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)², el Acuerdo global de Cartagena³ y el Plan Estratégico de Bali para el apoyo tecnológico y la creación de capacidad⁴ (BSP), entre otras, han influido en el mandato del PNUMA y han formulado nuevas exigencias estratégicas al PNUMA. Las nuevas resoluciones y decisiones se han adoptado para que el PNUMA pueda abordar más eficientemente los nuevos problemas ambientales mundiales.
74. Los cinco elementos fundamentales del mandato del PNUMA son:

² A/56/326. Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio: Informe del Secretario General, anexo.

³ Decisión SS.VII/1 de 15 de febrero de 2002 relativa a la gobernanza ambiental a nivel internacional y su anexo, conocidos en conjunto como “Acuerdo global de Cartagena”.

⁴ Decisión 23/1 de febrero de 2005 del Consejo de Administración del PNUMA.

- Tener continuamente bajo estudio las condiciones ambientales en todo el mundo;
 - Catalizar y promover la cooperación y la acción internacionales;
 - Proporcionar asesoramiento normativo e información en materia de alerta temprana sobre la base de conocimientos científicos bien fundamentados y evaluaciones;
 - Facilitar el desarrollo, la aplicación y la evolución de normas y reglas y establecer interrelaciones coherentes entre los convenios ambientales internacionales;
 - Fortalecer el apoyo tecnológico y la capacidad de conformidad con las necesidades y prioridades de los países.
75. Cada uno de los subprogramas de la estrategia de mediano plazo contribuye, por conducto de los logros previstos (EA), los productos y/o las actividades, al logro de uno o más de los cinco elementos fundamentales del mandato del PNUMA, en parte debido a que el mandato es tan amplio que puede dar cabida a objetivos de tan diversa naturaleza como los subprogramas de la estrategia de mediano plazo, los logros previstos y los productos del programa de trabajo. Como el mandato del PNUMA emana de las decisiones más importantes del Consejo de Administración y la estrategia de mediano plazo concuerda con el mandato del PNUMA, cabe decir entonces que la estrategia cumple con las decisiones más importantes del Consejo de Administración. La estrategia también está en consonancia con el mandato de prestar apoyo tecnológico y crear capacidad del PNUMA, que se expone en detalle en el Plan Estratégico de Bali, a pesar de los problemas asociados a su ejecución.

Ventaja comparativa del PNUMA

76. Las ventajas comparativas del PNUMA enumeradas en la estrategia de mediano plazo para 2010-2013 son:
- Dentro del sistema de las Naciones Unidas, el PNUMA es un foro normativo de alto nivel sobre medio ambiente y participa en numerosas juntas interinstitucionales, asociaciones y otros mecanismos;
 - El PNUMA promueve enfoques interdisciplinarios para abordar cuestiones ambientales, incluida la interrelación entre cambio ambiental, desarrollo y bienestar humano;
 - El PNUMA tiene vasta experiencia en la colaboración con comunidades científicas y técnicas y la interfaz científico-normativa, incluidas las evaluaciones ambientales integradas para facilitar el establecimiento de prioridades y la adopción de decisiones;
 - El PNUMA tiene también vínculos y redes de larga tradición con gobiernos y sus ministerios de medio ambiente, entidades de las Naciones Unidas, órganos ambientales regionales, importantes instituciones ambientales internacionales, una extensa comunidad científica, la sociedad civil y el sector privado y ha dado acogida a varias secretarías de los acuerdos ambientales multilaterales (AAM), y actúa como organismo de ejecución del FMAM; y
 - Los enlaces, redes y asociaciones del PNUMA le confieren un poder de convocatoria único para abordar todo el espectro de las cuestiones ambientales.
77. Los interesados directos identificaron las ventajas comparativas más importantes del PNUMA: i) su poder de convocatoria que le permite movilizar la voluntad política; ii) sus evaluaciones científicas, que ayudan a identificar cuestiones nuevas y lograr una interfaz científico-normativa bien fundamentada; y iii) su notable historial en cuestiones de medio ambiente. No obstante, se consideró que el recurso más importante de la organización es su poder de convocatoria y que el PNUMA lo había aprovechado en las negociaciones de los AAM y la creación de grupos científicos, como el IPCC y el IRP. Sin embargo, en la evaluación de mitad de período de la estrategia de mediano plazo se recomendó al PNUMA que siguiera desarrollando sus esferas específicas, a fin de evitar la duplicación de esfuerzos con otras organizaciones que laboran en esferas similares.

Prioridades mundiales, regionales y nacionales

78. Las seis esferas temáticas prioritarias de la estrategia de mediano plazo guardan relación con los problemas ambientales mundiales actuales identificados en el informe *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial (GEO4)*, las esferas de actividad del FMAM y el ODM7. Sin embargo, la relación entre medio ambiente y desarrollo es pobre y las cuestiones interrelacionadas, especialmente las cuestiones de género y pobreza están mal reflejadas en la estrategia de mediano plazo.
79. Las esferas temáticas de la estrategia de mediano plazo concuerdan con las prioridades ambientales actuales y nuevas identificadas como son la diversidad biológica, el agua, el cambio climático, las sustancias nocivas y la gobernanza ambiental a nivel internacional. La estrategia de mediano plazo también está en consonancia con las prioridades del FMAM determinadas por sus seis esferas de actividad, que incluyen la diversidad biológica y las iniciativas sobre gestión de los ecosistemas llevadas a cabo por conducto del subprograma sobre gestión de los ecosistemas, cambio climático (mitigación y adaptación) y las iniciativas sobre ordenación sostenible de los bosques y REDD+ por conducto del subprograma sobre el cambio climático (CCSP) y las iniciativas relacionadas con los productos químicos por conducto del subprograma sobre sustancias nocivas y desechos peligrosos (HSHWSP). Con respecto a los ODM, la estrategia de mediano plazo aborda el Objetivo 7 Meta A) de la Declaración del Milenio relativo al desarrollo sostenible y la inversión de la pérdida de recursos del medio ambiente por conducto del subprograma sobre el cambio climático y el subprograma sobre el uso eficiente de los recursos y la Meta B) sobre la reducción de la diversidad biológica por conducto del subprograma sobre gestión de los ecosistemas (EMSP) y el subprograma sobre el cambio climático.
80. En la evaluación se concluyó que las repercusiones del PNUMA se deberán hacer sentir a nivel nacional, si se quiere que el PNUMA ejecute los componentes fundamentales de sus subprogramas, a saber, promover la creación de capacidad, ejecutar proyectos piloto y proporcionar apoyo a largo plazo a nivel de los países. La evaluación de mitad de período también hizo hincapié en la importancia de colaborar cada vez más con los asociados para garantizar una mayor repercusión de las actividades de la estrategia de mediano plazo, catalizar la acción y asegurar el éxito de las intervenciones a los niveles regional y nacional. Los subprogramas sobre el cambio climático, desastres y conflictos, gobernanza ambiental y gestión de los ecosistemas y sustancias nocivas y desechos peligrosos tienen uno o más logros previstos y/o productos del programa de trabajo orientados a intervenciones a nivel nacional y los proyectos más importantes de los subprogramas centran la atención a nivel regional y/o nacional. Pero la participación directa de los países depende del tipo de intervención, como en el caso del subprograma sobre desastres y conflictos que tienen programas por países, por ejemplo, en la República Democrática del Congo, Sudán y Afganistán. Los programas por países principales tienen como finalidad “verificar sobre el terreno y probar la validez de los conceptos y las herramientas que el PNUMA está promoviendo; y prestar apoyo intensivo a largo plazo a nivel de los países para influir en las políticas y las instituciones”.
81. Además, como el PNUMA posee personal especializado y capacidad técnica con los que no cuentan otros organismos de las Naciones Unidas, debe emplear mejor estos recursos para fortalecer las alianzas con otros organismos de las Naciones Unidas y organismos bilaterales, de manera que estos puedan solicitar personal especializado y asesoramiento al PNUMA y, a cambio, ampliar el alcance del PNUMA y dar más peso a los mensajes del PNUMA en los países.

Acuerdos ambientales multilaterales (AAM)

82. La estrategia de mediano plazo está en perfecta consonancia con los acuerdos ambientales multilaterales (AAM) y en ella se reconoce la “necesidad de participar más estrechamente con las secretarías de estos acuerdos para abordar con coherencia las cuestiones ambientales de fondo, según corresponda”. El PNUMA mediante diversas actividades programáticas está prestando importantes servicios a los AAM utilizando su poder de convocatoria para preparar y negociar los AAM, apoyando redes científicas (p.ej., IPCC, IRC) y promoviendo alianzas estratégicas. No obstante, se ha advertido la necesidad de realzar más los vínculos entre la estrategia de mediano plazo y los AAM de la CMS y la CITES, acogidos por el PNUMA, en los subprogramas de la estrategia de mediano plazo. Aprovechando el poder de convocatoria del PNUMA, la estrategia de mediano plazo también deberá centrarse más en enfoques que se puedan aplicar en todo el sistema para favorecer la convergencia y la cooperación en relación con los AAM. La recomendación propuesta por la Oficina de Evaluación del PNUMA al evaluar el subprograma de gobernanza ambiental de que se debe aplicar una estrategia centrada en la gobernanza ambiental, ayudaría a abordar, entre otras cosas, el problema de la fragmentación y la duplicación de esfuerzos de los AAM, y serviría para guiar la ejecución de los AAM a nivel mundial, regional y nacional.

Eficacia y repercusión

Eficacia

83. La evaluación de la eficacia se centró en el logro de resultados inmediatos – el nivel de resultados que objetivamente puede alcanzarse después de un período de ejecución de dos años, y el avance hacia los estados intermedios – las condiciones transicionales entre los resultados y las repercusiones que deben lograrse para conseguir los efectos perseguidos. La evaluación de los efectos, por otra parte, se centró en la posibilidad de que las intervenciones del PNUMA produjeran un cambio fundamental y duradero en las condiciones de las personas y su entorno.
84. Sacar conclusiones sobre la eficacia del PNUMA fue una tarea ardua debido al pobre marco de resultados con el que se contaba para evaluar la ejecución, la irregularidad de las pruebas del logro de resultados debido a la falta de datos sobre las evaluaciones y la imposibilidad de reunir información suficiente sobre la calidad y el uso de los productos que llevan a los resultados. Sin embargo, en la evaluación se pudo llegar a algunas cautelosas conclusiones sobre la eficacia. El PNUMA había alcanzado resultados positivos durante el bienio 2010–2011 en los seis subprogramas, y había indicios positivos de que los proyectos ya habían contribuido a la formulación y adopción de mejores políticas y prácticas. Las actividades llevadas a cabo por el PNUMA para generar conocimientos científicos, prestar asesoramiento normativo y convocar a interesados directos para catalizar la acción internacional parecen haber sido particularmente eficaces.
85. El PNUMA, en virtud del **subprograma sobre cambio climático**, ha creado y fortalecido la capacidad para realizar la adaptación, planificación y adopción de medidas en numerosos países y entre un amplio espectro de interesados directos y, en algunos casos, el aumento de la capacidad ha contribuido a que la planificación de la adaptación y la adopción de medidas preventivas se incorporen a los procesos nacionales normativos, de desarrollo y de planificación. El apoyo prestado por el PNUMA también ha aumentado la capacidad para adoptar decisiones racionales sobre opciones tecnológicas y fuentes de energía limpia con bajos niveles de emisión de carbono, así como ha ayudado a movilizar financiamiento para proyectos de energía limpia. Juntos todos han contribuido a que los países tomen decisiones racionales en materia normativa, tecnológica y de inversiones.

86. El **subprograma sobre desastres y conflictos** ha logrado que el público adquiriera mayor conciencia de los vínculos entre el medio ambiente, los conflictos y los desastres y que los responsables de tomar decisiones comprendan mejor esos vínculos. Ello ha influido en las estrategias y la planificación en los países afectados, y también en la determinación de las políticas y los marcos normativos para avanzar hacia una gestión ambiental más sostenible. Con posterioridad a los desastres varios países han integrado las necesidades y las prioridades ambientales a los planes de recuperación e incluso han formulado estrategias de recuperación ambiental con el apoyo del PNUMA. El PNUMA también ha contribuido a fortalecer las instituciones ambientales en países donde el PNUMA tiene una presencia a largo plazo.
87. El **subprograma sobre gestión de los ecosistemas** ha creado y puesto a prueba herramientas y metodologías específicas para la gestión y evaluación de los ecosistemas y metodologías para diferentes ecosistemas a fin de demostrar la necesidad de incorporar el enfoque de los ecosistemas a la planificación nacional. El PNUMA también ha prestado ayuda a los gobiernos en la implementación de esas herramientas y metodologías, para elaborar indicadores que permiten evaluar la diversidad biológica dentro del marco de los indicadores mundiales de la diversidad biológica del CBD, y ha creado y puesto a prueba herramientas y metodologías para la gestión integrada de áreas marinas y costeras en varias áreas piloto. El PNUMA ha apoyado también el establecimiento de zonas marinas protegidas específicas. El subprograma ha promovido la incorporación de los enfoques de gestión de los ecosistemas en el desarrollo y la planificación económica mediante la creación de capacidad y el apoyo a la creación de un grupo de partes interesadas que propicie la integración de la economía en la conservación de la diversidad biológica y la incorporación de la diversidad biológica y los ecosistemas en la economía. El objetivo del PNUMA ha sido también proporcionar a los responsables de formular las políticas información científica fidedigna e independiente sobre el estado y la valoración de la diversidad biológica y los servicios que prestan los ecosistemas. No obstante haber logrado grandes avances a nivel de producto y de resultados inmediatos, el subprograma ha enfrentado dificultades para obtener los logros previstos, particularmente en lo que respecta a lograr compromisos y adoptar e incorporar los enfoques de gestión de los ecosistemas en la actividad general a nivel nacional.
88. La contribución más importante del **subprograma sobre gobernanza ambiental** ha sido señalar a la atención de los estados y las organizaciones intergubernamentales cuestiones jurídicas y normativas nuevas, lo que se ha traducido en iniciativas sobre los derechos humanos y el medio ambiente, la creación de capacidad en los países para negociar los AAM, la capacitación del sector judicial, y el cumplimiento y la observancia de la legislación ambiental a nivel nacional y los acuerdos ambientales internacionales. Con el apoyo del PNUMA, numerosos gobiernos han elaborado proyectos de propuestas normativas y legislativas e incluso han adoptado medidas para elaborar una nueva legislación, fortalecer las leyes vigentes e incorporar los aspectos ambientales a las leyes relativas al sector. Además, el PNUMA ha contribuido a la labor de los equipos de las Naciones Unidas en los países (UNCT) y ha reforzado los componentes ambientales de los programas Unidos en la acción y el MANUD. El subprograma ha contribuido además a mejorar la coherencia del sistema de las Naciones Unidas, aunque el PNUMA podría haber tenido una mejor participación en el mecanismo de coordinación interinstitucional de las Naciones Unidas. De la misma manera, el PNUMA ha sido fundamental para el diseño y establecimiento de los AAM, que incluye la actualización de las evaluaciones y los indicadores, la prestación de asesoramiento técnico y la creación de capacidad para aplicarlos, y la prestación de ayuda a las secretarías para preparar sus agendas de reuniones, garantizando que las cuestiones más importantes identificadas por el PNUMA se reflejen en los programas de trabajo de los AAM. Sin embargo, se podía haber hecho más en cuanto a avanzar hacia las sinergias en la política y la práctica de estos acuerdos, y la facilitación de su aplicación.

89. El **subprograma sobre sustancias nocivas y desechos peligrosos** ha contribuido a mejorar la capacidad de los estados para gestionar los productos químicos y los desechos peligrosos por conducto, p.ej., de la producción y divulgación de materiales, herramientas y metodologías de capacitación y documentos de orientación. El subprograma además contribuyó a facilitar el acceso a financiamiento para la gestión de los productos químicos a nivel de los países y a la implantación y el fortalecimiento en los países de políticas, estrategias e infraestructura para gestionar los productos químicos nocivos y los desechos peligrosos de manera ambientalmente racional en varios países. Asimismo, el PNUMA ha aumentado los conocimientos de los interesados directos sobre sustancias nocivas y desechos peligrosos y ha hecho una importante contribución a la evolución y aplicación de sistemas normativos y de control de las sustancias nocivas que suscitan preocupación a nivel mundial, como el mercurio y el plomo. Además, las actividades del PNUMA han contribuido a fortalecer los AAM sobre los productos químicos y los desechos, por ejemplo, mejorando la supervisión del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes.
90. Por conducto del **subprograma sobre el uso eficiente de los recursos y consumo y producción sostenibles** el PNUMA ha reforzado la base de conocimientos científicos en la esfera del uso eficiente y la producción y el consumo sostenibles de los recursos (RE–SCP), por ejemplo, por medio del Grupo Internacional de Recursos del PNUMA. El RESP ha incluido en la formulación de políticas y la adopción de decisiones, por ejemplo, facilitó la aprobación de las estrategias regionales de RE–SCP, el desarrollo de planes de acción nacionales de RE–SCP y la incorporación de RE–SCP en los planes nacionales de desarrollo en varios países. La Economía Verde es una tendencia que ha desempeñado una función importante en la promoción de las agendas políticas nacionales e internacionales sobre el uso eficiente de los recursos y tres países que han recibido del PNUMA servicios de asesoramiento sobre economía verde la han incluido en sus planes de desarrollo. El RESP ha creado mayor conciencia en el sector privado en cuanto a invertir más haciendo un uso eficiente de los recursos, aunque no se contó con suficientes datos para determinar en qué medida las empresas estaban invirtiendo en métodos de producción que hicieran un uso eficiente de los recursos. Lo mismo sucede con el cambio de las actitudes de los consumidores en cuanto a adoptar estilos de vida sostenibles; el PNUMA ha prestado servicios de asesoramiento a países piloto, algunos países han comenzado a insertar criterios de sostenibilidad en los procesos de adquisición, pero no se dispone de datos suficientes sobre los consumidores que favorecen productos que hacen un uso eficiente de los recursos.
91. La evaluación de mitad de período de la estrategia de mediano plazo no pudo evaluar en qué medida el PNUMA había incorporado de manera efectiva la perspectiva de género, debido a la ausencia de metas sobre igualdad de género en su estrategia de mediano plazo para 2010–2013, su programa de trabajo para 2010–2011 y la presentación de informes sobre los progresos realizados por el programa. No obstante, en la evaluación se consideraron positivas las medidas en materia de gestión adoptadas para mejorar la gestión basada en los resultados en relación con la igualdad de género en el diseño y la ejecución de la estrategia de mediano plazo para 2014–2017 y el programa de trabajo correspondiente a 2014–2015.

Perspectivas en cuanto a repercusiones

92. La evaluación de mitad de período de la estrategia de mediano plazo evaluó las condiciones y los factores que pueden influir en la transformación de los resultados inmediatos en estados intermedios, y además favorecer repercusiones ambientales a largo plazo. En la evaluación se diferenciaron los factores externos en los que el PNUMA puede tratar de influir (impulsores de las repercusiones) y los que están fuera del alcance del PNUMA (supuestos).

93. Los **supuestos** más importantes identificados como fuera del control del PNUMA fueron la estabilidad política y la situación de la seguridad; suficiencia de los recursos humanos en los organismos gubernamentales y las organizaciones internacionales; y la competitividad económica de la energía renovable. La inestabilidad política podría reducir las posibilidades de que el PNUMA lograra cambios perdurables particularmente en los países con situaciones de poscrisis donde se ejecuta el subprograma sobre desastres y conflictos. El deterioro de la situación de la seguridad limita los lugares donde los equipos y los asociados del PNUMA pueden continuar funcionando sin poner en riesgo a las personas y la inestabilidad política puede tener como consecuencia la destitución de las personas con quienes el PNUMA ha desarrollado una relación de confianza. Se requieren suficientes recursos humanos para que la mejora de las capacidades se traduzca en cambios efectivos, sin embargo, el personal en los países que reciben ayuda, particularmente en lugares que reciben el apoyo del subprograma sobre desastres y conflictos, suele ser insuficiente y la rotación del personal es, en general, alta. Un supuesto importante para el subprograma sobre el cambio climático y el RESE en particular es que la energía renovable es competitiva desde el punto de vista económico. Sin embargo, el precio de la energía renovable sigue siendo inestable, influyendo así en la adopción de tecnologías ecológicas.
94. Se identificaron los principales **factores impulsores de las repercusiones**: la asignación de financiamiento sostenible por los países; las alianzas y las redes potencian la labor del PNUMA; un mayor número de personas han adquirido más conciencia de las cuestiones ambientales; los gobiernos están de acuerdo en dar una respuesta jurídicamente vinculante al cambio climático; los gobiernos adoptan el 10YFP sobre consumo y producción sostenibles; y los gobiernos aceptan el concepto de economía verde. El PNUMA ha contribuido al logro de los principales factores impulsores de las repercusiones identificados.
95. Para que los países puedan hacer frente a las cuestiones ambientales se requiere un financiamiento a largo plazo, pero la movilización de recursos financieros nacionales a menudo es insuficiente, ya que el medio ambiente no se considera de interés prioritario, en especial en países afectados por desastres y conflictos. Y no solo eso, acceder a fondos internacionales plantea, por lo general, dificultades. El PNUMA ha estado colaborando con el sector privado para atraer más inversiones y corrientes financieras, facilitando la introducción y creando capacidad en los países para acceder a las fuentes de financiamiento. El PNUMA ha reconocido asimismo la importante función de las asociaciones y las redes para llevar adelante la labor de la organización, y ha participado con otras entidades de las Naciones Unidas, instituciones internacionales, ministerios de gobiernos ajenos al sector del medio ambiente, el mundo académico, la sociedad civil y el sector privado. El éxito de las asociaciones en potenciar la repercusión de la labor del PNUMA varía según los subprogramas.
96. Las actividades de divulgación pública son un factor impulsor importante que además de aumentar la confianza en el PNUMA y modificar las actitudes y conductas individuales, ayudarán a mantener un nivel de presión mínimo sobre las agendas de los gobiernos y el sector privado. Para contribuir con este factor impulsor, se han incluido la comunicación y las actividades de divulgación en los subprogramas del PNUMA, en especial en el subprograma sobre el cambio climático y el subprograma sobre el uso eficiente de los recursos. El hecho de que los gobiernos adopten el concepto de economía verde constituye un factor impulsor y el RESP en particular ha desempeñado un papel fundamental en esto, desarrollando el concepto e incorporándolo al proceso de determinación de políticas a nivel internacional y nacional.
97. Un factor impulsor particular del subprograma sobre el cambio climático es el hecho de que los gobiernos estén de acuerdo en responder con medidas jurídicamente vinculantes al cambio climático. Por ello, el PNUMA está dando seguimiento y participando activamente en las negociaciones sobre el

cambio climático, cuyos resultados tendrán implicaciones decisivas en cuanto a que los países comprendan la labor del PNUMA en la mitigación del cambio climático. Un factor de especial interés para el RESP es que, gracias a la labor del PNUMA, los gobiernos adoptaron el 10YFP sobre consumo y producción sostenibles, que es el único marco intergubernamental relacionado con la eficiencia en el uso de los recursos.

Procesos, sistemas y estructuras institucionales

Planificación de los programas, cartera de proyectos y estrategia de mediano plazo

98. Los proyectos son el principal mecanismo para la consecución de los logros previstos definidos en la estrategia de mediano plazo. Esta estrategia y los programas de trabajo se formularon en el contexto de una cartera de proyectos del PNUMA sustancial y ya bien establecida, y el principal mecanismo para ajustar esa cartera a los nuevos logros previstos, a los productos del programa de trabajo y para identificar nuevas iniciativas sobre proyectos son los marcos de programas (PF). Sin embargo, estos marcos no desempeñaron la función que se esperaba de ellos en lo que se refiere a reforzar la gestión basada en los resultados durante la ejecución de la estrategia de mediano plazo, esto se debe a varias razones, la más importante de ellas: que no se definió una lógica causal amplia y coherente que relacionara los logros previstos, los productos del programa de trabajo y los proyectos por los que esos productos se obtendrían. Cada subprograma adoptó un enfoque algo diferente al estructurar el marco de programa y los conceptos de los proyectos, algunos conceptos se formularon como proyectos generales o esferas de proyectos, mientras que otros se relacionaron más con proyectos individuales por derecho propio. Algunos proyectos en curso no se ajustaban íntegramente a los conceptos del marco de programa aprobado, en esos casos, se incorporaban libremente en el marco de programa o seguían quedando fuera del marco de resultados y del sistema de supervisión basado en los resultados. También se advirtió que los marcos de programa tampoco tenían la adaptabilidad que idealmente se requiere para una planificación basada en los resultados eficiente, que se fundamente en las experiencias adquiridas y en la evolución de las circunstancias.

Gestión de los programas.

99. El PNUMA ha estado adoptando medidas para fortalecer sus sistemas de gestión de programas, en particular mediante la preparación de un Manual de Programa revisado y ampliado. La revisión del Manual comenzó en 2009, pero se publicó en 2012, lo que quiere decir que en el intervalo no se contó con un marco sólido que rigiera la gestión de los programas. Sin embargo, por otra parte, al manual se han incorporado muchas de las experiencias adquiridas en la ejecución del proceso de revisión del programa. A nivel divisional, los planes de trabajo de las divisiones constituyen un elemento potencialmente importante, pero subutilizado de los sistemas de gestión de los programas del PNUMA.

Supervisión de los programas y presentación de informes

100. La supervisión de la estrategia de mediano plazo y del programa de trabajo se lleva a cabo en dos niveles principales: la supervisión de los progresos en la consecución de los logros previstos en la estrategia de mediano plazo, y la supervisión del cumplimiento real del programa de trabajo y los productos de los proyectos. El tercer nivel de supervisión de la ejecución de los programas es la repercusión, que se evalúa como parte de evaluaciones a posteriori. Existen también dos sistemas de supervisión paralelos, el IMDIS para todo el sistema de las Naciones Unidas y el PIMS del PNUMA. Mientras que el IMDIS se centra en la supervisión de la ejecución a nivel de producto, y, en consecuencia, es cada vez más anacrónico como herramienta de gestión basada en los resultados en lo que concierne al marco de resultados presente del PNUMA, el PIMS desempeña ahora una función

vital en el PNUMA para la supervisión y la presentación de informes sobre los progresos en la implementación de los proyectos, al registrar y analizar la información relativa a los progresos en la consecución de los productos del programa de trabajo y el logro de hitos en los proyectos.

101. Los exámenes de la ejecución de los programas (PPR) están sujetos a constante mejora, pero en la evaluación de mitad de período de la estrategia de mediano plazo se llegó a la conclusión de que todavía tienen dos puntos débiles importantes, el primero, la presentación de informes sobre los logros a nivel de los productos se apoya en indicadores de logros previstos deficientes, los cuales, a su vez, están vinculados a logros previstos demasiado ambiciosos; el segundo, la manera en que los exámenes de la ejecución de los proyectos usan el sistema “semáforo” del PIMS para agregar la información sobre los hitos en los productos de los proyectos a nivel de logro previsto es inadecuada según la evaluación de mitad de período de la estrategia de mediano plazo. El Manual de Programa revisado del PNUMA ha establecido las bases adecuadas para mejorar los indicadores de resultados y de productos, y cuando se combinen con logros previstos más realistas, será posible elaborar indicadores de logros previstos más realistas.
102. En la actualidad, la supervisión y la presentación de informes sobre las contribuciones de las divisiones parece concordar casi plenamente con el mecanismo de ejecución de proyectos. Como resultado de esto, una proporción significativa de la labor del PNUMA, como no está sujeta a proyectos, no está sujeta al debido proceso de supervisión y aprobación de la gestión.

Rendición de cuentas y autoridad

103. El objetivo de implantar el “método matricial” fue contar con un nuevo marco para delegar responsabilidades y autoridad en relación con la ejecución de la estrategia de mediano plazo que evadiera la tradicional “compartimentación estanca” divisional. Sin embargo, en la evaluación se llegó a la conclusión de que el método de gestión actual no establece con claridad las jerarquías ni las responsabilidades; la gestión matricial implica que el personal del PNUMA tiene dos estructuras jerárquicas paralelas; está subordinado al jefe de la división/subdivisión/dependencia en lo que respecta a las actividades de ejecución diarias y al coordinador de los subprogramas en lo que respecta a los aspectos programáticos. En la práctica, esta doble estructura jerárquica no se ha establecido, lo que ha creado una situación en la que los coordinadores de los subprogramas tienen importantes responsabilidades en cuanto a la ejecución del subprograma, pero ninguna autoridad real que le permita la coordinación y facilitación de este. Se han realizado una serie de ajustes para simplificar y aclarar el régimen de responsabilidades, pero es preciso seguir realizando modificaciones.

Presencia estratégica del PNUMA y función de las oficinas regionales

104. Las oficinas regionales desempeñan una función vital en la ejecución de la estrategia de mediano plazo y el programa de trabajo, especialmente en relación con las prioridades regionales y de los países, determinadas en el Plan Estratégico de Bali. La función que las oficinas regionales están desempeñando actualmente en la ejecución de los programas es fundamentalmente la de prestar servicios de apoyo a las divisiones, tales como realizar actividades de enlace y ayudar a establecer contactos en los países y las regiones. Si bien el PNUMA ha realizado importantes progresos en el fomento del enfoque “Un solo PNUMA” y en la coordinación y el apoyo para una ejecución coherente de los subprogramas a los niveles regional y nacional, todavía es posible mejorar la comunicación y la colaboración entre las divisiones y las oficinas regionales, para que estas puedan participar más directamente en la planificación de la estrategia de mediano plazo.

Gestión de recursos humanos y movilización de recursos

105. En consonancia con el objetivo del PNUMA de “formar una fuerza de trabajo de alta calidad, dotada de múltiples capacidades y móvil, que sea eficiente, competente y posea el más alto grado de integridad”, en la estrategia de mediano plazo se identificó la gestión de los recursos humanos y la movilización de recursos como dos mecanismos institucionales vitales que se deben establecer para lograr los objetivos de la organización. La adopción del nuevo marco programático ha ido acompañada de una reestructuración de la gestión financiera y la administración de la organización; la Sección de Servicios Corporativos (CSS), la Sección de Garantía de la Calidad (QAS) y la Sección de Movilización de Recursos (RMS) han sido el eje en torno al cual han girado la gestión y administración de la ejecución de la estrategia de mediano plazo del PNUMA.
106. Con unas pocas excepciones, el PNUMA ha ejecutado su programa de trabajo con los recursos humanos de que ya disponía. La División de Tecnología, Industria y Economía, la División de Cooperación Regional y la División de Aplicación de Políticas Ambientales representan cada una alrededor del 20% del personal del PNUMA, a continuación les siguen la División de Evaluación y Alerta Temprana (9%), la División de Derecho Ambiental y Convenios sobre el Medio Ambiente (7%) y la División de Comunicaciones e Información Pública (4%). La oficina de operaciones se reforzó en 2009 con un aumento de la dotación de personal de 37 a 63, principalmente mediante la transferencia de funciones financieras y administrativas de UNON a la CSS del PNUMA. Sin embargo, desde entonces, la base de personal de la oficina de operaciones se redujo a 56. El fortalecimiento de la presencia del PNUMA en las regiones se ha realizado principalmente por medio del establecimiento de varias oficinas de enlace.
107. La representación geográfica y el equilibrio de género constituyen consideraciones importantes en la contratación de los recursos humanos. A diferencia de lo que ocurre con el equilibrio de género que ya está en marcha y cabe decir que las mujeres representan el 59% de toda la fuerza de trabajo del PNUMA (y el 55% del personal profesional en el nivel P1–P3 y ha tenido lugar un importante aumento de más del 6% a nivel de Director desde 2010), el equilibrio en la representación geográfica es deficiente. El PNUMA tiene una fuerza de trabajo que procede de 117 países de los cuales la mayoría de los profesionales proceden de los Estados Unidos de América, Kenya y el Reino Unido. Las oportunidades son también limitadas en relación con los ascensos dentro del PNUMA. En el período 2008–2012, el número de funcionarios promovidos fue descendiendo progresivamente cada año de 70 a 33.
108. No se ha producido ningún cambio significativo en la manera de gestionar los recursos de personal. El personal sigue siendo contratado en las Divisiones y las jerarquías y la autoridad reside invariablemente en el Director de División. A pesar de esto, el personal puede trabajar en los subprogramas que interrelacionan varias divisiones en un sistema matricial. El personal del PNUMA generalmente divide su tiempo entre dos o más subprogramas, salvo el personal de la DTIE y del DELC que generalmente labora en la ejecución de un solo subprograma. La asignación de recursos humanos en todos los subprogramas ha sido en algunos casos artificial, con frecuencia aplicando criterios presupuestarios y en parte se ha observado la tendencia de que las Divisiones incluyan a su personal en el subprograma que ellas dirigen. La estructura matricial de la estrategia de mediano plazo ha aumentado la cooperación y la coordinación entre las divisiones en cierta medida, pero la cultura “Un solo PNUMA” está en gran medida ausente y el sistema matricial aún se considera demasiado atado al liderazgo de la División. La rivalidad entre las divisiones, la poca confianza entre la oficina

de operaciones y las divisiones y la poca capacidad de gestión observada en algunos funcionarios de alto nivel están afectando gravemente la moral del personal del PNUMA.

109. El desarrollo de la capacidad del personal no ha sido uniforme debido a los limitados recursos y, al parecer, tiene menos prioridad para la elaboración y ejecución de la estrategia de mediano plazo, pese al fuerte apoyo recibido de la Oficina Ejecutiva. Se creó un Equipo de Implementación Estratégica (SIT) a fin de que elaborara un proyecto de estrategia de capacitación y aprendizaje para el PNUMA y los AAM que este administra, pero cuando el SIT se disolvió a principios de 2010, no se nombró personal para que llevara adelante la tarea y la estrategia no pasó de ser un proyecto. A pesar de esta deficiencia, se realizaron algunos eventos de capacitación en gestión basada en los resultados por QAS / Oficina de Evaluación en 2011–2012, que contribuyeron a la implementación de la estrategia de mediano plazo y el personal asistió a varios cursos de capacitación impartidos por la Dependencia de Capacitación y Perfeccionamiento del Personal de UNON.

Mobilización, asignación y gestión de los recursos

110. El objetivo de la estrategia de mediano plazo es ser “una plataforma verosímil para movilizar recursos” en torno a sus objetivos y marcos estratégicos/programáticos. Paralelamente a la elaboración del proyecto de estrategia de mediano plazo, el PNUMA adoptó un marco federado de movilización de recursos (RM), considerado en la evaluación como una buena base para garantizar la coherencia y la flexibilidad del PNUMA en sus actividades de recaudación de fondos. En general, los funcionarios del PNUMA han mostrado flexibilidad para adaptarse al nuevo modelo, buscando cofinanciamiento y asociados, pero también, en algunos casos, han empleado sus capacidades al máximo. Las Directrices normativas sobre movilización de recursos también destacan la necesidad de estabilizar y ampliar la base de recursos para la ejecución de la estrategia de mediano plazo y adoptar un enfoque basado en el programa que concuerde con las prioridades temáticas de la estrategia de mediano plazo. La necesidad de recaudar fondos para ejecutar la estrategia y apartarse de las contribuciones vinculadas al par, programas orientados hacia los donantes, también fue considerada por el personal como un aspecto clave para la ejecución de la estrategia de mediano plazo.
111. El PNUMA sufrió una reducción de sus recursos financieros de 21 millones de dólares de los Estados Unidos en el período correspondiente a 2010-2011, tras un aumento durante todo el período 2006-2009. La considerable reducción del apoyo financiero de Italia y España se compensó solo parcialmente con el aumento de las contribuciones de Alemania, Estados Unidos de América, Suecia y Finlandia. A pesar de la intención de aumentar las contribuciones voluntarias para el Fondo para el Medio Ambiente con vistas a que el PNUMA cumpliera su labor normativa y de asesoramiento en materia de políticas, entre otras, la base de recursos del Fondo para el Medio Ambiente disminuyó en 9%. Entre los subprogramas existen diferencias en cuanto a su capacidad para garantizar financiamiento. Mientras que el subprograma sobre el cambio climático ha podido recaudar más de lo que había calculado, el subprograma sobre sustancias nocivas y desechos peligrosos, el subprograma sobre desastres y conflictos y, especialmente, el subprograma sobre gobernanza ambiental han padecido un importante déficit de recursos. Entre las razones cabría señalar diseños de proyectos demasiado ambiciosos, actividades de recaudación de fondos infructuosas o demoras en la recepción de los fondos. Es probable que las restricciones presupuestarias hayan surtido efecto en la eficacia del PNUMA, especialmente en cuanto a la ejecución de las actividades en los países.
112. La dependencia del PNUMA de los recursos extrapresupuestarios, incluidos los fondos del FMAM, es bien conocida, pero no es una cuestión que preocupe a todos los subprogramas. El subprograma sobre sustancias nocivas y desechos peligrosos y el subprograma sobre el cambio climático consideraron suficientes los fondos extrapresupuestarios para 2010–2011. Sin embargo, el personal que labora en las evaluaciones ambientales y otras labores normativas informaron de haber experimentado

problemas para contactar a los donantes. Algunos subprogramas y divisiones resultaron más proactivas en la búsqueda de fondos que otras. Por ejemplo, el subprograma sobre desastres y conflictos fue el único subprograma que elaboró una estrategia de movilización de recursos. La insuficiencia y la inseguridad de los recursos (debido a la crisis financiera, la dificultad para atraer financiamiento a largo plazo, etc.) se mencionan muy a menudo en los documentos del PNUMA como uno de los principales riesgos para la ejecución de la estrategia de mediano plazo. Se han identificado estrategias de mitigación, entre otras, la formulación de estrategias para recaudar fondos procedentes de múltiples interesados directos, estrecha cooperación con asociados en los países, pronta sensibilización de los donantes y aumento de la conciencia del público acerca de la importancia de la labor normativa.

113. La asignación por subprograma de recursos no relacionados con puestos del Fondo para el Medio Ambiente sigue la pauta de distribución de recursos relacionados con puestos del Fondo para el Medio Ambiente. Los fondos fiduciarios y los recursos asignados para fines específicos se asignan sobre la base de los acuerdos corporativos que se suscriban con donantes y de consideraciones estratégicas como son la capacidad de algunos subprogramas para atraer más recursos extrapresupuestarios que otros. Las estimaciones presupuestarias del programa de trabajo para 2010–2011 y 2012–2013 no presentaron diferencias considerables en cuanto a los recursos distribuidos entre los subprogramas. Todos los recursos del PNUMA se asignan primero a los subprogramas antes de asignarlos a las divisiones que participan en los subprogramas. Sin embargo, en contra de lo que cabría esperar, esta nueva lógica de financiación no pudo por sí sola superar los contrastes entre las divisiones y los subprogramas no se consideran como los factores impulsores primordiales en la distribución de los recursos.
114. El análisis de los recursos por divisiones en los pasados cuatro bienios (2006–2013) muestra que divisiones como DTIE, DRC y DEPI se han beneficiado más de la adopción del nuevo marco en cuanto a la asignación de recursos, mientras que DEWA, DELC y DCPI han perdido terreno. Esto está relacionado con el papel rector que el DTIE y DEPI desempeñan en el caso de 5 de los 6 subprogramas. La facultad para decidir la asignación de los recursos dentro de los subprogramas reside en última instancia en el Director de la división rectora. Además, las divisiones rectoras de los subprogramas y los coordinadores de estos no cuentan con medios para supervisar el uso por las divisiones de fondos no propios después que los recursos se distribuyen entre las divisiones y, en general, falta información sobre la asignación de los recursos dentro de los subprogramas.
115. La gestión de los recursos del PNUMA todavía está concentrada en las divisiones. Aunque la labor de los subprogramas se extiende a todas las estructuras divisionales, los subprogramas no tienen autoridad alguna sobre los recursos humanos y financieros, lo que ha limitado la influencia de los subprogramas sobre las decisiones relativas a las asignaciones para hacerlas concordar con las prioridades de los subprogramas. Los estados financieros del PNUMA son auditados por la Junta de Auditores de las Naciones Unidas cada dos años, y la OSSI realiza auditorías a nivel regional y de los proyectos. El examen de MOPAN proporcionó pruebas de que el personal directivo del PNUMA da seguimiento a las recomendaciones formuladas por las auditorías. En general, los donantes están instando al PNUMA a que “adopte la mentalidad de obtener el mayor rendimiento de las inversiones”, ya que se encontraron pocas pruebas de que el PNUMA esté controlando los gastos administrativos y haciendo economías en los insumos que se adquieren.
116. La evaluación formuló una serie de recomendaciones y el personal directivo preparó una respuesta formal al respecto. La ejecución se evaluará formalmente.

B. Evaluación del subprograma sobre desastres y conflictos

117. Entre septiembre de 2011 y agosto de 2012, la Oficina de Evaluación del PNUMA realizó una evaluación del subprograma de Desastres y Conflictos del PNUMA (SPDC) que abarca el período 2006–2011. El objetivo del SPDC del PNUMA es mejorar la gobernanza y la gestión ambientales para reducir el riesgo de desastre, mejorar la respuesta ante las emergencias ambientales, prevenir los conflictos y consolidar la paz y restaurar el medio ambiente en los países que reciben apoyo. El objetivo de la evaluación fue precisar la pertinencia estratégica y el desempeño del subprograma a fin de determinar los resultados logrados y analizar los factores y procesos que afectan el desempeño del subprograma en sus cuatro esferas de intervención principales: evaluaciones ambientales posteriores a las crisis; recuperación ambiental posterior a las crisis; cooperación ambiental para la consolidación de la paz, y reducción del riesgo de desastres (RRD). Con el fin de obtener una visión coherente del subprograma, la evaluación se efectuó a tres niveles complementarios: esfera de intervención, país y subprograma general.
118. La evaluación determinó que el SPDC es altamente pertinente. Se ajusta bien al mandato del PNUMA, conforme se enuncia en varios documentos de la Asamblea General de las Naciones Unidas y del Consejo de Administración del PNUMA. El incremento de las necesidades a los niveles mundial y de país justifica plenamente sus objetivos e intervenciones. La orientación estratégica general del SPDC concuerda con sus cuatro esferas de trabajo principales. El PNUMA cuenta con una evidente ventaja comparativa para contribuir a los objetivos del SPDC y ofrecer resultados en estas cuatro esferas mediante la acumulación de experiencia y conocimientos especializados importantes en las evaluaciones ambientales posteriores a las crisis, la preparación ante emergencias industriales, la coordinación y el apoyo ambientales estratégicos a nivel de país, así como otras actividades conexas; pero también debido a la función central que el PNUMA desempeña en el sistema de las Naciones Unidas en cuanto a ocuparse del medio ambiente, el poder de convocatoria del PNUMA y el acceso del PNUMA a la comunidad de investigación científica y a los encargados de adoptar decisiones a altos niveles en los gobiernos y las organizaciones internacionales.
119. La especialización del PNUMA está bien definida en los países en etapas posteriores a un conflicto, mediante el suministro de información ambiental, la prestación de asesoramiento estratégico y sobre planificación, así como la prestación de apoyo institucional; pero esto no es siempre así en países que reciben apoyo en relación con la RRD o la recuperación ambiental después de desastres naturales, en que a veces la función específica del PNUMA no queda clara y se corre el riesgo de duplicación de esfuerzos o deficiencias en el apoyo al país. *La evaluación recomendó que el PNUMA debería especificar mejor su especialización en la reducción del riesgo de desastres a nivel de país y la labor de recuperación posterior a desastres en relación con otros organismos de las Naciones Unidas y ONG internacionales, que suelen contar con mayores recursos para la implementación y un compromiso más firme de largo plazo a nivel de país.* El componente de la RRD en el SPDC es más bien reducido en comparación con la labor relativa a la RRD en el PNUMA en general, en particular en el Subprograma de Cambio Climático. Aún cuando el equipo de RRD del SPDC se ha esforzado en establecer vínculos con otros subprogramas, no dispone de una función oficial de coordinación a nivel de todo el PNUMA, en la esfera de la RRD, y la conexión entre la gestión del ecosistema para la labor de RRD del SPDC por un lado, y otras actividades relativas a la RRD en el PNUMA, como la labor de adaptación al cambio climático, por el otro, sigue siendo débil. *La evaluación recomendó “que en el marco del SPDC se asignara oficialmente una función de coordinación a nivel de todo el PNUMA al equipo de RRD, que debería intercambiar información con el resto del PNUMA sobre la actividad*

del PNUMA la esfera de la RRD, esforzarse en la creación de una cultura de mayor colaboración entre las dependencias implicadas en actividades relativas a la RRD en toda la organización, y procurar una colaboración más robusta entre la promoción de los enfoques de gestión ambiental de la RRD (Eco-RRD) y la labor de adaptación al cambio climático”.

