

Implementación del marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020: ¿cuál es el mecanismo financiero?

Lecciones extraídas del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Fondo Verde para el Clima

Juliette Landry, Julien Rochette, Matthieu Wemaëre y Sébastien Treyer (Iddri)

Organizada en Ginebra en marzo de 2022, la 3.ª reunión del grupo de trabajo de composición abierta para la elaboración del marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020 mostró que, si bien la cuestión de las cuantías movilizadas y las transferencias Norte-Sur necesarias para la financiación de la diversidad biológica supone un punto relevante a la hora de negociar, la naturaleza del mecanismo financiero del CDB y de su marco posterior a 2020 tiene también una gran importancia estratégica. Así, algunos países en vías de desarrollo proponen o apoyan la creación de un fondo *ad hoc* para la aplicación del marco mundial y tres objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), de forma complementaria al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), mecanismo financiero principal para la aplicación del CDB desde 1996.

En este contexto, es necesario examinar los avances realizados y las limitaciones observadas en el mecanismo financiero del CDB para identificar opciones sólidas para las modalidades de financiación del marco posterior a 2020. Para ello, este *Estudio* (basado en una revisión bibliográfica y una serie de entrevistas con las partes interesadas, que representan a países en desarrollo/desarrollados, donantes y expertos internacionales) analiza en primer lugar la experiencia del FMAM, pone de relieve las lecciones aprendidas de un fondo *ad hoc* (el Fondo Verde para el Clima, o FVC) y propone algunos mensajes clave a los negociadores del marco posterior a 2020.

MENSAJES CLAVE

La arquitectura de la financiación para la diversidad biológica se ha desarrollado de forma diferente a la de la financiación para el clima. La financiación para el clima se articula en torno a un esfuerzo conjunto del FMAM, el FVC y otros fondos especializados, mientras que el FMAM constituye el principal mecanismo financiero para la diversidad biológica y la aplicación del CDB. La propuesta de crear un fondo *ad hoc* para la diversidad biológica plantea interrogantes, sobre todo en cuanto a su valor añadido y a las complejidades que podría generar para los países receptores. Además, la experiencia demuestra que deben transcurrir varios años entre la idea de crear un fondo, su entrada en vigor y su aplicación operativa. Por tanto, es poco probable que la aplicación de un fondo de este tipo proporcione un apoyo rápido y eficaz a la aplicación del marco mundial posterior a 2020.

Las negociaciones para el 8.º reaprovisionamiento del FMAM acaban de concluir, habiéndose obtenido una financiación récord para la diversidad biológica. A pesar de los éxitos reconocidos y de la capacidad de reformarse para responder a las

necesidades, es necesario que el FMAM prosiga con sus esfuerzos, sobre todo para garantizar un mayor apoyo a los países vulnerables. Por otro lado, a pesar de su pragmatismo a la hora de valorar la adicionalidad de los fondos para la diversidad biológica, el método de cálculo basado en los costes incrementales y los beneficios para el medio ambiente mundial supone un freno para la financiación de un cambio transformador. Este cambio deberá basarse en la financiación de sectores clave, con beneficios tanto para el desarrollo como para la diversidad biológica, teniendo en cuenta las prioridades y las necesidades locales.

La aplicación efectiva del futuro marco mundial para la diversidad biológica debe basarse necesariamente en la identificación de las prioridades y las necesidades, pero también en el desarrollo o el fortalecimiento de instrumentos y mecanismos catalizadores, como los planes nacionales de financiación de la diversidad biológica y los fondos multilaterales existentes. Sin embargo, este principio no debe ocultar la necesidad de movilizar más fondos para la diversidad biológica.

Implementación del marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020: ¿cuál es el mecanismo financiero?