120. La estrategia de intervención predominante de la SPDC es un enfoque basado en las necesidades a nivel de país que se utiliza en los países en etapas posteriores a crisis, en que las evaluaciones, las respuestas a las situaciones de emergencia y la asistencia para la recuperación deben ajustarse al contexto específico del país. Este enfoque es más bien único en el PNUMA como organización, en que la mayoría de las intervenciones son de carácter normativo y se gestionan desde la sede o las oficinas regionales del PNUMA, y se presta apoyo de corto plazo muy específico a nivel de país. El apoyo y la presencia a más largo plazo del PNUMA en los países en etapas posteriores a crisis (y también en países propensos a desastres, como Haití) están plenamente justificados debido al deterioro en esos países no solamente del medio ambiente, sino también de la política ambiental y los marcos institucionales, así como de la conexión internacional con los acuerdos ambientales multilaterales. No obstante, el concepto de “programa nacional” no se comprende bien ni es aceptado ampliamente en el PNUMA desde los puntos de vista de la manera en que se define, de las posibles diferentes modalidades de operación, de las condiciones o los criterios que justificarían la creación de un programa nacional, de quién debería regirlo y bajo qué circunstancias, y de otros aspectos similares.
121. La segunda estrategia de intervención es un enfoque impulsado en mayor medida por la oferta, mucho más común en el PNUMA en general, en que los enfoques, los conceptos y los instrumentos –que han sido comprobados y demostrados en el terreno por el PNUMA y otras entidades– se hallan diseminados a nivel mundial o regional. Este constituye el principal enfoque de intervención de la labor preventiva y de preparación del subprograma. La evaluación llega a la conclusión de que ambas estrategias de intervención son apropiadas para cumplir los diversos objetivos del subprograma, pero los vínculos entre la labor de prevención a los niveles mundial y regional y la labor de recuperación a nivel de país no se aprovechan cabalmente, lo cual redundaría en la pérdida de algunas oportunidades en términos de intercambio de conocimientos y movilización de modalidades de asociación. Asimismo, a veces a nivel de país no se presta suficiente atención a la creación de modalidades de asociación estratégicas para promover la diseminación y ampliación de los proyectos piloto locales.
122. Desde el punto de vista de la individualización geográfica, el alcance del subprograma es de carácter mundial en las esferas de promoción y capacitación dirigidas hacia los gobiernos y las organizaciones internacionales; pero, según documentos estratégicos del PNUMA, la asistencia al país se concedería primordialmente a los países que son particularmente vulnerables a las amenazas naturales o los conflictos que presentan una marcada dimensión ambiental. Esto es en gran medida válido respecto de la labor de consolidación de la paz y recuperación posterior a las crisis. No obstante, la individualización de la RRD y la labor de preparación ante accidentes industriales (APELL) se ha visto parcializada hacia países de ingresos medios en lugar de hacia países más pobres o más vulnerables, debido a que a los organismos públicos comprometidos y las instituciones técnicas capacitadas se les considera como requisitos imprescindibles para incorporar satisfactoriamente los enfoques e instrumentos del PNUMA. Equipos de la Subdivisión de Gestión después de Desastres y Conflictos (PCDMB) proporcionaron evaluaciones ambientales exhaustivas y apoyo a más largo plazo para la recuperación posterior a desastres realizadas después de desastres y conflictos importantes, pero la disponibilidad de financiación a veces limitó la magnitud del apoyo prestado por el PNUMA. Con su actual base de recursos, el PNUMA no puede ser omnipresente. Sin embargo, el PNUMA no cuenta con criterios formales para seleccionar países en que se justifique una intervención

más exhaustiva y a más largo plazo y, en consecuencia, se crea la impresión de que “el PNUMA va a donde se consiga financiación”; o sea, que la selección del país responde a los intereses del donante en lugar de a las necesidades del país o el mandato del PNUMA. La evaluación recomendó que “el PNUMA debería definir criterios claros para seleccionar países vulnerables o en etapas posteriores a crisis en que se justifique que el apoyo y la participación del PNUMA sean más intensivos o a más largo plazo, y se diferencien para cada esfera de intervención del subprograma”.

123. Sobre la base de la reconstruida teoría del cambio incluida en el subprograma, se determinaron seis resultados inmediatos correspondientes a diferentes dimensiones de la capacidad del país para la gestión ambiental y la preparación para situaciones de emergencia. No obstante, en todo el SPDC las pruebas derivadas de evaluaciones sobre el logro de estos resultados y otros de mayor nivel son endebles. La demostración de logros a los niveles de resultado y repercusión, así como la total transparencia en cuanto a que tanto el éxito como el fracaso son elementos igualmente necesarios para estimular el aprendizaje interno, ayudar a mejorar la identificación del SPDC del PNUMA y apoyar las actividades de obtención de fondos. La evaluación recomendó que “la supervisión en todo el subprograma debería mantener un mejor registro de la eficacia; o sea, la trayectoria del logro de resultados, y, en consecuencia, requeriría una información de referencia robusta, indicadores específicos, mensurables, asequibles, pertinentes y de duración definida (SMART), y disposiciones presupuestarias adecuadas”.
124. Los resultados inmediatos que el subprograma se propone lograr son mejoras en las diferentes dimensiones de la capacidad de los países vulnerables para afrontar desastres y conflictos, de manera que la gestión y la gobernanza ambientales puedan mejorarse a mediano plazo. El SPDC ha sido eficaz en la tarea de potenciar el acceso a la información ambiental y aumentar la comprensión de los vínculos entre el medio ambiente por un lado, y los conflictos y desastres por el otro, mediante evaluaciones ambientales de alta calidad y numerosos comunicados y publicaciones de alto nivel. No obstante, en algunos casos las limitaciones financieras han restringido el seguimiento oportuno que podría darse a las evaluaciones, los eventos de concienciación o la capacitación, lo cual ha disminuido la probabilidad de que las recomendaciones se hayan implementado o que los enfoques e instrumentos hayan sido transferidos de manera amplia y sostenible. Además, solo en contadas ocasiones los conocimientos para evaluar el medio ambiente han sido transferidos a las entidades asociadas.
125. El subprograma también ha logrado apoyar la incorporación de las preocupaciones relativas al medio ambiente en la RRD y en los planes, las estrategias y las políticas de recuperación, en que el apoyo a nivel de país se ha centrado. Como resultado del apoyo prestado por el PNUMA, varios países afectados por desastres han incorporado mejor las necesidades y prioridades en los planes de recuperación y, en algunos casos, han preparado estrategias de recuperación autónomas. Asimismo, en países objeto de programas para situaciones posteriores a conflictos, en algunos casos el PNUMA ha apoyado directamente a organismos gubernamentales mediante la elaboración o actualización de estrategias y planes ambientales generales o específicos por sectores. Es probable que las evaluaciones sobre situaciones posteriores a crisis, así como las investigaciones sobre el terreno sobre temas más específicos realizadas ocasionalmente por el PNUMA hayan influido la formulación de políticas orientándola hacia una gestión ambiental más sostenible. En algunos países en etapas posteriores a un conflicto, el PNUMA también ha brindado directamente orientación normativa, en particular sobre la manera de integrar las recomendaciones de las evaluaciones y de las investigaciones sobre el terreno en las políticas relativas al medio ambiente. En los países en que el PNUMA ha tenido una presencia más prolongada, como el Afganistán, Sierra Leona y el Sudán, se podría demostrar una influencia palpable en los procesos normativos e institucionales.

126. Si los resultados del subprograma en su labor de fomento de la capacidad pueden efectivamente generar o no cambios en la gestión y la gobernanza ambientales depende de la medida en que obren factores y condiciones de carácter externo. El subprograma ha contribuido significativamente a varios elementos propulsores fundamentales (factores externos que el PNUMA puede influir) necesarios para contribuir a transformar el aumento de la capacidad de los países en una mejora de la gobernanza y la gestión ambientales, y, a la postre, en una disminución de la vulnerabilidad ante los desastres y conflictos en gran escala. A la integración de las consideraciones ambientales en las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales se la considera como uno de los principales propulsores de resultados debido a que esas organizaciones suelen prestar a los países un apoyo que trasciende la asistencia técnica y la capacitación, y desempeña una función muy importante en la repetición y ampliación de los conceptos e instrumentos del PNUMA. El subprograma ha sido eficaz en cuanto a promover a nivel mundial el cometido de destacar el medio ambiente en las intervenciones en materia de RRD y recuperación y consolidación de la paz realizada por las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, aun cuando los esfuerzos dirigidos hacia la comunidad humanitaria han sido menos coherentes. A nivel de país, la incorporación del medio ambiente en las Naciones Unidas y otros agentes internacionales también con frecuencia ha tenido resultados satisfactorios, pero ha estado supeditada en gran medida a la voluntad de apoyo individual en organismos importantes, y ha sido mucho más polémica en el caso de organizaciones humanitarias debido a la falta de recursos y apoyo de las sedes de los organismos humanitarios.
127. El PNUMA ha contribuido significativamente a las relaciones entre los agentes; por ejemplo, mediante el programa APELL o durante actividades diplomáticas relativas al medio ambiente, pero la participación de interesados directos no gubernamentales a nivel de país podría ser más vigorosa. Esa participación es un importante propulsor de resultados debido a que los interesados directos no gubernamentales necesitan sentirse responsables en cuanto a modificar su propio comportamiento y al mismo tiempo exigir a sus gobiernos que mejoren la gobernanza y la gestión del medio ambiente. En algunos países, el PNUMA está promoviendo esta participación mediante la incorporación de la sociedad civil en la capacitación, las actividades sobre el terreno, la planificación ambiental basada en la comunidad, y otras actividades similares; pero el aprendizaje a partir de esas experiencias y la experiencia obtenida por otras entidades no son sistemáticos. Por otro lado, el PNUMA debe reconsiderar su función en la promoción de la participación de la comunidad en la planificación y la gestión ambientales que actualmente no aprovecha plenamente las ventajas comparativas del PNUMA a nivel de país.
128. También existen varias suposiciones (factores y condiciones contextuales ajenas a la influencia del PNUMA) que afectan el logro de resultados y repercusiones de más largo plazo, como la estabilidad política en los países donde funciona el SPDC, o la disponibilidad de suficientes recursos (humanos y financieros) en los países. La evaluación determinó que con mucha frecuencia estas suposiciones no eran válidas, y que, en consecuencia, se corre un riesgo entre moderado y alto de que los resultados inmediatos (mayor capacidad del país) logrados por el PNUMA no generen un cambio conductual importante (mejora de la gobernanza y la gestión) o repercusiones (menor vulnerabilidad ante conflictos y desastres) más adelante en las vías causales. Por ejemplo, la inestabilidad política puede fácilmente ocurrir, o volver a hacerlo, y ocasionar que a personas con las que el PNUMA ha desarrollado una relación de confiabilidad se las separe de importantes cargos normativos.
129. Respecto de la sostenibilidad de los resultados logrados con apoyo del PNUMA, la evaluación determinó que el principal factor favorable es un fuerte sentido de identificación del gobierno con el proceso dado. Ciertamente, en la mayoría de los casos los organismos gubernamentales han sido los beneficiarios directos del apoyo prestado por el PNUMA, o, al menos, han participado directamente

en las intervenciones del PNUMA. Sin embargo, la gobernanza ambiental en muchos países receptores de apoyo sigue siendo frágil y la continuación del apoyo será necesaria durante un tiempo imprevisible. El principal obstáculo a la sostenibilidad de los resultados alcanzados hasta ahora es la ausencia de financiación a largo plazo para hacer frente a las cuestiones ambientales en los Estados más frágiles en que el subprograma funciona debido a la precariedad de su base de recursos y la poca prioridad que se confiere a las preocupaciones ambientales en las asignaciones presupuestarias públicas.

130. Existen varios factores internos que han contribuido a la provisión satisfactoria de aportaciones y resultados inmediatos de corto plazo en los países receptores de apoyo. Se determinó que el personal del subprograma era competente en su campo de acción y los arreglos de gestión interna parecen funcionar bien. La mayoría de los proyectos cuentan con una estrategia de intervención apropiada y coherente. Las modalidades de asociación con organizaciones internacionales a los niveles mundial y regional, y con organismos gubernamentales a nivel de país han desempeñado una función importante en la consecución, consolidación y repetición de resultados. No obstante, la evaluación recomendó que a nivel de país el PNUMA debería desarrollar modalidades de asociación operacionales más robustas con organismos importantes de las Naciones Unidas a fin de potenciar los efectos catalizadores en el país. Las modalidades de asociación de base amplia y largo plazo con interesados directos gubernamentales y no gubernamentales también deberían fomentarse en busca de sostenibilidad y para proporcionar una red de seguridad al PNUMA con miras a poder manejar mejor la rotación del personal gubernamental y la inestabilidad política. El subprograma también ha obtenido resultados muy satisfactorios en cuanto a movilizar fuentes de financiación extrapresupuestarias y cuenta con una estrategia ejemplar de movilización de recursos que, si se implementa, aseguraría la futura financiación de la mayoría de las actividades de proyectos.
131. Por otra parte, existen varios factores que han conducido a la pérdida de oportunidades, han afectado negativamente el desempeño, o han puesto en peligro el desempeño y la sostenibilidad en el futuro. La calidad del diseño de proyectos ha mejorado a partir del programa de trabajo para 2010–2011, pero aún es disparaje debido a una falta general de detalle y coherencia en la presentación de los arreglos de gestión y supervisión de proyectos, las funciones de las dependencias colaboradoras en el marco del PNUMA y de las entidades asociadas externas, las conexiones entre los proyectos y la manera en que las cuestiones de género se han de abordar. La mayoría de los proyectos tampoco cuentan con una estrategia explícita de salida y las modalidades de traspaso para asegurar la continuidad no suelen ser claras. Por consiguiente, la evaluación recomendó que “las operaciones a nivel de país siempre deberían contar con una clara estrategia de salida que incluya criterios explícitos y modalidades convenientes para el traspaso de la gestión a los interesados directos del país (otros organismos de las Naciones Unidas, el gobierno, la sociedad civil y otras entidades), u otros subprogramas y dependencias del PNUMA, en particular las oficinas regionales, después que las crisis hayan cesado”.
132. Los arreglos de supervisión de los proyectos suelen ser inapropiados. Debido a que los equipos son reducidos, con frecuencia las funciones de gestión y supervisión son desempeñadas por las mismas personas y la mayoría de los proyectos no cuentan con un comité de dirección que proporcione supervisión y orientación adecuadas. Por consiguiente, se corre el riesgo de que las cuestiones de gestión pasen inadvertidas por largo tiempo y que por ello se pierdan oportunidades de apoyo mutuo y aprendizaje entre los equipos del subprograma. Algunos arreglos de gestión de programas se han elaborado caso por caso, pero no siempre han resultado óptimos, por ejemplo, desde el punto de vista de la delegación de autoridad de Ginebra y Nairobi a los administradores a nivel de país. Los procedimientos administrativos del PNUMA no se adaptan bien a las operaciones basadas en el terreno y han dado lugar a muchas demoras, frustraciones y, ocasionalmente, inseguridad del

personal, a pesar de los muchos esfuerzos realizados por los administradores para hallar soluciones. La evaluación recomendó que “los arreglos y procedimientos administrativos para las operaciones sobre el terreno deberían examinarse exhaustivamente, adaptarse y tipificarse en mayor medida, incluida una delegación de autoridad más vigorosa a nivel de país, y contar con la posibilidad de procesar por vía rápida las solicitudes administrativas y operacionales toda vez que sea necesario”.

133. La proporción de financiación básica en relación con la financiación extrapresupuestaria para el SPDC es la más baja entre todos los subprogramas del PNUMA. Esto contradice el mandato de carácter mundial del PNUMA y plantea varios problemas: es necesario que las actividades fundamentales no incluidas en los proyectos, como la coordinación del subprograma, la movilización de recursos, la elaboración de proyectos y la gestión de los conocimientos, se financien en gran medida con cargo a los presupuestos de los proyectos; muchos miembros del personal son objeto de inseguridad contractual, y el subprograma no puede iniciar rápidamente evaluaciones ambientales u operaciones de recuperación sin primero asegurar el apoyo de los donantes, y otras cuestiones similares. Por otra parte, es importante tener en cuenta el éxito del SPDC en cuanto a movilizar financiación extrapresupuestaria al contemplar la posibilidad de traspasar ciertas intervenciones a otros subprogramas en el marco del PNUMA que podrían no haber fomentado las mismas relaciones de credibilidad y confiabilidad con los donantes interesados en financiar intervenciones en materia de medio ambiente en países en etapas posteriores a crisis. La evaluación recomendó vigorosamente que “la seguridad contractual del personal se mejore en el subprograma y que los requisitos relativos a la dotación de personal de todas las dependencias funcionales se cumplan cabalmente. El PNUMA debería asignar más recursos básicos al SPDC, pero el subprograma también debería proseguir sus esfuerzos dirigidos a movilizar recursos extrapresupuestarios”.
134. La evaluación determinó que la colaboración con el resto del PNUMA podría ser mucho más vigorosa, pese a los diversos esfuerzos realizados por los equipos del SPDC para trabajar conjuntamente con otros subprogramas, y, por consiguiente, en el marco del PNUMA se pierden muchas oportunidades de colaboración e intercambio de conocimientos. Esta debilidad de la colaboración interna no es única en el SPDC y tiene su origen en varios factores, como la dificultad de aunar los recursos entre las divisiones, la falta de un sistema de incentivación para promover la colaboración intrainstitucional, y, sobre todo, el poco tiempo que el personal dedica al intercambio de conocimientos y el apoyo mutuo. La evaluación recomendó que “la Subdivisión de gestión después de los conflictos y desastres, en su calidad de principal ejecutor del SPDC, debería recurrir en mayor medida a otras dependencias del PNUMA que cuentan con un mayor nivel de conocimientos especializados en campos específicos, y que otras dependencias del PNUMA podrían aprender más de las experiencias obtenidas por la Subdivisión de gestión después de conflictos y desastres con operaciones a nivel de país más intensivas o de plazos más largos. La cohesión y el trabajo en equipo en el marco del propio SPDC también debería mejorarse. Asimismo, las oficinas regionales podrían desempeñar una función mucho más vigorosa en la elaboración e implementación de proyectos, y la evaluación recomendó que se estableciera un arreglo de planificación e implementación conjuntas entre las dependencias funcionales (Subdivisión de gestión después de los conflictos y desastres y otras) y las oficinas regionales, y que se mejorara la capacidad operacional, la financiación y la delegación de autoridad de las oficinas regionales”.

C. Gobernanza ambiental

135. La presente evaluación abarcó la labor en el marco del subprograma de gobernanza ambiental (SPGA) a partir de su inicio en 2010 hasta el final de 2012. No obstante, gran parte de la labor examinada como parte de la evaluación se originó antes del período que abarca la estrategia de mediano plazo para 2010-2013, y la evaluación examinó el desempeño a partir del bienio 2006–2007 en adelante. El

objetivo de la evaluación fue precisar la pertinencia estratégica y el desempeño del subprograma para determinar los resultados logrados y analizar los factores y procesos que afectan el desempeño del subprograma.

136. La gobernanza ambiental (GA), según se define en el Proyecto de estrategia del subprograma de gobernanza ambiental (2008), abarca “... *El proceso y las instituciones que orientan y limitan la acción colectiva de los gobiernos, las organizaciones, las principales agrupaciones y la sociedad civil para hacer frente a cuestiones ambientales colectivas a todos los niveles, desde el local al nacional, al subregional, al regional y al mundial.*” La pertinencia del subprograma para los mandatos funcionales y las necesidades de los Estados miembros es evidente y ha sido destacada en el Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial y los procesos consultivos de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Los logros previstos apoyan funciones básicas del PNUMA establecidas mediante la decisión 19/1 del Consejo de Administración y secundadas mediante la Resolución 19/2 de la Asamblea General. En este respecto, el SPGA apoya una dimensión básica de la labor del PNUMA que afecta a todas las divisiones y tiene vínculos inherentes con las dimensiones de gobernanza de otros subprogramas.

Visión y comprensión de la gobernanza ambiental

137. Entre los resultados más significativos del PNUMA figuran influir y catalizar las medidas a los niveles nacional y local. Los países, en su calidad de principales dependencias de gobernanza del mundo, constituyen el principal eje de actividad en materia de gobernanza, pero también constituyen la clave del progreso en la tarea de hacer frente a los desafíos ambientales en los planos mundial y regional. Ello se refleja en las metas y los objetivos que se enuncian en el subprograma. Si bien la visión y el espacio establecido en el mandato del PNUMA son amplios, el mandato y la función del PNUMA en relación con el apoyo a los países siguen siendo poco claros. La función central de los países forma parte de la visión del PNUMA, y, sin embargo, no se describe ni refleja claramente en los arreglos de elaboración e implementación de los subprogramas del PNUMA. Ello refleja tanto un mandato en evolución como percepciones sobre prioridad en proceso de cambio que transitan hacia una mayor participación a nivel de país, conforme se puso de manifiesto en el documento final de Río+20 en que el mandato del PNUMA fue reforzado en este sentido. Las medidas a los niveles mundial y regional son fundamentales, pero, en muchos aspectos, solo son un medio hacia la repercusión ‘sobre el terreno’ de las medidas a nivel de país. El reconocimiento claro de la distinción que figura a continuación será importante para la futura planificación estratégica de la labor del PNUMA en materia de gobernanza ambiental:
- *Gobernanza ambiental:* concepto, política y práctica: abarca marcos jurídicos y reglamentarios; instituciones y mecanismos institucionales; datos, sistemas de intercambio de información y conocimientos a los niveles nacional, regional y mundial, para atender prioridades ambientales acordadas.
 - *Gobernanza ambiental a nivel internacional:* régimen ambiental internacional (que incluye al PNUMA y los acuerdos ambientales multilaterales) en el marco de un sistema de gobernanza internacional. La manera en que el sistema de las Naciones Unidas está establecido y organizado para trabajar en pos de la sostenibilidad ambiental.
138. Es menester que la visión del PNUMA sobre la gobernanza ambiental se refleje en una estrategia centrada (en lugar de una lista exhaustiva de mandatos) que pueda orientar al subprograma. El PNUMA ha reconocido las ventajas comparativas que apoyan su función como agente mundial en materia de gobernanza ambiental, y de gobernanza ambiental a nivel internacional en particular. Su visión respecto de la gobernanza ambiental y los resultados conexos a nivel de país, que es un reconocimiento lúcido de la fragmentación, la duplicación y otros problemas conexos de los acuerdos ambientales multilaterales en la actual gobernanza ambiental a nivel internacional, así como una perspectiva renovada de la sostenibilidad, constituyen buenos puntos de partida para definir una vigorosa estrategia de gobernanza ambiental del PNUMA posterior a Río+20. Las evaluaciones con

resultados satisfactorios, que forman parte del subprograma solamente hasta el final del período que abarca la estrategia de mediano plazo 2010 a 2013, se centran en problemas bien definidos, analizan las consecuencias socioeconómicas e indican medidas para hacer frente a los problemas. Similarmente, es menester que una estrategia eficaz comience por determinar claramente los problemas y reseñar los enfoques sobre cambios estratégicos necesarios para resolverlos.

139. *La evaluación recomendó que el subprograma acordase y aprobase una definición oficial de “gobernanza ambiental” que pudiese avalar el desarrollo estratégico futuro. Es preciso mejorar la estrategia del subprograma de gobernanza ambiental de manera que refleje el documento final de Río +20 y especifique sus estrategias de intervención a los niveles nacional, regional y mundial. La estrategia debería ser impulsada por realidades externas, debería tener un enfoque claro sobre los problemas y debería formular el nicho estratégico y la identidad señera del PNUMA. La elaboración de una nueva estrategia debería realizarse de manera consultiva mediante un proceso diseñado para fomentar el sentido de pertenencia del personal.*

Estructura y elaboración del subprograma

140. La estrategia de gobernanza ambiental proporciona una narrativa muy detallada acerca del centro de atención de las actividades del PNUMA en relación con cada logro previsto y enumera las principales esferas de intervención correspondientes a los resultados del plan de trabajo. No obstante, la lógica causal que vincula las actividades, los resultados del programa de trabajo y los logros previstos en los documentos de planificación correspondientes a los bienios 2010–2011 y 2012–2013 solo se examinan en líneas generales. Los logros previstos no proporcionan al subprograma un marco de resultados plenamente coherente.
141. Los logros previstos son ambiciosos y se enfocan más allá del control directo del PNUMA. No son ‘resultados inmediatos’ según la definición de la Secretaría de las Naciones Unidas, y se proyectan ‘fuera del alcance’ del PNUMA si éste trabaja por sí solo. La brecha que existe entre la contribución del PNUMA y el alto nivel definido para los logros previstos limita la utilidad del marco de resultados del subprograma de gobernanza ambiental tanto para la vigilancia como para la evaluación del desempeño del PNUMA. Existe una suposición inherente inserta en los indicadores del marco de resultados estratégicos respecto de los acuerdos ambientales de que ‘más es mejor’, sin hacer referencia a la calidad y los resultados sustantivos previstos. Esta lógica contradice una observación fundamental, bien comprendida y reconocida en el marco de la División de Derecho Ambiental y Convenios Ambientales (DACA) y promovida ante públicos exteriores, de que la proliferación caótica de acuerdos y arreglos institucionales ambientales ha creado obstáculos a la implementación debido, entre otras cuestiones, a la exigencia de que los países presenten múltiples informes.
142. En el logro previsto a) se buscan mayores sinergias en el marco de los procesos del sistema de las Naciones Unidas, así como en el marco de los acuerdos ambientales multilaterales y entre éstos. Entre los logros previstos se deberían incluir conjuntos de resultados estrechamente vinculados. Habida cuenta de que la labor sustantiva para lograr “mejoras en los procesos del sistema de las Naciones Unidas” es probablemente muy diferente a la labor necesaria para lograr “mejoras sinérgicas en el marco de los acuerdos ambientales multilaterales y entre éstos”, sería mejor que en los futuros logros previstos para el programa de gobernanza ambiental se dividiera este logro previsto en dos: uno para promover las sinergias y la coherencia en el marco del sistema de las Naciones Unidas, y el otro entre los acuerdos ambientales multilaterales. El logro previsto d), sobre “mejor acceso a datos científicos bien fundamentados”, es un enfoque general que se integra mejor en todas las intervenciones del PNUMA, en lugar de establecerlo como un resultado limitado al subprograma de gobernanza ambiental, aunque la labor comprendida en el logro previsto d) transita hacia el nuevo subprograma sobre ‘examen permanente del medio ambiente’ en el período que abarca la estrategia de mediano plazo 2014–2017.
143. La siguiente oportunidad importante para volver a describir los logros previstos y presentar un marco de resultados revisado para el subprograma de gobernanza ambiental será para el período que abarca la estrategia de mediano plazo 2018–2021. Debido a que los procesos de preparación y aprobación son más bien prolongados, ello requerirá que se cuente con propuestas concretas a más tardar a

principios de 2015. *La evaluación recomendó que antes que finalice 2014 el subprograma elabore un nuevo marco de resultados (resultados de los logros previstos y el programa de trabajo) basado en una estrategia revisada y que refleje mejor la causalidad prevista de la labor del PNUMA para el período que abarca la estrategia de mediano plazo 2018–2021.*

Funciones de servicios institucionales en un marco temático de resultados –debilitamiento de la planificación basada en resultados

144. Cómo medida de transición en el tránsito de los ‘viejos’ subprogramas divisionales a los programas temáticos, se acordó que, si un proyecto o actividad obraba en más de una esfera temática, se incluiría en el SPGA. Además de la labor temática de pertinencia directa respecto de la gobernanza ambiental, el SPGA incluía funciones institucionales que carecían de un vínculo fuerte y directo con el marco de resultados definido para el subprograma de gobernanza ambiental. Ello dio lugar a la percepción común entre el personal del PNUMA de que el subprograma de gobernanza ambiental había sido utilizado a modo de ‘área de aparcamiento’ para actividades o funciones que no se ajustaban fácilmente a otros subprogramas. Entre otros ejemplos prominentes figuran la labor ‘institucional’ en comunicaciones (DCIP), así como el apoyo a la función de representación a nivel regional y el apoyo a la implementación a nivel regional (DCR), ambos de los cuales benefician a toda la organización. La labor de la DCR fue incluida en su mayor parte en el logro previsto c) habida cuenta de sus relaciones con las oficinas de las Naciones Unidas en los países, aunque ello representa una pequeña porción de su ámbito de actividad efectivo.
145. Los proyectos constituyen una modalidad útil para planificar intervenciones discretas centradas en los problemas cuya finalidad es prestar servicios frente a resultados programáticos de nivel más alto. Es relativamente honesto planificar y gestionar “actividades de apoyo institucional” en una modalidad de proyecto, aunque diseñar esos proyectos para que se ajusten al marco de resultados de un subprograma existente de orientación temática no es significativamente posible. Los resultados que dimanen de esas actividades de apoyo no guardan relación específica con los resultados que se especifican en el subprograma de gobernanza ambiental. Los arreglos vigentes dan lugar a deficiencias en la rendición de cuentas en las porciones significativas de la labor del PNUMA no incluidas en los marcos temáticos de resultados del programa de trabajo. Esto también afecta la visibilidad de esa labor institucional tanto desde el punto de vista del desempeño en materia de presentación de informes como desde el de un lugar definido para la asignación de recursos. La evaluación estima que los servicios de apoyo institucional multisectoriales no deben ‘radicar’ en subprogramas temáticos.
146. Además, en las divisiones persiste la tendencia a enmarcar o ‘clasificar’ proyectos bajo determinados logros previstos más porque son gestionados por esa misma división que porque son vínculos causales inherentes a la intervención vinculante con los logros previstos. *La evaluación recomendó que se elaborara un proyecto en materia de comunicaciones ‘institucionales’ con un marco de resultados claro como parte del programa de trabajo, quizá con sus costos distribuidos entre subprogramas existentes. Elaborar un marco de resultados para la labor de los principales grupos e interesados directos, con miras a incorporarlo en un marco de resultados revisado para el subprograma, con inclusión de la labor de ‘representación regional’ (y vigilancia de las prioridades nacionales) bajo la dirección y gestión ejecutivas.*

Proyectos no aprobados

147. Para el PNUMA, el requisito de presentar todas las intervenciones sustantivas en el programa de trabajo en forma de proyecto constituye un importante paso de avance en la planificación programática. Anteriormente, una gran proporción de la labor del PNUMA se presentaba únicamente en ‘planes de trabajo con costos especificados’. Si bien esos planes de trabajo con costos especificados proporcionaban considerable flexibilidad, carecían de la documentación suficiente para promover una rendición de cuentas significativa. Por ejemplo, con frecuencia no existía algo análogo al ‘documento del proyecto’ en que se detallara lo que se haría y los resultados previstos, lo cual

dificultaba, o incluso imposibilitaba, efectuar una evaluación verosímil de la eficacia y la eficiencia de los planes de trabajo con especificación de los costos.

148. En los Marcos A y B del Programa de Gobernanza Ambiental, tres proyectos para el período que abarca la estrategia de mediano plazo 2010–2013 –todos administrados por la DACA– no fueron objeto de la aprobación oficial por el Comité de Examen de los Proyectos: esto significa que cinco de los seis resultados del programa de trabajo definidos en el logro previsto a), y cuatro de los cinco resultados del programa de trabajo incluidos en el logro previsto b) de este subprograma, carecían de un documento del proyecto aprobado oficialmente. Esto plantea problemas en cuanto a la rendición de cuentas. Si bien la evaluación no sugiere ninguna incorrección en la utilización de los recursos del PNUMA, es probable que un volumen considerable de recursos se estuviesen gastando “fuera” de la modalidad de proyecto que se emplea para el resto del programa de trabajo –supuestamente en una modalidad de ‘plan de trabajo con costos especificados’. La labor que tiene lugar fuera de la modalidad del proyecto tiene varias consecuencias para la supervisión sistemática del progreso, la presentación de informes sobre los resultados a los niveles de proyecto, los logros previstos y el subprograma, así como para la evaluación de los resultados.

Aclaración de la vinculación entre subprogramas y promoción de la sinergia entre proyectos

149. Simplemente porque el PNUMA tenga un subprograma titulado ‘Gobernanza Ambiental’ no significa que toda la labor relativa a la gobernanza resida en ese subprograma. Por ejemplo, en el subprograma de Sustancias Peligrosas y Desechos peligrosos (SPDP), el apoyo a la elaboración de un acuerdo ambiental multilateral sobre el mercurio, aunque no forma parte formal del SPGA, recibió su apoyo sustantivo. No obstante, esos vínculos pueden generar una falta de claridad sobre la manera de enfocar la gobernanza ambiental desde el punto de vista funcional, conforme se refleja en los debates entre la DACA, la DAAE y la DTIE sobre la función rectora en las actividades relativas al hollín atmosférico. También puede dar lugar a una ‘doble contabilización’ en la presentación de informes, en que cada subprograma presenta un informe sobre el mismo logro. Resulta evidentemente necesario definir mejor las funciones y responsabilidades relativas a la labor en materia de gobernanza en los casos en que ésta se superpone con otros subprogramas de orientación temática (CC, OE, DP, DC y ER).

Mitos sobre la planificación y la rendición de cuentas: – ‘la labor normativa es diferente’

150. Una gran proporción de la labor del subprograma de gobernanza ambiental es de carácter ‘normativo’⁵. Varios interesados directos consultados durante el proceso de evaluación compartían la opinión de que la “labor normativa” difiere de alguna manera respecto de otras formas más ‘directas’ de intervención y, como tal, es a) difícil de ‘proyectarse’ y b) no puede captarse en los marcos de resultados. En cambio, la Oficina de Evaluación argumenta que todo resultado derivado de una intervención del PNUMA es, por definición, un cambio en la conducta de un individuo, una organización o un sistema, y no está totalmente supeditado al control del PNUMA. No obstante, el personal puede rendir cuentas por realizar todas las actividades factibles necesarias para elevar al máximo la probabilidad de que un resultado se logre. Estas observaciones son válidas independientemente del tipo de resultado que se busque, y, por consiguiente, de que una intervención se considere ‘normativa’ o no. La labor normativa puede organizarse fácilmente en los proyectos y los resultados inmediatos de esa labor pueden registrarse en los marcos de resultados.
151. Está claro que el personal del PNUMA debe recibir más capacitación y apoyo en los enfoques relativos a la elaboración de proyectos, la planificación de resultados y la “teoría del cambio” a fin de que el personal se familiarice con este enfoque y pueda aplicarlo en los contextos normativos. *Por consiguiente, la evaluación recomendó que la capacitación en la gestión basada en resultados para todo el personal del cuadro orgánico del PNUMA sea de carácter obligatorio y que se siga fortaleciendo a la Sección de Control de Calidad a fin de aumentar su capacidad para llevar a cabo*

⁵“En las Naciones Unidas la labor normativa consiste en el apoyo a la elaboración de reglas y normas en instrumentos internacionales, declaraciones, marcos reglamentarios, acuerdos, directrices, códigos de práctica y otros instrumentos normativos, a los niveles mundial, regional y nacional. La labor normativa también puede incluir el apoyo a la implementación de esos instrumentos a nivel de política; o sea, su integración en la legislación, las políticas y los planes de desarrollo. (Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, 2012)

esa capacitación y para examinar las propuestas de proyectos y los marcos programáticos a los que ahora se exige la presentación de teorías del cambio.

Mejora de las perspectivas regionales en el diseño programático

152. Las perspectivas regionales no se examinaron suficientemente en el diseño de los subprogramas y las prioridades del programa de trabajo, que fueron impulsados por la sede del PNUMA. Esto representa una limitación sistémica que no se limita al SPGA. La expresión de las prioridades regionales ha sido incoherente y ha carecido de documentos de planificación, o ha estado poco reflejada en ellos. No obstante, la evaluación toma nota de que las oficinas regionales participan cada vez más en los procesos de planificación a nivel de la sede y acoge con satisfacción este acontecimiento.

Sinopsis del desempeño

153. En este acápite se presenta una sinopsis muy breve. La evaluación del subprograma de gobernanza ambiental se centra en la labor definida en la estrategia de mediano plazo para el período 2010–13. Muchas de las iniciativas que se incluyen en este subprograma comenzaron antes de la incorporación de la planificación temática y los arreglos administrativos en 2010. Si bien existen considerables dificultades en cuanto a evaluar exhaustivamente el desempeño del SPGA como subprograma sobre la base de la información disponible, la Evaluación toma nota del importante avance realizado hacia los cuatro logros previstos atribuibles a iniciativas específicas.
154. Los esfuerzos realizados mediante el subprograma de gobernanza ambiental ejercieron una marcada influencia en el programa mundial de Río+20. Este logro se vio facilitado por una clara estrategia de participación, el uso racional de resultados del examen del medio ambiente, y la disciplinada persistencia del Equipo de gobernanza ambiental a nivel internacional de la DACA del PNUMA⁶. Estos avances se consideran ejemplos de desempeño programático positivo por cuanto dimanaron de resultados de integración estratégica de diferentes divisiones y de una labor eficaz en el marco de procesos oficiales y oficiosos. En general, la labor en esta esfera realizada por el Equipo de gobernanza ambiental a nivel internacional de la DACA ha contribuido a fortalecer la función del PNUMA en el marco de la gobernanza ambiental a nivel internacional. Esta influencia positiva en el programa de Río+20 es el resultado acumulativo del análisis y la promoción comunes sobre deficiencias de larga data señalado por el PNUMA. También hubo avances importantes en la armonización de los acuerdos ambientales internacionales sobre productos químicos y el señalamiento de nuevas cuestiones –el hollín atmosférico, la economía ecológica, las fuerzas climáticas de corta duración, y los derechos ambientales y humanos, entre otras– a la atención de la comunidad internacional. En un número cada vez mayor de casos, las prioridades ambientales se están incorporando en los presupuestos del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y de los programas por países.
155. Se han llevado a cabo esfuerzos con resultados satisfactorios con el fin de integrar la legislación ambiental a los niveles regional y nacional, e incorporar las prioridades ambientales en las políticas nacionales de desarrollo. Las actividades de fomento de la capacidad están fortaleciendo la concienciación sobre el medio ambiente y la capacidad de ejecución de los sistemas judiciales de África y otras regiones. La publicación de la quinta edición de Perspectivas del Medio Ambiente Mundial (GEO-5) tuvo la finalidad de ejercer mayor influencia en la formulación de políticas que las versiones anteriores, luego de cambios en los procesos de preparación, presentación, métodos y el enfoque para involucrar a los usuarios previstos.

Procesos y cuestiones que afectan el desempeño de los subprogramas

Procesos de implementación y gestión

156. Existe la percepción general de que las comunicaciones están mejorando gradualmente entre las divisiones. No obstante, la gestión a nivel de subprograma es bastante inconexa y le ha costado trabajo

⁶ La evaluación también toma nota que la buena labor preliminar del grupo de trabajo entre divisiones sobre gobernanza ambiental a nivel internacional

satisfacer las necesidades de un subprograma que es inherentemente complejo y ha padecido de poca cohesión. La división rectora, el coordinador del subprograma y el personal de apoyo ejercen una influencia limitada sobre el desempeño de todo el subprograma, y las rendiciones de cuentas no están bien definidas. Hasta el final de 2012, las prácticas de gestión básicas, como las reuniones grupales periódicas, los exámenes internos, las revisiones de planes de trabajo o los ejercicios de planificación prospectiva, eran en general deficientes a nivel de subprograma. Los canales vinculantes entre la DACA, como división rectora, y las divisiones de coordinación responsables de la implementación de los logros previstos no estaban bien establecidos. Sobre todo, la ausencia de asignaciones claras de responsabilidad y directrices operacionales que funcionan a nivel de subprograma constituían una deficiencia importante que afectaba la coherencia de la gestión del SPGA. La situación contrasta marcadamente con los subprogramas establecidos en consonancia con estructuras de gestión preexistentes.

Organización y gestión

157. Los problemas ocasionados por los arreglos estructurales del SPGA se reflejaron en la dificultad de la división rectora para asumir una verdadera función de coordinación del subprograma. La falta de coherencia de toda la gama de actividades comprendidas en el marco de resultados de la gobernanza ambiental generó una situación en que la división rectora afrontó considerables problemas en cuanto a mantener una visión de conjunto del desempeño colectivo o la ejecución del subprograma; dificultad que, a su vez, experimentó la Sección de Control de Calidad en los procesos de vigilancia a nivel de organización.

Cuestiones regionales

158. Las oficinas regionales proporcionan apoyo administrativo, logístico y, cada vez más, programático, además de su función de enlace político y representación. No obstante, en el programa de trabajo o los presupuestos el grueso de la “labor de intermediación” de las oficinas regionales recibe poco reconocimiento, y por ello se convierte en una “función institucional oculta”.

Recursos humanos y financieros

159. El Sistema Integrado de Información de Gestión (IMIS) no permite desglosar entre los subprogramas el tiempo de trabajo de cada funcionario. El tiempo de trabajo correspondiente a un solo funcionario se asignó totalmente a un solo subprograma en el sistema financiero. Habida cuenta de que el tiempo de trabajo del personal suele representar una gran proporción del total de recursos y muchos funcionarios trabajan en varios subprogramas, la verdadera asignación de recursos por subprograma no se puede determinar con algún grado de exactitud. Las asignaciones divisionales entre los subprogramas del PNUMA y dentro del subprograma de gobernanza ambiental no reflejan necesariamente el trabajo efectivo que desempeñan. Por ejemplo, si bien casi todo el trabajo de la DAAE para el período 2010–2013 correspondió al logro previsto d) de gobernanza ambiental, hasta un 50% del tiempo de trabajo del personal se incluyó en otros subprogramas. A su vez, muchas actividades de representación y coordinación realizadas por la DCR mediante su red de oficinas regionales (que brinda servicio a todo el programa de trabajo) se presupuestaron, en su mayor parte, en términos del tiempo de trabajo del personal en el marco del SPGA.
160. La evaluación no pudo determinar ninguna prueba de vigilancia de las asignaciones y los gastos desglosados por logro previsto o resultado del programa de trabajo, lo cual imposibilitó la utilización de esas asignaciones como medida para evaluar las prioridades del subprograma, ni para evaluar el progreso realizado en la implementación del programa de trabajo respecto de las tendencias de los gastos. *La evaluación recomendó que los planes de trabajo del subprograma se deberían comparar periódicamente con los planes de trabajo de las divisiones.*

Vigilancia y presentación de informes

161. La responsabilidad de la presentación de informes para el subprograma durante el período objeto del informe radicó en el Coordinador del Subprograma, quien tuvo ante sí el reto de reunir la información sobre el progreso realizado facilitada por diferentes divisiones. Puesto que el Coordinador del Subprograma no tenía la responsabilidad, ni la autoridad, sobre el trabajo realizado en otras

divisiones, tenía que aceptar tanto el marco temporal como, en gran medida, la calidad de la información proporcionada en los informes. En general, el sistema de presentación de informes establecido hasta finales de 2012 no reflejaba plenamente la labor sobre la que el PNUMA debía rendir cuentas debido a varios factores interrelacionados. Se reconoce que el Sistema Integrado de Seguimiento e Información sobre la Documentación (IMDIS) y el Análisis de Evaluación de Proyectos (PPR) presentan limitaciones particulares respecto del volumen de información que pueden registrar, lo cual obliga al personal a ser selectivos a la hora de escoger las actividades que se han de incluir al presentar informes. Esta selectividad improvisada, en la que diferentes conjuntos de actividades pueden reflejarse de un período de informe a otro, se suma a las incongruencias en la presentación de informes sobre el progreso realizado.

162. En resumen, en el caso de la gobernanza ambiental la modalidad de subprograma temático sigue siendo un “trabajo en curso”.

D. Examen de la incorporación de la perspectiva de género en el PNUMA

163. El Director Ejecutivo del PNUMA pidió a la Oficina de Evaluación que efectuara un examen de las actividades relativas a la incorporación de la perspectiva de género en el PNUMA de 2006 a 2011, con el fin de evaluar críticamente el progreso realizado por el PNUMA en la tarea de asegurar la igualdad de género a nivel institucional, así como la de incorporar la perspectiva de género en todas las actividades del PNUMA, mediante la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres desde el punto de vista del acceso a los recursos ambientales y de su control. En el examen se emplearon tres elementos básicos para establecer resultados y conclusiones verosímiles y para posibilitar la elaboración de recomendaciones prácticas para futuras actividades de incorporación de la perspectiva de género en el PNUMA. Esos elementos consistieron en i) un estudio documental; ii) una encuesta en línea para determinar la percepción de los miembros del personal y las entidades asociadas del PNUMA, y iii) entrevistas con funcionarios importantes del PNUMA a diferentes niveles.

164. El examen tuvo lugar durante la primera mitad de 2012, en momentos en que tenían lugar reformas importantes en el PNUMA en atención a su estrategia de mediano plazo para 2010–2013. La finalidad de la estrategia es continuar su compromiso de promover la igualdad y equidad de género en el marco del sector ambiental. La estrategia ha institucionalizado la capacidad de respuesta ante las cuestiones de género como uno de los mecanismos institucionales fundamentales para asegurar la eficacia de la ejecución de los subprogramas del PNUMA. La incorporación de la perspectiva de género en el PNUMA se rige por el Plan de Acción sobre el Género (PAG) 2006–2010, elaborado para implementar la decisión 23/11 del Consejo de Administración, sobre la igualdad entre los géneros en la esfera del medio ambiente. Aunque había transcurrido más de un año a partir de su período de validez previsto, el PAG seguía vigente y continuó rigiendo las actividades de incorporación de la perspectiva de género en el PNUMA durante la realización del estudio.

165. El estudio determinó que el PNUMA se había comprometido a promover la incorporación de la perspectiva de género mediante la implementación del PAG institucional, que era sumamente pertinente respecto de la labor del PNUMA, habida cuenta de la atención prioritaria que el PNUMA asigna a la promoción del desarrollo sostenible y los irreducibles vínculos que existen entre el género, el medio ambiente y el desarrollo sostenible. Si bien el PAG proponía un marco exhaustivo de rendición de cuentas, carecía de un razonamiento sólido y una enunciación clara de su visión de futuro, y no estaba basado en los resultados. El estudio recomendó que el PNUMA debería elaborar una política institucional en materia de género y un nuevo plan de acción sobre el género antes de finalizar 2012, con inclusión de una clara enunciación de su visión de futuro, un marco de incorporación de la perspectiva de género basado en los resultados y las prioridades funcionales e institucionales vinculadas a los objetivos de la estrategia de mediano plazo del PNUMA. El plan de acción institucional en materia de género debería complementar los documentos de planificación estratégica del PNUMA y su implementación se debería supervisar conjuntamente con los programas de trabajo del PNUMA.

166. No obstante, el PNUMA ha realizado importantes esfuerzos a fin de incorporar la perspectiva de género en los procesos institucionales básicos de la organización. El Director Ejecutivo, los jefes de

división y el grupo de examen de la contratación, incluido el Asesor Superior en cuestiones de género, han desempeñado una función positiva en la tarea de lograr un progreso importante en la paridad de género entre el personal. El PNUMA ha logrado una mayor representación de la mujer en la dotación de personal, compuesta por un 58% de mujeres y un 42% de hombres; pero el aumento de la proporción de personal femenino en puestos administrativos de categorías superiores (P5 y D1) siguió constituyendo un desafío, en parte debido a la aún insuficiente atención que se presta al apoyo al fomento de las perspectivas de carrera y el equilibrio entre la vida cotidiana y el trabajo del personal.

167. Por otra parte, el bajo nivel de asignación de recursos con cargo a fondos básicos y de movilización de fondos destinados a la incorporación de la perspectiva de género, la insuficiente dotación de personal del equipo sobre cuestiones de género, los bajos niveles de concienciación del personal en relación con el PAG, el insuficiente compromiso de los miembros de la administración y el personal con la tarea de promover una incorporación significativa de la perspectiva de género en las operaciones, y los inadecuados mecanismos para supervisar los resultados indicaban que la incorporación de la perspectiva de género en el PNUMA a nivel institucional aún estaba lejos de ser óptima. El examen recomendó, entre otras cosas, fortalecer la estructura institucional para la incorporación de la perspectiva de género, y obtener recursos financieros suficientes para la incorporación de la perspectiva de género mediante la asignación de recursos básicos específicos, así como aplicar una vigorosa estrategia de movilización de recursos para atender cuestiones de género.
168. El PNUMA ha trabajado coherentemente con sus entidades asociadas, incluidos los organismos de las Naciones Unidas, a nivel interinstitucional, y los resultados de esas actividades de colaboración y alianzas en diversas esferas temáticas sobre cuestiones de género fueron significativos, por ejemplo, desde el punto de vista de las publicaciones y los eventos conjuntos sobre cuestiones de género y el medio ambiente. No obstante, el estudio recomendó que “el marco para la participación de las entidades asociadas en cuestiones de género y ambientales se debería definir mejor de manera que facilite la comprensión de la función del PNUMA en las modalidades de asociación para la incorporación de la perspectiva de género a nivel interinstitucional en las Naciones Unidas y en otras entidades asociadas de carácter corporativo”.
169. En algunas de las esferas básicas de la labor del PNUMA se han establecido mecanismos para la incorporación de la perspectiva de género, como la selección de publicaciones y la elaboración de proyectos con el fin de aludir adecuadamente a las cuestiones de género, mediante el empleo de conjuntos de criterios bien definidos. No obstante, esos mecanismos aún no eran lo suficientemente sólidos para asegurar el cumplimiento pleno y la incorporación efectiva de las perspectivas de género en las políticas y las esferas programáticas. El examen determinó que las perspectivas de género no se habían incorporado sistemáticamente en las políticas generales y temáticas, principalmente debido a la deficiencia de los mecanismos de examen de las políticas y la limitada participación del Asesor Superior en cuestiones de género en el proceso de formulación de políticas. También determinó que el análisis de las cuestiones de género era en general inadecuado durante la etapa de elaboración de los proyectos, en parte debido a los insuficientes conocimientos técnicos del personal de programas. No parecía existir de por sí una falta de productos de conocimiento y documentos de orientación técnica para el análisis de cuestiones de género centrados en temas específicos, sino más bien un esfuerzo insuficiente para divulgar ampliamente esa orientación temática entre el personal de los programas y facilitarles el acceso a la misma. Igualmente, el PNUMA tampoco utilizó con dinamismo las oportunidades de capacitación creadas mediante los mecanismos interinstitucionales y las actividades de las entidades asociadas. Por consiguiente, el examen recomendó “fomentar la capacidad de los miembros del personal de los programas para analizar las cuestiones de género mediante la capacitación y el adiestramiento, así como fortalecer la gestión de los conocimientos en la esfera de las cuestiones de género con miras a aprender mejor a partir de la experiencia obtenida y aprovechar los éxitos logrados”.
170. El examen también estimó que el PNUMA no había ido lo suficientemente lejos en cuanto a incorporar las intervenciones orientadas específicamente a cuestiones de género en los programas y proyectos dirigidos a promover un acceso más equitativo a los recursos naturales y una participación más igualitaria de los hombres y las mujeres en la adopción de decisiones sobre el medio ambiente. También sería menester que el PNUMA supervisara adecuadamente sus intervenciones para poder

demostrar sus contribuciones a la promoción de la igualdad de género en el sector relacionado con el medio ambiente. Por consiguiente, el examen recomendó “que la política de vigilancia y la orientación del PNUMA deberían prescribir la vigilancia del progreso realizado en la incorporación de la perspectiva de género, así como la presentación de informes sobre ese progreso, y para ello emplear indicadores específicos en función del género para cada subprograma e intervención”.

E. Evaluación del programa del Sudán

Enfoque de la evaluación

171. El Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) solicitó una evaluación independiente del Programa del Sudán del PNUMA, que fue realizada por la Oficina de Evaluación del PNUMA entre noviembre de 2012 y febrero de 2013. La Evaluación abarcó todas las actividades del PNUMA en la República del Sudán (con exclusión de Sudán del Sur) durante un período de siete años a partir de mediados de 2005. Con el doble objetivo de proporcionar una base para la rendición de cuentas sobre el desempeño en el pasado e inspirar la programación del PNUMA en el Sudán en el futuro, la evaluación de programa del Sudán proporcionó percepciones con base empírica sobre la posición del PNUMA en el Sudán, sus modalidades de asociación estratégicas y el desempeño y los resultados de la cartera en su conjunto.
172. El enfoque estratégico del PNUMA en el Sudán ha girado en torno a la política ambiental, la incorporación de las cuestiones ambientales, la silvicultura, la ordenación integrada de los recursos hídricos, la gestión del medio ambiente a nivel de la comunidad, y los medios de subsistencia. En 2007, tras la producción de una amplia Evaluación Ambiental Después del Conflicto (PCEA, 2007), se estableció una oficina del país en Jartum para prestar asistencia al Gobierno, la sociedad civil y otros organismos de las Naciones Unidas para hacer frente a los problemas ambientales del Sudán. Posteriormente, entre 2007 y 2009 se llevaron a cabo tres proyectos –el Proyecto de ordenación integrada de los recursos hídricos de Darfur, el Proyecto de asistencia y medio ambiente de Darfur, y el Proyecto sobre madera y energía de Darfur. De julio de 2009 a junio de 2013, un solo proyecto ampliado y más integrado –el Proyecto integrado sobre el medio ambiente del Sudán (SIEP) – aprovechó la experiencia obtenida durante los años precedentes y a la vez estableció la gobernanza ambiental como objetivo fundamental.
173. El SIEP consta de cuatro temas principales: i) Cambio climático y silvicultura; ii) Ordenamiento integrado de los recursos hídricos; iii) Medios de subsistencia, en particular de los pastores, y iv) Gestión de los recursos naturales basada en la comunidad. El programa contó con el apoyo de proyectos de demostración con el fin de mostrar soluciones a las cuestiones de gestión ambiental a nivel local y al mismo tiempo fomentar la capacidad y alentar a las entidades asociadas a asumir actividades una vez que cesara el apoyo del PNUMA.

Resultados principales

Pertinencia

174. La ‘trama’ del PNUMA en el Sudán consiste esencialmente en aprovechar el importante impulso dado por la PCEA in 2007. La PCEA destacó la dinámica de refuerzo mutuo entre los conflictos y la degradación ambiental, lo cual sirvió para propulsar la premisa central de la labor del PNUMA en el Sudán: una vigorosa propugnación de base empírica de las cuestiones ambientales tanto en las políticas nacionales como en los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones que han participado profusamente en la labor de rehabilitación y recuperación después de haberse pactado el Acuerdo General de Paz en 2005. La gobernanza ambiental en el Sudán se caracteriza por: i) la deficiente coordinación interministerial y falta de visión común; ii) ese mismo estado de cosas entre el gobierno y las instituciones consuetudinarias, y iii) el pluralismo legislativo e institucional a los niveles estatal y federal. En el caso del PNUMA, el punto de acceso ha sido en cierta medida de índole oportunista: concentrarse en las esferas de la gobernanza en que pueda lograrse mayor repercusión. De ahí que el PNUMA ha desarrollado su labor en las esferas del diálogo normativo, la promoción, las visitas de intercambio, la capacitación y la aportación de algunos recursos básicos para

departamentos gubernamentales importantes, entre los que se destacan el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Físico, el Ministerio de Recursos Hídricos y Electricidad, la Corporación Nacional de Silvicultura y el Consejo Superior para el Medio Ambiente y los Recursos Naturales.

175. Los tres proyectos de la Fase 1 (2007–2009) no conformaban una ‘estrategia’ como tal, por cuanto constituían una configuración imprecisa de proyectos seleccionados por una base de donantes muy limitada. Su repercusión efectiva en el contexto de uno de los períodos más traumáticos de la historia de Darfur se vio circunscrita por la escasez de recursos y la poca seguridad, y en consecuencia fue muy limitada. Con el SIEP como único vehículo del apoyo del PNUMA, a partir de 2009 se logró más coherencia. La evaluación estimó que, estratégicamente, era conveniente limitar las actividades a los cuatro temas principales del SIEP, aun cuando los interesados directos del sector gubernamental se refirieron repetidamente a la evaluación de otras esferas donde el PNUMA podría realizar su labor – energía alternativa, hidrocarburos, minería, y suministro de agua y gestión de los desechos en las zonas urbanas.
176. No obstante, el PNUMA aún debe implicarse plenamente en los ‘grandes debates’ sobre los asentamientos periurbanos en rápida expansión (presencia prolongada de desplazados internos) y las pautas de desplazamiento radicales de la población rural en todo el Sudán. La concomitante plétora de proyectos de ‘solución duradera’ dimanantes de las organizaciones internacionales sugiere un esfuerzo más concertado por parte del PNUMA en cuanto a orientar –y vigilar– la repercusión ambiental de la asistencia y participar de manera más sustantiva en cuestiones relativas a la población. Para hacer frente a esto, *la evaluación recomendó que un asesor ambiental del PNUMA se asignara a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) en el Sudán con miras a i) aumentar la vigilancia de los marcadores ambientales asignados a organismos participantes de las Naciones Unidas, en particular aquellos en que el medio ambiente es un componente central, ii) desarrollar un sistema de vigilancia independiente y realista que pueda ser utilizado por los propios organismos, conjuntamente con un sistema público de presentación de informes, y iii) elaborar métodos y directrices de carácter mundial que puedan emplearse en situaciones similares en otros lugares del mundo.*

Resultados

177. **Gobernanza ambiental.** El PNUMA ha superado la mayoría de los principales objetivos planificados de marco lógico establecidos para el SIEP en este componente. La evaluación reconoció la función catalizadora del PNUMA en la conformación y promoción del diálogo normativo, y señaló que, entre otras cosas, las visitas de intercambio al África oriental (Kenya y Tanzania) y Sudáfrica representaron un gran impulso. Un resultado de ello fue la manera en que la gestión integrada de los recursos hídricos se está arraigando en las políticas nacionales, mediante la elevación de categoría del Departamento de Aguas Subterráneas y Wadis en el Ministerio de Recursos Hídricos y Electricidad. Otro resultado es el desarrollo en marcha de planes nacionales de adaptación a los niveles federal y estatal del gobierno. Esto ha resultado particularmente útil en la tarea de impulsar el programa de cambio climático y debería dar por resultado que el Sudán pueda acceder a financiación proporcionada por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. No obstante, la evaluación no pudo determinar si esos avances se traducen en una ejecución más eficiente de la política gubernamental como tal. No pudiendo contar con un nivel de referencia en materia de eficiencia del cual partir – y careciendo de un análisis institucional exhaustivo que trascienda las impresiones expresadas por los participantes en los proyectos– solo podemos señalar la capacidad y las limitaciones financieras, en particular a nivel estatal.
178. Ha habido una falta de cohesión entre los diversos elementos del SIEP, en particular una conexión evasiva entre las actividades en las etapas iniciales y en las etapas posteriores. Para evitar la fragmentación de los proyectos, la evaluación recomendó que en la siguiente fase del SIEP el PNUMA debería promover proyectos integrados de gestión de los recursos nacionales que aprovechen los beneficios acumulativos de infraestructura (represas, etc.), silvicultura, labor normativa (planes maestros de la gestión integrada de los recursos hídricos, CC) e iniciativas a nivel de la comunidad en la misma zona de captación. Se prevé que el venidero proyecto de captación de Wadi El Ku,

financiado por la Unión Europea, sirva de modelo para una cartera más integrada con un mayor potencial de multiplicación de los resultados en varias intervenciones temáticas.

179. **Incorporación en el marco del sistema de las Naciones Unidas.** La evaluación determinó un vínculo crucial entre la influencia del PNUMA y los proyectos de demostración sobre el terreno. Por ejemplo, la modalidad de asociación del PNUMA con la FAO en el Proyecto sobre Madera y Energía en Darfur (que concluyó en marzo de 2010) ha dado lugar a un proyecto conjunto plasmado en el Marco Estratégico para la Gestión de los Recursos Naturales en Darfur, redactado conjuntamente con la FAO, en el que se asigna atención especial a los medios de subsistencia, la protección de los suelos y la deforestación. La colaboración con UNICEF en la vigilancia de las aguas superficiales en los campamentos de personas desplazadas en Darfur también ha tenido un éxito evidente. Además, en el marco del equipo de país de las Naciones Unidas, el PNUMA ha ejercido un alto nivel de influencia, especialmente en el Plan de Trabajo para Darfur de las Naciones Unidas y sus entidades asociadas para 2011 y 2012, el documento de planificación de las Naciones Unidas “Darfur – Beyond Emergency Relief” (Darfur –Más Allá del Socorro de Emergencia) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) en curso. En 2011, el PNUMA pudo incorporar un ‘marcador’ piloto de medio ambiente para proyectos registrados en el Sudán y examinarlo minuciosamente en relación con un conjunto de principios básicos de buenas prácticas ambientales. El método utilizado en este caso ha sido adoptado en otros lugares del mundo. No obstante, al igual que sucede con la mayoría de las ‘directrices’, el marcador es un instrumento de autoevaluación, no muy exhaustivo o preciso, y no incluye la vigilancia del cumplimiento (por consiguiente, no hay sanciones por incumplimiento).
180. La preocupación más extendida era que pese a la calidad de los productos por escrito del PNUMA, los conocimientos, el impulso y la promesa de esos documentos podrían perderse a menos que se viesan equiparados por resultados tangibles sobre el terreno. El PNUMA no contaba ni con los recursos financieros ni de personal para participar plenamente en los numerosos grupos interinstitucionales de trabajo técnico en Darfur. En consecuencia, con frecuencia la influencia del PNUMA fue ‘pasiva’. Además, la falta de estatus del PNUMA por carecer de un representante acreditado en el Sudán ha pasado a ser una cuestión de mayor urgencia a medida que su perfil ha cobrado relevancia.
181. **Gestión de los recursos naturales basada en las comunidades.** El PNUMA ha empleado el modelo de los planes de acción ambiental a nivel de la comunidad (CEAP) para involucrar a las comunidades locales en la planificación de las iniciativas relativas a la gestión de los recursos naturales, financiar proyectos pequeños en poblados receptores y también reunir a pastores y agricultores en la tarea de diseñar intervenciones mutuamente ventajosas para ambos grupos. El modelo incluye una demostración de la labor de REDD+. Si bien el progreso realizado en la implementación de los CEAP piloto ha sido lento, una consecuencia inevitable de trabajar en un medio social sumamente frágil en el que fomentar la confianza toma tiempo y se ve agravado por las limitaciones en cuanto a acceso y seguridad, recientemente los organismos gubernamentales han indicado su interés en ampliar el modelo en Darfur. A pesar de este posible efecto multiplicador, la evaluación determinó una desconexión importante entre los elevados costos de transacción y el fomento intensivo de la capacidad a los niveles de entidad asociada local y comunidad, los productos relativamente pequeños de los CEAP, y las medidas normativas preliminares a las que se supone que esos productos influyan respecto de la participación de la comunidad en la gestión de los recursos naturales a nivel local. La gestión de los proyectos sobre el terreno no es la esfera de competencia fundamental del PNUMA. Además, aunque la vinculación con la labor normativa y de promoción a nivel más alto está teóricamente asegurada, solo es tenue en la práctica y estaría supeditada a una ampliación importante de los CEAP para poder alcanzar la repercusión deseada en la gestión de los recursos naturales ‘a escala’. *En consecuencia, la evaluación recomendó que el PNUMA cesara su responsabilidad directa respecto del proceso de los planes de acción ambiental a nivel de la comunidad, cuya implementación competiría preferiblemente a un organismo operacional. La función del PNUMA debería ser la de promover a nivel normativo la gestión de los recursos naturales impulsada por las comunidades.*
182. **Pastoreo y medios de subsistencia.** Las aclamadas investigaciones y literaturas sobre medios de subsistencia y pastoreo hacen que este componente de la labor del PNUMA sea uno de los que se reconocen con mayor facilidad. Las publicaciones de investigaciones de referencia producidas en

estrecha colaboración con la Universidad Tufts (así como el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIMAD) y SOS Sahel) han resultado extremadamente útiles para elevar el nivel del debate sobre el uso de las tierras, los recursos naturales y los medios de subsistencia pastorales en Darfur. La estrategia ha consistido en fomentar la capacidad de los líderes pastorales, los profesionales y otros interesados directos para influir en la adopción de decisiones; para mejorar la vigilancia y el análisis de los mercados y el comercio en Darfur con el fin de comprender mejor la manera en que los conflictos afectan los medios de subsistencia, y para determinar las deficiencias normativas en relación con el pastoreo mediante un examen normativo exhaustivo. El enfoque participativo ha resultado particularmente influyente en la forma de pensar y los enfoques que ahora la comunidad internacional y sectores gubernamentales han adoptado.

183. No obstante, hasta hoy el proyecto solo representa un inicio cauteloso en el proceso de influir la labor normativa gubernamental, y, de hecho, modificar los parámetros de los argumentos relacionados con los conflictos en relación con el uso de la tierra en Darfur. A pesar de la elevada calidad de los materiales didácticos producidos por el PNUMA, aún éstos deben ser divulgados más allá del relativamente reducido círculo de entidades asociadas del PNUMA. Por ejemplo, no existen actividades de fomento de la capacidad dirigidas a los medios de comunicación, el sector privado o las instituciones educacionales. Una estrategia de promoción eficaz también podría incorporar cuestiones como la tenencia de la tierra, los derechos de pastoreo de la comunidad y las leyes consuetudinarias, así como una participación más directa con los pastores. La evaluación recomendó que el PNUMA siguiese elaborando e implementando una estrategia de diseminación dirigida a elevar la concienciación política y del público con objetivos y resultados especificados, incluido el empleo de medios de difusión y logotipos en los lugares de los proyectos, las ceremonias de inauguración y actividades similares.

Probabilidad de sostenibilidad y repercusión

184. La lógica de la intervención del PNUMA consistía en que desde arriba hasta abajo y desde abajo hasta arriba el cambio de actitud alcanzaría una ‘masa crítica’ cuando se tradujese en cambio normativo y práctica permanente en la gestión de los recursos naturales. Trazar una trayectoria de cambio desde el desarrollo de la capacidad, la consulta y la investigación hasta cambios tangibles en la formulación de políticas (y, por extensión, mejoras en la vida de las personas) constituye un desafío. A diferencia de las relaciones que se desarrollan entre los agentes proveedores de servicios (en el gobierno y entre el gobierno y los agentes no gubernamentales), no se cuenta con información del PNUMA sobre la vigilancia del progreso realizado en el fomento de las relaciones de confiabilidad entre los agentes proveedores de servicios y las comunidades. La guerra ha debilitado las perspectivas y el impulso, incluso para la planificación de mediano plazo, y también ha aumentado los niveles de desconfianza entre las comunidades y el gobierno local.
185. En relación con los recursos financieros, un rasero del compromiso respecto de la formulación normativa y la sostenibilidad será la movilización de fondos para el medio ambiente con cargo a presupuestos federales y estatales. El mantra del PNUMA ha sido que esas son actividades de competencia gubernamental apoyadas por el PNUMA. Por consiguiente, el sentido de pertenencia se debe demostrar y reforzar mediante estrategias gubernamentales y partidas presupuestarias asignadas para sostener esas actividades. *En consecuencia, la evaluación recomendó que en el marco del siguiente ciclo de proyectos del SIEP, el PNUMA incorpore una solicitud y un compromiso claros de las entidades asociadas del Gobierno del Sudán en cuanto a cofinanciar proyectos seleccionados.*
186. La intermediación del PNUMA en la obtención de nuevos recursos de la comunidad internacional ha sido notable, aunque ello ha tenido lugar en el marco de un conjunto cada vez menor de posibles donantes. En el Sudán el clima político y las oportunidades para obtener nueva financiación seguirán siendo inestables en ausencia de un acuerdo de paz duradero en Darfur. En relación con esto, elevar la capacidad (y las expectativas) de las comunidades para procurar fondos radica directamente en el supuesto de que el sector privado podrá responder a las demandas de aportaciones, infraestructura ambiental y tecnología, y actualmente ello está lejos de la realidad.
187. Aunque el PNUMA ha emprendido la evaluación de riesgos, su alcance efectivo (como en el caso de todos los agentes en el Sudán) se ve limitado por cuestiones de seguridad y acceso. La disminución de

los conflictos locales respecto de la gestión de los recursos naturales resultante de la lógica antes mencionada era el resultado de dos hipótesis: primera, que los elementos propulsores no ambientales de la recuperación y el desarrollo mejorarían; segunda, que otros elementos impulsores no ambientales del conflicto no aumentarían. En gran medida, durante el período objeto de la evaluación esas hipótesis no se cumplieron, y evidentemente quedaban fuera del control del PNUMA. De hecho, la persistencia de la volátil situación en Darfur (y en muchas otras zonas del Sudán, y no en menor medida en las zonas fronterizas con Sudán del Sur), plantea importantes retos a la ampliación del programa. Además de los indicadores acordados en el marco lógico, debería existir un análisis más amplio actualizado periódicamente que tenga en cuenta la evaluación de los riesgos, el análisis del conflicto y un examen de la forma en que las hipótesis y los “elementos propulsores” del cambio están repercutiendo en las actividades básicas del programa. *La evaluación recomendó que para el siguiente ciclo programático se elaborara una teoría programática integral sobre el cambio, conjuntamente con indicadores y un medio de presentación de informes sobre las trayectorias del cambio. Éstas deberían incluir no solamente los factores influidos por el PNUMA, sino también factores exógenos (elementos propulsores e hipótesis) que probablemente repercutirán en el programa.*

Factores que afectan el desempeño

188. **Presencia en el país.** La actual representación del PNUMA en el Sudán es insuficiente, no solamente para la índole de la promoción, el asesoramiento y el apoyo constantes fomentados durante los últimos cinco años, sino también para la participación política de nivel inicial que ello supone.
189. **Continuidad.** PNUMA Sudán fue, y todavía es, una oficina financiada con cargo a fondos para proyectos, totalmente dependiente de la financiación aportada por un número limitado de donantes. No obstante, hasta ahora se ha proporcionado un grado satisfactorio de continuidad y coherencia mediante el fomento de relaciones a nivel gubernamental en un reducido número de ministerios y departamentos, y a la vez manteniendo in situ durante años al mismo personal de nivel superior del PNUMA.
190. **Administración del programa del país.** En el PNUMA existe una desconexión entre el deseo de participar más plenamente en Estados frágiles y la estructura institucional con que se cuenta para hacerlo. Preocupó a la evaluación la ineficiencia de los arreglos administrativos y de gestión del PNUMA en relación con sus propias estructuras de gestión. La jurisdicción cuadrangular entre la sede del PNUMA en Nairobi, la Subdivisión de gestión después de los conflictos y desastres, en Ginebra, PNUD Jartum y la Oficina del PNUMA en el país es, en el mejor de los casos, ineficiente, y, en algunos casos, obstaculiza directamente al programa. Ha ocasionado algunas dilaciones en materia de adquisiciones y desembolsos financieros, así como perjuicios conexos que afectan la reputación. Los arreglos y procedimientos administrativos para un programa a nivel de país deberían incluir procedimientos de adquisición de personal y finanzas flexibles y apropiados, que incluyan una delegación de autoridad más robusta al nivel de país y la posibilidad de agilizar el procesamiento de las solicitudes administrativas y operacionales siempre que sea necesario.
191. **Vigilancia y evaluación.** La lógica de intervención del PNUMA sugiere que la ‘influencia’ y otros resultados conexos se deben medir de manera más exhaustiva. El marco lógico del SIEP no incluye la dinámica interna de la manera precisa en que la influencia del PNUMA se transforma en cambio normativo. El examen que el PNUMA realizó recientemente sobre la gobernanza ambiental en el Sudán ha contribuido a definir qué son estas instituciones de gobernanza y la relación que existe entre ellas. Ahora lo que hace falta es realizar un esfuerzo más concertado para explicar a) la manera en que esas instituciones funcionan internamente; b) la forma en que se adoptan las decisiones normativas; c) la manera en que las políticas se utilizan a los niveles federal y estatal, y d) la medida en que la atribución y la contribución del PNUMA puede afirmarse en relación al cambio normativo. Se deberían elaborar métodos de vigilancia y evaluación más robustos para medir la contribución que el PNUMA ha hecho en la esfera del desarrollo institucional. Al igual que en el caso de los cambios normativos, esos métodos deberían incluir indicadores sobre la influencia, el cambio de actitud, la repetición, el desarrollo administrativo y los compromisos financieros.

F. Examen de la ‘Decisión sobre Sinergias’ de los convenios sobre productos químicos

Examen de los arreglos aprobados con arreglo a las ‘decisiones sobre sinergias’ en relación con la cooperación y la coordinación entre los convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam

Antecedentes

192. Las deliberaciones iniciales sobre las sinergias entre los convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam (BC, SC y RC, respectivamente) y la gestión de los productos químicos en general comenzaron en el marco del Consejo de Administración del PNUMA en 2002 después de celebrada la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Al reconocer la autonomía jurídica de cada convenio, las Partes decidieron establecer un Grupo de Trabajo conjunto especial para que preparase recomendaciones sobre el aumento de la cooperación y la coordinación⁷ y pidió la preparación de un informe complementario en que se investigaran las esferas específicas en que la cooperación y la coordinación a nivel programático serían mutuamente ventajosas para los tres convenios. Las recomendaciones del Grupo de Trabajo conjunto especial, aprobadas en 2009, dieron por resultado las primeras decisiones sobre sinergias en la cooperación y la coordinación⁸ a los niveles nacional, regional y mundial, que constituyen la espina dorsal y el comienzo oficial del proceso relativo a las sinergias en los tres convenios.
193. Posteriormente, en 2010, las reuniones extraordinarias simultáneas de las conferencias de las Partes en esos tres convenios adoptaron ulteriormente una “decisión conjunta”⁹ sobre las esferas temáticas siguientes: i) Actividades conjuntas; ii) Funciones directivas conjuntas; iii) Servicios conjuntos; iv) Sincronización de los ciclos presupuestarios; v) Auditorías conjuntas, y vi) Mecanismos de revisión. Se pidió a las Partes, los interesados directos y las secretarías que iniciarán actividades de cooperación y coordinación para aplicar las “decisiones sobre sinergias” a todos los niveles, y establecer los servicios conjuntos con carácter permanente. En 2011, se estableció una función de dirección ejecutiva (Secretario Ejecutivo), con el mandato conferido por las Partes de dirigir la modificación y organización de las tres secretarías en una sola Secretaría conjunta¹⁰. Se reconocieron actividades multisectoriales y conjuntas en las esferas siguientes: i) Asistencia técnica; ii) Actividades científicas y técnicas; iii) Centros regionales; iv) Mecanismo de intercambio de información; v) Concienciación del público, divulgación y publicaciones; vi) Presentación de informes, y vii) Administración General.
194. La sección VI de las “decisiones conjuntas” titulada « Mecanismo de revisión » incluía una resolución aprobada por las conferencias de las Partes para que en sus respectivas reuniones en 2013 examinaran la medida en que los arreglos aprobados en virtud de las “decisiones sobre sinergias” habían contribuido a lograr los objetivos de los convenios. Posteriormente, las “decisiones conjuntas” establecieron dos vías para realizar ese examen: una por la Secretaría conjunta, y la otra un examen independiente por el Director Ejecutivo del PNUMA en consulta con el Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) mediante sus dependencias de evaluación. En consecuencia, se prepararon dos informes sobre el examen para que la segunda reunión extraordinaria simultánea, celebrada en Ginebra del 28 de abril al 10 de mayo de 2013, la examinara.

Objetivos, alcance y metodología

195. Las oficinas de evaluación del PNUMA y la FAO realizaron el examen con los objetivos de examinar: a) la medida en que los procesos para aumentar la cooperación y la coordinación han tenido en cuenta las preocupaciones de carácter mundial y han dado respuesta a las necesidades específicas de los países en desarrollo y los países con economías en transición; b) hasta qué punto las medidas

⁷ Decisión SC-2/15 (mayo de 2006); Decisión RC-3/8 (octubre de 2006); Decisión BC-VIII/8 (diciembre de 2006).

⁸ Decisión BC-IX/10 (junio de 2008); Decisión RC-4/11 (octubre de 2008); Decisión SC-4/34 (mayo de 2009).

⁹ Decisiones BC.Ex-1/1, RC.Ex-1/1 y SC.Ex-1/1 (febrero de 2010).

¹⁰ Los convenios de Basilea y Estocolmo son entidades del PNUMA y la Secretaría de Rotterdam es compartida entre el PNUMA y la FAO. La Secretaría combinada se refiere a las secretarías administradas por el PNUMA únicamente.

adoptadas para aumentar la coordinación y la cooperación han contribuido a i) fortalecer la aplicación de los tres convenios a los niveles nacional, regional y mundial; ii) promover una orientación normativa; y iii) aumentar la eficiencia en la prestación de apoyo a las Partes con miras a disminuir la carga administrativa y elevar al máximo el uso eficaz y eficiente de los recursos a todos los niveles, y c) si el aumento de la coordinación y la cooperación entre los tres convenios ha contribuido a lograr sus objetivos comunes fundamentales; o sea, la protección de la salud de las personas y el medio ambiente para la promoción del desarrollo sostenible.

196. El alcance del examen fue a la vez retrospectivo y prospectivo, y tuvo en cuenta los esfuerzos pasados y presentes generales realizados por las secretarías de los convenios, las Partes y otros interesados directos, y a la vez en la medida de lo posible incluyó las medidas previstas. Se limitó al período transcurrido a partir de 2009, cuando las “decisiones sobre sinergias” entraron en vigor, hasta las medidas vigentes, incluyéndolas, y los cambios en curso en 2012, hasta el 31 de agosto de ese año.
197. El examen, iniciado en marzo de 2012, fue realizado por dos consultores independientes supeditados a la responsabilidad y orientación generales de las oficinas de evaluación del PNUMA y la FAO. La revisión se estructuró en torno a criterios de evaluación fundamentales de ‘pertinencia’, ‘eficacia’, ‘eficiencia’ y ‘sostenibilidad’, y su enfoque metodológico incluyó estudios teóricos, trabajo sobre el terreno, entrevistas y encuestas electrónicas. El informe final fue finalizado en febrero de 2013 mediante un minucioso proceso de evaluación que también contó con el beneficio de análisis externos efectuados por diversos interesados directos, entre los cuales figuran la Secretaría, las Partes y las entidades que no son Partes en los convenios, el PNUMA, la FAO y un grupo asesor de expertos.
198. En la reunión extraordinaria de las Partes, celebrada en Ginebra en 2013, el informe sobre el examen realizado por el PNUMA y la FAO fue presentado en sesión plenaria y posteriormente examinado en una reunión de un grupo de contacto. Posteriormente la Conferencia de las Partes adoptó una decisión¹¹ en la que se invita al Secretario Ejecutivo, las Partes, el PNUMA, la FAO y otros interesados directos a aplicar las recomendaciones incluidas en los informes preparados por la Secretaría¹² y las oficinas de evaluación del PNUMA y la FAO¹³. En la decisión se determina además que se lleve a cabo un examen independiente de las sinergias con el fin de evaluar la aplicación de las actividades conjuntas, las funciones administrativas conjuntas y los servicios conjuntos a todos los niveles, y se presente un informe a las conferencias de las Partes para que éstas lo examinen en sus reuniones previstas para 2017.

Principales resultados del examen

199. En el examen se determinó que se había avanzado a nivel de Secretaría, en el que se están estableciendo sistemas para asegurar la sostenibilidad de las medidas sinérgicas mediante la reestructuración institucional y la armonización de las funciones básicas. Especialmente, las tres secretarías administradas por el PNUMA se han fusionado satisfactoriamente en una organización sobre la base de una estructura administrativa matricial afianzada en procedimientos operativos normalizados para sistematizar los procedimientos.
200. A nivel de Parte, el examen determinó muchas barreras a la sostenibilidad, y que solo se había avanzado moderadamente en la tarea de establecer comités interministeriales para asegurar la cooperación y la coordinación. No obstante, algunos de los países tomados como muestra, como el Brasil y el Uruguay, indicaron que esos esfuerzos habían comenzado varios años antes del proceso de las “decisiones sobre sinergias” y por consiguiente existe un cúmulo de experiencia que puede aprovecharse y servir de inspiración a otras Partes.
201. A nivel regional, los centros regionales del Convenio de Basilea y el Convenio de Estocolmo, y las oficinas regionales del PNUMA y la FAO aún tienen que participar de manera más significativa en el proceso de las sinergias en cuanto a prestar asistencia a las Partes. Otros organismos de las

¹¹ Esto constituye la Respuesta Administrativa al informe sobre el examen, aprobada por las reuniones de las Partes mediante las decisiones BC.Ex-2/1, RC.Ex-2/1 y SC.Ex-2/1)

¹² UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/EXCOPS.2/INF/6.

¹³ UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/EXCOPS.2/INF/5.

Naciones Unidas y el Banco Mundial también debe participar más activamente en la prestación de apoyo al proceso de las sinergias.

202. A nivel mundial, la participación de las secretarías en la Iniciativa Aduanas Verdes (GCI), puso de manifiesto las posibilidades de cooperación con los instrumentos y las organizaciones internacionales y las aduanas nacionales para disminuir el comercio ilícito de productos químicos peligrosos y prohibidos, y de desechos. No obstante, solo se están tratando las cuestiones comerciales y aún quedan por determinarse resultados tangibles.
203. En los recuadros que figuran a continuación se presentan las principales conclusiones y recomendaciones del informe sobre el examen:

Evaluación sobre la pertinencia

Esta evaluación se centró en determinar el grado en que las medidas y “decisiones sobre sinergias”: a) son congruentes con el contexto internacional más amplio; b) son coherentes con las decisiones de la Conferencia de las Partes; c) responden a las necesidades de todas las Partes en los convenios, en particular los países en desarrollo y los países con economías en transición, y d) son pertinentes en cuanto a disminuir la carga administrativa y elevar al máximo la utilización de recursos.

Conclusiones

El grado de pertinencia de las “decisiones sobre sinergias” y los procesos resultantes ha sido elevado a nivel de la Secretaría, y de moderado a bajo a los niveles regional y nacional (Partes). Se determinó que la disminución de los costos y la carga administrativa tenía mayor pertinencia a los niveles internacional (Secretaría) y mundial que a los niveles regional y nacional.

Se determinó que los aspectos de las sinergias de mayor pertinencia para las Partes eran: mejorar el nivel de los servicios que la Secretaría presta a las Partes; facilitar la aplicación de los convenios (mediante, entre otras cosas, la concienciación, la reglamentación, la asistencia técnica, el apoyo científico, y el acopio y la vigilancia de datos); la disminución de las duplicaciones y redundancias; y la simplificación de la presentación de informes y la planificación.

Recomendaciones

La Secretaría debería seguir promoviendo la participación activa de las Partes y otros interesados directos (a saber, centros regionales, oficinas regionales del PNUMA y la FAO, otros organismos internacionales, el sector privado, la sociedad civil y la parte de la Secretaría del Convenio de Rotterdam radicada en la FAO en Roma) y aumentar su sentido de pertenencia respecto del proceso. Con ese fin, la Secretaría y las Partes deberían asegurar la participación de los interesados directos en la elaboración del programa de trabajo para el siguiente bienio (2014–2015).

La amplia experiencia de la FAO y el PNUMA sobre el terreno y sus conocimientos sobre los productos químicos se debe reconocer y potenciar mediante una participación más activa en la elaboración e implementación de programas de trabajo sobre sinergias en el futuro.

Evaluación de la eficacia y la repercusión

Esta evaluación se centró en la medida en que el proceso relativo a las sinergias y las actividades conexas habían: a) fortalecido la implementación de los tres convenios a los niveles nacional, regional y mundial; b) promovido y potenciado la cooperación y la colaboración entre los convenios a nivel de la Secretaría, y c) contribuido a lograr los objetivos comunes de los convenios: proteger la salud de las personas y el medio ambiente para la promoción del desarrollo sostenible.