Lecciones extraídas del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Fondo Verde para el Clima

Juliette Landry, Julien Rochette, Matthieu Wemaëre y Sébastien Treyer (Iddri)

1. INTRODUCCIÓN	5
2. EL FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL Y LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA: ÉXITOS Y DESAFÍOS	6
2.1. Génesis y mecanismo general	6
2.2. Gobernanza	7
2.3. Éxitos reconocidos	8
2.4. Retos que se plantean	9
2.5. Aplicación del marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020	12
3. CREACIÓN DE UN FONDO AD HOC PARA COMPLEMENTAR EL FEM: LECCIONES APRENDIDAS DEL FONDO VERDE PARA EL CLIMA	12
3.1. Principios rectores y procedimientos operativos	13
3.2. Gobernanza	13
3.3. Avances importantes	14
3.4. Retos que se plantean	14
4. MENSAJES Y REFLEXIONES CLAVE PARA LA APLICACIÓN DEL MARCO POST-2020	15
REFERENCES	17

1. INTRODUCCIÓN

El marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020 del CDB no solo incluirá una nueva serie de objetivos y metas específicos, sino también mecanismos destinados a garantizar una aplicación efectiva. Este doble enfoque resulta especialmente necesario, ya que la *Evaluación mundial* de la IPBES (2019) y el quinto informe de *Perspectiva mundial sobre la diversidad biológica* (2020) pusieron de relieve la importante brecha existente entre la ambición de las metas de Aichi 2011-2020 y su implementación, hasta la fecha insuficiente para obtener resultados concretos.

A este respecto, la movilización de recursos supone un gran reto, y el tercer informe del Grupo de Expertos (marzo de 2020)¹ sobre la movilización de recursos propone un enfoque estratégico basado en tres aspectos interrelacionados:

- Reducir o redirigir los recursos que ocasionan daños a la diversidad biológica mediante diferentes acciones, como la sinergia de los presupuestos sectoriales nacionales con los objetivos de protección de los seres vivos y la eliminación de las subvenciones perjudiciales.
- Generar recursos adicionales procedentes de todas las fuentes para alcanzar los tres objetivos del CDB; por ejemplo, aumentando los gastos públicos, directos e indirectos, para alcanzar los tres objetivos del CDB o incrementando las inversiones del sector privado.
- Mejorar la eficacia y la efectividad del uso de los recursos a través de la revisión y la mejora de la gobernanza y la planificación en el sector público, además de la mejora del proceso de seguimiento y presentación de informes sobre la movilización de recursos.

El proyecto del marco mundial que se está negociando en la actualidad refleja estos requisitos a través de (i) un objetivo (D) que prevé reducir "la brecha entre los medios financieros [...] y aquellos necesarios para alcanzar la visión para 2050", (ii) un

hito (D.1) sobre la movilización de recursos adicionales de aquí a 2030, así como (iii) dos metas específicas relacionadas a la vez con la alineación de los recursos y los flujos financieros con los objetivos de conservación de la diversidad biológica (meta 18) y el aumento de los recursos financieros (meta 19).

En este sentido, la 3.ª reunión del OEWC (grupo de trabajo abierto, por sus siglas en inglés), que tuvo lugar en Ginebra en marzo de 2022, mostró que, si bien la cuestión de las cuantías movilizadas y las transferencias Norte-Sur necesarias para la financiación de la diversidad biológica supone un punto relevante a la hora de negociar, la naturaleza del mecanismo de financiero del CDB y de su marco posterior a 2020 tiene también una gran importancia estratégica. Así, algunos países en vías de desarrollo proponen² o apoyan³ la creación de un fondo *ad hoc* para la aplicación del marco mundial y tres objetivos del Convenio, de forma complementaria al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), mecanismo financiero principal para la aplicación del CDB desde 1996. Estas propuestas se hacen eco de los acontecimientos ocurridos en el ámbito del clima, donde en 2010 se creó el Fondo Verde para el clima con el fin de complementar las acciones del FMAM. Antes de intentar reproducir esta innovación institucional, es importante aprender de la experiencia, teniendo en cuenta las diferencias entre los campos del clima y de la diversidad biológica.