Conclusiones

La creación de una sola Secretaría ha establecido las condiciones institucionales para mejorar la coherencia normativa. El progreso realizado en el establecimiento de sistemas y estructuras para aumentar la cooperación y la coordinación a nivel de la Secretaría ha sido considerable a partir de mediados de 2011.

A nivel nacional, algunas Partes han establecido mecanismos para la cooperación y la coordinación. No obstante, esto aún debe generar mejoras tangibles en la implementación. También se informó que la concienciación en relación con los propios convenios sobre productos químicos sigue siendo baja entre los gobiernos nacionales de los países en desarrollo, lo cual obra contra la eficacia de las medidas dirigidas a lograr resultados que posibilitarían

Recomendaciones

Las conferencias de las partes deberían seguir apoyando a la Secretaría en su implementación de las reformas y sinergias institucionales.

Las Partes deberían seguir desarrollando y simplificando en mayor medida sus mecanismos de cooperación y coordinación para mejorar la gestión de los productos y desechos químicos, así como para mejorar la información entre los ministerios competentes.

el tránsito hacia la repercusión.

Evaluación de la eficiencia

Esta evaluación se centró en la medida en que el proceso relativo a las sinergias y las actividades conexas han: a) sido eficaces en función de los costos; b) sido oportunos; c) disminuido la carga administrativa en las secretarías de los convenios, las Partes y los interesados directos, y contribuido a elevar al máximo la utilización eficiente de los recursos a todos los niveles, y d) mejorado la eficiencia y la implementación de las actividades de los convenios a nivel nacional.

Conclusiones

Resultó prematuro determinar si las medidas adoptadas en atención a las “decisiones sobre sinergias” han disminuido la carga administrativa y contribuido a elevar al máximo el uso eficiente de los recursos a todos los niveles. Las “decisiones sobre sinergias” se han estado aplicando durante un corto período de tiempo y todavía las conferencias de las partes no han definido con suficiente precisión los resultados e indicadores.

Sin lugar a dudas, la Secretaría ha aumentado el nivel de transparencia y rendición de cuentas. No obstante, según se ha informado, la reestructuración y la falta de fondos han demorado la implementación de las “decisiones sobre sinergias”.

Queda aún por demostrar el grado en que las medidas adoptadas para forjar sinergias han sido eficaces en función de los costos. No obstante, la Secretaría estima que para el bienio 2012–2013 se han obtenido ahorros en los costos entre 2.281.532 y 2.552.498 de dólares EE.UU.; pero sin un criterio de referencia claro contra el cual comparar esas cifras, ese resultado es únicamente tentativo.

Recomendaciones

Se debe asignar prioridad a la implementación del programa de trabajo sobre sinergias teniendo en cuenta que todos los recursos ahorrados mediante la reestructuración deberían reorientarse hacia la mejora de la eficiencia y la implementación de los convenios a nivel nacional.

Teniendo en cuenta las necesidades nacionales que se deben atender en la promoción de la cooperación y la coordinación entre los tres convenios, las actividades siguientes incorporadas en atención a las “decisiones sobre sinergias” pueden contribuir a mejorar la eficiencia: i) la capacitación de personal competente en el cumplimiento de las obligaciones contraídas con arreglo a los convenios; ii) la educación y concienciación del público mediante la divulgación de materiales de información y la elaboración de programas de educación ambiental, y iii) el desarrollo de sistemas de información sobre el medio ambiente.

Evaluación de la sostenibilidad

En esta evaluación se tuvo en cuenta la probabilidad de lograr la sostenibilidad, sobre la base de pruebas documentales y datos obtenidos en entrevistas, mediante la evaluación de factores (elementos propulsores de la repercusión e hipótesis) que es necesario establecer a los niveles de Secretaría, nacional, regional y hasta el mundial.

Conclusiones

A nivel de Secretaría, la mayoría de los factores internos (secretaría) relativos a la sostenibilidad ya están establecidos o están en camino de serlo. Queda aún por definir la cooperación entre nuevas modalidades de cooperación (o integración) de las secretarías administradas por el PNUMA y la FAO.

A los niveles nacional y regional, los factores relativos a la sostenibilidad parecen ser significativamente más débiles desde el punto de vista de la legislación y la capacidad. Al parecer, las Partes están empeñadas en mejorar su coordinación y cooperación a nivel nacional, pero barreras legislativas, financieras y de concienciación, entre otras, están impidiendo el movimiento hacia la sostenibilidad.

Recomendaciones

Las conferencias de las partes deberían apoyar la nueva estructura y adoptar una decisión apropiada para asegurar la cooperación entre las secretarías administradas por el PNUMA y la FAO.

La eliminación de las barreras de capacidad, financiación y conocimientos a nivel nacional exige soluciones de las Partes y debe basarse en modalidades de asociación con el sector privado y la sociedad civil, y también contar con apoyo internacional adecuado mediante una financiación catalizadora de base amplia para los convenios (por ejemplo, la ampliación del mandato del FMAM), o por otras vías.

Observaciones finales

204. El proceso de las sinergias no es un ejercicio de plazo limitado, sino un proceso continuo con beneficios económicos y de implementación que no es impulsado solamente por la preocupación sobre el medio ambiente. Las decisiones de Río+20 sobre la ‘Economía Verde’ han generado

oportunidades para el enfoque sobre las sinergias, y han alentado una amplia cooperación a nivel regional en relación con el examen de problemas y el intercambio de buenas prácticas, así como el fomento de la coherencia en la agenda ambiental y del desarrollo.

205. Un enfoque de cooperación coordinada entre los convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam y, según proceda, entre los instrumentos conexos, se debería aplicar a la hora de tratar la gestión racional de los productos químicos y los desechos peligrosos a todos los niveles a fin de fortalecer la implementación, potenciar la coherencia normativa, elevar al máximo la eficacia y la eficiencia del uso de los recursos y evitar la repetición innecesaria.

G. Examen funcional del Sistema del Plan de Acción para el Mediterráneo (PAM/PNUMA)

206. En la 17ª Conferencia de las Partes en la Convención de Barcelona, celebrada en París (Francia), del 8 al 10 de febrero de 2012, las Partes Contratantes pidieron a la Secretaría del PAM/PNUMA que realizaran un examen funcional de los Componentes del PAM/PNUMA. En respuesta, el PNUMA encargó a la entidad Dalberg Global Development Advisors que efectuara el examen. La Oficina de Evaluación formó parte del Comité asesor, brindó asistencia en la provisión de control de calidad, y prestó servicios contractuales y de supervisión para el examen. Las principales recomendaciones y resultados se derivaron de:

- Misiones enviadas a los centros de actividad regionales del PAM;
- Resultados de los formularios enviados a los centros de coordinación del PAM/PNUMA;
- Percepciones generadas a partir de entrevistas con miembros de la Mesa, directores de programas de mares regionales, interesados directos importantes y funcionarios de las Naciones Unidas;
- Resultados de la determinación de parámetros de programas de mares regionales seleccionados, e
- Información obtenida del grupo de contacto sobre el examen, mediante comunicaciones periódicas así como una reunión de un día de duración efectuada el 7 de diciembre de 2012 en Bruselas (Bélgica).

207. Los objetivos del examen funcional ampliado fueron:

- Mejorar el desempeño general y la eficiencia operativa del PAM/PNUMA, y para ello proporcionar un instrumento operacional para adaptar el PAM a las exigencias sustantivas y administrativas de las Partes Contratantes y, entre otras cosas, reequilibrar la relación entre la dotación de personal y las actividades, teniendo en cuenta todos los recursos disponibles, incluido el Fondo Fiduciario Multilateral;
- Enmendar las deficiencias y los desajustes en las responsabilidades de las dependencias, las descripciones de puestos, la subordinación jerárquica, y el desempeño en general;
- Aplicar las mejores prácticas de otros programas de mares regionales, especialmente sus marcos institucionales y arreglos relativos a la gobernanza;
- Cultivar la credibilidad y la imagen positiva de los Componentes, contribuyendo de esa manera al prestigio general ante el público, la legitimidad y la estabilidad del PAM; y
- Aprovechar la importante labor de otras evaluaciones anteriores del PAM.

208. Es importante hacer hincapié en que el examen consistió en una ampliación del examen funcional realizado en 2010. Ese examen se centró primordialmente en las dos dependencias administradas por el PNUMA; o sea, la Dependencia de Coordinación del MAP y el Programa Coordinado de Vigilancia Continua e Investigación de la Contaminación en el Mediterráneo (MEDPOL).

Logros importantes hasta ahora

209. El PAM/PNUMA ha desempeñado una función útil en el control de la contaminación en el Mar Mediterráneo. Ha sido fundamental para realzar las cuestiones ambientales en la agenda política, y para ello ha alentado la adopción de legislación y reglamentación ambientales, y ha prestado asistencia al fomento de la capacidad en la protección del medio ambiente en la región.

210. No obstante, una de las ventajas comparativas más importantes del PAM/PNUMA es el hecho de que es el único marco de gobernanza ambiental para los Estados de la región del Mediterráneo. Como tal, se le reconoce ampliamente como importante foro para la participación equitativa de los países del Mediterráneo. La Convención de Barcelona y sus protocolos incorporan el sistema del PAM en un marco de compromisos jurídicamente vinculantes, muy cuidadosamente calibrados y ajustados a la señera comunidad de intereses de la región.

Principales desafíos para el Plan del Acción del Mediterráneo del PNUMA

211. No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados por el PAM/PNUMA durante los últimos 35 años, el medio ambiente del Mediterráneo ha seguido deteriorándose. Ello se debe en gran medida al hecho de que las actividades de desarrollo no se han regido por los principios del desarrollo sostenible. Ciertamente, el continuado uso insostenible de los recursos naturales, combinado con el empeoramiento de la inestabilidad política en ciertas partes de la región, exigen que el PAM se fortalezca urgentemente. Ello es particularmente pertinente para los centros de actividad regionales, que han afianzado al PAM/PNUMA mediante una diversa capacidad técnica sustantiva.
212. Los centros de actividad regionales siguen funcionando sobre la base de programas sumamente individuales. Ello suele generar una intensa competición entre el Fondo Fiduciario Multilateral y las fuentes externas, para no mencionar la redundancia de actividades, que de otra manera se podrían sinergizar mejor. El PAM/PNUMA ha proporcionado un marco robusto y eficiente para la cooperación regional en relación con el medio marino y el desarrollo sostenible. El examen funcional brindó una importante oportunidad para volver a examinar estructuras existentes con miras a adaptar el PAM/PNUMA a los retos de hoy día y dar un nuevo impulso a los esfuerzos de los países del Mediterráneo para que puedan alcanzar sus objetivos comunes en el ámbito de la gestión sostenible de los recursos.

Resumen de los principales resultados

213. **Necesidad de fortalecer la capacidad de ejecución** - Si bien algunas actividades se reconocen por su contribución a la Convención de Barcelona, el sistema en su conjunto se percibe como carente de suficiente capacidad de ejecución. El empeoramiento del declive ecológico del Mediterráneo apunta a la necesidad de que el PAM/PNUMA mejore la puesta en práctica de las prioridades fundamentales trazadas en el Plan de Trabajo Quinquenal y profundice su labor en las cuestiones que no han sido lo suficientemente atendidas durante los últimos cinco años.
214. **Modelo de actividades impreciso** - En el centro de los aspectos deficientes del PAM/PNUMA radica un modelo de actividades impreciso. Los desafíos a que todo el sistema del PAM se enfrenta cotidianamente se deben en gran parte a la falta de claridad respecto del modelo fundamental, que debe sustentar al sistema. Actualmente el sistema funciona siguiendo cuatro modelos de actividad diferentes:
- **Secretaría del Convenio**, que incluye vigilancia, evaluación, cumplimiento y apoyo básico (instrumentos y metodologías) a los países para la implementación de los protocolos. Esta parte de la labor debe ser financiada por el Fondo Fiduciario Multilateral;
 - **Ejecutor de los protocolos**, que incluye la prestación de asistencia técnica a los países para la implementación de la Convención de Barcelona y sus protocolos. Esto se realiza a petición de los países y debería financiarse con cargo al Fondo Fiduciario Multilateral, además de cofinanciación aportada por los gobiernos donantes;
 - **Director de proyectos para el desarrollo sostenible del Mediterráneo**, que incluye proyectos que no contribuyen directamente a la implementación de los protocolos. Se trata de proyectos que se financian externamente y no reciben contribuciones en especie o en efectivo del Fondo Fiduciario Multilateral;

- **Grupo de expertos sobre el desarrollo sostenible del Mediterráneo**, que incluye investigación sobre temas de interés para el desarrollo sostenible. Se incluyen estudios que no contribuyen directamente a la implementación de los protocolos.

215. **Falta de cohesión en el sistema** - El modelo de actividad impreciso ha mermado la cohesión dentro del sistema. Actualmente el sistema se caracteriza por un alto grado de fragmentación entre la Convención de Barcelona, sus protocolos, la Estrategia Mediterránea para el Desarrollo Sostenible (MSSD), los planes de acción regionales, los proyectos del FMAM, los proyectos financiados por la Unión Europea (que no siempre están en consonancia con las prioridades del PAM/PNUMA), por no mencionar un número cada vez mayor de proyectos para determinados países dirigidos por los centros de actividad regionales que se alejan del mandato específico de acción a nivel regional del PAM/PNUMA. El sistema seguirá debilitándose a menos que se realicen esfuerzos dirigidos a asegurar una mayor cohesión y cooperación entre la constelación de agentes del PAM.
216. **La coordinación y la cooperación de los centros de actividad regionales sigue siendo un reto fundamental** - Se pueden lograr importantes beneficios mejorando la coordinación y las sinergias entre los centros de actividad regionales. No obstante, esos centros siguen funcionando sobre la base de programas sumamente individuales. Ello suele conducir a una intensa competición entre el Fondo Fiduciario Multilateral y las fuentes externas, por no mencionar la redundancia de actividades, que de otra manera se podrían synergizar mejor. Por otro lado, la condición jurídica, las normas y reglamentaciones o los niveles de compensación de los centros de acción regionales no son iguales. Las dificultades que estas diferencias plantean fueron señaladas por primera vez en el Documento sobre Gobernanza de 2007 y siguen siendo fuente de frustración.
217. **La importancia de describir las prioridades estratégicas** - El PAM/PNUMA está a punto de iniciar un nuevo proceso de planificación quinquenal en medio de un período de escasez de recursos. En consecuencia, resulta particularmente importante que se establezca un equilibrio entre fortalecer su foco de atención centrado en las esferas prioritarias actuales para asegurar así una plena implementación y permitir suficiente flexibilidad para hacer frente a cuestiones nuevas e incipientes. De hecho, las actividades que aseguran la mayor protección del medio marino y la región costera del Mar Mediterráneo se deberían priorizar mejor sobre la base de las obligaciones jurídicas existentes de las Partes contratantes en el marco de la Convención de Barcelona y sus protocolos. Se debe alentar a las Partes Contratantes a priorizar la implementación de los compromisos de la Convención de Barcelona, sus protocolos, y la Estrategia Mediterránea para el Desarrollo Sostenible en el marco de sus estrategias nacionales de desarrollo sostenible. El enfoque por ecosistemas brinda un nuevo marco conceptual en el cual el PAM/PNUMA puede potenciar la integración de estas esferas prioritarias básicas.
218. **La importancia de fomentar sinergias con entidades asociadas externas** - Habida cuenta de que el PAM/PNUMA se estableció hace más de 30 años, el panorama institucional en la región ha cambiado palpablemente. Existen incontables nuevos organismos y mecanismos que se ocupan del Mediterráneo y sus retos ambientales, como la Unión por el Mediterráneo, el programa Horizonte 2020 de la Unión Europea, la Alianza estratégica para el gran ecosistema marino del Mediterráneo, la Iniciativa sobre la Planificación Espacial Marítima de la Unión Europea, el componente del Mediterráneo de la Iniciativa sobre el Agua de la Unión Europea, y la Estrategia del Agua en el Mediterráneo. Teniendo en cuenta este complejo panorama institucional, será importante hallar vías para mejorar las sinergias y fortalecer la cooperación con todos los órganos regionales, los componentes del PAM/PNUMA, los gobiernos y la sociedad civil.

Soluciones para un sistema sostenible del PAM/PNUMA

219. En el examen funcional ampliado se destacaron muchas esferas en que se podían efectuar mejoras para aumentar la eficiencia y la eficacia del sistema. Tras reconocer que, de hecho, muchas de estas cuestiones consisten en síntomas de una cuestión más fundamental; o sea, la ausencia de un modelo de actividades claro y coherente, el presente informe se centra precisamente en esa cuestión. La visión subyacente respecto del sistema del PAM/PNUMA es la de una organización que invierte sus recursos

en aquello en que logra mayor repercusión y es flexible en cuanto a responder ante cambios en las prioridades.

220. Existen tres posibles trayectorias del sistema del PAM/PNUMA hacia la sostenibilidad. En el mandato del examen se pidió específicamente una trayectoria, la de aumentar la eficiencia. El equipo a cargo del examen determinó dos opciones adicionales centradas en cambios más fundamentales al sistema:

- **Modelo 1: Disminución de los gastos** – Se centra en la disminución de los gastos para lograr la sostenibilidad financiera del sistema teniendo en cuenta la actual realidad de financiación.
- **Modelo 2: Sistema ampliable** – Incorpora el concepto de actividades básicas y ampliables asignadas mediante procesos diferentes.
- **Modelo 3: Administrador de fondos** – Corta los lazos directos entre el PAM/PNUMA y los centros de actividad regionales e incorpora la relación entre el administrador de fondos y el beneficiario.

221. En el cuadro que figura a continuación se brinda una sinopsis de las opciones para lograr la sostenibilidad, y sus ventajas y desventajas.

Cuadro 1: Sinopsis de alto nivel de las principales ventajas y desventajas de las opciones

| Opciones | Ventajas | Desventajas |
|---|---|---|
| Opción 1: DISMINUCIÓN DE COSTOS Confirma los vínculos con los centros de actividad regionales y se centra en la disminución de los costos para lograr la sostenibilidad | <ul style="list-style-type: none"> • Cambios concentrados en pocas esferas del sistema • El cambio hacia los procedimientos y procesos existentes es ilimitado | <ul style="list-style-type: none"> • Sigue siendo difícil mover fondos con el desempeño y las prioridades • Posible necesidad de volver a examinar y realizar otro ejercicio intersectorial si la situación de financiación cambia |
| Opción 2: SISTEMA AMPLIABLE Incorpora el concepto de actividades básicas y ampliables asignadas mediante diferentes procesos | <ul style="list-style-type: none"> • Facilita mover fondos con el desempeño y las prioridades • Flexibiliza más el sistema para ampliarse y reducirse según proceda • Permite un proceso de planificación 'más ligero' para una parte de la financiación | <ul style="list-style-type: none"> • Puede crear inestabilidad en el sistema si se implementa demasiado rápido |
| Opción 3: ADMINISTRADOR DE FONDOS Corta los lazos directos entre el PAM/PNUMA y los centros de actividad regionales e incorpora la relación entre el administrador de fondos y el beneficiario | <ul style="list-style-type: none"> • Flexibiliza más el sistema para ampliarse y reducirse según proceda • Óptima capacidad para responder a cambios debidos a la centralización de la planificación estratégica y el diseño de programas | <ul style="list-style-type: none"> • Requiere mucha más capacidad programática en la Dependencia de Coordinación • Menor impacto del sistema en la región • El control sobre la implementación se transforma en relación transaccional |

222. El criterio más importante para que el sistema del PAM/PNUMA sea sostenible es que sea suficientemente flexible para responder ante el cambio de las necesidades y las prioridades en el Mediterráneo. Teniendo en cuenta la crisis financiera y sus consecuencias en la ayuda bilateral, la opción también tendrá que acomodar cambios abruptos en la financiación.

223. La opción recomendada que avanza para el sistema del PAM/PNUMA es la opción 2. Un sistema ampliable posibilitará a las Partes Contratantes distinguir entre lo que mínimamente se requiere para mantener la Convención de Barcelona y sus protocolos y lo que es ampliable y puede adecuarse a la disponibilidad de financiación. El riesgo de inestabilidad del sistema debido a un cambio a esta opción se puede manejar fácilmente mediante una implementación en varios pasos.

224. En el examen se proporcionó un plan de implementación detallado con medidas propuestas para: **el futuro inmediato** (o sea, medidas que no están sujetas a una decisión de las Partes Contratantes, y pueden adoptarse antes que éstas adopten la decisión); **la primera etapa posterior a la decisión** (o sea, medidas que deberían adoptarse durante el primer año después que las Partes Contratantes adopten la decisión. Al finalizar la primera etapa, la Dependencia de Coordinación emitirá un informe sobre el progreso realizado y una autoevaluación; **la segunda etapa posterior a la decisión** (en espera de la finalización satisfactoria de la primera etapa, medidas que se deberían adoptar durante el

segundo año después que las Partes Contratantes deberían adoptar la decisión). Al concluir la segunda etapa, las Partes contratantes supervisarán una evaluación independiente de los cambios.

III. Análisis de la ejecución de los proyectos y lecciones aprendidas, 2012–2013

A. Sinopsis

225. En el bienio 2012–2013, la Oficina de Evaluación había finalizado 48 evaluaciones a fondo en noviembre de 2013 (43 evaluaciones a nivel de proyectos, 2 evaluaciones de subprogramas y 3 estudios especiales), e inició otras 15 evaluaciones que se completarán en 2014 (véase la lista completa en el anexo 2). Estas evaluaciones abarcan proyectos y programas del programa de trabajo del PNUMA en los ámbitos temáticos siguientes: i) gobernanza ambiental; ii) ordenación de los ecosistemas; iii) aprovechamiento eficaz de los recursos; iv) cambio climático; v) sustancias nocivas y desechos peligrosos; y vi) desastres y conflictos.

Cuadro 2: Desglose de las evaluaciones a fondo por tipo y subprograma (2012–2013)

| Tipo de evaluación | Gobernanza ambiental | Ordenación de los ecosistemas | Aprovechamiento eficaz de los recursos | Cambio climático | Sustancias y desechos peligrosos; | Desastres y conflictos | Otros | TOTALES |
|--|----------------------|-------------------------------|--|------------------|-----------------------------------|------------------------|-----------------|-------------------|
| Evaluaciones de mitad de período | 0 | 2 | 2 | 0 (2) | 0 | 0 | N/D | 4 (2) |
| Evaluaciones finales | 8 (1) | 20 (3) | 4 (2) | 4 (3) | 3 (1) | 0 | N/D | 39 (10) |
| Evaluaciones de los subprogramas y estudios especiales | 1 | 0 (1) | 0 | 0 (1) | 0 | 1 | 3 (1) | 5 (3) |
| TOTALES | 9 (1) | 22 (4) | 6 (2) | 4 (6) | 3 (1) | 1 | 3 (1) | 48 (15) |

Nota: Las cifras entre paréntesis indican el número de evaluaciones que se estaban realizando en noviembre de 2013.

226. En consonancia con la Política de evaluación¹⁴ y el Manual de Evaluación del PNUMA¹⁵, estas evaluaciones se llevan a cabo para: i) proporcionar pruebas de los resultados que cumplen los requisitos de rendición de cuentas y ii) promover el aprendizaje, la información de respuesta y el intercambio de conocimientos entre el PNUMA y sus asociados mediante los resultados y las lecciones aprendidas.
227. En el presente capítulo figura un resumen de la ejecución general de los proyectos que han sido evaluados en el bienio 2012–2013 (no se incluyen las evaluaciones a nivel de subprogramas ni los estudios especiales). Los proyectos fueron evaluados en relación con un conjunto de criterios uniformes clasificados en una escala de seis puntos, como se indica en el cuadro 3. En este capítulo se analiza más detalladamente la ejecución de los proyectos en relación con cada criterio. Siempre que ha sido posible, en la evaluación de los resultados se ofrece información extraída de las evaluaciones terminadas en el bienio precedente (2010–2012) a los efectos de la comparación. Además, se menciona también un gran número de lecciones extraídas de las evaluaciones de proyectos para poner de relieve asuntos que vienen al caso y cuestiones que se reiteran.

¹⁴ <http://www.unep.org/eou/StandardsPolicyandPractices/UNEPEvaluationPolicy/tabid/3050/language/en-US/Default.aspx>

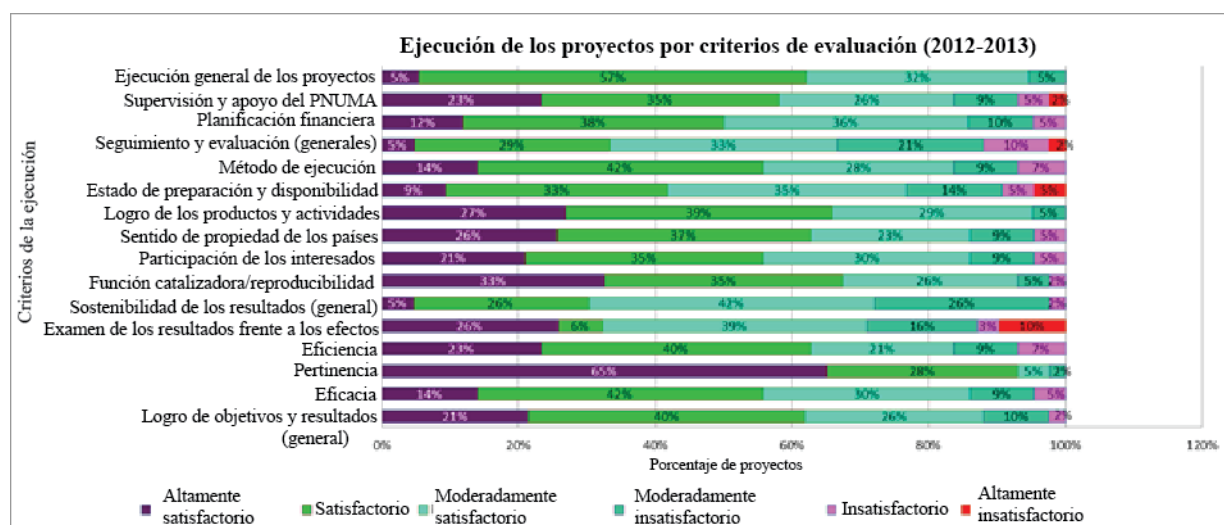
¹⁵ <http://www.unep.org/eou/StandardsPolicyandPractices/UNEPEvaluationManual/tabid/2314/language/en-US/Default.aspx>

Cuadro 3: Escala de calificación de los criterios de evaluación

| Criterios | Calificación | Abrev. | | Criterios | Calificación | Abrev. |
|--|-------------------------------|--------|---------------------------|---|--------------------------|--------|
| Ejecución general de los proyectos; logro de los objetivos y los resultados previstos; obtención de los productos; pertinencia; eficacia; eficiencia; reproducibilidad y ampliación; todos los factores y procesos que afectan a la consecución de los resultados de los proyectos | Altamente satisfactorio | AS | Grados de satisfactorio | Probabilidad de lograr impactos; sostenibilidad | Altamente probable | AP |
| | Satisfactorio | S | | | Probable | P |
| | Moderadamente satisfactorio | MS | | | Moderadamente probable | MP |
| | Moderadamente insatisfactorio | MI | Grados de insatisfactorio | | Moderadamente improbable | MI |
| | Insatisfactorio | I | | | Improbable | I |
| | Altamente insatisfactorio | AI | | | Altamente improbable | AI |

228. Los criterios de evaluación estándar se agrupan en tres categorías principales: 1) logro de los objetivos y los resultados previstos, que abarca la evaluación de los productos logrados, la pertinencia, eficacia, eficiencia y probabilidad de lograr impactos; 2) sostenibilidad y función catalizadora centrada en factores financieros, sociopolíticos, institucionales y ecológicos que afectan a la sostenibilidad (es decir, la continuación) de los resultados de los proyectos y también evalúa los esfuerzos y los logros en lo que se refiere a la reproducibilidad en igual o mayor escala y 3) factores y procesos que influyen en la obtención de resultados de los proyectos, en particular el estado de preparación y el diseño de los proyectos, el método de aplicación y la gestión adaptativa, la participación de los interesados y la sensibilización del público, el sentido de propiedad/la capacidad emprendedora del país, la gestión financiera, la supervisión y el apoyo del PNUMA, así como el seguimiento y la evaluación de los proyectos. Se evalúa una cuarta categoría (complementariedad con las estrategias y programas del PNUMA), que no se califica oficialmente. El sistema de calificación y los procesos de control de calidad de las evaluaciones están en consonancia con los utilizados para los proyectos del FMAM y, por tanto, con los métodos de calificación aplicados por el PNUD y el Banco Mundial. La evaluación anual independiente llevada a cabo por la Oficina de Evaluación Independiente del FMAM acerca de las evaluaciones de proyectos del FMAM por parte del PNUMA garantiza que las calificaciones se basen en los mismos parámetros que las del PNUD y el Banco Mundial (véase más adelante la sección sobre la labor desplegada por la Oficina de Evaluación del PNUMA).
229. En el gráfico 1, se indican las calificaciones generales de los resultados de los proyectos conforme a los principales criterios de evaluación de proyectos evaluados en 2012–2013. En lo que se refiere a la ejecución general, el 62% de los proyectos obtuvo en 2012–2013 calificación de S o superior (un 2% más que el bienio anterior), mientras que solo 5% de los proyectos quedó calificado como insatisfactorio (MI a AI): una mejora respecto del bienio anterior en el que 11% de los proyectos recibieron esa calificación.
230. La **pertinencia** de los proyectos para los objetivos del PNUMA y las necesidades del país recibió una alta calificación en la mayoría de los proyectos evaluados en 2012–2013, con un 93% de ellos calificados como S o mejor (frente a 89% en 2010–2011). El **logro de productos y actividades** fue calificado S o mejor en el 66% de los proyectos y 68% mostraron grandes posibilidades (S o más) de **reproducibilidad o ampliación** de los resultados de los proyectos en otros lugares. La mayoría de los proyectos evaluados también recibieron alta calificación en el **logro de objetivos y resultados** en sentido general (61% calificado S o superior), y en **eficacia** (63% calificado S o mejor): un aumento respecto del último bienio en que solo 56% y 57% de los proyectos respectivamente obtuvieron la misma calificación en relación con esos criterios. El **sentido de propiedad y la capacidad emprendedora del país** han solido ser un factor fundamental que influye en los resultados de los proyectos; el 64% de los que se evaluaron logró una calificación de S o mejor.

Gráfico 1: Análisis de la ejecución general de los proyectos en el bienio 2012–2013



231. Pese a que esta vez se presenta un cuadro en general positivo de los resultados a corto y mediano plazo de los proyectos del PNUMA evaluados, se abrigan algunas dudas en cuanto a que los resultados de un gran número de proyectos sean perdurables a largo plazo. Lo cierto es que, en el 29% de los proyectos evaluados, la **probabilidad de lograr impactos** obtuvo calificación de insatisfactoria. La **sostenibilidad** de los resultados de los proyectos se calificó como moderadamente improbable o menos en el 28% de los proyectos evaluados. En lo referente a estos dos criterios muy relacionados entre sí, es evidente que ha aumentado significativamente la proporción de proyectos calificados moderadamente improbable o menos, hasta el 16% y 13% respectivamente en 2010–2011. Sin embargo, cabe señalar también que durante el bienio 2012–13, la Oficina de Evaluación fue más coherente y rigurosa a la hora de evaluar esos criterios. El uso sistemático de los análisis basados en la teoría del cambio, sumado al método de examen de los resultados en relación con los efectos, introdujo de hecho una norma que exige más rigor en las pruebas aportadas para recibir calificación de satisfactorio según los resultados obtenidos. La conclusión que viene al caso es que probablemente la ejecución de los proyectos con arreglo a esos criterios haya estado por debajo de lo óptimo durante algún tiempo y los recientes niveles de ejecución reflejen tendencias a más largo plazo que ahora se pueden apreciar más fácilmente. *Esto significa que al diseñar los proyectos hay que hacer más hincapié en los procesos que propician que los productos den resultados y elaborar estrategias sólidas cuya finalidad sea sostener esos resultados y los beneficios que puedan derivarse de ellos.*

232. Algunos factores que influyen en la ejecución de los proyectos fueron problemáticos en el caso de un gran porcentaje de proyectos: el **estado de preparación y el diseño** de los proyectos recibió calificación de insatisfactorio en el 28% de los proyectos evaluados, *indicio de que hay margen para mejorar el diseño de los proyectos y ponerlos en práctica en todo el proceso desde su creación hasta su ejecución.* El **seguimiento y la evaluación de proyectos** recibió calificación de moderadamente insatisfactorio o inferior en el 32% de los proyectos evaluados el pasado bienio, lo que hace abrigan dudas sobre si el diseño y la ejecución de los proyectos se basan en métodos de gestión adaptativa centrados en el logro de resultados.

B. Logro de los objetivos y los resultados previstos

Pertinencia

233. En las evaluaciones se determinó si los objetivos y la estrategias de aplicación de un proyecto, en el momento de diseñarlo, reflejaban: concordancia con los problemas y las necesidades ambientales subregionales; el mandato y las políticas del PNUMA; las necesidades de los interesados (en particular los gobiernos, las organizaciones asociadas y otros organismos de las Naciones Unidas); y (en el caso de proyectos financiados por el FMAM) las prioridades estratégicas y los programas

operacionales de las esferas de interés correspondientes del FMAM. En el gráfico 2 se muestra la evaluación de la pertinencia de los proyectos en el período 2010–2013 y en el gráfico 3, los resultados de este criterio por subprograma durante el mismo período. Se observa cierto aumento del porcentaje de proyectos que han obtenido calificación de satisfactorio o superior en cuanto a ‘pertinencia’, con un 94% de proyectos así calificados en 2013 frente a 89% en 2010. Solo uno de los proyectos evaluados durante el período 2010–2013 fue calificado de insatisfactorio en cuanto a su pertinencia. Durante el mismo período, las calificaciones más altas en cuanto a pertinencia correspondieron a proyectos sobre ordenación de los ecosistemas, aprovechamiento eficaz de los recursos y sustancias peligrosas.

Gráfico 2: Evaluación de la pertinencia de los proyectos (2010–2013)

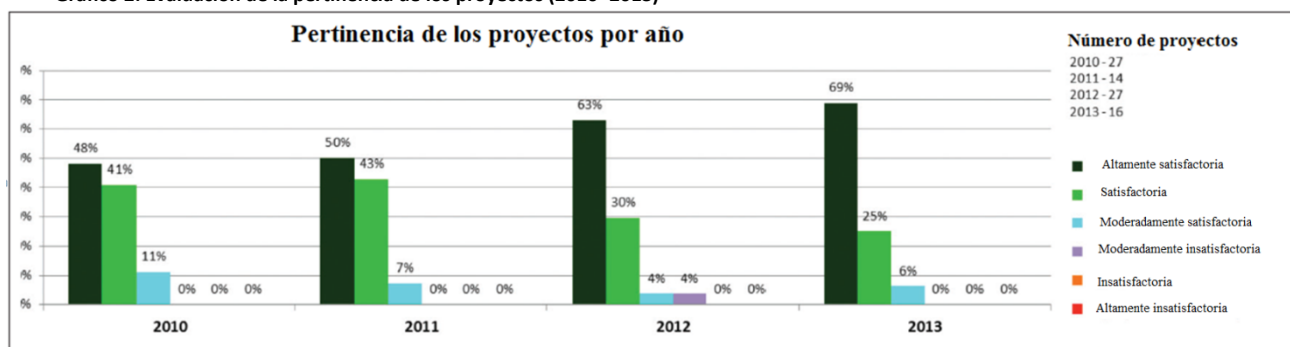
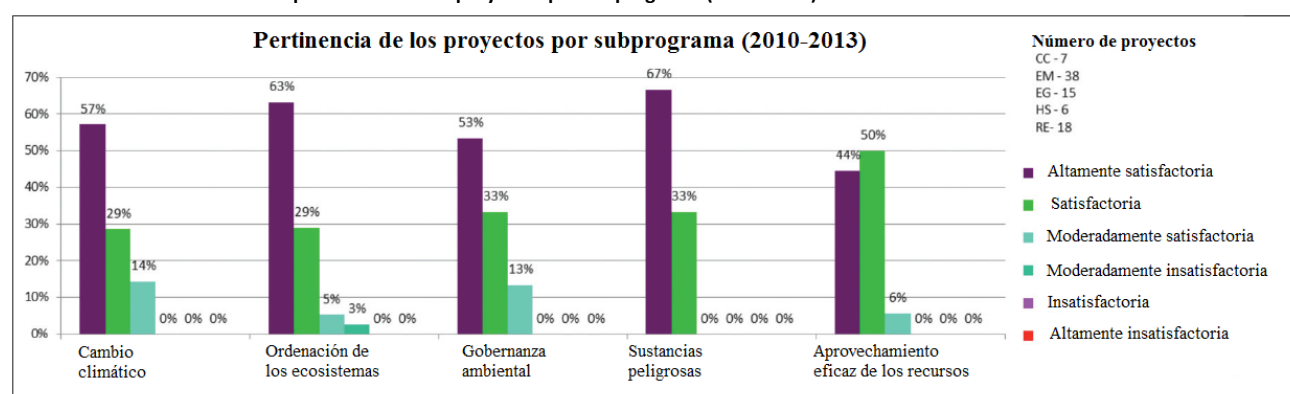


Gráfico 3: Evaluación de la pertinencia de los proyectos por subprograma (2010–2013)



234. El éxito de los proyectos se basó en la determinación de las necesidades de los países participantes y los asociados locales, y en su vínculo directo con los convenios internacionales vigentes, así como con las políticas y la legislación nacionales. Un ejemplo de ello es el proyecto “*Integración de la gestión de las cuencas hidrográficas y las zonas costeras en los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe*”¹⁶, cuyo éxito (los resultados generales fueron calificados altamente satisfactorios) tuvo que ver en lo fundamental con la pertinencia del proyecto en lo referente a las necesidades nacionales y regionales. Todos los interesados y los asociados en la ejecución del proyecto en la región tuvieron muy presente la importancia fundamental de los servicios ambientales sostenibles que brindan las cuencas hidrográficas y las zonas costeras que el proyecto estaba tratando de promover. Este reconocimiento compartido fue el fundamento del compromiso que redundó en los extraordinarios logros del proyecto.

Lección # 1. La pertinencia del proyecto se pone de relieve cuando los acuerdos institucionales tienen como fundamento las redes y los procesos de colaboración existentes y cuando, de resultas de esto, la mayoría de las actividades del proyecto están en consonancia con los mandatos y los objetivos institucionales (y los apoyan). Esto es decisivo para la inserción del proyecto a nivel de país y para asegurar la coherencia con los procesos en marcha. También se refleja en los resultados, el compromiso y el sentido de propiedad desplegados por las instituciones nacionales asociadas y en las contribuciones a la cofinanciación que se pueden recaudar (evaluación final, *Reducción de la escorrenría de plaguicidas en el Mar Caribe*)¹⁷.

¹⁶ Evaluación final del proyecto GF/6030-05-01 GFL/2324-2731-4834 *Integración de la gestión de las cuencas hidrográficas y las zonas costeras en los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe*, mayo de 2012.

¹⁷ Evaluación final del proyecto PNUMA-FMAM GFL/QGL-2328-2760-4880 “*Reducción de la escorrenría de plaguicidas en el Mar Caribe* – FMAM 1248, febrero de 2013.

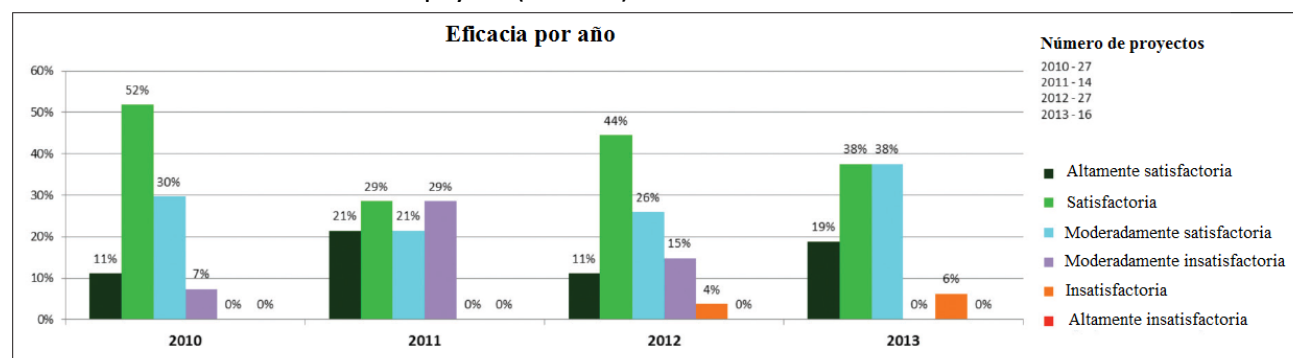
Lección # 2. Las prioridades determinadas por los interesados, un marco común de orientación sobre buenas prácticas y la existencia de un intercambio de experiencias entre homólogos son algunos de los elementos que contribuyen a realzar la importancia de los proyectos. Desde el principio mismo, es necesario interactuar con los organismos o los representantes apropiados para asegurar que las intervenciones y los objetivos propuestos en el proyecto estén impulsados por la demanda y de que los responsables de formular políticas participen¹⁸.

Lección # 3. Los proyectos representan el mecanismo principal para la consecución de los logros previstos, definidos en la estrategia de mediano plazo del PNUMA, y como tales son una dimensión fundamental para lograr la gestión basada en los resultados. El fortalecimiento del proceso de alineación de la cartera de proyectos con el marco de resultados de la estrategia de mediano plazo impulsa el logro de los resultados de más alto nivel deseados¹⁹.

Eficacia

235. La eficacia es el grado en que se han alcanzado los resultados directos. El método de evaluación obligó a formular la teoría del cambio (o teoría del programa) del proyecto que describe las rutas causales que van desde los productos de los proyectos (bienes y servicios prestados por el proyecto) pasando por los resultados (capacidad y cambios en el comportamiento resultantes del uso de los productos) hasta los impactos (cambios a más largo plazo en los beneficios ambientales y las condiciones de vida), los factores externos que afectan el logro de resultados e impactos y las funciones de los principales interesados en los procesos de cambio a diferentes niveles de resultados.
236. Como se indica en el gráfico 4 que figura a continuación, el porcentaje de proyectos evaluados que obtuvieron la calificación de S o mejor en relación con la eficacia fue del 56% durante 2012–2013. A nivel de programas, 100% de los proyectos sobre sustancias peligrosas fueron calificados como satisfactorios durante todo el período de la estrategia de mediano plazo, y la mitad de ellos fueron AS en cuanto al logro de sus objetivos. Sin embargo, una proporción bastante grande de proyectos sobre gobernanza ambiental y cambio climático fue calificada insatisfactorio respecto de este parámetro durante el mismo período (20% y 28% respectivamente). Dos de los proyectos evaluados en el bienio 2012–2013 fueron calificados insatisfactorio en cuanto a eficacia (uno de los proyectos en 2012 debido a serias demoras en el desembolso de los fondos y en las principales disposiciones relativas a la ejecución²⁰, y el otro en 2013 debido a problemas en el diseño de uno de los instrumentos de adopción de decisiones empleados en el proyecto²¹). No se evaluaron proyectos que formaran parte del subprograma sobre desastres y conflictos. En los gráficos 4 y 5 se incluyen proyectos del FMAM; en el gráfico 5 los proyectos del FMAM se han calificado por subprograma del PNUMA.

Gráfico 4: Evaluación de la eficacia de los proyectos (2010–2013)



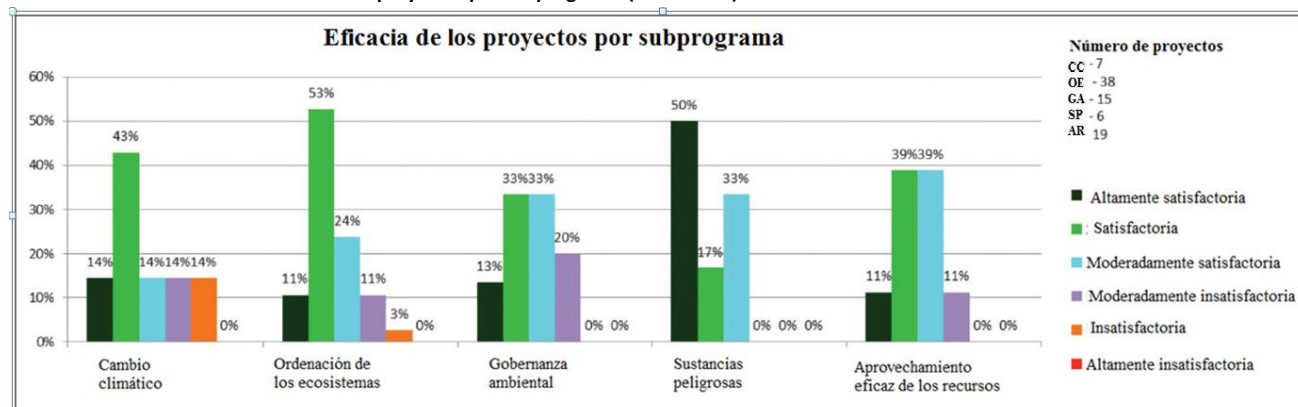
¹⁸ Lección general extraída de diversos informes de evaluación.

¹⁹ Evaluación de mitad de período de la Estrategia de mediano plazo del PNUMA (2010–2013), febrero de 2013.

²⁰ Evaluación de mitad de período del proyecto GF/4010–07–06 (4987) GFL/2328–2732–4987 “Demostración y asimilación de las mejores prácticas y de tecnologías para la reducción de los efectos de origen terrestre causados por el turismo en las costas”, abril de 2012.

²¹ Evaluación final del proyecto CC/3010–09–07 (4A56) “Análisis económico de las opciones de adaptación”, septiembre de 2013.

Gráfico 5: Evaluación de la eficacia de los proyectos por subprograma (2010–2013)



237. En la mayoría de los proyectos calificados altamente satisfactorios en cuanto a eficacia, se proponían objetivos realistas, una dirección estratégica firme desde la etapa inicial con claras estrategias y mecanismos de seguimiento, métodos acertados de ejecución y gestión adaptativa, así como una predisposición a aprender de las experiencias y a reproducirlas. Ejemplo de ello es el proyecto “Beneficios del carbono: elaboración de modelos, medición y seguimiento”²², en que el éxito en el logro de productos y resultados previstos fue atribuido en parte a la participación y al compromiso activo de los países anfitriones de presentar sus observaciones sobre el diseño de proyectos por conducto de un comité directivo científico, al fortalecimiento de la capacidad y el conocimiento de los interesados locales, a la simplificación de los procedimientos y las directrices sobre seguimiento de manera de ponerlas funcionalmente a la altura de las necesidades de los ignoros en métodos e instrumentos de absorción del carbono y extraer experiencias (tanto sustantivas como orientadas a los procesos) que puedan reproducirse en otras iniciativas análogas y demostrar su gran pertinencia para las políticas del FMAM y el PNUMA. No obstante, cabe señalar que, en el caso de este proyecto y de varios otros sumamente eficaces, se observó una tendencia a impulsar los objetivos a un bajo nivel.
238. El examen de algunos de los proyectos que obtuvieron muy baja calificación en cuanto a eficacia puso de manifiesto su tendencia a la falta de claridad en la estrategia del proyecto o el marco lógico o ambos, y a experimentar demoras en la ejecución, mientras que los procesos de administración financiera y desembolso dejaron mucho que desear.

Lección # 4. El logro de las metas y los objetivos del proyecto no debería dejarse al azar. La comunicación constante entre todos los asociados que participan en la ejecución de los proyectos es fundamental, sobre todo cuando se trata de un gran número de asociados en una multitud de países y lugares, y cuando sus productos respectivos han de contribuir a un objetivo generalizable. Todas las partes interesadas deben compartir el mismo parecer en cuanto a las expectativas y las modalidades para lograrlas²³.

Lección # 5. Los proyectos destinados a prestar apoyo a las políticas y a la planificación, que estén bien integrados en programas más grandes que estén impulsados por los países y cuenten con recursos suficientes, con frecuencia logran un mayor grado de éxito. Los esfuerzos por lograr algún tipo de cambio en la política de un país deberían inscribirse en programas o proyectos a más largo plazo, en los que el nivel apropiado de interesados y de responsables de formular políticas participe en un diálogo continuo²⁴.

Probabilidad de lograr impactos

239. Para evaluar la **probabilidad de lograr impactos**, en las evaluaciones de proyectos del PNUMA se aplica un enfoque basado en el examen de los resultados en relación con los efectos. Partiendo de la teoría del cambio del proyecto y la evaluación de la eficacia, el método de examen de los resultados

²² Evaluación final del proyecto “Ordenación sostenible de los bosques: proyecto sobre beneficios del carbono: elaboración de modelos, medición y seguimiento”, septiembre de 2013.

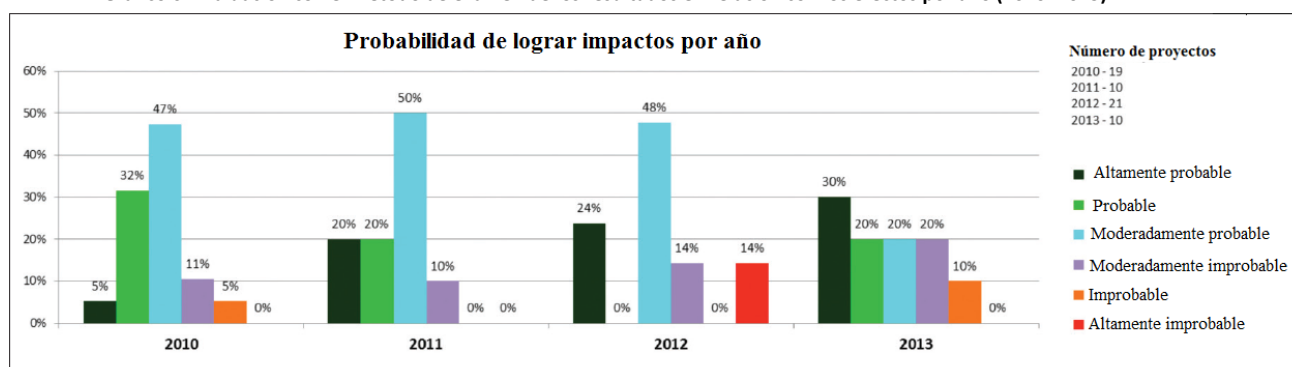
²³ Evaluación final del proyecto PNUMA/FMAM “Resiliencia de las costas al cambio climático: elaboración de un método generalizable para evaluar la vulnerabilidad y la adaptación de los manglares y los ecosistemas conexos”, junio de 2013.

²⁴ Evaluación final del proyecto GF/3010-06-17 (4956) Integración de la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático en la planificación y aplicación de políticas de desarrollo sostenible en África oriental y meridional, agosto de 2012.

en relación con los efectos se usa para determinar hasta qué punto es probable que un proyecto contribuya al logro de cambios ulteriores ('estados intermedios'), lo que redundará, en última instancia, en el impacto deseado. La evaluación basada en el examen de los resultados en relación con los efectos examina hasta qué punto se encuentran presentes los factores de impulso necesarios (factores externos dentro de la esfera de influencia del proyecto) y si los supuestos (factores externos ajenos a la influencia del proyecto) demuestran su validez; además determina la capacidad actual y la motivación de los interesados para seguir adelante con lo que hace falta para lograr ese impacto. Pese a que, en general, se reconoce que los progresos logrados en la consecución de los beneficios ambientales globales previstos (impacto) solo suelen ser perceptibles a más largo plazo y no se materializarán necesariamente mientras se ejecute el proyecto, cuando se lleva a término el análisis basado en el método de examen de los resultados en relación con los efectos se puede determinar la probabilidad de que un proyecto contribuya de manera comprobable a ese impacto.

240. De ahí que sea probable que las determinaciones más recientes de la probabilidad de lograr impactos, extraídas de las evaluaciones, representen mejor las tendencias a más largo plazo en la ejecución de proyectos en relación con este criterio.
241. En el gráfico 6 se evidencia una menor probabilidad de lograr impactos en los dos bienios más recientes, en que el 70% de los proyectos fue calificado de satisfactorio en 2013, una disminución respecto del 90% que obtuvo esa calificación en 2011. Cabe atribuir esta observación al hecho de que en 2012, la Oficina de Evaluación estaba aplicando sistemáticamente la teoría del cambio y los métodos de examen de los resultados en relación con los efectos en las evaluaciones de proyectos, lo que aumentó la objetividad de la evaluación de la probabilidad de lograr impactos. De ahí que sea probable que las determinaciones más recientes de la probabilidad de lograr impactos, extraídas de las evaluaciones, representen mejor las tendencias a más largo plazo en la ejecución de proyectos en relación con este criterio.

Gráfico 6: Evaluación con el método de examen de los resultados en relación con los efectos por año (2010–2013)



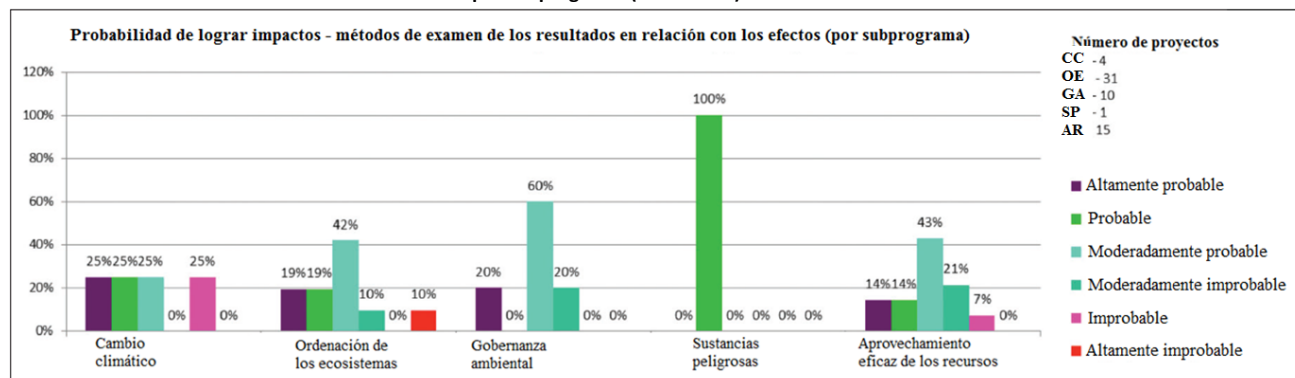
242. En el gráfico 7 se indica cómo, durante el período 2010–2013, la proporción de proyectos considerados de moderadamente a altamente improbable que lograsen impactos varió entre 20% y 28% (sin considerar el subprograma sobre sustancias peligrosas²⁵). Menos de la mitad de los proyectos del FMAM (34%) y no financiados por el FMAM (39%) evaluados fueron calificados de 'altamente probable' a 'probable' en cuanto al logro del impacto.
243. En los proyectos que tuvieron éxito se integraron medidas cuya finalidad era hacer avanzar los resultados de los proyectos hacia los estados intermedios incorporando sus actividades en proyectos y programas, entre otros, de los gobiernos, las ONG, los donantes bilaterales, las organizaciones regionales e internacionales correspondientes, que se estuviesen ejecutando o cuya ejecución se hubiese previsto. Un buen ejemplo de probabilidad de lograr impactos es el proyecto "Resiliencia de las costas al cambio climático: elaboración de un método generalizable para determinar la vulnerabilidad y adaptación de los manglares y los ecosistemas conexos"²⁶. El equipo del proyecto

²⁵ En el subprograma sobre sustancias peligrosas, se calificó la probabilidad de lograr impactos de un solo proyecto.

²⁶ Evaluación final del proyecto PNUMA/FMAM "Resiliencia de las costas al cambio climático: elaboración de un método generalizable para evaluar la vulnerabilidad y la adaptación de los manglares y los ecosistemas conexos", junio de 2013.

logró crear una capacidad considerable y sensibilizar a una gran parte de los interesados a todos los niveles en los países donde se ejecutaba el proyecto y fuera de ellos preparando directrices, que anteriormente no existían, para la evaluación de la vulnerabilidad y la adaptación de los ecosistemas de manglares. El impulso para lograr el impacto se hizo evidente en las medidas cuya finalidad era hacer avanzar los resultados de los proyectos hacia estados intermedios, de la misma manera que la finalidad de estas directrices era su incorporación en proyectos y programas en marcha y previstos (un proceso continuo) para la evaluación de la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático en el período posterior al proyecto.

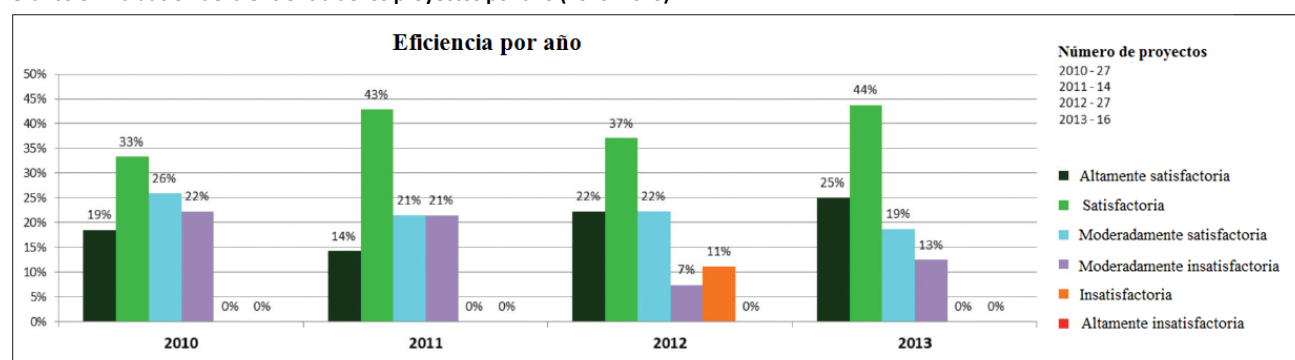
Gráfico 7: Probabilidad de evaluación de los efectos por subprograma (2010–2013)



Eficiencia

244. Esta evaluación se lleva a cabo para determinar la eficiencia de un proyecto en cuanto a su relación costo-eficacia y la puntualidad de la ejecución, que llevan un proyecto a buen término dentro de los límites del presupuesto y los plazos programados. Se presta especial atención a los esfuerzos que realizan los equipos de proyectos para aprovechar los recursos preexistentes y las complementariedades con otras iniciativas para aumentar la eficiencia de los proyectos.
245. En relación con este criterio, se ha registrado un incremento gradual en el porcentaje de proyectos calificados satisfactorio o superior entre 2010 y 2013, como se observa en el gráfico 8 (de 52% en 2010 hasta 69% en 2013) y una reducción correspondiente en los proyectos que sean calificados en la categoría de insatisfactorio.

Gráfico 8: Evaluación de la eficiencia de los proyectos por año (2010–2013)

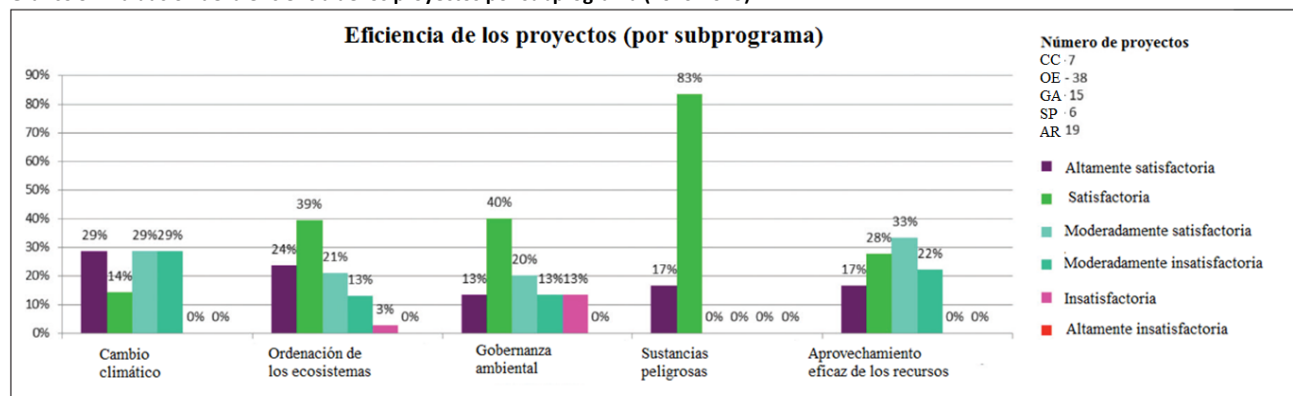


246. A nivel de subprogramas, los mejores resultados en cuanto a eficiencia se lograron en sustancias peligrosas y ordenación de los ecosistemas, que obtuvieron calificación de S o mejor en 100% y 63% de los proyectos respectivamente (véase la figura 9)
247. Los proyectos calificados en la categoría de satisfactorio en relación con este criterio presentaron algunas características comunes, entre ellas, un alto grado de compromiso de los gobiernos participantes encargados de la ejecución de los proyectos; una dedicación excepcional de los interesados locales y del personal de ejecución; capacidad adaptativa de los equipos de proyectos para responder al cambio en las circunstancias y prestar constante apoyo técnico y de gestión; un alto grado de transparencia en la gestión de los recursos financieros, conocimientos especializados, competencias y experiencia previa en la gestión de proyectos internacionales, buen nivel de conocimientos y

organización de los procedimientos de licitación y de los procesos de contratación de asociados en los proyectos.

248. El **gráfico 9**). Los proyectos no financiados por el FMAM registraron un porcentaje superior entre los proyectos que lograron calificación de S o mejor en cuanto a eficiencia (75% de los proyectos no financiados por el FMAM y 51% de los proyectos financiados por el FMAM).

Gráfico 9: Evaluación de la eficiencia de los proyectos por subprograma (2010-2013)



249. La eficiencia se vio afectada en gran medida por factores que causaron demoras o un incremento en los costos, como deficiencias en la concepción de proyectos con múltiples actividades u objetivos poco definidos o demasiado ambiciosos, que a duras penas se podían lograr dadas las condiciones existentes, limitaciones de la capacidad; dependencia excesiva de consultores internacionales (cuyo costo es, por regla general, más alto que el de los consultores nacionales); incumplimientos con los mecanismos de presentación de informes, que dieron lugar a retrasos en el desembolso de los pagos; elevadas tasas de rotación del personal en las instituciones asociadas; cambios en los acuerdos de cofinanciación; y falta de financiación para actividades de proyectos que son fundamentales para lograr el objetivo del proyecto.

Lección # 6. *Aprovechar estructuras existentes sólidamente establecidas. Cuando solo se dispone de recursos financieros limitados tiene suma importancia llevar a cabo las actividades de los proyectos por medio de las estructuras institucionales existentes que estén directamente involucradas en las actividades previstas en la intervención del proyecto o que hayan sentado bases firmes en las deliberaciones sobre políticas a largo plazo a nivel regional o de países. De esta manera, el proyecto puede aprovechar los procesos normativos y de apoyo en materia de organización que ya estén en marcha. (proyecto MTE, Transformación del mercado mundial para una iluminación eficiente)²⁷.*

Lección # 7. *Una red subregional de centros de excelencia puede demostrar una gran eficacia en materia de creación de capacidad y respaldo técnico a los procesos mundiales. Dicha red debe reunir a las instituciones que ya tienen un ámbito subregional (o regional) y realizan experimentos en la materia o el proceso pertinentes²⁸.*

C. Sostenibilidad y función catalizadora de los proyectos

Sostenibilidad de los resultados de los proyectos

250. En este contexto se entiende por sostenibilidad la probabilidad de que se mantengan los resultados y los impactos derivados de los proyectos después de haber cesado la financiación y la asistencia a los proyectos. Se tomaron en consideración cuatro aspectos que podían afectar a la sostenibilidad, a saber: i) financiero; ii) sociopolítico; iii) marco institucional y gobernanza; y iv) ambiental.
251. En el gráfico 10 que figura a continuación se muestra la probabilidad de que los proyectos mantengan los resultados previstos, como se evidenció en las evaluaciones concluidas entre 2010 y 2013. En general, en 2013 se registró el mayor porcentaje de proyectos calificados como altamente probables (AP) de mantener los resultados del proyecto (13%), sin embargo, también se registró el mayor porcentaje de proyectos con poca probabilidad de mantener los resultados (38% calificados de

²⁷ Evaluación de mitad de período del proyecto (3457) Transformación del mercado mundial para una iluminación eficiente (iniciativa en.lighten), 2013.

²⁸ Evaluación de mitad de período del proyecto "Creación de una red sostenible de zonas marinas nacionales protegidas – Bahamas", septiembre de 2012.

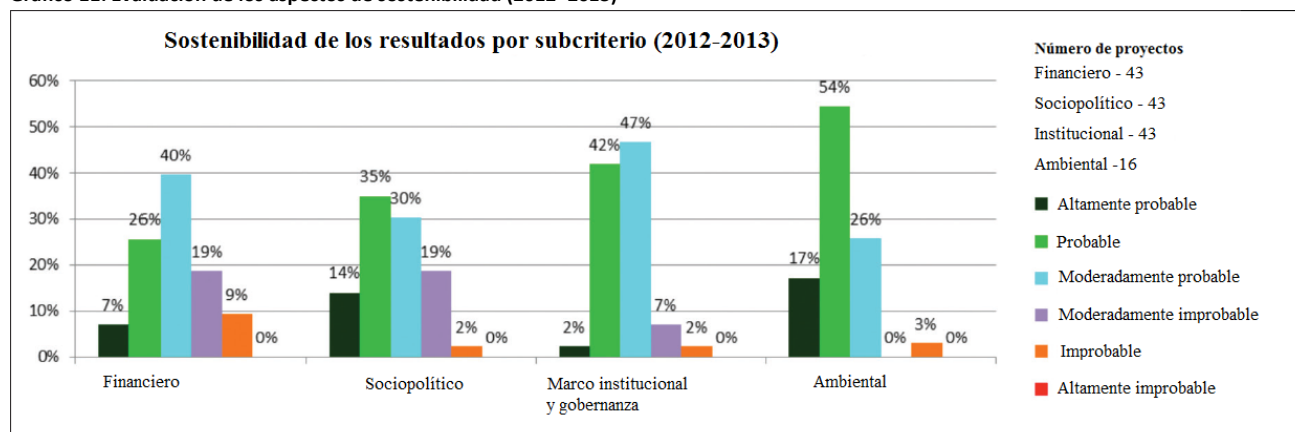
altamente improbable). Se observa un aumento en el porcentaje de proyectos calificados en la categoría 'improbable' en relación con la 'sostenibilidad de los resultados del proyecto' durante esos cuatro años. Pese a que, al menos parcialmente, cabría atribuir estos resultados al rigor con que se está evaluando la sostenibilidad de los proyectos con el método de la teoría del cambio y el examen de los resultados en relación con los efectos, no deja de ser un indicio de que en el futuro habrá que prestar más atención a los resultados del proyecto en cuanto a sostenibilidad.

Gráfico 10: Evaluación general de la sostenibilidad de los resultados de los proyectos por año



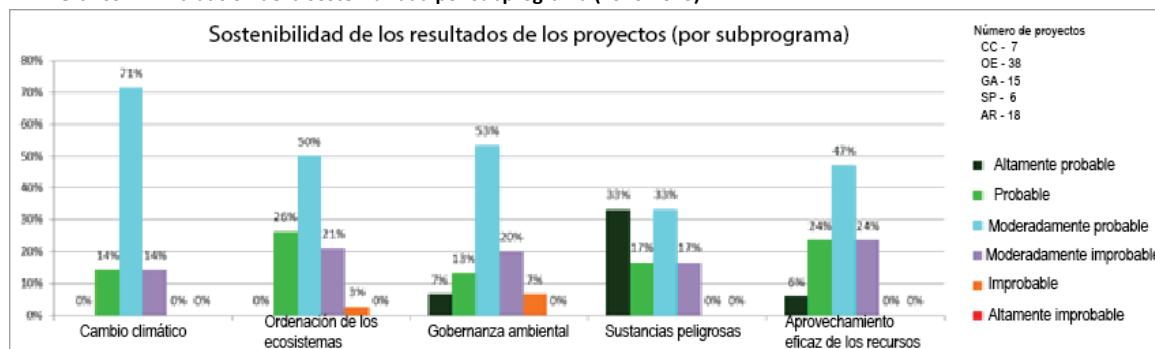
252. Como se observa en el gráfico 11, en el bienio 2012–2013, cerca de 91% de los proyectos evaluados recibieron calificación de altamente a moderadamente probable de ser sostenibles desde el punto de vista institucional. Un menor número de proyectos recibió la misma calificación en la sostenibilidad sociopolítica y financiera de los resultados de los proyectos, alrededor del 79% y 73% de los proyectos respectivamente. La sostenibilidad ambiental de los proyectos recibió la más alta calificación con 97% de los proyectos considerados sostenibles en relación con este parámetro.

Gráfico 11: Evaluación de los aspectos de sostenibilidad (2012–2013)



253. Una ojeada a la sostenibilidad de los proyectos por subprograma (véase el gráfico 12) revela que de los proyectos que fueron evaluados entre 2010 y 2013, hasta un 50% de los que se centraron en 'Sustancias y desechos peligrosos' fueron calificados de probable o altamente probable de sostener sus resultados previstos, mientras que la cifra más baja (14%) de proyectos que fueron calificados en esta categoría correspondió a los de "Cambio climático".

Gráfico 12: Evaluación de la sostenibilidad por subprograma (2010-2013)



Sostenibilidad financiera

254. Este criterio obliga a medir el grado en que los resultados del proyecto y sus consiguientes efectos dependen de un apoyo financiero ininterrumpido. Los resultados obtenidos en 2012–2013 fueron muy parecidos a los del bienio anterior (2010–2011), los proyectos que se consideraron con más probabilidades de ser sostenibles desde el punto de vista financiero contaron con recursos asignados suficientes y constantes (por ejemplo, de los gobiernos, los asociados para el desarrollo, los donantes, los programas, etc.) para seguir difundiendo sus resultados (servicios, productos, instrumentos, estructuras, etc.) y las actividades de seguimiento incluso después de concluido el proyecto o la longevidad de los resultados no dependió de la disponibilidad constante de recursos financieros (por ejemplo un cambio en las disposiciones del marco reglamentario que ya existía).
255. El éxito más sonado se logró en proyectos cuyos productos fueron el resultado de una gran demanda y cuya evolución respondió a necesidades especificadas. Por ejemplo, en el proyecto “*Planificación e implementación participativas de la gestión de humedales intermareales de Shantou (China)*”²⁹, se considera probable la financiación ininterrumpida en apoyo de los resultados del proyecto por sus valores prácticos y utilitarios (por ejemplo, la silvoacuicultura para proteger las costas), sin embargo, queda por ver si este tipo de apoyo financiero puede movilizarse para buscar solución a cuestiones presuntamente impopulares (por ejemplo, la conservación de las marismas de agua salada) que no suelen atraer apoyo financiero.
256. También se hizo evidente que la sostenibilidad financiera guarda una estrecha relación con la voluntad política a nivel nacional y entre los países donantes, ya que esto ayuda a aumentar la probabilidad de financiación estable y previsible. Dicho esto, cuando los planes de ejecución son demasiado ambiciosos y faltan los medios para ponerlos en práctica, aunque haya buena voluntad, es imposible lograr la sostenibilidad financiera de los resultados del proyecto.

Lección # 8. El establecimiento de mecanismos de financiación sostenibles requiere un entorno económico, fiscal y político favorable. Una participación más directa y pronta de los ministerios de economía y finanzas, así como de los órganos legislativos nacionales, en el diseño del proyecto y sus actividades de implementación podría fortalecer la sostenibilidad del proyecto y ayudar a alcanzar sus objetivos programados³⁰.

Lección # 9. El establecimiento de mecanismos de financiación sostenibles requiere un entorno económico, fiscal y político favorable. Una participación más directa y pronta de los ministerios de economía y finanzas, así como de los órganos legislativos nacionales, en el diseño del proyecto y sus actividades de implementación podría fortalecer la sostenibilidad del proyecto y ayudar a alcanzar sus objetivos programados³¹.

Lección # 10. Cuando no se logra establecer una estrategia de salida del proyecto se crean falsas expectativas entre algunos interesados de que los beneficios del proyecto y el apoyo [financiero] se mantendrán, y esto puede afectar la reputación de los organismos donantes y otras entidades contribuyentes³².

Sostenibilidad sociopolítica

257. En la sostenibilidad sociopolítica se considera hasta qué punto los resultados de los proyectos y los progresos en el logro de los impactos dependen del compromiso y las acciones de los interesados, el grado de responsabilidad por el proyecto requerido para garantizar que se mantengan los resultados y un nivel adecuado de conocimientos, interés e incentivos entre el público y los interesados en apoyo de los objetivos a largo plazo. Los proyectos que obtuvieron una calificación positiva en relación con este parámetro registraron una participación suficiente de los principales interesados en los procesos de adopción de decisiones, crearon un foro esencial para el análisis de asuntos de su interés y pudieron

²⁹ Evaluación final del proyecto GF/3010-07-03 (4985) *Planificación e implementación participativas de la gestión de los humedales intermareales, Guangdong (China)*, marzo de 2012.

³⁰ Evaluación final del proyecto PNUMA/FMAM GF/1030-04-02 (4773) *ECORA: un método de gestión integrada de los ecosistemas para conservar la diversidad biológica y reducir al mínimo la fragmentación del hábitat en tres zonas modelo seleccionadas en el Ártico ruso*, septiembre de 2012.

³¹ Evaluación final del proyecto GF/3010-05-12 (4865) *Apoyo a la Aplicación del Plan Regional de Acción Ambiental en Asia Central (REAP)*, septiembre 2012.

³² Evaluación final del proyecto GF/1030-05-03 (4900) “*Conservación de la diversidad biológica del páramo en los Andes septentrionales y centrales*” GFL-2328-2714-4900, junio de 2012.

lograr la incorporación de un mayor número de actores claves. Un claro ejemplo fue el proyecto del FMAM: “*Ecologización de la industria del té en África oriental*”, en el que, desde el punto de vista sociopolítico, el grado de conciencia de los interesados acerca de las ventajas (reducción de los costos, reducción de los efectos negativos para el medio ambiente, mayor fiabilidad) aumentó como resultado de los esfuerzos de los equipos del proyecto para sensibilizarlos, comprometerlos y crear incentivos.

Lección # 11. La sostenibilidad sociopolítica aumenta cuando los asociados principales son seleccionados de entre un sector en el que se han creado sinergias con las actividades del proyecto y de esa manera se garantiza que sean los asociados idóneos para el proyecto³³.

Lección # 12. Una mayor participación de la sociedad civil en los proyectos aumenta las perspectivas de sostenibilidad sociopolítica de los resultados del proyecto, aunque esto depende de la índole de la participación. Cuando no se interactúa con las organizaciones de base y los grupos e iniciativas comunitarios, los proyectos pueden perder la oportunidad de proporcionar a estos grupos un "asiento a la mesa", donde podrían ejercer una influencia palpable exigiendo responsabilidades a quienes han adoptado decisiones y protegiendo la sostenibilidad*.

Marco institucional y gobernanza

258. Las evaluaciones de este criterio determinan la probabilidad de que los resultados de un proyecto se sustenten en los marcos institucionales y jurídicos, las políticas, los órganos rectores y los procesos existentes. Las evaluaciones revelaron que la selección de los asociados nacionales e internacionales con funciones y experiencias complementarias fue un factor decisivo para impulsar la sostenibilidad institucional. Los proyectos con una mayor probabilidad de éxito en relación con este criterio habían llevado a cabo actividades por medio de las estructuras institucionales existentes que se asentaban en una política a largo plazo en el plano regional o nacional o tenían una visibilidad de alto nivel.
259. Otro factor que contribuyó a la sostenibilidad institucional se puso de manifiesto en los proyectos que generaron “capital social” mediante las colaboraciones y las conexiones en red creadas y en los que se observaron buenas perspectivas de consolidación institucional y transferencia de conocimientos especializados que amortiguaron el efecto cuando las personas se jubilaban o se iban a trabajar en otras especialidades. En el proyecto “Creación de capacidades nacionales para los indicadores y la presentación de informes sobre diversidad biológica en África meridional y oriental”³⁴, los participantes en cada uno de los países del proyecto formaron equipos nacionales o grupos de tareas para llevar adelante la labor y al menos algunos de ellos se han mantenido como foros de intercambio de experiencias y apoyo mutuo.

Lección # 13. Las relaciones institucionales serán decisivas para el éxito o el fracaso de cualquier proyecto, que esté funcionando a escala sistémica, y en particular en entornos transitorios. En lugar de dirigir el proceso, el proyecto inevitablemente tiene que ir adaptándose a los distintos cambios mientras se está ejecutando. Es importante cuando comienza un proyecto evaluar las capacidades de las instituciones, la índole dinámica de las relaciones entre los diversos actores y la manera en que interactúan con otros interesados claves³⁵.

Lección # 14. Planificación de la sucesión: para que se mantengan los resultados de los proyectos tras su conclusión, es fundamental seleccionar a los asociados del proyecto que se comprometerán y ocuparán posiciones claves para efectuar cambios permanentes en sus propios países. La selección y sólida creación [de la capacidad] de los asociados y las personas correctas que ejecutarán el proyecto es fundamental para establecer relaciones de larga duración y para que asuman la responsabilidad por los resultados³⁶.

Lección # 15. Cuando se trabaja con organizaciones gubernamentales y, sobre todo, cuando su apoyo al proyecto no parece estar totalmente asegurado, se debe preparar un memorando de entendimiento para fortalecer la relación entre el

³³ Evaluación final del proyecto GF/2328-2721-4981 *Ecologización de la industria del té en África oriental*, 2013.

³⁴ Evaluación final del proyecto ROA-2648-1571-2611 *Creación de capacidad nacional en relación con los indicadores y la presentación de informes sobre la diversidad biológica en África meridional y oriental*, abril de 2012.

³⁵ Evaluación final del proyecto GF/3010-05-12 (4865) *Apoyo a la ejecución del Plan de acción regional para el medio ambiente en Asia Central*, septiembre de 2012.

³⁶ Lección extraída de diversos informes de evaluación

equipo del proyecto y las respectivas administraciones nacionales. Sobre la base de ese memorando de entendimiento, sería más fácil transferir los resultados del proyecto a nivel gubernamental³⁷.

³⁷ Evaluación final del proyecto CP/4040-09-02 (3743) - Mejora para la instalación de tecnologías de energías renovables en el Brasil, China y Sudáfrica, marzo de 2012.

Sostenibilidad ambiental

260. En la sostenibilidad ambiental se evalúan los factores ambientales, sean los externos al proyecto como los causados por el proyecto, que podrían poner en precario el flujo de resultados de los proyectos en el futuro. Este aspecto de la sostenibilidad cobra máxima importancia cuando se llevan a cabo acciones directas ‘sobre el terreno’, sin embargo, a menudo es uno de los aspectos menos conocidos debido a que los procesos para alcanzar resultados del más alto nivel no suelen tener lugar a nivel de intervenciones ‘sobre el terreno’.
261. En el bienio 2012–2013, cerca de 97% de los proyectos evaluados recibieron calificación de altamente probable a moderadamente probable, ya que no hacían frente a amenazas ambientales para la sostenibilidad de los resultados ni las causaban. La mayoría de las amenazas ambientales a la sostenibilidad de los beneficios del proyecto no dimanaban de los proyectos mismos sino de factores externos como las actividades socioeconómicas y las modalidades de desarrollo mundial. Por ejemplo, el cambio climático mundial causado por la actividad humana constituye una amenaza ambiental a la sostenibilidad de los beneficios de un gran número de proyectos sobre diversidad biológica. A la vez, la importante función que pueden desempeñar los ecosistemas en la reducción de los efectos del cambio climático debería recibir más atención de los gobiernos y las comunidades locales. Prueba de ello es el proyecto “*Conservación de la diversidad biológica del páramo en los Andes septentrionales y centrales*”³⁸: son más las personas que entienden ahora que el páramo es un importante mecanismo de defensa contra las sequías e inundaciones que azotan la región andina e insisten en que sus gobiernos desplieguen un mayor esfuerzo para poner freno a las actividades perniciosas a fin de proteger sus fuentes de abastecimiento de agua; esto ocurre a pesar de que siguen existiendo amenazas para el ecosistema del páramo debido a la expansión incontrolada de la minería, la agricultura invasiva, los proyectos de infraestructura pública y privada, la quema indiscriminada, el pastoreo excesivo y la caza furtiva que tienen resultados desastrosos para la diversidad biológica de la zona.

D. Función catalizadora y reproducibilidad

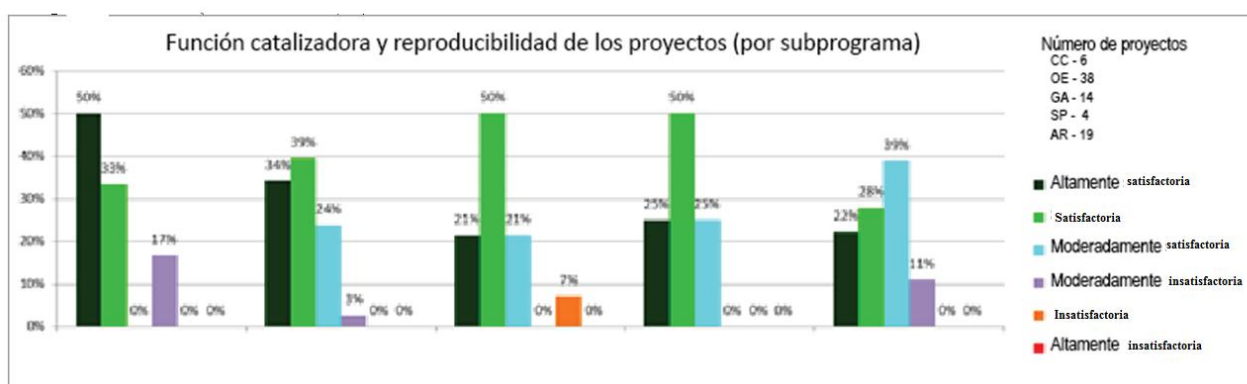
262. La función catalizadora del PNUMA quedó plasmada en su enfoque de la creación de un entorno propicio y la inversión en actividades piloto innovadoras que demuestran la manera en que los nuevos métodos pueden funcionar. En este contexto se entiende por reproducibilidad el efecto de una intervención a partir de la cual se pueden repetir las experiencias y aplicar o ampliar las lecciones en diferentes zonas geográficas (las experiencias se reiteran y las lecciones se aplican en la misma zona geográfica pero en mayor escala y con financiación de otras fuentes). En las evaluaciones de los proyectos se toma en consideración el criterio adoptado por el proyecto para promover la reproducibilidad o el grado en que esa reproducibilidad o ampliación real ha ocurrido ya (o probablemente ocurra en el futuro cercano).
263. De los proyectos que fueron evaluados en relación con este criterio, una media de 92% fue calificado de satisfactorio en diverso grado por su función catalizadora y la reproducibilidad de las lecciones y experiencias (véase el gráfico 13). A nivel de programas, el cambio climático registró el porcentaje más alto de proyectos que lograron calificación de satisfactorio o superior en relación con este criterio (83%), mientras que el aprovechamiento eficaz de los recursos registró el porcentaje más bajo de proyectos (50%) con tal calificación (véase el gráfico 14).

³⁸ Evaluación final del proyecto GF/1030-05-03 (4900) “*Conservación de la diversidad biológica del páramo en los Andes septentrionales y centrales*” GFL-2328-2714-4900, junio de 2012.

Gráfico 13: Evaluación de la función catalizadora y la reproducibilidad por año



Gráfico 14: Evaluación de la reproducibilidad y la función catalizadora de los proyectos en los subprogramas (2010–2013)



264. Se han extraído algunas lecciones y experiencias de los proyectos, que pueden fundamentar intervenciones análogas en otros países y zonas geográficas. Los proyectos que recibieron alta calificación por su función catalizadora fueron los que crearon “campeones” gracias a los representantes de las instituciones públicas o privadas a nivel local, que mantienen su compromiso y entusiasmo respecto del avance de los resultados de los proyectos. Los proyectos que tuvieron un desempeño relativamente bueno en este parámetro crearon también incentivos/desincentivos (sociales, económicos, basados en el mercado, competencias, etc.) para cambiar el comportamiento y las prácticas de los interesados vinculando los productos y resultados de los proyectos con instrumentos económicos y reguladores.
265. Con frecuencia la reproducibilidad de los proyectos se benefició de la experiencia, el intercambio y el aprendizaje horizontal (entre homólogos) entre proyectos y países. Las tecnologías y metodologías nuevas e innovadoras que fueron presentadas en proyectos de demostración o estudios piloto promovieron un mayor interés, más conocimiento y mejores técnicas. En algunos proyectos se determinó que la cooperación Sur-Sur era un factor importante que influía en la reproducibilidad de los proyectos. En el proyecto “Mejora para la instalación de tecnologías de energías renovables en el Brasil, China y Sudáfrica”³⁹, por ejemplo, no hubo suficiente cooperación Sur-Sur y se perdieron oportunidades de intercambiar información una vez que se hizo evidente que Sudáfrica pudo haber aprendido algo de la experiencia de China. Lamentablemente, esa cooperación no se estableció en el proyecto y posiblemente esto contribuyó además a la mala calificación obtenida en relación con la ‘participación de los interesados’, el ‘sentido de propiedad del país’ y la ‘sostenibilidad de los resultados del proyecto’ en general.