En este contexto, y tras lograrse una financiación récord para la diversidad biológica⁴ en las negociaciones del 8.º reaprovisionamiento del FMAM, es necesario examinar los avances realizados y las limitaciones observadas en el mecanismo financiero del CDB para identificar opciones sólidas para las modalidades

1 CBD/SBI/3/5/Add.3, 18 de marzo de 2020: <https://www.cbd.int/doc/c/5c03/865b/7332bd747198f8256e9e555b/sbi-03-05-add3-en.pdf>

2 SBI-3, ítem 6 – Declaración de Brasil del 14 de marzo de 2022 y presentación del documento informal *Non-paper on the implementation of Article 21 of the Convention*.

3 Declaración conjunta emitida por Gabón en la clausura del 3.er grupo de trabajo el 29 de marzo de 2022, en nombre de un grupo de unos 60 países en desarrollo (grupo africano, Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, India, Pakistán, Venezuela).

4 1890 millones de dólares, para un total de 5250 millones, es decir, el 36 % de los fondos. En comparación: FMAM-7: 1280 millones, el 33 % de los fondos previstos (unos 4000 millones).

de financiación del marco posterior a 2020. Para ello, este *Estudio* (basado en una revisión bibliográfica y una serie de entrevistas con las partes interesadas, que representan a países en desarrollo/desarrollados, donantes y expertos internacionales) analiza en primer lugar la experiencia del FMAM en materia de movilización para la protección de la diversidad biológica (2), pone de relieve las lecciones aprendidas de un fondo *ad hoc* (el Fondo Verde para el Clima), (3) y propone algunos mensajes clave a los negociadores del marco posterior a 2020.

2. EL FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL Y LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA: ÉXITOS Y DESAFÍOS

2.1. Génesis y mecanismo general

En 1992, y antes de la adopción del CDB en la Cumbre de Río, la cuestión de los recursos y el mecanismo financiero para los países en desarrollo ocupaban un lugar preponderante. El Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) inician así la fase piloto del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), creado en 1991 bajo el auspicio de Francia y Alemania, y estructurado progresivamente en torno a cinco ámbitos de intervención (o *focal areas*): (i) la pérdida de diversidad biológica, (ii) los productos químicos y los residuos, (iii) el cambio climático, (iv) las aguas internacionales y (v) la degradación de los suelos. A partir de 1996, el FMAM se convierte en el mecanismo financiero principal para la aplicación del CDB, y en la actualidad sigue siendo el primer fondo dedicado a la financiación de la protección del medio ambiente en los países en desarrollo.

Desde la fase piloto, el FMAM, cuyo objetivo general es financiar los costes incrementales de las actividades encaminadas a

lograr beneficios medioambientales a nivel mundial, ha proporcionado una financiación de 21 700 millones de dólares y ha movilizado 119 000 millones de dólares en cofinanciación a través de 5000 proyectos en 170 países y a lo largo de 30 años.

La financiación del FMAM se proporciona a través de: (i) grandes proyectos (más de 2 millones de dólares), (ii) proyectos de tamaño intermedio (inferiores o equivalentes a 2 millones de dólares), (iii) actividades de apoyo para cumplir los compromisos de las convenciones⁵, y (iv) programas que incluyen subproyectos (o "proyectos hijo") interconectados, bajo el título de *Integrated programmes*. La mitad de los proyectos del FMAM para la diversidad biológica son a gran escala, y la mayoría de ellos los ejecuta el PNUD (Figura 1).

Los tres principales ámbitos de intervención, es decir, la diversidad biológica, el cambio climático y la degradación de las tierras, se organizan en torno a un sistema de asignación de fondos a los países receptores establecido en 2010, dentro de la 5.ª reposición del fondo: el sistema transparente de asignación de recursos (STAR). Este sistema de cálculo de la distribución de los fondos por países afectaba al 80 % de los fondos asignados a los tres ámbitos de intervención mencionados y tenía por objeto permitir a los países beneficiarios obtener una visión general de la asignación que se les concedía para cada período de cuatro años. El sistema también proporcionaba flexibilidad de programación a los países con una asignación total igual o inferior a 7 millones de dólares, de forma que pudieran asignar esta dotación de manera flexible a los tres ámbitos de intervención. En el caso de la 8.ª reposición, adoptada en 2022, los beneficiarios disfrutarán ahora de plena flexibilidad⁶. Más concretamente, "los participantes están de acuerdo en que los países beneficiarios necesitan plena flexibilidad para el uso de las asignaciones STAR del FMAM-8, con el fin de facilitar la inclusión de los principios