³⁹ Evaluación final del proyecto CP/4040-09-02 (3743) - Mejora para la instalación de tecnologías de energías renovables en el Brasil, China y Sudáfrica, marzo de 2012.

Lección # 16. Para influir en las decisiones no basta solo la existencia de conocimientos científicos y fundamentos económicos convincentes, se trata también del acceso, la autoridad y las relaciones. Los documentos de los proyectos tienen que comunicar con claridad la lógica del proyecto. El vínculo entre las actividades de los proyectos y el impacto deseado (a largo plazo) tal vez no sea obvio para todos los interesados, pero la razón de ser del proyecto debería al menos ser del conocimiento de quienes participan en su ejecución⁴⁰. La inclusión de los interesados en la etapa de planificación y el uso de la teoría del cambio en el diseño y la planificación de los proyectos no solo contribuirá a aclarar la lógica de la intervención del proyecto, sino que realzará también su asimilación y reproducibilidad.

Lección # 17. Si bien la demostración de los beneficios locales de determinado procedimiento normativo es un instrumento sumamente útil para promover un conocimiento rápido, no se deben pasar por alto los procesos y ciclos nacionales de formulación de políticas ni su duración. En muchos contextos, la demostración de los beneficios locales es, en realidad, insuficiente para impulsar con eficacia el proceso normativo⁴¹.

Lección # 18. En el diseño de las estrategias de ejecución del proyecto se tienen que tomar en consideración las variables culturales y socioeconómicas a fin de asegurar que sean aplicables en diferentes contextos nacionales y subnacionales. La diversidad de lugares donde se realizan demostraciones con procesos de ejecución asimétricos entre los países permite al proyecto validar prácticas idóneas para diferentes contextos socioeconómicos y ambientales y consolida el valor de demostración y el potencial de reproducibilidad del proyecto⁴².

E. Factores que afectan a la ejecución de los proyectos

Estado de preparación y diseño de los proyectos

266. En las evaluaciones se determinó si en los documentos de los proyectos se utilizó un lenguaje claro y realista que facilitó su ejecución eficaz y eficiente, si los objetivos y los componentes se formularon correctamente y si eran viables dentro de los límites de los plazos y los recursos asignados. En la evaluación se determinó también si las capacidades de las instituciones encargadas de la ejecución y las contrapartes se tomaron en consideración debidamente, si los acuerdos de colaboración quedaron adecuadamente definidos y si las disposiciones, funciones y responsabilidades en materia de gestión se determinaron debidamente antes de la ejecución de los proyectos.

Gráfico 15: Evaluación del estado de preparación y disponibilidad de los proyectos (2010–2013)

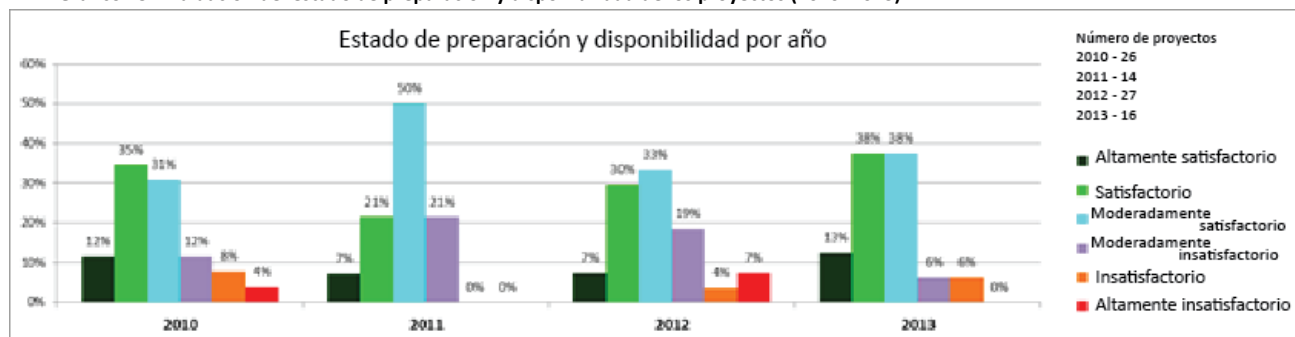
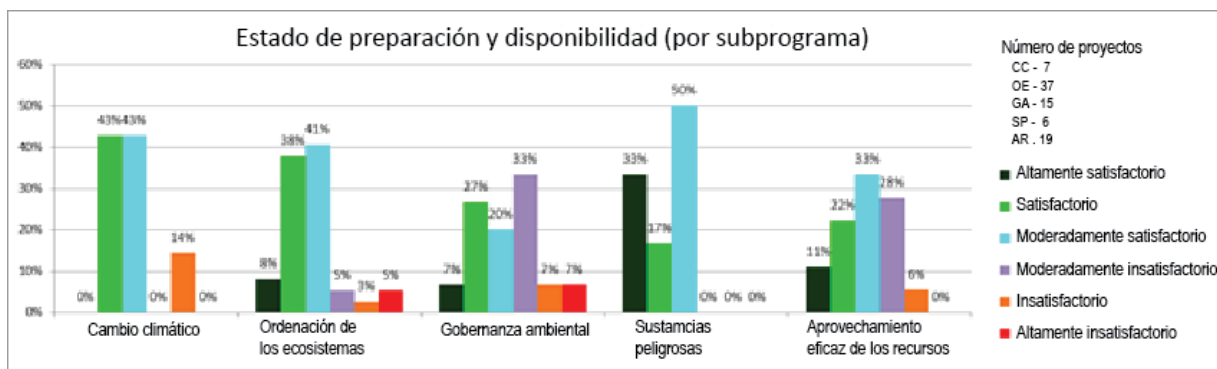


Gráfico 16: Evaluación del estado de preparación y la disponibilidad de los proyectos por subprograma

⁴⁰ Lección extraída de diversos informes de evaluación

⁴¹ Evaluación final del proyecto GF/3010-06-17 (4956) Integración de la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático en la planificación y aplicación de políticas de desarrollo sostenible en África oriental y meridional, agosto de 2012.

⁴² Evaluación final del proyecto PNUMA-FMAM GFL/QGL-2328-2760-4880 "Reducción de la escorrentía de plaguicidas en el Mar Caribe – GEF 1248, febrero de 2013.



267. Como se indica en el gráfico 15, la proporción de proyectos que recibieron calificación de satisfactorio o mejor en cuanto al estado de preparación y el diseño fluctuó entre 28% y 51%, indicio de que todavía queda mucho que hacer para mejorar la calidad en este ámbito. Por subprogramas (véase el gráfico 16), consideramos que se registró el más alto porcentaje de proyectos calificados S o superior (50% y 46% respectivamente) entre los proyectos relacionados con sustancias peligrosas y ordenación de los ecosistemas, mientras que los de gobernanza ambiental registraron el porcentaje más bajo (34% de los proyectos). Se determinó que en estado de preparación y diseño, los proyectos financiados por el FMAM obtuvieron resultados algo mejores, con 43% satisfactorios o mejor y solo 23% moderadamente improbable o menos frente a los proyectos no financiados por el FMAM, que registraron 37% y 25% respectivamente.
268. Los datos de la evaluación cotejados en relación con la ejecución de los proyectos indican que la mayoría de los proyectos que recibieron calificación de insatisfactorio o menos en cuanto a su estado de preparación y diseño, también dejaron mucho que desear en los siguientes parámetros: ‘método de ejecución’, ‘seguimiento y evaluación en general’ y ‘probabilidad de lograr impactos’ (la mayoría se calificó en las categorías moderadamente improbable a improbable). En algunos proyectos y, sobre todo, en actividades de demostración piloto, la falta de participación de los interesados en el diseño de los proyectos trajo consigo problemas en la ejecución más tarde. Los proyectos con un pobre resultado en relación con este criterio presentaron a menudo defectos en su marco lógico e incluían acuerdos de gestión complejos o inadecuados, que no se definieron adecuadamente ni se examinaron durante la etapa de examen de la propuesta.
269. Un buen ejemplo en el que un amplio proceso de consultas y reunión de información fue el fundamento del diseño de proyecto “*Conservación in situ de familias silvestres de cultivos mediante la mejora de la gestión y la aplicación sobre el terreno de la información*”⁴³, en el que se aplicó un método de adopción de decisiones a múltiples niveles, desde la actividad hasta el país y al nivel internacional. Esta estructura de ‘embudo’ creó muchas oportunidades para perfeccionar y alinear las actividades y mejorar su integración. En cambio, el diseño del proyecto “*Elaboración de un enfoque estratégico de las intervenciones en el mercado para las tecnologías basadas en la energía solar conectadas a la red (EMPower)*”⁴⁴ recibió calificación de insatisfactorio fundamentalmente porque no logró la participación de los principales interesados durante la formulación del proyecto. De haberlo hecho, se habría promovido una asociación con los interesados que realmente deseaban participar en el proyecto y aportar al fondo común. También se habría garantizado la elaboración de un diseño del proyecto más realista con resultados alcanzables.
270. En general, los factores que influyen en la obtención de mejores resultados en el diseño y la preparación de proyectos son: establecimiento de objetivos claros en un marco comprensible, con buenos indicadores que las personas puedan usar con facilidad para medir el éxito (o fracaso) de los proyectos; clara explicación de la cadena de objetivos, actividades y resultados; concertación de las necesidades prioritarias regionales con las prioridades estratégicas del PNUMA; adecuación asegurada de las intervenciones de los proyectos para tratar de eliminar obstáculos que solo se dan en

⁴³ Evaluación final del proyecto GF/1020-04-01 (4757) *Conservación in situ de especies silvestres de cultivos mediante la mejora de la gestión de la información y la aplicación sobre el terreno*, 2013.

⁴⁴ Evaluación final del proyecto GF/4040-04-10 (4767) *Elaboración de un enfoque estratégico de las intervenciones en el mercado para las tecnologías basadas en la energía solar conectadas a la red (EMPower)*, enero de 2013.

un país específico; análisis minucioso de las capacidades de las instituciones encargadas de la ejecución y de las contrapartes; establecimiento de metas y marcos cronológicos realistas para la ejecución de los proyectos; funciones y responsabilidades claramente explícitas de los asociados; planificación cuidadosa de los componentes de proyectos y los medios para lograr los objetivos; los vínculos lógicos entre las actividades piloto y los componentes de proyectos; y la integración de métodos e instrumentos que faciliten la ampliación de los enfoques que han dado resultado.

Lección # 19. *Un proyecto mal concebido causa problemas operacionales durante su ejecución. Son pocas las probabilidades de que los proyectos que tienen múltiples objetivos y actividades se ejecuten con calidad; los proyectos tienen que ser claros y no abarcar demasiado*⁴⁵.

Lección # 20. *El buen diseño de los proyectos tiene que complementarse con tiempo suficiente para la ejecución eficaz y con fondos suficientes*⁴⁶.

Lección # 21. *Los estudios de viabilidad social, institucional, económica o ambiental pueden ahorrar tiempo y dinero para los proyectos, cuando se llevan a cabo durante la etapa de diseño. Estos estudios contribuyen significativamente a la formulación de metodologías apropiadas para los proyectos y de estrategias de ejecución, y en la selección de las instituciones asociadas idóneas, los lugares piloto y las mejores prácticas que se han de promover*⁴⁷.

Lección # 22. *Se puede lograr la participación de todos los posibles interesados en la creación del marco lógico del proyecto para aumentar el interés y asegurarlo. Las iniciativas basadas en las solicitudes de los interesados que tengan en cuenta las capacidades nacionales reales (no las aparentes) tienen más probabilidad de tener éxito*⁴⁸.

Lección # 23. *En el caso de proyectos que dependen mucho de nuevos asociados para la ejecución, es fundamental realizar una evaluación a fondo de sus capacidades para determinar la idoneidad y ayudar a asegurar que haya expectativas realistas en relación con el proyecto y que se preste el tipo de asistencia correcto*⁴⁹.

Lección # 24. *Un diseño acertado de los proyectos es clave para asegurar que sean realistas, tengan la estructura apropiada y se preste el apoyo adecuado (tanto técnico como administrativo). Se debería analizar detenidamente la capacidad prevista de las instituciones para ejecutar el proyecto y asegurar que existan expectativas realistas en relación con el proyecto y se preste el tipo de asistencia que proceda. Algunos países, como los que acaban de salir de un conflicto, necesitan inevitablemente más apoyo que los demás, por lo que se deberán seleccionar países piloto solo si se puede prestar apoyo suficiente para garantizar que la labor prosiga hasta el final*⁵⁰.

Método de ejecución y gestión adaptativa

271. Para la determinación de este criterio, en las evaluaciones se tomó en consideración lo siguiente: criterios para la ejecución del proyecto; los marcos de gestión; adaptación al cambio en las condiciones (gestión adaptativa); los resultados de los acuerdos de ejecución y las asociaciones; la pertinencia de los cambios en el diseño del proyecto; y los resultados generales de la gestión de los proyectos.
272. Ha aumentado el porcentaje de los proyectos que fueron calificados S o mejores entre los bienios 2010-2011 y 2012-2013 de 47% a 56%, y el 100% de los proyectos evaluados en 2013 obtuvo calificación de satisfactorio (AS a MS) por su método de ejecución y la adaptación al cambio de las condiciones y a reveses imprevistos (véase el gráfico 17). La mayor proporción de los proyectos calificados en la categoría de satisfactorio en relación con este criterio pertenecía eran subprogramas sobre sustancias peligrosas (100%) y ordenación de los ecosistemas (87%) (véase el gráfico 18).

⁴⁵ Evaluación de mitad de período del proyecto GF/4010-07-06 (4987) GFL/2328-2732-4987 “Demostración y asimilación de las mejores prácticas y de tecnologías para la reducción de los efectos de origen terrestre causados por el turismo en las costas”, abril de 2012.

⁴⁶ Evaluación final del proyecto GF/1030-03-04 (4684) Eliminación de los obstáculos a la gestión de las plantas invasoras en África (CABI-ICRAF) (RBIPMA), agosto de 2012.

⁴⁷ Evaluación final del proyecto GF/1030-05-03 (4900) “Conservación de la diversidad biológica del páramo en los Andes septentrionales y centrales” GFL-2328-2714-4900, junio de 2012.

⁴⁸ Lección extraída de diversos informes de evaluación

⁴⁹ Evaluación final del proyecto GF/3010-06-17 (4956) Integración de la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático en la planificación y aplicación de políticas de desarrollo sostenible en África oriental y meridional, agosto de 2012.

⁵⁰ Evaluación final del proyecto PNUMA/UNDA ROA-5060-1570-687. Fortalecimiento de las capacidades institucionales nacionales para la incorporación de los acuerdos ambientales multilaterales en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, abril de 2012.

Gráfico 17: Evaluación del método de ejecución y la gestión adaptativa (2010–2013)

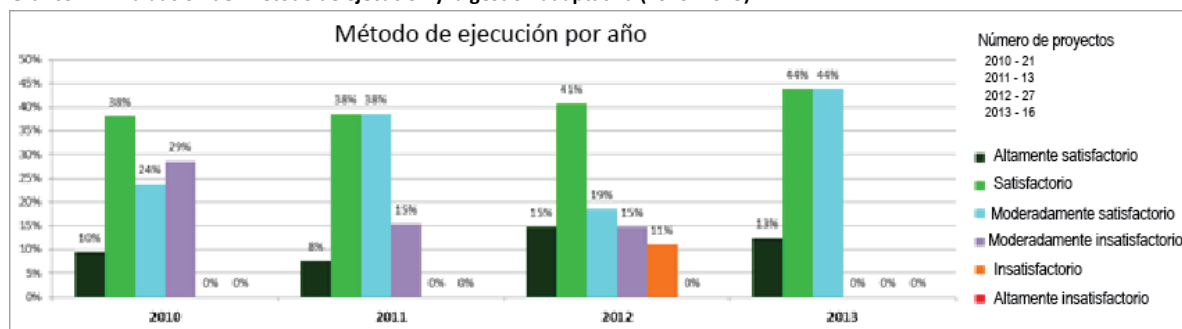
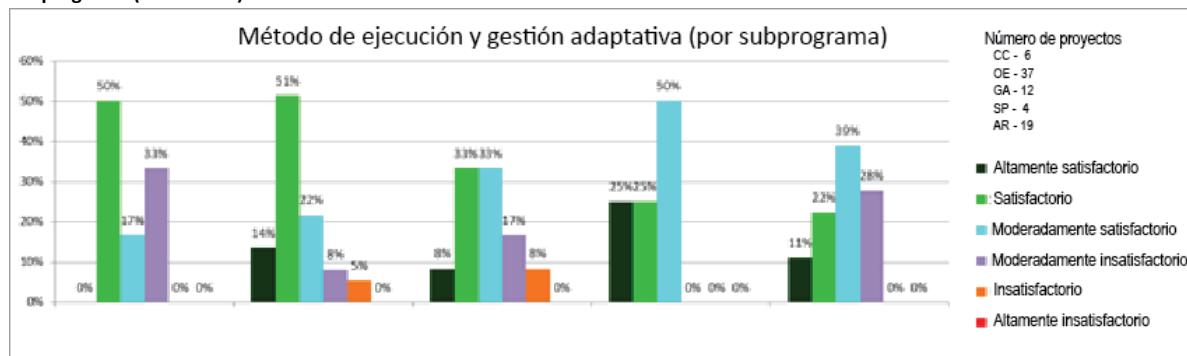


Gráfico 18: Evaluación del método de ejecución y la gestión adaptativa por subprograma (2010–2013)



273. Entre los factores que se reiteran en los proyectos que logran buenos resultados en relación con este criterio figuran: una estrategia bien concebida que explica claramente cómo abordar los problemas técnicos, institucionales y sistémicos con que probablemente tropezará el proyecto; buenas relaciones de trabajo, cooperación e interacción entre los equipos encargados del proyecto y los asociados; un mandato claramente definido en relación con las funciones, las responsabilidades y las coordinaciones administrativas entre los equipos de los proyectos, los comités directivos, los grupos de asesoramiento técnico y otros interesados; capacidad de las instituciones participantes para administrar acuerdos de ejecución de cierta complejidad, sobre todo en el caso de proyectos multinacionales o regionales; y flexibilidad para adaptar las actividades y los instrumentos en el marco del proyecto atendiendo a las lecciones aprendidas o a la información de respuesta proporcionada por los interesados. En los casos en que se celebraron reuniones frecuentes del comité directivo, que contaron con un buen número de asistentes, fue posible examinar los avances logrados en la labor, realizar intervenciones a tiempo e introducir modificaciones en los proyectos, en particular en situaciones en que hubo que adoptar decisiones urgentes.

Lección # 25. Pese a que durante la etapa inicial hay que dedicar gran cantidad de tiempo a diversas actividades preparatorias, la prolongación excesiva del periodo inicial puede tener repercusiones negativas para la ejecución del proyecto, debido a que muchos factores necesarios para el éxito pueden cambiar durante este tiempo, por ejemplo, las prioridades de los interesados, la disponibilidad de las personas que participan en el diseño del proyecto, los acuerdos de cofinanciación, la memoria institucional que se pierde, etc.⁵¹.

Lección # 26. Se debería estimular la celebración de reuniones periódicas o frecuentes del comité directivo del proyecto y la plena participación de todos los miembros desde el inicio del proyecto; y aunque las reuniones de ese comité pueden llegar a ser muy costosas, es indispensable integrar en el presupuesto de los proyectos recursos específicos para apoyar los gastos de viaje de los asistentes a fin de facilitar su participación.⁵².

Supervisión y apoyo del PNUMA

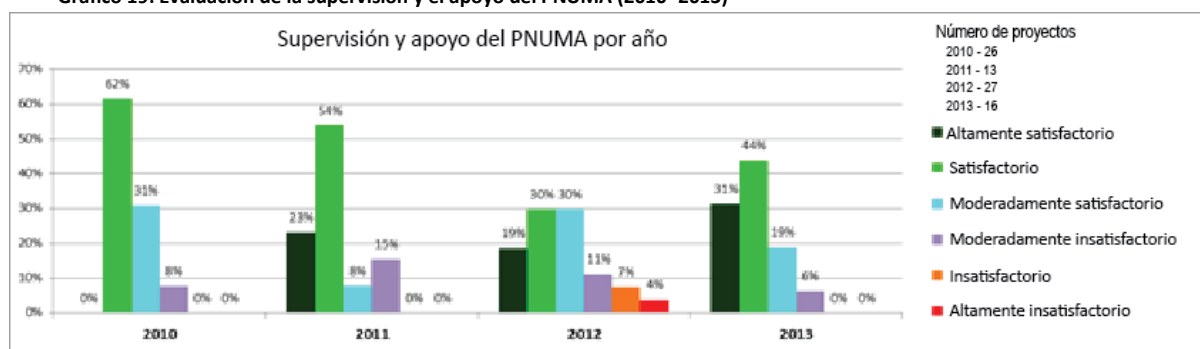
274. Este criterio exige una evaluación de la función del PNUMA en la supervisión de la ejecución de los proyectos y la prestación de apoyo técnico y administrativo oportuno y de calidad a los proyectos (en

⁵¹ Evaluación final del proyecto PNUMA/FMAM “Resiliencia de las costas al cambio climático: elaboración de un método generalizable para evaluar la vulnerabilidad y la adaptación de los manglares y los ecosistemas conexos”, junio de 2013.

⁵² Lección extraída de diversos informes de evaluación

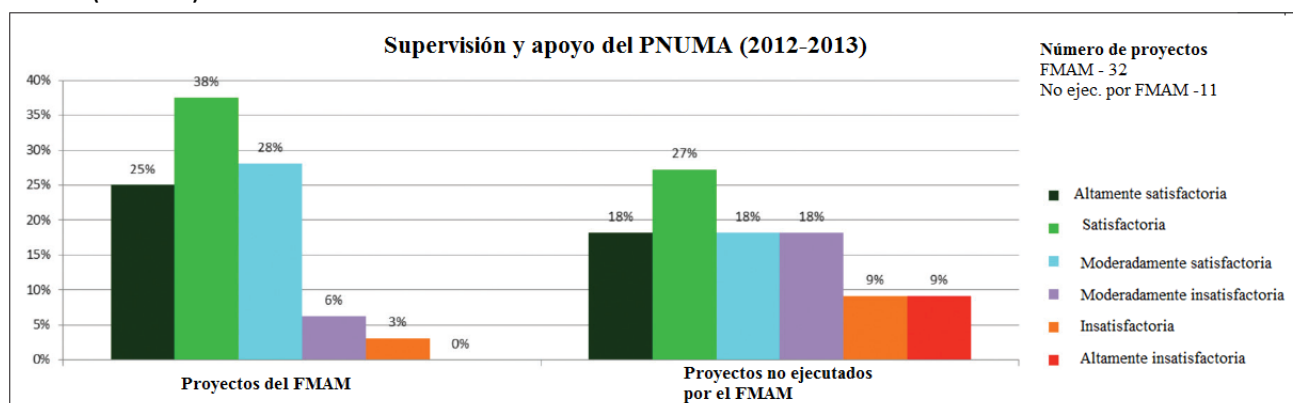
cuanto a administración y apoyo al logro de los productos y resultados), así como asesoramiento sobre las modificaciones del proyecto, cuando sea necesario. En el gráfico 19 se observa que la proporción de proyectos clasificados en la categoría de satisfactorio en relación con la supervisión y el apoyo del PNUMA fluctuó entre 79% y 94%, mientras que un 12% de los proyectos evaluados durante todo el período recibió calificación de insatisfactorio.

Gráfico 19: Evaluación de la supervisión y el apoyo del PNUMA (2010–2013)



275. La proporción de proyectos financiados por el FMAM calificados de satisfactorio o mejor en relación con la supervisión y el apoyo del PNUMA superó la de proyectos no financiados por el FMAM (véase el gráfico 20).

Gráfico 20: Comparación entre la supervisión y el apoyo del PNUMA a los proyectos del FMAM y a los no financiados por el FMAM (2010-2013)



276. La mayoría de los proyectos que recibieron una alta calificación en relación con este criterio contaron con directores o coordinadores del PNUMA que mostraron flexibilidad, prestaron su apoyo, tenían conocimiento de las necesidades y condiciones locales, se hicieron eco de las necesidades de los asociados y los países, mantuvieron buenas relaciones con los organismos de ejecución y, en general, respondieron oportunamente y con eficacia en su comunicación, incluso proporcionando información técnica en sus informes. También se llegó a la conclusión de que la permanencia de los directores o coordinadores era un factor que contribuía a la calidad de la supervisión y el apoyo del PNUMA, sobre todo cuando el director participaba en el proyecto desde la etapa de diseño.

277. Son pocos los casos en que los proyectos parecen haberse visto afectados por la falta de supervisión y gestión por parte del PNUMA, en particular en los casos en que este organismo no participó directamente como no fuera en la elaboración del documento del proyecto (aparte de algún tipo de coordinación, enlace o participación en reuniones o talleres). En algunos casos, los proyectos no recibieron la orientación técnica y estratégica necesaria debido a la escasa comunicación entre el PNUMA y el equipo encargado de la ejecución. Prueba de ello fue el proyecto “Fortalecimiento de las capacidades nacionales e institucionales para la incorporación de los acuerdos ambientales multilaterales en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza”⁵³. El PNUMA no estuvo involucrado directamente como no fuera en la elaboración del documento del proyecto, no se presentó información en los informes trimestrales y anuales presentados por el equipo del proyecto y ninguno de los productos del proyecto fue objeto de un examen técnico. Los documentos del proyecto no fueron entregados al Gobierno de Sudán del Sur y el PNUMA no hizo un seguimiento de la falta de

⁵³ Evaluación final del proyecto PNUMA/programa de desarrollo de las Naciones Unidas ROA-5060-1570-6875 Fortalecimiento de las capacidades institucionales nacionales para la incorporación de los acuerdos ambientales multilaterales en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, abril de 2012.

presentación de informes ni estableció contacto con los funcionarios del gobierno, razón por la cual los equipos del proyecto no recibieron la orientación técnica y estratégica necesaria.

278. En agudo contraste, el proyecto “Creación de una red de rutas migratorias para la conservación de la grulla siberiana y otras aves acuáticas migratorias en Asia”⁵⁴ se benefició de un apoyo altamente satisfactorio del PNUMA. Los sucesivos coordinadores participaron activamente en las reuniones del comité directivo del proyecto y mantuvieron por lo menos un contacto semanal (teléfono/Skype) con el director del proyecto. Los entrevistados manifestaron que los coordinadores respondieron con rapidez e impartieron orientación, además expresaron sus críticas honestas y constructivas. Se informó también de que los coordinadores y los oficiales de gestión del Fondo estuvieron muy involucrados en el examen y la aprobación de los planes de trabajo y los presupuestos, el análisis de los progresos y la ejecución conforme a los planes de trabajo y la finalización del formulario de seguimiento del marco lógico. El alto nivel de apoyo prestado por el PNUMA redundó directamente en beneficios para la ejecución general del proyecto.

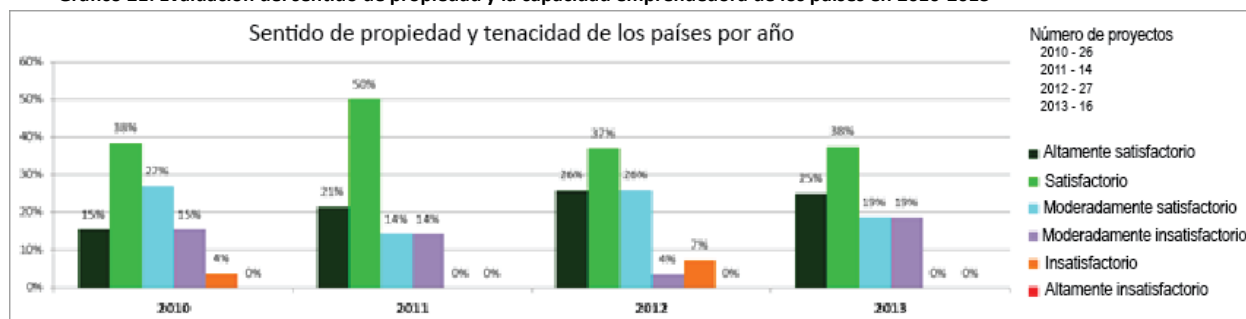
Lección # 27. Dado que el PNUMA tiene pocas oficinas de proyecto en los países, lo lógico es que establezca contacto con los programas nacionales y regionales existentes, que pueden ser supervisados directamente en el país por las organizaciones asociadas (por ejemplo, el PNUD). Aunque en algunos países el PNUMA tiene una oficina de proyectos, esto no significa que sea suficiente para garantizar la buena gestión del proyecto, de ahí la importancia de que las oficinas regionales del PNUMA presten un apoyo eficaz⁵⁵.

Lección # 28. Los coordinadores aportan más valor a los proyectos cuando despliegan su capacidad en cuestiones temáticas del proyecto, en particular el conocimiento a fondo de las circunstancias culturales, políticas y económicas de los países donde se ejecuta el proyecto y la aplicación del enfoque de la gestión basada en los resultados, de modernas técnicas de diseño de los proyectos, seguimiento y evaluación y, si procede, de instrumentos específicos de esos proyectos⁵⁶.

Sentido de propiedad y capacidad emprendedora del país

279. En relación con este criterio, en las evaluaciones se determinó el sentido de propiedad del país respecto de la manera en que los gobiernos asumieron su responsabilidad por los proyectos y prestaron el apoyo adecuado a su ejecución, entre otras cosas, en el grado de cooperación recibida de las distintas instituciones de contacto en los países en cuestión y la puntualidad al aportar la financiación de contraparte para las actividades del proyecto. En la evaluación se analizó también de qué manera el marco político e institucional de los países participantes facilitaba la ejecución del proyecto, en particular, el grado de voluntad política demostrado en los acuerdos nacionales/subregionales, la participación de las comunidades y la organizaciones no gubernamentales y su receptividad a la supervisión y orientación del PNUMA.
280. Durante los dos bienios, alrededor del 63% de proyectos evaluados fueron calificados S o superior en cuanto al sentido de propiedad y la capacidad emprendedora del país (véase el gráfico 21). Sin embargo, alrededor del 16% de los proyectos fueron calificados de insatisfactorio, indicio de que todavía quedaba mucho por hacer en relación con este importante factor.

Gráfico 21: Evaluación del sentido de propiedad y la capacidad emprendedora de los países en 2010-2013



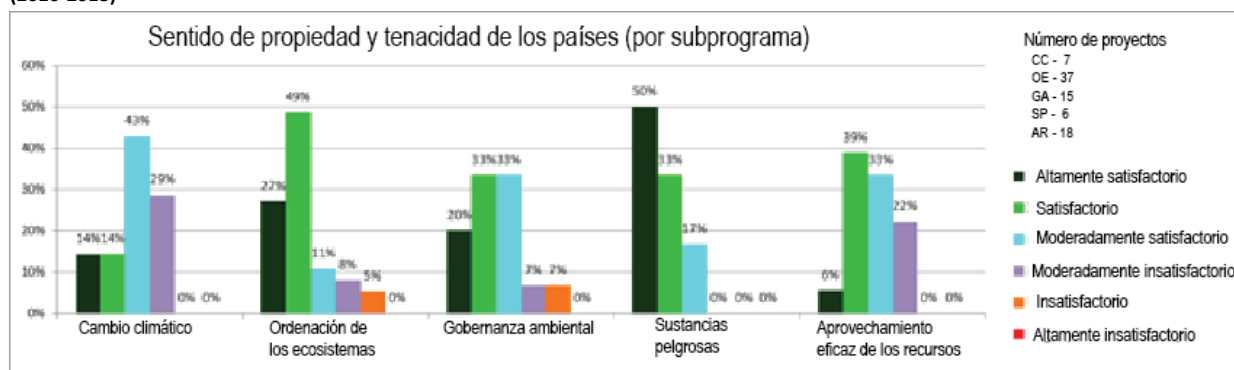
⁵⁴ Evaluación final del proyecto PNUMA/FMAM GF/6030-03-01 (4627) Creación de una red de sitios de humedales y vías migratorias para la conservación de la grulla siberiana y otras aves acuáticas migratorias en Asia, febrero de 2012.

⁵⁵ Evaluación final del proyecto PNUMA/programa de desarrollo de las Naciones Unidas ROA-5060-1570-6875 Fortalecimiento de las capacidades institucionales nacionales para la incorporación de los acuerdos ambientales multilaterales en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, abril de 2012.

⁵⁶ Evaluación final del proyecto PNUMA FMAM GF/3010-05-04 (4842) “Fortalecimiento de la red de centros de capacitación para la gestión de zonas protegidas mediante la demostración de un método puesto a prueba” Zapovednics, octubre de 2012

281. A nivel de subprogramas, durante el período 2010–2013 los subprogramas relacionados con sustancias peligrosas y ordenación de los ecosistemas representaron la mayor proporción de proyectos con alta calificación en cuanto al sentido de propiedad del país, con 83% y 76% de proyectos calificados S o superior respectivamente. Los subprogramas sobre cambio climático y aprovechamiento eficaz de los recursos representaron el mayor porcentaje de proyectos con calificación de insatisfactorio en relación con este criterio, con 29% y 22% respectivamente (véase el gráfico 22).

Gráfico 22: Evaluación del sentido de propiedad del país en los proyectos por subprograma (2010-2013)



282. Los datos cotejados demuestran que los proyectos que lograron una buena calificación en el criterio de 'sentido de propiedad y capacidad emprendedora del país' también lograron buenos resultados en 'sostenibilidad general de los resultados' y 'función catalizadora y reproducibilidad' de los proyectos.
283. Se observó un mayor sentido de propiedad del país cuando la mayoría de las actividades se llevaron a cabo atendiendo a las demandas y estuvieron acordes con las prioridades del país y con las políticas y procesos gubernamentales. También se hace evidente un arraigado sentido de propiedad por los logros del proyecto, cuando se incluyen actividades de creación de capacidad y se selecciona a los “campeones” encargados de divulgar los resultados del proyecto después de concluido. La mayoría de los proyectos que tuvieron éxito fomentando el sentido de propiedad y el compromiso del gobierno aplicaron un método de ejecución que creó las condiciones propicias para que se manifestara desde el principio un sentido de propiedad basado en consultas entre las partes interesadas. Para reafirmarlo se asignaron las principales responsabilidades a las dependencias nacionales encargadas de la coordinación y a las instituciones asociadas. Cuando no se celebraron debidamente esas consultas durante la planificación del proyecto o no se hizo participar a los coordinadores durante la ejecución de las actividades del proyecto, el resultado casi siempre fue una asimilación limitada de los proyectos a nivel nacional. En última instancia, el poco sentido de propiedad de un proyecto a menudo se manifiesta en la cuantía de la cofinanciación que logra recaudar, así como en la ejecución general del proyecto.
284. La capacidad de los proyectos para intermediar entre el gobierno, el sector privado, la sociedad civil y las instituciones académicas y de investigación en favor de la creación de asociaciones de los sectores público y privado influye en el sentido de propiedad. Ejemplo de ello es el proyecto “Reducción de la escorrentía de plaguicidas hacia el Mar Caribe”⁵⁷, en el que los asociados nacionales consideraron el proyecto como un recurso que apoyaba sus mandatos y sus objetivos fundamentales, con lo que se logró el compromiso y la cooperación institucional que hubiera sido más difícil de lograr fuera del marco del proyecto. El diseño del proyecto y los acuerdos de ejecución se basaron en las consultas celebradas con los interesados durante la etapa de formulación del proyecto, y los arreglos institucionales aprovecharon las redes y los procesos de colaboración existentes. El proyecto también estableció comités nacionales de coordinación como órganos de adopción de decisiones que desempeñaron una función activa en la elaboración de los planes de trabajo y los presupuestos del proyecto atendiendo a los cambios en la situación de los países.

⁵⁷ Evaluación final del proyecto PNUMA-FMAM GFL/QGL-2328-2760-4880 “Reducción de la escorrentía de plaguicidas en el Mar Caribe – GEF 1248, febrero de 2013.

Lección # 29. Para que ese sentido de propiedad de los proyectos se mantenga hace falta una comunicación eficaz y la difusión exacta y actualizada de la información acerca de los objetivos, los logros y las dificultades con que tropieza el proyecto. Es importante ganarse el apoyo total y el compromiso de los interesados a nivel de gobierno, sociedad civil y comunidad mediante la comunicación activa y precisa y la difusión de información. Sin este compromiso, se corre el riesgo de que el proyecto deje de ser sostenible debido a la falta de sentido de propiedad y de cofinanciación⁵⁸.

Lección # 30. El sentido de propiedad aumenta cuando las instituciones asociadas encargadas de la ejecución diseñan proyectos de demostración y otras intervenciones, que requieren un apoyo mínimo de los consultores externos. En tales casos, los procesos de formulación del proyecto, aunque demoran, fortalecen la capacidad institucional y el sentido de propiedad y aumentan la probabilidad de que el proyecto sea sostenible después de que concluya⁵⁹.

Lección # 31. Los proyectos transfronterizos que requieren la participación y el compromiso de varios gobiernos e instituciones nacionales se benefician de una estrategia que permite a los interesados trabajar juntos de una manera flexible y participativa, que aumenta su sentido de propiedad y mantiene las sinergias⁶⁰.

Lección # 32. Los métodos de creación de capacidad y demostración mediante el aprendizaje en la práctica aumentan el sentido de propiedad y los impactos; Esto puede lograrse mediante la participación de personal (por ejemplo, oficiales de divulgación sobre el terreno, personal del gobierno local, etc.) en la ejecución directa y, de resultados de ello, el aumento de la capacidad puede revertirse en la labor cotidiana con un mayor arraigo del sentido de propiedad⁶¹.

Lección # 33. En la práctica, la aplicación de un método prescriptivo único no consigue que se logren totalmente los objetivos establecidos; es fundamental que se haga más hincapié en comprender y abordar las variaciones a nivel de país para aumentar el sentido de propiedad del proyecto a ese nivel. Dichas variaciones e intereses a nivel de países deben quedar debidamente reflejados en el diseño y la ejecución del proyecto, además se deben formular las estrategias correspondientes para fomentar el sentido de propiedad y la capacidad emprendedora del país⁶².

Participación de los interesados y sensibilización del público

285. En las evaluaciones se determinó la participación de los interesados mediante el examen de los procesos de consulta, los esfuerzos de difusión de información y la incorporación de los interesados en la realización efectiva de las actividades del proyecto. El éxito en la participación de los interesados fue el resultado de la selección de los principales asociados (durante la etapa de diseño del proyecto), que se basó en un conjunto de criterios, en particular: la presencia de programas en marcha en países/regiones donde se ejecutó el proyecto; la pertinencia del mandato, los objetivos y los programas o actividades en marcha; la experiencia en los lugares donde se ejecutó el proyecto; las capacidades técnicas y científicas; y la disponibilidad de datos e información pertinentes. Una combinación eficaz de asociados permite aportar valiosas contribuciones a diferentes aspectos de los proyectos y realza el logro de resultados.

De los proyectos evaluados en el bienio 2012–2013 (remítase al anexo 1), 56% recibió calificación de 'satisfactorio' o superior en relación con sus logros en la participación de los interesados, entre ellos la difusión de información, las consultas y el intercambio activo entre las partes interesadas en la adopción de decisiones y las actividades del proyecto. Como se muestra en el gráfico 23 que figura a continuación, más del 90% de los proyectos de cada subprograma (excepto en el caso de Aprovechamiento eficaz de los recursos) obtuvieron calificaciones en la categoría de satisfactorio. La proporción de proyectos calificados de moderadamente satisfactorio es mucho mayor en el caso de proyectos financiados por el FMAM, pero entre los proyectos no financiados por el FMAM se registró la mayor proporción de proyectos insatisfactorios (véase el gráfico 24).

⁵⁸ Evaluación final del proyecto PNUMA/FMAM GF/1030-04-02 (4773) ECORA: un método de gestión integrada de los ecosistemas para conservar la diversidad biológica y reducir al mínimo la fragmentación del hábitat en tres zonas modelo seleccionadas en el Ártico ruso GEF ID 413, septiembre de 2012.

⁵⁹ Evaluación final del proyecto PNUMA-FMAM GFL/QGL-2328-2760-4880 "Reducción de la escorrentía de plaguicidas en el Mar Caribe – GEF 1248, febrero de 2013.

⁶⁰ Evaluación final del proyecto NFL-5066-2668-2632-220100 Iniciativa de conservación del paisaje sagrado de Kailash, 2013.

⁶¹ Evaluación final del proyecto CP/4040-08-06 Adaptación al cambio climático y desarrollo para reducir la vulnerabilidad (CC DARE), abril de 2013.

⁶² Evaluación final del proyecto NFL-5066-2668-2632-220130 Iniciativa de conservación del paisaje sagrado de Kailash, 2013.