5 El CDB, pero también convenios sobre el clima y la desertificación, por ejemplo.

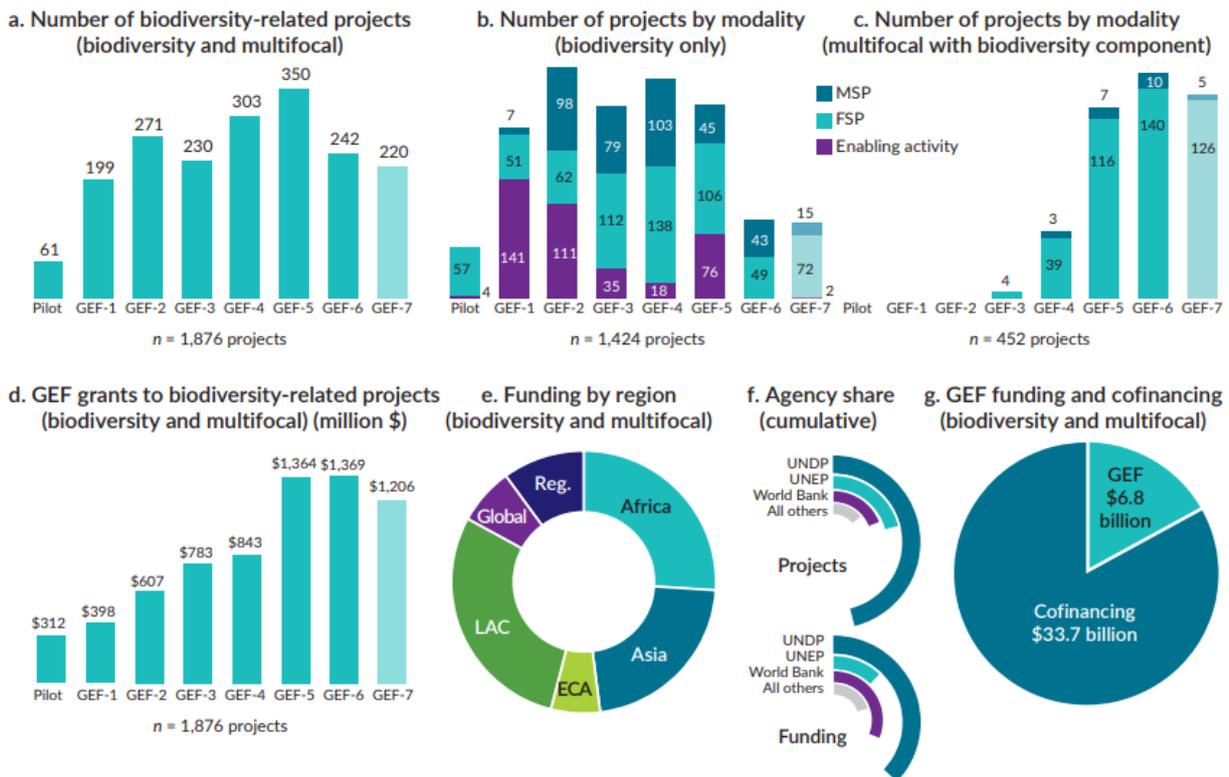
6 Updating the System for Transparent Allocation of Resources (STAR), GEF/C.62/04, 19 de mayo de 2022

TABLA 1. Utilización del fondo de la fase piloto hasta el 7.º reaprovisionamiento por ámbito de intervención (desembolso real en 2021;)