Gráfico 23: Evaluación de la participación de los interesados y la sensibilización del público por subprograma (2010–2013)

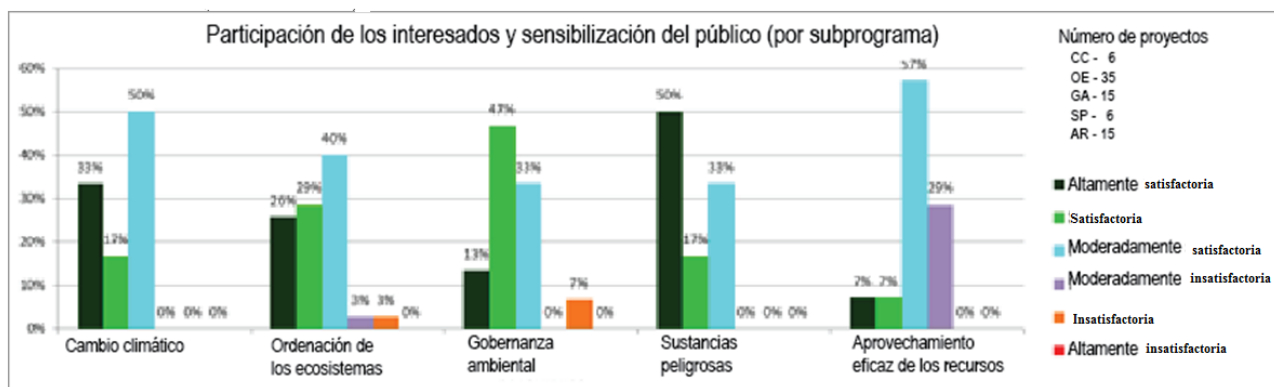
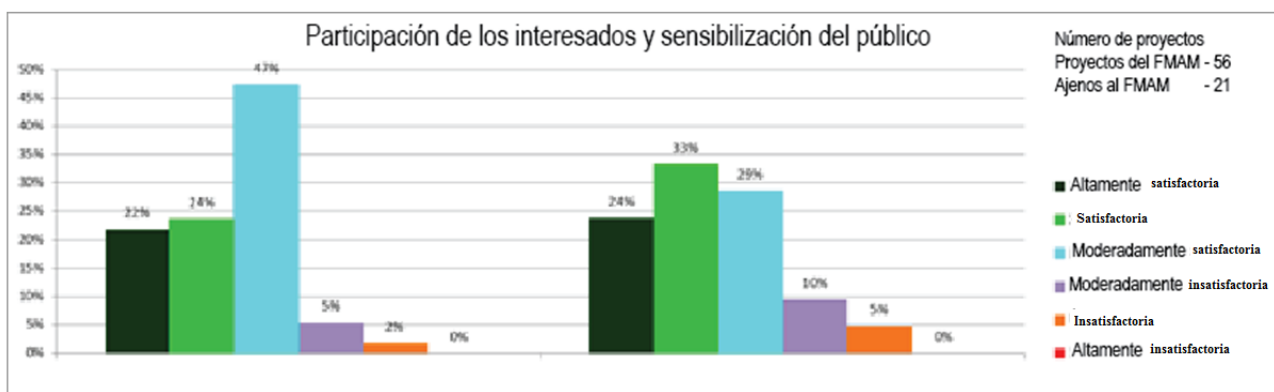


Gráfico 24: Evaluación de la participación de los interesados y la sensibilización del público en los proyectos del FMAM y los no financiados por el FMAM (2010–2013)



286. Si bien los países mostraron diferencias en el grado de participación de los interesados en los distintos proyectos, los casos de mayor éxito en esa participación (proyectos calificados de altamente satisfactorio en relación con este criterio) mostraron tendencia a apoyarse en una gran cantidad de instituciones y en grupos comunitarios diversos que participaron directamente en las actividades del proyecto. El documento del proyecto especificaba y describía la participación de una amplia diversidad de grupos determinados, que abarcaba la participación del público, la selección y el apoyo de los interesados y los vínculos con otros proyectos.
287. Los proyectos que llevaron a cabo misiones de determinación de hechos y talleres de introducción para captar la participación de muy diversos interesados en las etapas de conceptualización e introducción crearon una mayor conciencia e interés en las intervenciones de ese tipo previstas en los proyectos. Durante la ejecución de los proyectos se utilizaron diferentes mecanismos para asegurar la debida participación de los interesados, en particular: la participación en reuniones y cursos prácticos, seminarios en la web, sitios web y otras plataformas de tecnología de la información, sesiones de capacitación, demostraciones prácticas, ejercicios de supervisión y muestreo, medios de comunicación impresos y electrónicos, en particular tiras cómicas y dibujos animados, debates y análisis participativos, servicios de divulgación y reuniones oficiosas con los miembros de la comunidad.
288. Algunos de los obstáculos a la participación de los interesados fueron: la falta de integración de una estrategia clara para la selección y participación de los interesados en la etapa de diseño del proyecto; la incorporación de un número relativamente limitado de interesados; la ausencia de vínculos de importancia con las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil; la comunicación unidireccional de los equipos de proyectos con los interesados, en lugar de promover un intercambio de información bidireccional; la poca demanda de los productos del proyecto debido a su falta de correspondencia con las necesidades inmediatas de los países; el poco conocimiento a nivel de base de los beneficios de las intervenciones del proyecto; la poca capacidad (técnica, financiera, institucional,

reguladora, etc.) para facilitar la participación activa de los interesados; la poca prioridad asignada por algunos equipos de proyectos a las actividades de comunicación y difusión de la información; y el no haber adoptado mecanismos diferentes para mantener contactos con las distintas categorías de interesados.

Lección # 34. Los procesos de amplia participación de los interesados y de consulta con estos a nivel nacional, pese a ser engorrosos, rindieron sus frutos en cuanto a la pertinencia y coherencia de los proyectos con las necesidades y prioridades nacionales⁶³.

Lección # 35. La selección de "campeones" de entre los diferentes grupos de interesados no solo contribuye a la ejecución exitosa del proyecto, sino que también propicia el avance hacia el efecto deseado después de terminado el proyecto⁶⁴.

Lección # 36. La labor conjunta con las comunidades indígenas y locales en lugares piloto es un proceso complejo que puede beneficiarse de la colaboración de los proyectos con organizaciones de la sociedad civil ya presentes en la zona o con la experiencia pertinente. También requiere una presencia estable y tiempo de dedicación a fin de establecer relaciones y crear confianza y para poder explicar como procede cuestiones nuevas y polifacéticas⁶⁵.

Lección # 37. Los productos y métodos para sensibilizar al público que tienen mayor alcance (como la exhibición de películas, la difusión de folletos ilustrados y volantes, la cooperación con los funcionarios de divulgación, las ONG locales y las autoridades locales, etc.) surten un efecto más rápido que determinados trabajos científicos publicados en revistas examinadas por homólogos o en monografías científicas⁶⁶.

Planificación y gestión financieras

289. En las evaluaciones se determinó la calidad y la eficacia de la planificación y el control de los recursos financieros, lo que incluye la consideración de las diferencias en el presupuesto y los gastos del proyecto; la magnitud de la cofinanciación y los recursos recaudados y su repercusión en la ejecución de los proyectos; las cuestiones relacionadas con los desembolsos; la puntualidad en la presentación de informes financieros; las diferencias entre las cantidades presupuestadas y los gastos reales; y la eficacia de los procesos administrativos.
290. La gestión financiera y la presentación de informes financieros son elementos esenciales de una gestión de los proyectos adecuada y eficaz. Sin embargo, solo la mitad de los proyectos evaluados en el bienio 2012-2013 fueron calificados de satisfactorio o mejor (véase el gráfico 22). Una comparación entre la ejecución de proyectos del FMAM y de proyectos no financiados por el FMAM en relación con este criterio demuestra que hay una mayor proporción de proyectos con una planificación y gestión financieras de alta calidad entre los proyectos del FMAM ejecutados por el PNUMA.
291. En el **gráfico 26** se observa que el porcentaje más alto de proyectos que recibieron calificación de S o superior pertenecían al subprograma de sustancias peligrosas (83%), mientras que la proporción más baja de proyectos que obtuvieron buenos resultados en relación con este criterio pertenecían al subprograma de aprovechamiento eficaz de los recursos, con solo un 41% calificados S o superior y hasta un 30% de los proyectos calificados de moderadamente insatisfactorios o menos en relación con la planificación y gestión financieras.
292. Si bien un número importante de proyectos experimentaron demoras de mayor o menor duración en el desembolso de los fondos, los proyectos que recibieron una calificación de altamente satisfactorio o satisfactorio en relación con este criterio, por regla general, aplicaron las normas pertinentes de la debida diligencia; sus informes financieros fueron adecuados, transparentes y se presentaron a tiempo y en los formularios requeridos; los presupuestos se concibieron correctamente; los informes sobre la marcha de los trabajos se complementaron con información actualizada sobre la situación financiera; y las adquisiciones se realizaron conforme a las normas aceptadas. La cofinanciación tuvo más éxito cuando la financiación se ajustó a las necesidades y fue proporcional a la capacidad de cofinanciación

⁶³ Evaluación final del proyecto PNUMA-FMAM GFL/QGL-2328-2760-4880 "Reducción de la escorrentía de plaguicidas en el Mar Caribe – GEF 1248, febrero de 2013.

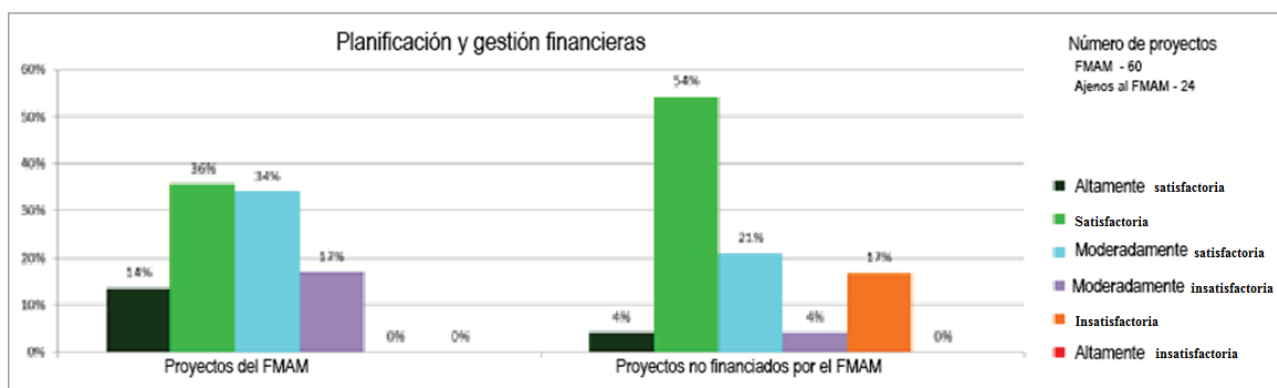
⁶⁴ Evaluación final del proyecto PNUMA/FMAM "Resiliencia de las costas al cambio climático: elaboración de un método generalizable para evaluar la vulnerabilidad y la adaptación de los manglares y los ecosistemas conexos", junio de 2013.

⁶⁵ Evaluación de mitad de período del proyecto GFL/2328-2780-4B34 Pro Eco Serv (Proyecto de servicios de los ecosistemas) FMAM Id. 3807 por la Sra. Camille Bann (Consultora), agosto de 2013.

⁶⁶ Evaluación final del PNUMA/FMAM proyecto GF/1030-02-05 (4517) Conservación y gestión sostenible de la diversidad biológica subterránea, etapa II, julio de 2013.

del país. Otros factores que favorecieron la planificación y la gestión financieras fueron la integración de acuerdos oficiales basados en los procedimientos financieros estándar del PNUMA/FMAM y la capacidad de los equipos de proyectos para atenerse a las orientaciones impartidas en esos acuerdos.

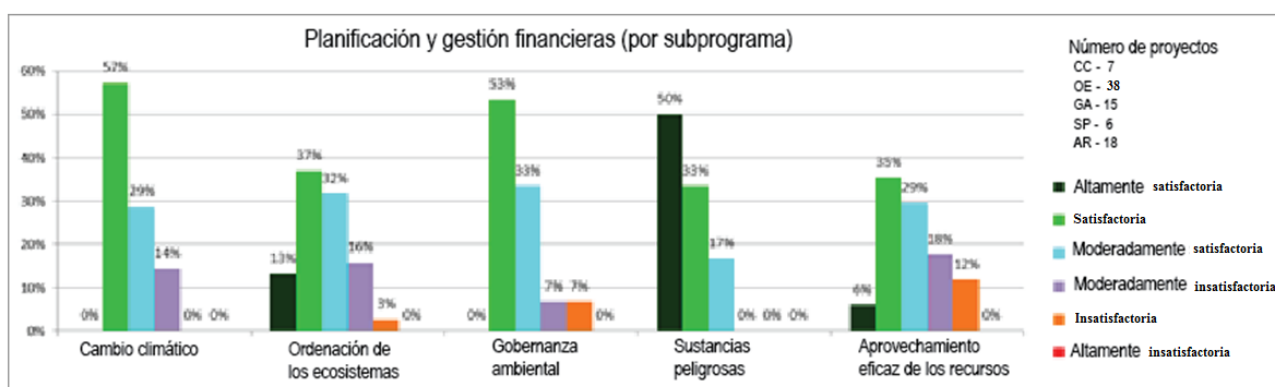
Gráfico 25: Evaluación de la ejecución de los proyectos en relación con la planificación y gestión financieras (proyectos del FMAM y no financiados por el FMAM)



293. En los proyectos que obtuvieron una calificación deficiente en este parámetro se observó una tendencia a no aplicar sistemáticamente los procedimientos operativos estándar, como se puso de manifiesto en las dificultades con que tropezaron con frecuencia los evaluadores para obtener informes financieros actuales para su examen.

294. En el caso del proyecto “Lucha contra el agotamiento de los recursos vivos y la degradación de las zonas costeras en el Gran Ecosistema Marino de la Corriente de Guinea mediante medidas regionales basadas en los ecosistemas”⁶⁷, los principales problemas de gestión financiera fueron, entre otros, irregularidades en las transacciones de las adquisiciones; el uso indebido de los recursos de los proyectos para fines no oficiales y personales; el ocultamiento de información sobre relaciones de parentesco durante el proceso de contratación; y las deficiencias en la presentación de informes sobre finanzas. Cuando esto salió a la luz transcurridos los primeros años de ejecución del proyecto, el organismo de ejecución (ONUDI) adoptó medidas oportunas (con la participación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna) con el fin de eliminar la posibilidad de nuevas irregularidades. Otros problemas comunes con que tropezaron los proyectos en la gestión financiera fueron las demoras en los pagos que, en ocasiones, tensaron las relaciones entre los asociados del proyecto; las fluctuaciones en los tipos de cambio locales respecto del dólar de los Estados Unidos; y la creciente inflación registrada después de la aprobación de proyectos que obligó a revisar el presupuesto original en algunos países.

Gráfico 26: Evaluación de la planificación y gestión financieras por subprograma



295. Algunas de las dificultades para movilizar la cofinanciación detectadas gracias a las evaluaciones fueron: la falta de visibilidad del proyecto a nivel nacional y ministerial; los prolongados retrasos

⁶⁷ Evaluación final del proyecto PNUMA/FMAM GF/6030-04-12 (4809) Lucha contra el agotamiento de los recursos vivos y la degradación de las zonas costeras en el Gran Ecosistema Marino de la Corriente de Guinea mediante medidas regionales basadas en los ecosistemas, noviembre de 2012.

entre la aprobación y el inicio de los proyectos; la falta de financiación directa para que los proyectos pudieran ayudar a multiplicar la cofinanciación; las dificultades para movilizar la cofinanciación al principio y al final del proyecto debido a los ciclos presupuestarios; los déficits de recursos; y la insuficiencia de las contribuciones en especie de las instituciones nacionales.

296. Las complicaciones para hallar la interrelación de los diferentes sistemas de financiación en proyectos en los que participan múltiples organismos fue también uno de los retos, como ocurrió con los proyectos “*Demostración y asimilación de las mejores prácticas y tecnologías para la reducción de los efectos de origen terrestre resultantes del turismo en las costas*”⁶⁸ y “*Lucha contra el agotamiento de los recursos vivos y la degradación de las zonas costeras en el gran ecosistema marino de la Corriente de Guinea por medio de medidas regionales basadas en los ecosistemas*”⁶⁹, en los que el PNUMA actuó como organismo de ejecución del FMAM y la ONUDI ejecutó los proyectos; debido a las diferencias en los formatos y sistemas de presentación de informes financieros surgieron algunos inconvenientes y demoras.
297. En general, la falta de datos financieros fácilmente disponibles fue una limitación que se reiteró durante la realización de las evaluaciones, ya que casi nunca se pudo disponer de datos financieros en un formulario que facilitara la evaluación de la gestión financiera de los proyectos basada en datos empíricos.

Lección # 38. Los problemas relacionados con la movilización de la cofinanciación se reducen al mínimo manteniendo un diálogo entre los coordinadores y los futuros asociados en relación con la programación de la cofinanciación y haciendo un seguimiento sistemático de las contribuciones, de manera que se pueda detectar y atender cualquier problema desde el primer momento*.

Lección # 39. Las cartas de compromiso de cofinanciación de los gobiernos participantes y otros asociados en los proyectos tienen que renovarse en la etapa inicial, sobre todo cuando el período que media entre la aprobación y el comienzo efectivo de la ejecución de los proyectos es prolongado (por ejemplo, más de dos años)†.

Lección # 40. Los presupuestos tienen que basarse en la realidad y no en el optimismo; durante la elaboración del presupuesto del proyecto, es importante trabajar con los coordinadores nacionales para asegurar que se entienda con claridad la naturaleza de la financiación disponible para la remuneración del personal a fin de abordar las expectativas desde el inicio del proyecto y, si procede, concertarlas con las prácticas de los demás asociados para el desarrollo‡.

Lección # 41. El trabajo con las comunidades indígenas y locales en relación con cuestiones nuevas y complejas es difícil y obliga a contar con una presencia estable y tiempo disponible para establecer relaciones y crear confianza. Esas consideraciones deberían reflejarse en las asignaciones presupuestarias en la fase de diseño, incluso aunque los presupuestos sean limitados⁷⁰.

Seguimiento y evaluación

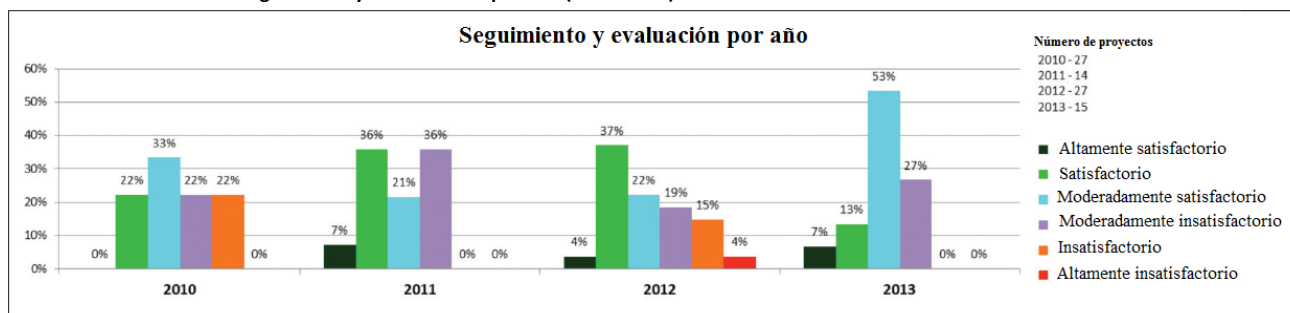
298. En las evaluaciones se determinó la calidad del diseño, la presupuestación y la aplicación de los sistemas de seguimiento y evaluación de los proyectos. En más de una ocasión se determinó que el seguimiento era uno de los aspectos más débiles del diseño de los proyectos, con cerca del 36% de los proyectos calificados de insatisfactorio durante el período 2010–2013, a pesar de que parece haberse registrado una mejora gradual en los últimos cuatro años, con el 73% de los proyectos evaluados en 2013 calificados de moderadamente satisfactorio o mejor respecto del 55% registrado en 2010 (véase el gráfico 27).

⁶⁸ Evaluación de mitad de período del proyecto GF/4010-07-06 (4987) GFL/2328–2732–4987 “*Demostración y asimilación de las mejores prácticas y tecnologías para la reducción de los efectos de origen terrestre resultantes del turismo en las costas*”, abril de 2012.

⁶⁹ Evaluación final del proyecto PNUMA/FMAM GF/6030–04–12 (4809) *Lucha contra el agotamiento de los recursos vivos y la degradación de las zonas costeras en el gran ecosistema marino de la Corriente de Guinea por medio de medidas regionales basadas en los ecosistemas*, noviembre de 2012.

⁷⁰ Evaluación de mitad de período del proyecto GFL/2328–2780–4B34 *Pro Eco Serv (Proyecto de servicios de los ecosistemas) FMAM Id. 3807*, agosto de 2013.

Gráfico 27: Evaluación del seguimiento y la evaluación por año (2010–2013)



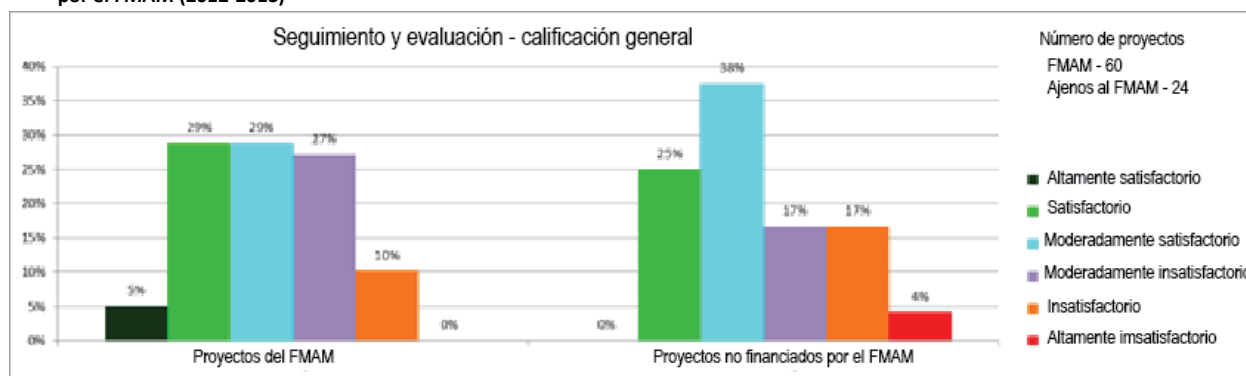
299. Entre los subcriterios de seguimiento y evaluación, el más débil fue el diseño del seguimiento y la evaluación, ya que solo el 26% de los proyectos evaluados en 2012–2013 recibieron calificación de satisfactorio o superior y hasta el 41% de los proyectos fueron evaluados en la categoría de insatisfactorio (moderadamente a altamente insatisfactorio). Los subcriterios de 'aplicación' y 'presupuestación y financiación del seguimiento y la evaluación' recibieron calificación de satisfactorio o superior en 36% y 39% de los proyectos evaluados en 2012–2013 respectivamente (véase el gráfico 28).

Gráfico 28: Evaluación de los subcriterios de seguimiento y evaluación por año (2012–2013)



300. Como se indica a continuación en el gráfico 29, la ejecución de los proyectos financiados por el FMAM fue con más frecuencia mejor en relación con el criterio general de seguimiento y evaluación, ya que 34% recibió calificación de S o superior, a diferencia de los proyectos no financiados por el FMAM, de los cuales solo 25% obtuvo una calificación parecida. Sin embargo, el porcentaje de proyectos en la categoría de insatisfactorio (moderadamente a altamente insatisfactorio) fue casi el mismo en ambos casos, con un 37% y 38% respectivamente. Esto posiblemente se deba a que en el caso de los proyectos del FMAM es obligatorio presentar un plan de seguimiento y evaluación con indicación de los costos como parte de la documentación para la aprobación del proyecto.

Gráfico 29: Evaluación de los sistemas de seguimiento y evaluación en los proyectos del FMAM y los no financiados por el FMAM (2012-2013)



301. En general los sistemas de seguimiento y evaluación fueron satisfactorios, apropiados e integradores; contaron con suficientes indicadores SMART⁷¹ para cada resultado previsto, con la debida información de referencia para hacer un seguimiento de las etapas principales; contaron con planes e instrumentos suficientes para una supervisión eficaz y con medios de verificar los indicadores; especificaban las funciones de sus elementos constitutivos, comités, personas u organizaciones, así como diversas actividades, informes y calendarios de supervisión; y fondos asignados suficientes con el fin de seguir de cerca y evaluar los proyectos. Tal fue el caso del proyecto “*Transformación del mercado mundial para una iluminación eficiente*”⁷², que obtuvo una calificación de altamente satisfactorio en cada uno de los subcriterios de seguimiento y evaluación evaluados.
302. En otros casos, los documentos de proyecto no incluyeron un plan de supervisión detallado y las disposiciones sobre supervisión no tuvieron el grado de detalle observado en los demás aspectos del diseño del proyecto. Un descuido común en los documentos de proyectos fue la ausencia de renglones presupuestarios separados y con asignaciones suficientes para sufragar las actividades de seguimiento y las evaluaciones externas (incluso en casos en que esas actividades estaban programadas en el plan de trabajo), razón por la cual el seguimiento y la evaluación de los proyectos se llevó a cabo con recursos limitados. En algunos proyectos, el diseño de las actividades de seguimiento y evaluación se centró fundamentalmente en los productos y no en los resultados, y por eso no hubo dirección operacional completa; los indicadores de la ejecución, pese a su utilidad para medir los distintos productos, en ocasiones quedaron fragmentados y no propiciaron una gestión eficaz orientada a los resultados (es decir, basada en los resultados).
303. En el proyecto “*Mejora para la instalación de tecnologías de energías renovables en el Brasil, China y Sudáfrica (EIRET)*”⁷³, por ejemplo, se pudieron haber evitado algunos problemas, si se hubiese hecho un seguimiento con más rigor. Si la labor de seguimiento hubiese sido más satisfactoria, se habría podido, por ejemplo, detectar y abordar debidamente la demanda de una mayor cooperación Sur-Sur. De esa manera, las dificultades con que se tropezaba en la ejecución hubiesen salido a la luz y se hubiesen podido adoptar medidas para mejorar la ejecución del proyecto.
304. Un análisis de los proyectos que recibieron calificaciones insatisfactorias (moderadamente a altamente insatisfactorio) en cuanto a seguimiento y evaluación en general demuestra que, en general, también dejaron mucho que desear en relación con los siguientes criterios de evaluación: diseño del proyecto, sostenibilidad general de los resultados del proyecto, eficiencia y probabilidad de lograr impactos. Esto es indicio de que un sólido sistema de seguimiento y evaluación con objetivos e indicadores SMART puede desempeñar una importante función en el fomento de la gestión basada en los resultados y la promoción de la sostenibilidad.
305. A pesar de los defectos mencionados de que adolecen los sistemas de seguimiento y evaluación de la mayoría de los proyectos evaluados, los mecanismos de supervisión interna incluyeron normalmente informes periódicos a los comités directivos de los proyectos, como son los informes sobre la marcha de los trabajos, informes sobre los gastos financieros, exámenes de la ejecución de los proyectos, así como informes sobre misiones e informes de talleres.

Lección # 42. *El establecimiento de un vínculo directo entre los elementos de la supervisión y evaluación, como la planificación, los ejercicios de sistematización y las evaluaciones periódicas, de mitad de período y finales, ayuda en el análisis de los datos de los proyectos, dado que la reflexión constante del personal de los proyectos acerca de los resultados generados por el sistema de seguimiento y evaluación es indispensable para corregir los problemas antes de que sea demasiado difícil hallar una solución*⁷⁴.

Lección # 43. *Es esencial que se recopile información de referencia en relación con todos los resultados previstos de los proyectos e incluir una evaluación formativa en el presupuesto para seguimiento y evaluación*⁷⁵.

⁷¹ Específicos, cuantificables, obtenibles, pertinentes y de duración determinada.

⁷² Evaluación de mitad de período del proyecto GFL-2328-2720-4FE1 *Transformación del mercado mundial para una iluminación eficiente (iniciativa en.lighten)*. FMAM Id 3457, 2013.

⁷³ Evaluación final del proyecto CP/4040-09-02 (3743) - *Mejora para la instalación de tecnologías de energías renovables en el Brasil, China y Sudáfrica*, marzo de 2012.

⁷⁴ Evaluación final del proyecto GF/1030-05-03 (4900) “*Conservación de la diversidad biológica del páramo en los Andes septentrionales y centrales*” GFL-2328-2714-4900, junio de 2012.

⁷⁵ Evaluación final del proyecto PNUMA FMAM GF/3010-05-04 (4842) “*Fortalecimiento de la red de centros de capacitación para la gestión de zonas protegidas mediante la demostración de un método puesto a prueba*” Zapovednics, octubre de 2012.

Lección # 44. *El seguimiento y la evaluación pueden adoptar diversas formas, sin embargo, es esencial que se solicitan créditos para proyectos para obtener también información, no solo sobre la ejecución de los proyectos, sino sobre la medida en que los interesados (y también al público en general, siempre que sea posible) están recibiendo “el mensaje” y la manera en que ese mensaje significa un cambio en sus vidas⁷⁶.*

Lección # 45. *Los proyectos que, a pesar de ser pequeños, suponen la participación de interesados de todo el mundo requieren un cierto rigor para garantizar que se ejecuten según lo previsto, siguiendo de cerca las actividades que se indican en el marco lógico y los planes de trabajo. Aparte de los que participan en la gestión de los proyectos, es beneficioso que el proyecto sea examinado por expertos que no participan diariamente en su ejecución, pero sirven como catalizadores para mejorar el proceso de ejecución supervisando la marcha de los trabajos y prestando asesoramiento, cuando sea necesario, en relación con los problemas de la ejecución o las modificaciones que conviene introducir en el plan de trabajo⁷⁷.*

Lección # 46. *Las metas son instrumentos útiles en la planificación y la gestión del desarrollo en general, pero su consecución debe procurarse con prudencia so pena de que se desvíe la atención de los objetivos de desarrollo más esenciales. Por ejemplo, una simple meta, como el porcentaje de un territorio dedicado a zonas protegidas en un proyecto complejo de conservación de la diversidad biológica, puede inducir a error debido a que posiblemente desvíe la atención de objetivos cualitativos más importantes⁷⁸.*

⁷⁶ Evaluación final del proyecto GF/6030-05-01 GFL/2324-2731-4834 Integración de la gestión de las cuencas hidrográficas y las zonas costeras en los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe, mayo de 2012.

⁷⁷ Evaluación final del proyecto GF/4040-04-10 (4767) Elaboración de un enfoque estratégico de las intervenciones en el mercado para las tecnologías basadas en la energía solar conectadas a la red (EMPower), enero de 2013.

⁷⁸ Evaluación de mitad de período del proyecto (3729) “Creación de una red sostenible de zonas marinas nacionales protegidas – Bahamas”, septiembre de 2012.

IV. Cumplimiento de las recomendaciones de las evaluaciones

A. Resumen del procedimiento de cumplimiento de las recomendaciones

306. Tras la realización de una evaluación, se debe preparar un plan de aplicación de las recomendaciones. El oficial responsable tiene un mes para presentar el proyecto de plan de aplicación a partir de la fecha de recepción del informe final de evaluación de la Oficina de Evaluación.
307. En el plan de aplicación se debe especificar lo siguiente: si una recomendación ha sido aceptada, cómo se aplicará, quién tiene la responsabilidad de aplicarla, fecha en que se espera que se haya aplicado totalmente la recomendación y las medidas que ya se hayan adoptado (de haberlas). Cuando una recomendación es rechazada por la administración del proyecto o programa, se debe ofrecer una explicación de las razones para no poder aplicarla y, si procede, se debe especificar una medida alternativa.
308. Si en el transcurso de un mes no se ha recibido un plan de aplicación, se dejará constancia del incumplimiento en la base de datos de la Oficina de Evaluación (véase más adelante). Después de haber completado el plan de aplicación, la Oficina de Evaluación hará cada seis meses un seguimiento del estado de aplicación de las recomendaciones con la oficina correspondiente. La Oficina de Evaluación informa sobre los niveles de cumplimiento al Director Ejecutivo y al Director Ejecutivo Adjunto todos los años en septiembre y marzo.
309. Cada vez que se lleva a cabo una evaluación, se determinan los progresos logrados en la aplicación de las recomendaciones, de la misma manera que ha quedado registrado por el personal encargado en las actualizaciones del plan de aplicación. Sobre la base de los datos empíricos de las actualizaciones de los progresos logrados en el plan de aplicación, se considera que las recomendaciones:
- se han aplicado en todas sus partes (se han cumplido),
 - se han aplicado en parte (parcialmente cumplidas),
 - no se han aplicado (incumplidas).
 - no es necesario hacer nada más (si los acontecimientos superan lo previsto)
310. Cuando una recomendación se ha aplicado en todas sus partes, se registrará de esa manera y quedará 'cerrada': no es necesario darle más seguimiento. Todas las demás recomendaciones permanecerán 'abiertas'. En la tercera evaluación (o sea, 18 meses después de la primera), todas las recomendaciones serán registradas automáticamente como 'cerradas'. El estado de la aplicación de la recomendación también se revisará y registrará en ese momento y no se efectuará ningún otro cambio. Si la Oficina de Evaluación no recibe un plan de aplicación actualizado antes del proceso de evaluación del cumplimiento, cualquier recomendación pendiente quedará 'cerrada' con el grado de cumplimiento registrado en la evaluación anterior. Toda recomendación formulada en las evaluaciones de mitad de período que no se haya aplicado en todas sus partes después de las tres evaluaciones, se considerará en la evaluación final del proyecto o programa y se incorporará en el mandato.

B. Sinopsis del cumplimiento de las evaluaciones de subprogramas y proyectos correspondientes a 2008–2013

Estado de cumplimiento acumulado (2008–2013)

311. Entre 2008 y 2013, la Oficina de Evaluación completó un total de 134 evaluaciones de proyectos y subprogramas. En esas evaluaciones se formularon 759 recomendaciones. Ochenta y cuatro (63%) fueron evaluaciones de proyectos financiados por el FMAM, 47 (35%) de proyectos no financiados por el FMAM y 3 evaluaciones a nivel de la organización. De los 759 recomendaciones formuladas,

475 (63%) dimanaron de las evaluaciones de proyectos financiados por el FMAM, 222 (29%) de proyectos no financiados por el FMAM y 62 (8%) de las evaluaciones de la estrategia en toda la organización. El gráfico 30 que figura a continuación muestra la distribución de las recomendaciones de las evaluaciones de proyectos financiados por el FMAM, proyectos no financiados por el FMAM y proyectos a nivel de la organización.

Gráfico 30: Distribución de las recomendaciones (2008–2013)

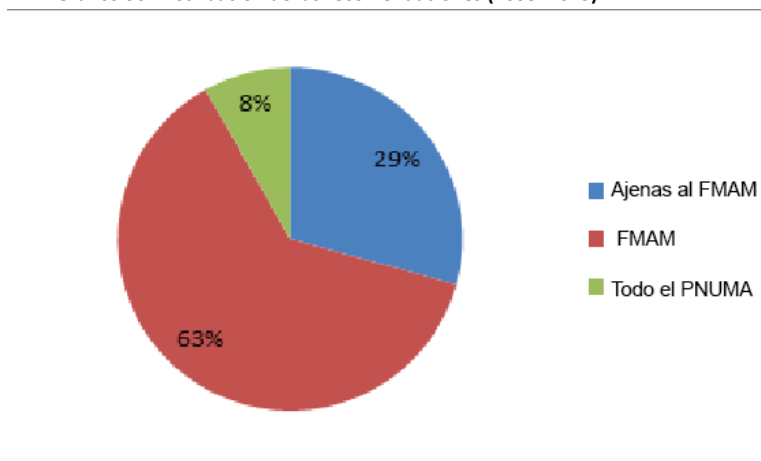
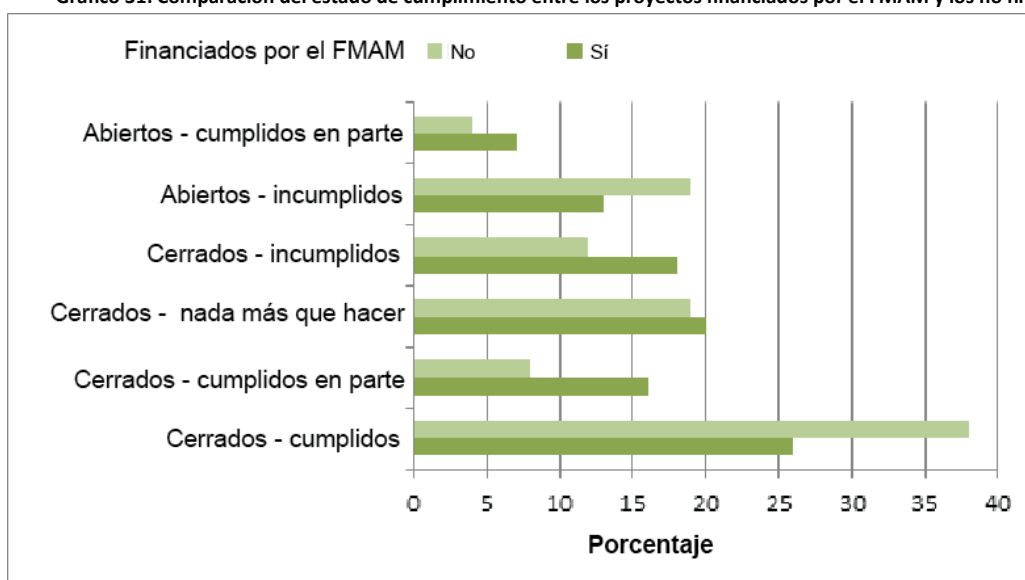
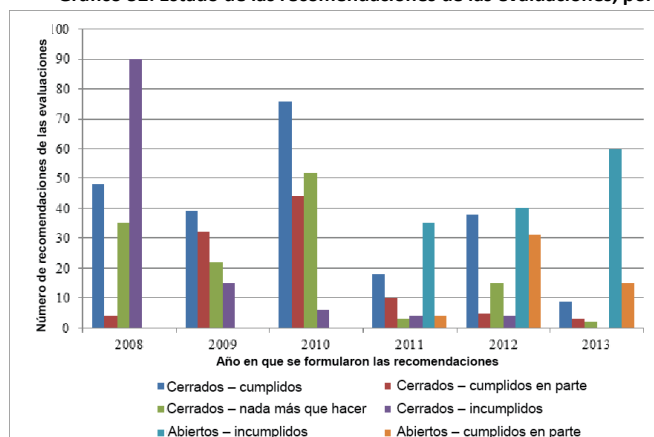


Gráfico 31: Comparación del estado de cumplimiento entre los proyectos financiados por el FMAM y los no financiados por este (2008–2013)



312. En general, se aplicaron en todas sus partes 228 recomendaciones (30%). Esto representa una mejora respecto del 21% logrado en el período 2006–2011, como se informó en el bienio anterior. Noventa y ocho recomendaciones (13%) se habían cumplido en parte y, en relación con 129 recomendaciones (17%), no hacía falta adoptar nuevas medidas, ya fuera porque haber sido rechazadas con la debida justificación o porque quedaban fuera del ámbito del PNUMA. No se aplicaron 119 recomendaciones (16%) (incumplidas) y 185 aún estaban abiertas y pendientes de aplicación. El gráfico 32 que figura a continuación muestra el número total de recomendaciones formuladas en un año y su estado de aplicación.

Gráfico 32: Estado de las recomendaciones de las evaluaciones, por año en que fueron formuladas (2008–2013)



Estado del cumplimiento en el bienio (2012-2013)

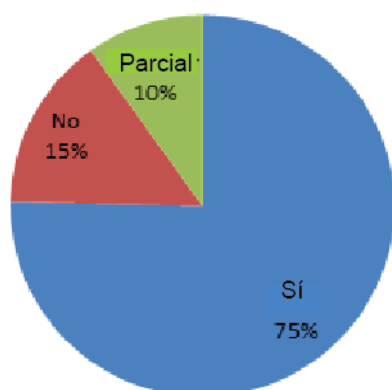
313. En el bienio 2012–2013 (hasta noviembre de 2013), quedaron terminadas en total 48 evaluaciones de proyectos, programas e institucionales. No se formularon recomendaciones en relación con 8 de esas 48 evaluaciones.
314. Se enviaron a las oficinas sustantivas del PNUMA cuarenta y tres (43) planes de aplicación de las recomendaciones, de ellos 3 planes de aplicación correspondientes a proyectos que habían quedado pendientes del bienio anterior, porque se terminaron después de la fecha límite de septiembre de 2011 fijada para el Informe de síntesis del bienio 2010–2011 y 40 planes de aplicación correspondientes a proyectos, subprogramas y estudios especiales terminados en el bienio 2012–2013. Se ultimaron treinta planes de aplicación (70%) que fueron devueltos a la Oficina de Evaluación en tanto que 13 (30%) no lograron terminar un plan de aplicación en el plazo establecido. En el cuadro que figura a continuación se indican los planes de aplicación de las recomendaciones de las evaluaciones formuladas por las divisiones.

Cuadro 4 Planes de aplicación de las recomendaciones de las evaluaciones (2012–2013)

| División | Enviadas | Devueltas | No devueltas |
|---------------|----------|-----------|--------------|
| DACA | 1 | 1 | 0 |
| DEPI | 25 | 20 | 5 |
| DATE | 2 | 2 | 0 |
| DCR | 3 | 2 | 1 |
| DTIE | 9 | 5 | 4 |
| Todo el PNUMA | 3 | 0 | 3 |
| Total | 43 | 30 | 13 |

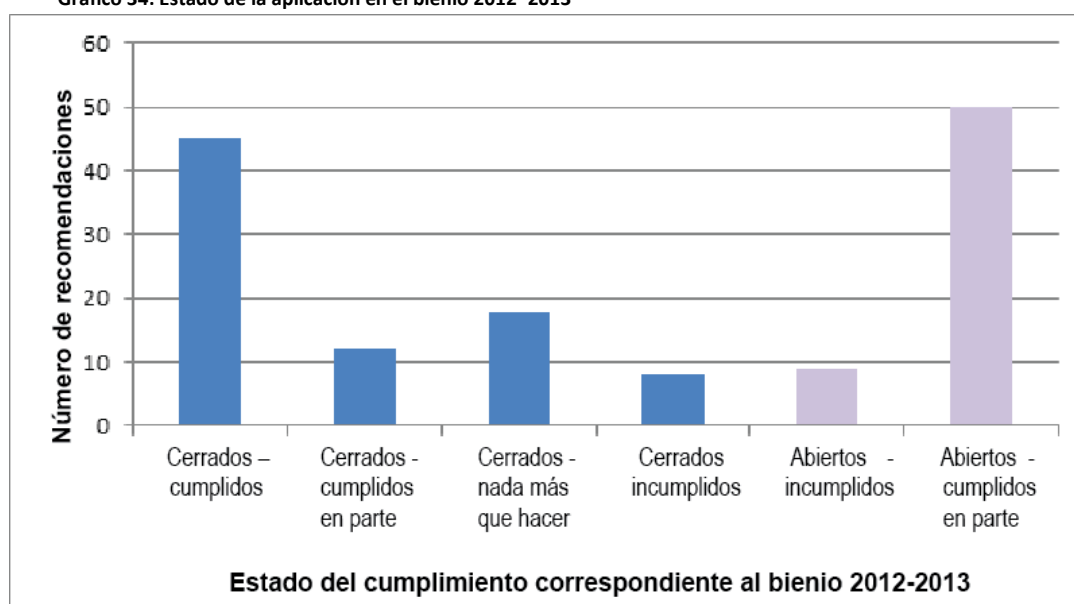
315. En el bienio se formularon doscientas setenta (270) recomendaciones. Se recibieron respuestas en relación con 142 recomendaciones; fueron aceptadas 107 recomendaciones (75%), fueron rechazadas 21 (15%) y 14 (9%) fueron aceptadas en parte. La Oficina de Evaluación analiza las razones aducidas para rechazar las recomendaciones y determina si la recomendación si se da por concluida y no es preciso adoptar medidas ulteriores o si le corresponde proponer la manera en que la recomendación podría aplicarse en todas sus partes o solo en parte. En noviembre de 2013 no se había recibido respuesta en relación con 128 recomendaciones (47%). Se trataba principalmente de las evaluaciones concluidas en los últimos tres meses del período objeto del informe.

Gráfico 33: Aceptación de las recomendaciones de las evaluaciones



316. Cuarenta y cinco (32%) de las 142 recomendaciones recibidas de las oficinas sustantivas del PNUMA habían sido aplicadas en todas sus partes y 12 (8%) fueron aplicadas en parte. Dieciocho recomendaciones (13%) se dieron por concluidas y “no era preciso adoptar medidas ulteriores” y ocho (6%) quedaron concluidas por incumplimiento. Quedaban abiertas 59 (42%) por incumplimiento o cumplimiento parcial.