Ámbito de intervención/tema	Fase piloto	FMAM-1	FMAM-2	FMAM-3	FMAM-4	FMAM-5	FMAM-6	FMAM-7	Total
Diversidad biológica	312,4	397,8	650,5	832,3	713,7	624,0	328,7	395,8	4255,2
Cambio climático	228,9	358,9	565,0	710,5	749,2	874,2	532,6	332,6	4351,8
Aguas internacionales	118,6	118,8	303,6	364,0	224,1	308,8	189,2	264,0	1891,2
Degradación de los suelos	N/A	N/A	N/A	177,7	137,4	131,5	94,5	82,1	623,1
Productos químicos y residuos	4,2	110,0	71,9	136,8	253,1	365,9	368,3	332,0	1642,2
Múltiples ámbitos	2,6	24,5	72,6	270,0	397,8	1021,6	1520,1	1096,3	4405,5
Programa de pequeñas subvenciones (SGP)	13,0	25,9	76,9	171,5	175,3	258,2	178,0	128,0	1026,9
Total	679,7	1035,9	1740,6	2662,7	2650,6	3584,8	3211,5	2630,8	18 196,5

Nota: N/A = no aplicable. Los datos son del 6 de junio de 2021, y no incluyen los proyectos cancelados sin hacer uso de ellos. La financiación del proyecto no incluye la financiación de la subvención para la preparación del proyecto (PPG, por sus siglas en inglés) ni los honorarios de los organismos de PPG. También se incluyen las asignaciones de fondos fiduciarios del FMAM a los proyectos de fondos fiduciarios múltiples. El ámbito de intervención de los productos químicos y los residuos se estableció durante el FMAM-6, sustituyendo el ámbito de los contaminantes orgánicos persistentes (COP) y abarcando las sustancias que destruyen la capa de ozono, los COP y el mercurio. El programa mundial del SGP (programa de pequeñas subvenciones, por sus siglas en inglés) incluye la financiación básica y los recursos aprobados asignados a través del marco de asignación de recursos y la financiación del sistema transparente de asignación de recursos; no incluye la financiación para programas nacionales mejorados. Independent Evaluation Office of the GEF, 7.ª evaluación, 2022

FIGURA 1. Elementos clave de la cartera de diversidad biológica 2021



Source: GEF Portal.

Note: Data are as of June 16, 2021, and exclude the SGP global program, dropped projects, and projects canceled without any utilization. Project financing excludes Agency fee, project preparation grant (PPG) funding, and PPG Agency fee. The grant amount for programmatic approach is calculated as the sum of child projects to avoid double counting. Cofinancing amount is promised cofinancing reported at project design stage. ECA = Europe and Central Asia; LAC = Latin America and the Caribbean.

Independent Evaluation Office of the GEF, 7.ª evaluación, 2022

de programación integrada y optimizar y maximizar las inversiones para aumentar el impacto positivo”⁷.

Para la 6.ª reposición (FMAM-6), el modelo STAR, que se basaba en una combinación de índices⁸, asignó el 7 % de sus fondos para la diversidad biológica a Brasil (70,07 millones); el 6 %, a China e Indonesia (58,55 y 57,84 millones); el 5 %, a México (54,92 millones); y el 4 %, a Colombia (39,33 millones). Se ha fijado una asignación “mínima” de 1,5 millones de dólares para los países elegibles con el fin de evitar dotaciones que no garanticen la preparación de proyectos viables. Este límite mínimo afecta a 26 países, y les permite acceder a la asignación más baja. El valor mínimo se revisó al alza en junio pasado con la adopción del FMAM-8, sobre todo para los países menos adelantados (PMA) y los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), al igual que la proporción de fondos asignada a ellos.

⁷ Summary of Negotiations of the 8th Replenishment of the GEF Trust Fund, GEF/C.62/03, 15 de junio de 2022 (p. 260)

⁸ El índice de beneficios del FMAM (GBI, por sus siglas en inglés), el índice de rendimiento del FMAM (GPI, por sus siglas en inglés; basado en el rendimiento del FMAM y el Banco Mundial en el pasado) y un índice social y económico basado en el producto interior bruto (GDPI).

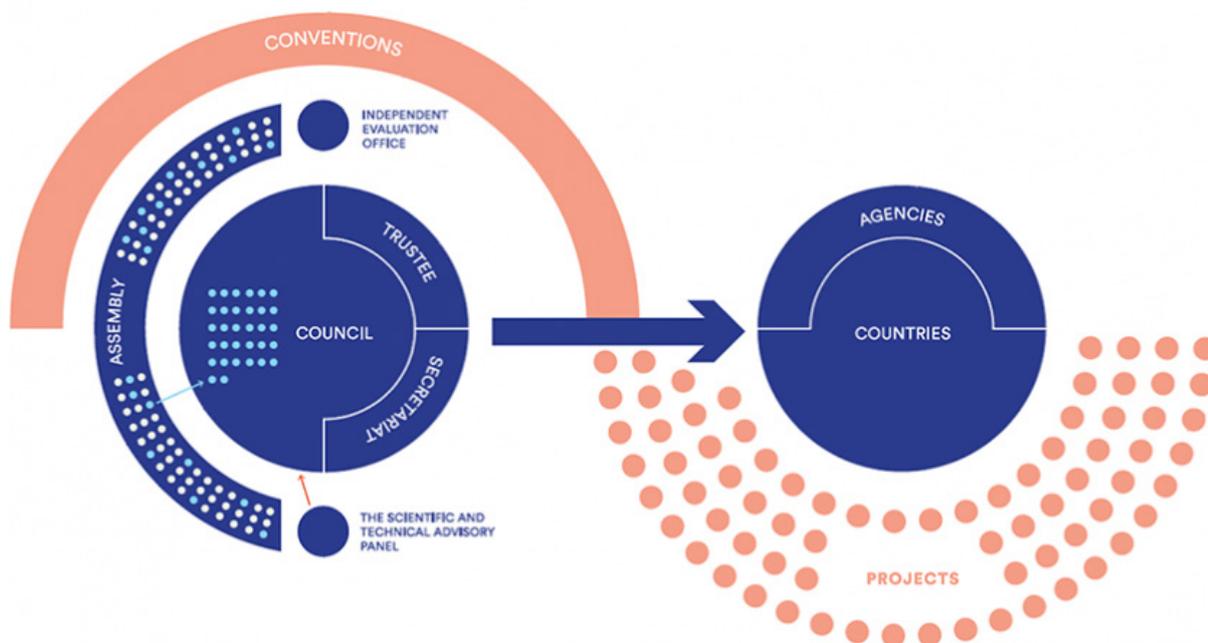
2.2. Gobernanza

El FMAM, un fondo multilateral en el que participan actualmente 184 países, se basa en una gobernanza compleja compuesta por 6 órganos: (i) el Consejo, (ii) la COP de los convenios internacionales, que incluye la COP del CDB, (iii) la Asamblea, (iv) el Grupo Asesor Científico y Tecnológico (STAP, por sus siglas en inglés), (v) la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) y (vi) la Secretaría.

La Asamblea y la COP ejercen principalmente como supervisores de las actividades del FMAM. La Asamblea está compuesta por representantes ministeriales de los 184 países miembros, así como representantes de organismos de ejecución, convenciones y grupos acreditados. Se encarga de examinar las políticas generales, y aprueba por consenso las enmiendas al texto “Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility”, que regula el funcionamiento del FMAM desde 1994. La Asamblea se reúne cada 3 o 4 años, principalmente en el momento de la recapitalización del fondo. La COP del CDB proporciona orientación al Consejo del FMAM, así como una evaluación de las necesidades para sucesivas recapitalizaciones.

El principal órgano decisorio del FMAM es el Consejo, integrado por 32 miembros de “circunscripciones”, que representan

FIGURA 2. Estructura del FMAM



Fuente: thegef.org, 2022

a un Estado o un grupo de Estados. De estos 32 miembros, 14 representan a países desarrollados; 16, a países en desarrollo; y 2, a países en transición. Cada circunscripción cuenta con un único representante en el Consejo. En el caso de los países en desarrollo, la Secretaría organiza reuniones para presentar documentos y debatir sobre las posiciones (a través del *Country Support Program*). El mandato del Consejo del FMAM consiste en desarrollar, adoptar y evaluar los aspectos operativos de las actividades del Fondo, y debe velar por que se ajusten a sus objetivos y a las directrices establecidas por la COP y la Asamblea. Por lo general, las decisiones del Consejo se adoptan por consenso, a pesar de la posibilidad de decidir por mayoría cualificada de votos ponderados. El Consejo se reúne cada seis meses.