Gráfico 34: Estado de la aplicación en el bienio 2012–2013



317. En general, el cumplimiento de las recomendaciones (es decir, en lo que hace a programas/proyectos y directores de proyectos que completaron la aplicación como era debido) correspondiente al bienio aumentó del 27% en el bienio anterior al 32%. Los planes de aplicación de las recomendaciones de todas las evaluaciones terminadas fueron enviados a las oficinas sustantivas del PNUMA. Se registró una respuesta administrativa del 75%. Hay que aumentar ese porcentaje.

Estado del cumplimiento por divisiones

318. Los gráficos que figuran a continuación muestran el estado de cumplimiento de las recomendaciones de las evaluaciones realizadas entre 2008 y 2013 por división. Se muestra el cumplimiento en el transcurso del tiempo en cohortes anuales, según el año en que se formularon. El hecho de que en un

año dado no aparezca una barra (por ejemplo DATE en 2009 y 2011) significa que no se formularon recomendaciones en ese año, porque no se realizaron evaluaciones en esa División. El estado de cumplimiento correspondiente a la DFMAM no se incluyó en el análisis con posterioridad a la reestructuración de la división en 2010. Esa información se incluye en las divisiones en donde se aplicaron. En general, los gráficos indican que dos divisiones, la DTIE y la DEPI, han sido las más activas en cuanto al número de evaluaciones realizadas y en sus respuestas a las recomendaciones de las evaluaciones. En general, se ha registrado un aumento en las tasas de cumplimiento. Sin embargo, uno de cada cuatro directores de proyectos están incumpliendo su obligación de presentar planes de aplicación completos de las recomendaciones de las evaluaciones.

Gráfico 35: División de Aplicación de Política Ambientales - Cumplimiento de las recomendaciones de las evaluaciones 2008-2013

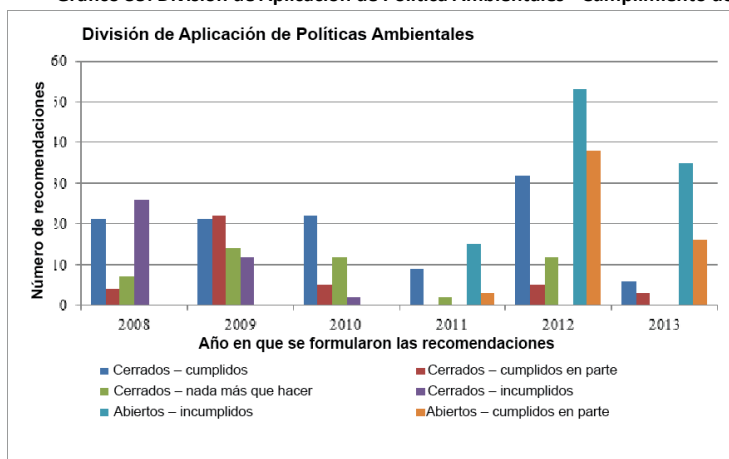


Gráfico 36: DTIE - Cumplimiento de las recomendaciones de las evaluaciones 2008-2013

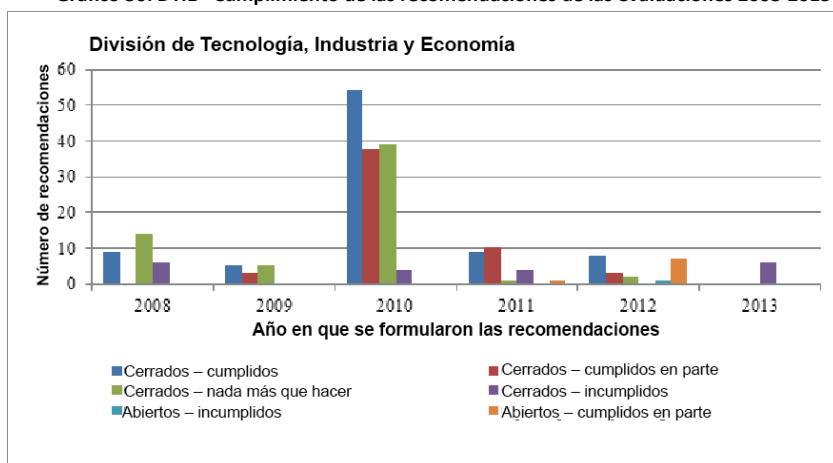


Gráfico 37: División de Alerta Temprana y Evaluación - Cumplimiento de las recomendaciones de las evaluaciones 2008-2013

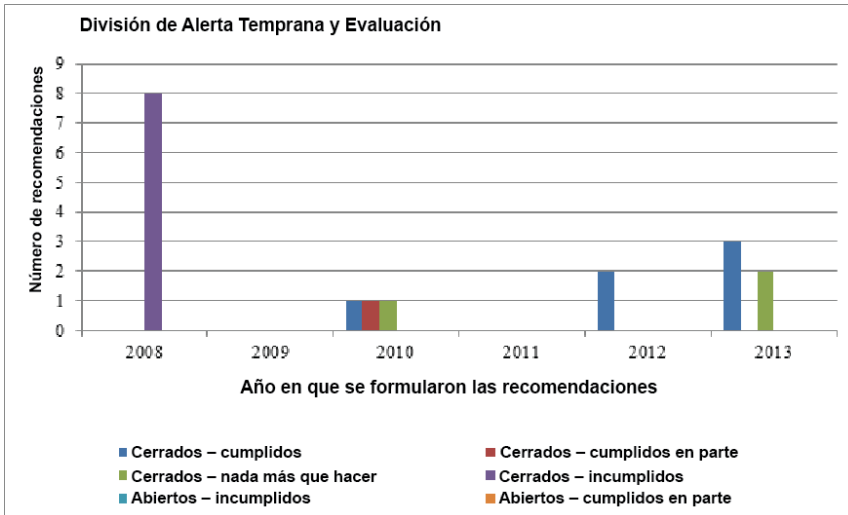


Gráfico 38: División de Derecho Ambiental y Convenios Ambientales - Cumplimiento de las recomendaciones de las evaluaciones 2008-2013

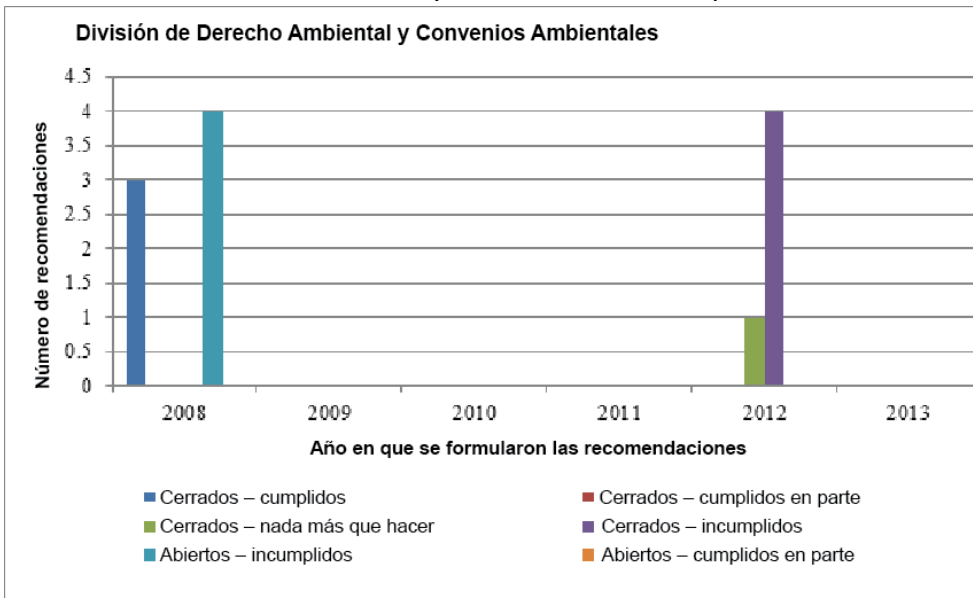


Gráfico 39: División de Cooperación Regional - Cumplimiento de las recomendaciones de las evaluaciones 2008–2013

División de Cooperación Regional



- Cerrados – cumplidos
- Cerrados – cumplidos en parte
- Cerrados – nada más que hacer
- Cerrados – incumplidos
- Abiertos – incumplidos
- Abiertos – cumplidos en parte

V. Desempeño de la Oficina de Evaluación del PNUMA y calidad de las evaluaciones

319. ¿Quién evalúa a los evaluadores? En esta sección se presentan algunas fuentes de información, en las que se aborda esta cuestión y el desempeño general de la función de evaluación del PNUMA. Las evaluaciones externas independientes del desempeño de la función de evaluación del PNUMA son un elemento esencial para la rendición de cuentas y han desempeñado un importante papel en el aumento de la credibilidad de la Oficina de Evaluación tanto dentro de la organización como fuera de ella. También se exponen las tendencias de las evaluaciones tanto internas como externas de la calidad de los informes de evaluación del PNUMA.

A. Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas - examen por homólogos profesionales⁷⁹

320. Las mejores prácticas actuales para las funciones de evaluación en las Naciones Unidas promueven la realización de exámenes por homólogos profesionales independientes. La Oficina de Evaluación del PNUMA fue objeto de un examen por homólogos profesionales realizado en 2011 y sus conclusiones fueron presentadas al Comité de Representantes Permanentes del PNUMA y publicadas oficialmente por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas en marzo de 2012. La finalidad del examen por homólogos profesionales era ofrecer una evaluación independiente del funcionamiento y la calidad de la función de evaluación del PNUMA. Más concretamente, el examen por homólogos sirvió para; mejorar la confianza en el conocimiento y el uso de las evaluaciones por los órganos rectores y del personal directivo superior del PNUMA, que formularan sugerencias y recomendaciones para mejorar las políticas y prácticas de evaluación, fomentar la capacidad interna y la confianza de la función de evaluación y apoyar a la Oficina en sus esfuerzos por lograr una mayor aceptación y aplicación de los resultados de la evaluación en el sistema de gestión de la actuación profesional de la Organización. El examen por homólogos se llevó a cabo de conformidad con el Marco para los exámenes realizados por profesionales de la función de evaluación de las organizaciones de las Naciones Unidas, elaborado por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas y aprobado también por la Red de Evaluación del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD/OCDE).

321. De conformidad con el marco, en el examen por homólogos se aplicaron tres criterios básicos que tienen que cumplir las funciones de evaluación y los productos para ser considerados de alta calidad, a saber, independencia, credibilidad y utilidad. El Grupo de examen por homólogos estuvo integrado por el Director del Grupo de Evaluación de la ONUDI (Presidente); el Evaluador especial de la cooperación para el desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica; y el Asesor Superior de evaluación de la Oficina de Evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El texto que figura a continuación se ha extraído del informe completo.

Conclusiones generales del Grupo de homólogos profesionales

322. El PNUMA aplica las normas del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas en la evaluación. La función de evaluación es independiente y bien reconocida y, en los últimos años, la evaluación ha cobrado cada vez más importancia. La Oficina de Evaluación es una función de gestión profesional y aunque los recursos humanos parecen ser insuficientes para hacer frente a la gran demanda de sus servicios y para llevar a cabo las evaluaciones obligatorias de los proyectos, así como las evaluaciones estratégicas, el Grupo de examen por homólogos reconoce los esfuerzos realizados en los últimos años para fortalecer la Oficina. El hecho de que el Director Ejecutivo está utilizando las estadísticas de cumplimiento de las evaluaciones en la determinación de la actuación profesional de los directores de divisiones es un buen indicador de la independencia que se pretende, la credibilidad y la utilización real.

⁷⁹ <http://www.oecd.org/derec/50194754.pdf>

Independencia

323. Las funciones de planificación, seguimiento y evaluación están debidamente separadas y se ha establecido un sistema para garantizar la ausencia de conflictos de intereses, la adhesión a las normas de evaluación y la ética. Las evaluaciones se llevan a cabo de manera independiente y la Oficina de Evaluación presenta informes sobre las conclusiones de la evaluación sin injerencias. Aun así, la independencia podría reforzarse mediante una presentación de informes más frecuente y sistemática a los órganos rectores, como se prevé en la política de evaluación.

Credibilidad

324. La Oficina de Evaluación goza de un alto nivel de credibilidad, debido principalmente a la profesionalidad de su personal, al rigor del proceso de evaluación y a la calidad de sus evaluaciones. La mayoría de las evaluaciones son realizadas por evaluadores externos independientes. Por regla general, se considera que los consultores de las evaluaciones son independientes e imparciales. No se ha registrado ningún caso de conflicto de intereses.
325. En sentido general, se considera que las evaluaciones son de alta calidad y existe un sistema de control de la calidad que se aplica tanto a los evaluadores como a los informes de evaluación. Sin embargo, los relativamente pequeños presupuestos disponibles para las evaluaciones de proyectos, una participación limitada de los gobiernos asociados y la restringida presencia de consultores nacionales causan preocupación en lo que respecta a la solidez de algunas evaluaciones. A pesar de ello, las evaluaciones realizadas por el equipo de examen por homólogos y, en el transcurso del tiempo, por el FMAM, siempre han recibido buenas calificaciones. Las metodologías utilizadas para la planificación, así como las evaluaciones realizadas están bien concebidas y a menudo son innovadoras. El desarrollo metodológico no solo beneficia al PNUMA, sino también al sistema de las Naciones Unidas en general. El mandato para las evaluaciones es exhaustivo e imparte orientación detallada a los evaluadores.

Utilidad

326. Tanto el personal directivo como el personal del PNUMA consideran que las evaluaciones son útiles a los fines de la rendición de cuentas, la determinación del desempeño y el aprendizaje. Las conclusiones a menudo contribuyen a la formulación de nuevas etapas de los proyectos y programas, aunque no tanto a la formulación de políticas o de estrategias en general. En las evaluaciones se analizan principalmente las cuestiones técnicas y el logro de resultados, pero se presta muy poca atención a cuestiones interrelacionadas, como el género.
327. La mayoría de las evaluaciones realizadas son evaluaciones finales de proyectos y hay menos posibilidades de realizar evaluaciones estratégicas de nivel superior o evaluaciones de los vínculos entre la labor normativa del PNUMA y su relación con la cooperación técnica. Sin embargo, se han producido avances “preliminares” con las evaluaciones de la Estrategia de mediano plazo y las evaluaciones de subprogramas que se están realizando en estos momentos. El Grupo de examen por homólogos suscribe el objetivo fundamental de las evaluaciones finales, pero reconoce que esto limita la posibilidad de detectar y abordar las deficiencias durante la ejecución de los proyectos.
328. La capacidad con que se cuenta actualmente limita la utilidad de la Oficina de Evaluación y previsiblemente esta limitación aumentará a medida que aumente la cartera de proyectos del PNUMA, que incluye la del FMAM. El Grupo considera que no existe un equilibrio entre el volumen de trabajo, el presupuesto y la base de recursos humanos. El Grupo señaló, además, que era necesario fortalecer los vínculos entre la evaluación y la labor normativa del PNUMA. El informe de síntesis de las evaluaciones bienales tiene buena calidad, pero su contenido no es conocido por todos dentro de la organización.

329. El sistema de seguimiento de las recomendaciones establecido está funcionando, aunque su utilización por las entidades encargadas de evaluar programas y proyectos y políticas es limitada. El PNUMA ha elaborado metodologías innovadoras para analizar, clasificar y difundir las experiencias adquiridas, sin embargo, es lamentable que en los últimos años no se hayan llevado a cabo actividades en esta esfera. El personal directivo superior del PNUMA podría aprovechar más la capacidad profesional de la Oficina de Evaluación haciendo más hincapié en la evaluación a nivel normativo. La Oficina de Evaluación contribuye a mejorar la práctica de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas. No se ha optimizado su utilidad para los Estados Miembros debido a las pocas posibilidades que tiene esta Oficina de celebrar intercambios con los órganos rectores.

B. Sistema de puntuación aplicado por la OSSI a las evaluaciones de la Oficina de Evaluación del PNUMA

330. La Asamblea General ha reconocido claramente la necesidad de realizar evaluaciones que contribuyan a mejorar los resultados. Para que esto sea así, es necesario establecer algunos arreglos institucionales comunes para las funciones de evaluación con recursos suficientes, apoyo y participación de la administración, personal competente, independencia y procesos adecuados para la planificación, la realización y el seguimiento de las evaluaciones.

331. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna de la Secretaría de las Naciones Unidas (OSSI) llevó a cabo un estudio de la capacidad y las prácticas de evaluación de cada una de las entidades de la Secretaría durante 2013 para lo cual se valió de la información de base correspondiente al bienio 2010–2011. Las “puntuaciones” obtenidas en las evaluaciones independientes incluyen una evaluación independiente realizada por la División de Inspección y Evaluación de la OSSI basada en 15 indicadores de las prácticas de evaluación. Los indicadores utilizados se basan en las reglas y normas de evaluación de las Naciones Unidas elaboradas por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, que hicieron suyas los Estados Miembros en la resolución 67/226 de la Asamblea General.

332. El PNUMA recibió una magnífica puntuación en casi todos los criterios de evaluación y algunas que quedaron por debajo de lo óptimo fueron el resultado de deficiencias metodológicas, que se señalaron y comunicaron a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna en varias ocasiones. El texto de la observación final, registrada en noviembre de 2013 en el sistema de puntuación de la OSSI, relativa a la función de evaluación del PNUMA dice lo siguiente: "El PNUMA desempeña una sólida función de evaluación, con personal muy competente, magníficos procedimientos y recursos suficientes. Ha logrado una gran independencia, y el jefe de la evaluación presenta informes directamente al Director Ejecutivo”.

C. Evaluación de la Oficina de Evaluación Independiente del FMAM de la calidad de los informes de evaluación del PNUMA

333. Cada año la Oficina de Evaluación Independiente del FMAM evalúa el desempeño de los organismos de ejecución del FMAM en relación con un conjunto de medidores del desempeño. Los resultados se comunican en el Informe anual del FMAM sobre la ejecución. Algunos de los medidores del desempeño abarcan importantes aspectos del funcionamiento de la Oficina de Evaluación del PNUMA, que se comparan con los resultados de la labor del Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial y la Oficina de Evaluación del PNUD. Al final de cada período de reposición de fondos del FMAM se lleva a cabo también un estudio a fondo del desempeño general. En abril de 2013, la Oficina de Evaluación Independiente del FMAM publicó su habitual Informe anual sobre la ejecución correspondiente a 2012.

334. Se consideró que el desempeño de la Oficina de Evaluación del PNUMA en el FMAM había sido muy positivo comparado con el del Banco Mundial y el PNUD. Por ejemplo, la Oficina de Evaluación del FMAM calificó de “moderadamente satisfactoria” o mejor en cuanto a calidad al 100% de las

evaluaciones finales del PNUMA presentadas en relación con el ejercicio económico de 2012. En todo el período para el cual se ha evaluado oficialmente la calidad de las evaluaciones del FMAM (a partir de 2004), el PNUMA ha logrado la calificación de “satisfactoria” o más en un porcentaje más alto de los informes de evaluación que cualquier otro organismo de ejecución del FMAM (cuadro 5).

Cuadro 5. Análisis realizado por la Oficina de Evaluación Independiente del FMAM acerca de la calidad de los informes de evaluación de proyectos del FMAM presentados por los organismos de ejecución del FMAM (Banco Mundial, PNUD y PNUMA)

| Criterios | Año de conclusión de la evaluación final | | | | | | | | | |
|--|--|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------------|
| | 2004 y anteriores | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Todas las cohortes |
| Porcentaje de informes sobre evaluaciones finales con calificación de moderadamente satisfactorias o mejor en cuanto a calidad | | | | | | | | | | |
| Todos los proyectos | 72% | 89% | 87% | 90% | 91% | 93% | 85% | 82% | 86% | 86% |
| Proyectos de gran envergadura | 71% | 91% | 93% | 100% | 96% | 91% | 89% | 86% | 83% | 89% |
| Proyectos de envergadura media | 72% | 85% | 83% | 82% | 86% | 96% | 80% | 74% | 90% | 83%** |
| Proyectos del PNUD | 75% | 95% | 86% | 100% | 92% | 90% | 81% | 82% | 86% | 86% |
| Proyectos del PNUMA | 50% | 63% | 100% | 100% | 100% | 100% | 78% | 80% | 100% | 84% |
| Proyectos del Grupo del Banco Mundial | 83% | 91% | 88% | 78% | 85% | 93% | 92% | 75% | 100% | 87% |
| Porcentaje de informes de evaluaciones finales con calificación de satisfactorias o superior en cuanto a calidad | | | | | | | | | | |
| Todos los proyectos | 43% | 53% | 40% | 60% | 55% | 73% | 61% | 38% | 49% | 53% |
| Proyectos de gran envergadura | 43% | 60% | 45% | 67% | 68% | 72% | 75% | 46% | 48% | 59% |
| Proyectos de envergadura media | 44% | 44% | 35% | 54% | 43% | 74% | 40% | 21% | 50% | 46%** |
| Proyectos del PNUD | 25% | 55% | 33% | 50% | 54% | 59% | 54% | 31% | 42% | 44%** |
| Proyectos del PNUMA | 40% | 25% | 33% | 71% | 57% | 88% | 67% | 60% | 86% | 63% |
| Proyectos del Grupo del Banco Mundial | 50% | 59% | 48% | 65% | 55% | 81% | 67% | 75% | 100% | 61% |
| Número total de evaluaciones que recibieron una calificación | 67 | 62 | 53 | 52 | 53 | 74 | 61 | 56 | 49 | 527 |

335. En el Informe anual sobre la ejecución del presupuesto del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (2012)⁸⁰ más reciente se plantea que “se observa poca diferencia en la calidad general de la información entre los organismos del FMAM cuando se utiliza la calificación de moderadamente satisfactoria o superior. Sin embargo, las diferencias en la calidad general de las evaluaciones finales entre los organismos del FMAM se hace más visible cuando se utiliza la calificación de satisfactoria o superior. El porcentaje de evaluaciones finales del PNUD con calificación general de satisfactoria o superior es del 44%, en comparación con el 63% obtenido por las evaluaciones del PNUMA y el 61% de las evaluaciones del Grupo del Banco Mundial. Esta diferencia es significativa desde el punto de vista estadístico con un grado de confianza del 95%”. Estas conclusiones ponen de relieve el alto nivel de desempeño alcanzado por la Oficina de Evaluación del PNUMA desde 2006.

⁸⁰ <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/Annual%20Performance%20Report%202012.pdf> En Fr Sp

D. Capacitación del PNUMA sobre gestión basada en los resultados

336. Durante el bienio 2012–2013, el personal de la Oficina de Evaluación aportó importantes contribuciones a la elaboración del Manual de Programas del PNUMA y a la preparación de material didáctico para la capacitación interna en gestión basada en los resultados. El personal de la Oficina de Evaluación preparó módulos de capacitación en gestión basada en los resultados que se centran en el diseño de proyectos, proponen un enfoque amplio y riguroso que incluye la preparación de “árboles de problemas”, su conversión en “árboles de objetivos” seguida de la selección de las intervenciones que se conciben aplicando el método de la “teoría del cambio” (“vía de impacto” o “modelo lógico”). Estos métodos contribuyen a que los diseños de los proyectos reflejen adecuadamente los resultados previstos y determinen los principales grupos o interesados destinatarios, “los factores impulsores del impacto”, cosas en las que el proyecto puede influir para aumentar la probabilidad de avanzar en la consecución de esos impactos, y en los “supuestos”, factores que escapan al control inmediato de un proyecto y pueden repercutir en la consecución de los resultados previstos. Los supuestos, cuando son debidamente descritos, pueden ser de gran ayuda en la vigilancia del riesgo en el entorno externo de una intervención. El enfoque pedagógico de ejecución combinó la presentación de información fáctica con las sesiones de trabajo interactivas del Grupo, en que se aplicaron los conceptos por medio de ejemplos prácticos. A cada tema presentado siguió una sesión de preguntas sencillas de “verdadero” o “falso”, en la que participaron los asistentes, y que fueron respondidas en el plenario.
337. El curso se impartió en cuatro módulos. El primer día se utilizó el módulo 1 (Sinopsis del Marco de la gestión basada en los resultados en el PNUMA, formulación del programa de trabajo y proceso de aprobación de proyectos) y el módulo 2 (Formulación de proyectos utilizando la teoría del cambio, examen de los indicadores y marco lógico del PNUMA). El segundo día se utilizó el módulo 3 (Rudimentos de la gestión de proyectos, como salvaguardias, el género, reuniones introductorias, instrumentos de gestión como planes de trabajo, misiones, etc.) y el módulo 4 (Seguimiento y presentación de informes, con especial atención a lo que la se debe comunicar en los informes de proyectos en el Sistema de gestión de la información sobre proyectos y buenas técnicas de presentación de informes). Las sesiones de capacitación del personal del PNUMA sobre la gestión basada en los resultados se celebraron durante el bienio 2012–2013 con profesionales de la Oficina de Evaluación que trabajan en estrecha colaboración con el personal de la Sección de Control de Calidad, como se indica en el cuadro que figura a continuación.

| <i>Lugar de celebración</i> | <i>Fechas</i> | <i>Instructores sobre gestión basada en los resultados</i> |
|------------------------------|------------------------------|--|
| París | 2 y 3 de mayo de 2012 | Ellen Daltrop (SCC) y Anna Guerraggio (OE) |
| Ginebra | 8 y 9 de mayo de 2012 | Ellen Daltrop (SCC), Michael Carbon (OE) |
| Nairobi | 15 y 16 de mayo de 2012 | Ellen Daltrop (SCC), Michael Carbon (OE) |
| Bangkok | 21 y 22 de mayo de 2012 | Anna Guerraggio (OE) |
| Osaka | 24 y 25 de mayo de 2012 | Anna Guerraggio (OE) |
| Nairobi | 29 y 30 de mayo de 2012 | Ellen Daltrop (SCC), Michael Carbon (OE) |
| Nairobi | 19 y 20 de junio de 2012 | Anna Guerraggio (OE), Michael Carbon (OE) y Julia Zupan (ONUN) |
| Manama | 26 y 27 de junio de 2012 | Anna Guerraggio (OE) |
| Panamá | 4 y 6 de julio de 2012 | Michael Carbon (OE) |
| CDB, Montreal | 22 y 24 de abril de 2013 | Michael Spilsbury (OE), Yunae Yi (SCC) |
| Fondo Multilateral, Montreal | 25 y 26 de abril de 2013 | Michael Spilsbury (OE), Yunae Yi (SCC) |
| CMVC, Cambridge | 29 y 30 de abril de 2013 | Michael Spilsbury (OE), Yunae Yi (SCC) |
| Ginebra | 26 a 29 de noviembre de 2013 | Michael Carbon (OE), María Zúniga (SCC) |

338. La información recibida de los participantes en la capacitación en gestión basada en los resultados fue positiva y el módulo 2 sobre “Teoría del cambio” en el diseño de proyectos, que fue responsabilidad exclusiva de la Oficina de Evaluación, recibió en particularmente una gran acogida.

E. Sesión informativa para el personal del PNUMA acerca de las funciones y los procesos de la Oficina de Evaluación

339. Durante 2012 y 2013, la Oficina de Evaluación aprovechó la oportunidad que ofrecieron las misiones del personal para aumentar los conocimientos del personal del PNUMA en las oficinas exteriores acerca de las funciones y los procesos de la función de evaluación. En una sesión de 90 minutos de duración, se hizo una explicación de la finalidad y los procesos de evaluación en el PNUMA, seguida de un debate que abarcó desde la planificación de las evaluaciones hasta el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de las evaluaciones, con hincapié especial en las funciones y responsabilidades de la Oficina de Evaluación y los directores de proyectos. Las sesiones informativas se celebraron en Ginebra, Panamá y París y se ha previsto celebrar algunas sesiones informativas en otras oficinas regionales del PNUMA durante 2014.

Anexo 1

Lista de proyectos evaluados en el bienio 2012–2013

1. Proyecto de evaluación final del proyecto PNUMA/FMAM GF/4040–06–07 (4921), Promoción del transporte ambientalmente sostenible en América Latina (NESTLAC) GEF ID 2178, por la Sra. Rosa Angélica Castro Rodríguez, octubre de 2011
2. Evaluación final del proyecto GF/1010–01–05 (4307) Aplicación del Programa de acción estratégico para la cuenca binacional del Río Bermejo: fase II del GEF ID núm. 886, por el Sr. Hugo Navajas y el Sr. Mario Schreider, octubre de 2011
3. Proyecto de evaluación de mitad de período del proyecto PNUMA/FMAM GF/6030–06–13 Solución de problemas transfronterizos en la cuenca del Río Volta y su zona costera río abajo, GEF ID 1111, por la Sra. Sarah Humphrey (Consultora), noviembre de 2011
4. Evaluación de mitad de período del proyecto CP/4050–08–03 (3728) “La economía de los ecosistemas y la diversidad biológica-fase II”, por el Sr. Dave Pritchard (Consultor), diciembre de 2011
5. Evaluación final del Proyecto PNUMA/FMAM GF/6030–03–01 (4627) Creación de un sitio de humedales y red de vías migratorias para la conservación de la grulla siberiana y otras aves acuáticas migratorias en Asia GEF Id núm. 1097, por el Sr. Philip Edwards, la Sra. Lisa Poulak (consultores) y la Sra. Svetlana Kolesnikova (Auxiliar de investigación), febrero de 2012
6. Evaluación final del proyecto GF/4040–05–09 (4826) Evaluación de instrumentos de gestión de riesgos para financiar las energías renovables, GEF ID 2538, por Bernt Frydenberg (Consultor), marzo de 2012
7. Evaluación final del proyecto PNUMA/FMAM GF/3030–05–01 (4882) Conservación de la naturaleza y control de las inundaciones en la cuenca del río Yangtze, por el Sr. Peter Whalley y el Sr. Xiangyang Fang (consultores), marzo de 2012
8. Evaluación final del proyecto GF/3010–07–03 (4985) Planificación e implementación participativas de la gestión de los humedales intermareales, Guangdong (China), por el Sr. Francis Hurst (Consultor) y Sr. Xiongzhi Xue (Consultor), marzo de 2012
9. Evaluación final del proyecto CP/4040–09–02 (3743) - Mejora para la instalación de tecnologías de energías renovables en el Brasil, China y Sudáfrica (EIRET), por el Sr. Andreas Jahn, marzo de 2012,
10. Evaluación final del proyecto GF/1030–04–01 (4749) - Conservación y uso de la diversidad genética en los cultivos para la lucha contra las plagas y enfermedades en apoyo de la agricultura sostenible, fase I, por la Sra. Christine Padoch (Consultora), abril de 2012
11. Evaluación de mitad de período del proyecto GF/4010–07–06 (4987) GFL/2328–2732–4987 “Demostración y asimilación de las mejores prácticas y de tecnologías para la reducción de los efectos de origen terrestre resultantes del turismo en las costas”, por el Sr. Nigel Varty (Consultor), abril de 2012
12. Evaluación final del proyecto ROA–2648–1571–2611, Creación de capacidad nacional en relación con los indicadores y la presentación de informes sobre la diversidad biológica en África meridional y oriental, por el Sr. David Pritchard (Consultor), abril de 2012.
13. Evaluación final del proyecto PNUMA/UNDA ROA–5060–1570–6875 Fortalecimiento de las capacidades institucionales nacionales para la incorporación de los acuerdos ambientales

- multilaterales en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, por la Sra. Camille Bann (Consultora), abril de 2012
14. Evaluación final del proyecto GP/3000-06-05 (2A39); GP/3000-07-01, Mejora de la gestión de las aguas residuales municipales en ciudades costeras en los países ACP, por el Sr. Jens Bjerre (Consultor), abril de 2012
 15. Evaluación final del proyecto CPL-5068-3A13-1161, Propiciar que los países en desarrollo aprovechen las posibilidades del etiquetado ecológico: creación de capacidad y asistencia técnica a las industrias y los gobiernos de economías en desarrollo, por la Sra. Aimee Russillo (Consultora), abril de 2012
 16. Evaluación final del proyecto GF/6030-05-01 GFL/2324-2731-4834 Integración de la gestión de las cuencas hidrográficas y las zonas costeras en los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe, por el Sr. Andrea Merla y el Sr. David Simmons (consultores), mayo de 2012
 17. Evaluación final del proyecto GF/1030-05-03 (4900) “Conservación de la diversidad biológica del páramo en los Andes septentrionales y centrales” GFL-2328-2714-4900, por el Sr. Charles Kenny-Jordan y la Sra. Maria Eugenia Quintero (consultores), junio de 2012
 18. Evaluación final de Apoyo a la aplicación de los MSP de Marco nacional de bioseguridad en Estonia, Lituania, República Checa, Moldavia, Camboya, Eslovaquia, Vietnam, por el Sr. Siva Vanga Reddy y el Sr. Camillo Risoli (consultores), junio de 2012
 19. Evaluación final del proyecto SF/2000-07-01 (2A61), Fortalecimiento de la participación sindical en los procesos ambientales internacionales, por la Sra. Rudith King (Consultora), junio de 2012
 20. Evaluación final del proyecto PNUMA FMAM GF/3010-05-04 (4842) “Fortalecimiento de la red de centros de capacitación para la gestión de zonas protegidas mediante la demostración de un método puesto a prueba” Zapovednics, por la Sra. Svetlana Kozlova y el Sr. Mikhail Paltsyn, octubre de 2012
 21. Evaluación final del proyecto PNUMA/FMAM GF/6030-04-12 (4809) Lucha contra el agotamiento de los recursos vivos y la degradación de las zonas costeras en el gran ecosistema marino de la Corriente de Guinea por medio de medidas regionales basadas en los ecosistemas, por la Sra. Sarah Humphrey y el Sr. Christopher Gordon (consultores), noviembre de 2012
 22. Evaluación de subprogramas sobre desastres y conflictos, por el Sr. Michael Carbon, la Sra. Tiina Piironen con contribuciones del Sr. E. Quiroga, la Sra. Yasemin Altinsoy y el Sr. Morten Jensen (consultores), diciembre de 2012
 23. Evaluación de subprogramas sobre gobernanza ambiental, por el Sr. Hugo Navajas y la Sra. Linda Ghanime (consultores), noviembre de 2012
 24. Evaluación final del proyecto CP/5022-07-01 (3630), Foro sobre la contaminación atmosférica del planeta, por el Sr. Bernard Mazijn (Consultor), julio de 2012
 25. Evaluación final del proyecto GF/3010-06-17 (4956) Integración de la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático en la planificación y aplicación de políticas de desarrollo sostenible en África oriental y meridional, por la Sra. Joana Talafre (Consultora), agosto de 2012
 26. Estudio preliminar de incorporación de las cuestiones de género en el PNUMA, por la Sra. Franklina Mantilla (Consultora), julio de 2012
 27. Evaluación final del proyecto GF/1030-03-04 (4684) Eliminación de los obstáculos a la gestión de las plantas invasoras en África (CABI-ICRAF) (RBIPMA), por la Sra. Elizabeth Kiff y el Sr. Charles Oti-Boateng, agosto de 2012
 28. Evaluación final del proyecto GF/3010-07-04 (4986), Demostración de la gestión basada en las comunidades de los hábitats de yerbas marinas en Trikora Beach, Bintan oriental, provincia del archipiélago de Riau (Indonesia), por la Sra. Annadel Cabanban, septiembre de 2012
 29. Evaluación de mitad de período del proyecto “Creación de una red sostenible de zonas marinas nacionales protegidas – Bahamas”, por el Sr. Yves Renard (Consultor), septiembre de 2012

30. Evaluación final del proyecto GF/3010-05-12 (4865) Apoyo a la ejecución del Plan de acción regional para el medio ambiente en Asia Central, por el Sr. Francis Hurst y el Sr. Firuz Ibragimov (consultores), septiembre de 2012
31. Evaluación final del proyecto PNUMA/FMAM terminal GF/3010-03-21 (4694), Apoyo de la Federación de Rusia al Programa de acción nacional para la protección del medio marino del Ártico, tramo 1, por el Sr. Ivan Holoubek y el Sr. Oleg Sutkaitis (consultores), 2012
32. Evaluación final del proyecto del PNUMA-FMAM GFL-2328-2770-4B25, “Facilitación de un cambio paradigmático hacia el seguimiento y la evaluación en la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación: examen y evaluación del funcionamiento del sistema de aplicación”, por el Sr. Ian Crain y el Sr. Segundo Coello (consultores), diciembre de 2012
33. Evaluación final del proyecto PNUMA/FMAM GF/1030-04-02 (4773), ECORA: un método de gestión integrada de los ecosistemas para conservar la diversidad biológica y reducir al mínimo la fragmentación del hábitat en tres zonas modelo seleccionadas en el Ártico ruso, GEF ID 413, por el Sr. Ivan Senchenya (Consultor), septiembre de 2012
34. Revisión de los acuerdos adoptados en cumplimiento de las “decisiones sobre sinergias” relativas a la mejora de la cooperación y la coordinación entre los convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam, por el Sr. Lee Alexander Risby y la Sra. Teresa Cristina Nogueira Amador De Bettencourt (consultores), febrero de 2013
35. Evaluación de mitad de período de la Estrategia de mediano plazo del PNUMA (2010-2013), por el Sr. Robert Malpas, la Sra. Alison King y la Sra. Arundhati Inamdar-Willets (consultores), febrero de 2013
36. Evaluación final del proyecto GF/4040-04-10 (4767) Elaboración de un enfoque estratégico de las intervenciones en el mercado para las tecnologías basadas en la energía solar conectadas a la red (EMPower), por el Sr. Brahamanand Mohanty (Consultor), enero de 2013
37. Evaluación final del proyecto PNUMA-FMAM GFL/QGL-2328-2760-4880, “Reducción de la escorrentía de plaguicidas en el Mar Caribe”, GEF 1248, por el Sr. Hugo Navajas (Consultor), febrero de 2013
38. Evaluación del programa de país para el Sudán del PNUMA, por el Sr. Jonathan Bennett (Consultor), abril de 2013
39. Evaluación final del proyecto CP/4040-08-06 Adaptación al cambio climático y desarrollo para reducir la vulnerabilidad (CC DARE), por la Sra. Juliane Zeidler y la Sra. Justin Braby (consultoras), abril de 2013
40. Evaluación final del proyecto PNUMA/FMAM “Resiliencia de las costas al cambio climático: elaboración de un método generalizable para evaluar la vulnerabilidad y la adaptación de los manglares y los ecosistemas conexos”, por la Sra. Sherry C. Heileman y la Sra. Annadel Cabanban (consultoras), junio de 2013
41. Evaluación de mitad de período del proyecto (2600) Alianza estratégica para el componente regional de grandes ecosistemas marinos del Mediterráneo: aplicación de medidas acordadas para la protección de los recursos ambientales del Mar Mediterráneo y sus zonas costeras, por la Sra. Sarah Humphrey y el Sr. Nee Sun Choong Kwet Yive (consultores), julio de 2013
42. Evaluación final del PNUMA/FMAM proyecto GF/1030-02-05 (4517) Conservación y gestión sostenible de la diversidad biológica subterránea, etapa, julio de 2013
43. Evaluación de mitad de período del proyecto GFL/2328-2780-4B34 (3807), Proyecto para los servicios de los ecosistemas (ProEcoServ), por la Sra. Camille Bann (Consultora), agosto de 2013
44. Evaluación final del proyecto PNUMA/FMAM, BPL/CPL/GFL/2328 – 2740 PMS: BP/CP/GF/6010 – 04 (2520), Elaboración de los planes de acción subregionales para el medio ambiente de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), por la Sra. Susan Matambo (Consultora), agosto de 2013

45. ¿Evaluación final del PNUMA? Proyecto CC/3010-09-07 (4A56), Análisis económico de las opciones de adaptación, por el Sr. Thomas Downing (Consultor), septiembre de 2013
46. Evaluación final del proyecto PNUMA/FMAM GFL/2648-2713-4A47 (3449): Ordenación sostenible de los bosques: proyecto sobre los beneficios del carbono: elaboración de modelos, medición y seguimiento, por William Dougherty, Francis Muthuri y Wang Yexu (consultores), septiembre de 2013
47. Evaluación final del proyecto GF/1020-04-01 (4757) Conservación in situ de especies silvestres de cultivos mediante la mejora de la gestión de la información y la aplicación sobre el terreno, por el Sr. Giorgio Brandolini (Consultor), octubre de 2013
48. Evaluación final del proyecto CP/5023-01-01 del PNUMA: Apoyo a la aplicación de la Estrategia Paneuropea sobre Diversidad Biológica y del Paisaje, por el Sr. Christian Prip (Consultor), noviembre de 2013
49. Evaluación final del proyecto PNUMA/FMAM GFL-2328-2716-4B68 (3856) relativo a la mejora constante de la creación de capacidad para una participación efectiva en el BCH II, por el Sr. Vanga Siva Reddy y la Sra. Emilia Venetsanou (consultores), junio de 2013
50. Evaluación de mitad de período del proyecto PNUMA/FMAM GFL-2328-2720-4FE1 (3457), Transformación del mercado mundial para una iluminación eficiente (iniciativa en.lighten), por el Sr. Gonzalo Castro de la Mata y la Sra. Nadia Bechraoui (consultores), septiembre de 2013
51. Evaluación final del proyecto NFL-5066-2668-2632-220100 del PNUMA, Iniciativa de conservación del paisaje sagrado de Kailash, por el Sr. Chandra Khanal (Consultor), septiembre de 2013
52. Evaluación final del proyecto GF/2328-2721-4981 (2683) del PNUMA/FMAM: Ecologización de la industria del té en África Oriental (GTIEA), por el Sr. Manuel Blasco y el Sr. Stephen Mutimba, noviembre de 2013
53. Evaluación final del proyecto GF/2328-2720-4B17 (3948) del PNUMA/FMAM, Reducción de la huella del carbono en los eventos deportivos más importantes, FIFA 2010 y ejecución del programa nacional de ecologización en colaboración con la FIFA 2010 y los comités de organización locales, por el Sr. Anthony Barbour (Consultor), octubre de 2013
54. Evaluación final del proyecto GFL-5070-2721-4A53 (3224) del PNUMA/FMAM Evaluaciones y directrices para la producción sostenible de biocombustibles líquidos en los países en desarrollo (proyecto de investigación con fines específicos), por el Sr. Amitav Rath (Consultor), noviembre de 2013
55. Evaluación final del proyecto del PNUMA/FMAM GFL-2328-2770-4984 (2377), Gestión sostenible de las tierras en el Alto Pamir y las Montañas Pamir-Altai e Iniciativa integrada y transfronteriza en Asia Central, fase I, por el Sr. Francis Hurst y el Sr. Firuz Ibragimov (consultores), diciembre de 2013
56. Evaluación final de proyectos del PNUMA/FMAM para apoyar el Plan de Vigilancia Mundial (cuatro proyectos de tamaño mediano: Pacífico (3663), África Occidental (3674), África Meridional y Oriental (3673) y América Latina y el Caribe (3778), por el Sr. Nee Sun Choong Kwet Yive y el Sr. Ziad Abu-Kaddourah (consultores), diciembre de 2013