El Consejo del FMAM cuenta con el apoyo del trabajo de evaluación de las actividades y asesoramiento sobre la aprobación de los proyectos del STAP y de la OEI. El STAP, integrado por 15 expertos de los cinco ámbitos de actividad, formula recomendaciones sobre los programas y proyectos presentados. La OEI es un órgano independiente y realiza, entre otras cosas, un examen general de las actividades del FMAM cada cuatro años. Por último, la Secretaría del FMAM supervisa la aplicación de las decisiones adoptadas por el Consejo y la coordinación general entre los organismos de ejecución⁹, los miembros del FMAM y la Secretaría (Figura 2).

2.3. Éxitos reconocidos

Desde su creación y la fase piloto, el FMAM ha podido demostrar su eficacia en varios aspectos.

En primer lugar, a pesar de una ligera reducción en la 7.ª recapitalización (2018-2022), los fondos asignados al FMAM se han ido incrementando de manera constante desde su fase piloto, especialmente para el ámbito de intervención de la diversidad biológica. Este último recibe la mayor parte de los fondos para la 8.ª recapitalización (2022-2026), con 1890 millones, lo que supone el 36 % de los fondos prometidos, que ascienden a 5200 millones. Su larga experiencia y sus conocimientos en materia de financiación y protección de los beneficios para el medio ambiente a nivel mundial se consideran naturalmente ligados a las cuestiones de financiación para el desarrollo a través de su vinculación al Banco Mundial, que le permite también beneficiarse de su experiencia en ingeniería financiera.

Como fondo dedicado al medio ambiente en general, el FMAM permite adoptar un enfoque multitemático capaz de minimizar los efectos colaterales negativos de uno sobre otro y maximizar las sinergias entre, por ejemplo, los proyectos sobre el clima y la diversidad biológica, o incluso los proyectos multiobjetivo que combinen objetivos relacionados con la degradación de tierras, las aguas internacionales, la diversidad biológica, el cambio climático, los productos químicos y los residuos. El FMAM también desempeña una función catalizadora en la movilización de la cofinanciación, sobre todo de los recursos nacionales y del sector privado. Asimismo, la evolución del FMAM ha permitido adaptar su funcionamiento a las exigencias de sus miembros, especialmente tras las evaluaciones. Por ejemplo, el FMAM está financiando las "condiciones propicias" necesarias para el desarrollo de proyectos sostenibles.

⁹ El FMAM cuenta con 18 organismos de ejecución, siendo los cuatro principales el Banco Mundial, el PNUD, el PNUMA y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Por último, la acreditación de los organismos de ejecución, que se han ido diversificando gradualmente hasta llegar a la cifra de 18, permite ofrecer ventajas comparativas según el tipo de proyecto o programa, pero también mantener cierta estabilidad o experiencia en el diseño y la aplicación de proyectos allí donde las instituciones nacionales están ausentes o carecen del equipamiento adecuado para este propósito.

2.4. Retos que se plantean

Más allá de los éxitos reconocidos y aclamados por la mayoría, el FMAM ha de hacer frente periódicamente a diversos desafíos que plantean algunos Estados y actores de la conservación.

Gobernanza

Cada cierto tiempo aparecen críticas, en particular de los países en desarrollo, sobre cuestiones relacionadas con la representación y la gobernanza del FMAM. Como mecanismo principal para la aplicación del CDB, el FMAM no está bajo la autoridad plena de la COP; el Consejo es, por lo tanto, el órgano con un mayor poder a la hora de tomar las decisiones, aun cuando deba responder a las directrices de la COP. En este sentido, algunos representantes estatales consideran que esto supone un freno para la toma de decisiones democráticas y transparentes.

Por otra parte, en lo que respecta al equilibrio entre los países del norte y del sur, la representación en el Consejo del FMAM no está sujeta a propuestas de enmiendas. Los equilibrios en materia de gobernanza del mecanismo financiero propuestos en el "documento informal" brasileño están próximos a la gobernanza del Fondo Verde para el Clima y no difieren mucho de la gobernanza del FMAM.

Asignación y previsibilidad

El modelo de asignación de recursos STAR es parte importante de los resultados de la evolución del FMAM en respuesta a las solicitudes de los países receptores, pero para muchos representa también una de las limitaciones de su funcionamiento. Con el fin de mejorar la previsibilidad, el FMAM ha establecido este sistema que permite a los países receptores disponer de un anticipo de los fondos destinados a la diversidad biológica, el cambio climático y la degradación de los suelos. Sin embargo, tal y como se ha desarrollado, el método de cálculo beneficia más a los países de renta media-alta que a los países menos avanzados y a los países de renta media-baja. El debate sobre este modelo de asignación se plantea periódicamente en los órganos del FMAM. Por ejemplo, durante las negociaciones de la 8.ª reposición del FMAM se propuso un índice de vulnerabilidad para redistribuir los fondos de manera más equitativa, teniendo en cuenta al mismo tiempo los resultados y los beneficios medioambientales a nivel mundial. Debido a la falta de consenso, esta oportunidad se pospuso, y se tendrá en cuenta

durante las negociaciones de la 9.ª reposición¹⁰. En cambio, se creó una ventana de competitividad, que representaba el 8 % de la asignación STAR de los cinco principales países receptores, sin incluir los PMA ni los PEID¹¹, con el fin de aumentar la coherencia de las políticas nacionales y el impacto de la financiación recibida por el FMAM. Esta política competitiva tendrá que utilizarse con el objetivo de realizar "inversiones lideradas por los propios países"¹², maximizando los beneficios conjuntos y reduciendo los incentivos perjudiciales en los países de renta media con mayor capacidad y más recursos que otros. Según muchas de las partes interesadas, el modelo STAR también tiene la desventaja de no abordar sistemáticamente las prioridades de los países receptores ni promover su responsabilización, obligándolos a gastar los fondos asignados a un ámbito de intervención, incluso cuando estos tendrían un gran valor añadido como apoyo para un proyecto en otro ámbito. Sin embargo, esta dificultad debería resolverse parcialmente mediante la flexibilidad asignada a los receptores por la reforma (GEF/C.62/04) introducida durante la 8.ª reposición.

Enfoque del proyecto

Otra de las críticas realizadas periódicamente se refiere al enfoque de proyecto generado por el concepto de costes incrementales, o "sobrecostes", adoptado desde la fase piloto del FMAM y que se ve reflejado en el artículo 20 del CDB¹³. De acuerdo con este enfoque, el mecanismo financiero del CDB (el FMAM) financia la diferencia de costes en comparación con un proyecto de asistencia al desarrollo tradicional para proteger el medio ambiente mundial. Aunque es estructurante y se supone que debe evitar la sustracción de fondos dedicados al desarrollo económico, el enfoque de los costes incrementales suscita críticas. Para algunos, esta distinción entre el apoyo al desarrollo y la protección del medio ambiente no permite incluir las cuestiones del desarrollo sostenible en su indisociabilidad, representadas en particular por la cohesión y el carácter sistemático y transformacional de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, aprobada en 2015. Este enfoque de sobrecostes con respecto a un proyecto "habitual" también fomenta un enfoque cortoplacista, en el que los proyectos grandes y medianos reciben una proporción muy grande de los fondos

¹⁰ "Participants take note of the analysis and options to reflect vulnerability and request the GEF Secretariat to continue this work for consideration in subsequent replenishments". Summary of Negotiations of the 8th Replenishment of the GEF Trust Fund, GEF/C.62/03, 15 de junio de 2022

¹¹ Updating the System for Transparent Allocation of Resources (STAR), GEF/C.62/04, 19 de mayo de 2022, p. 25

¹² *Ibid.*, p. 25

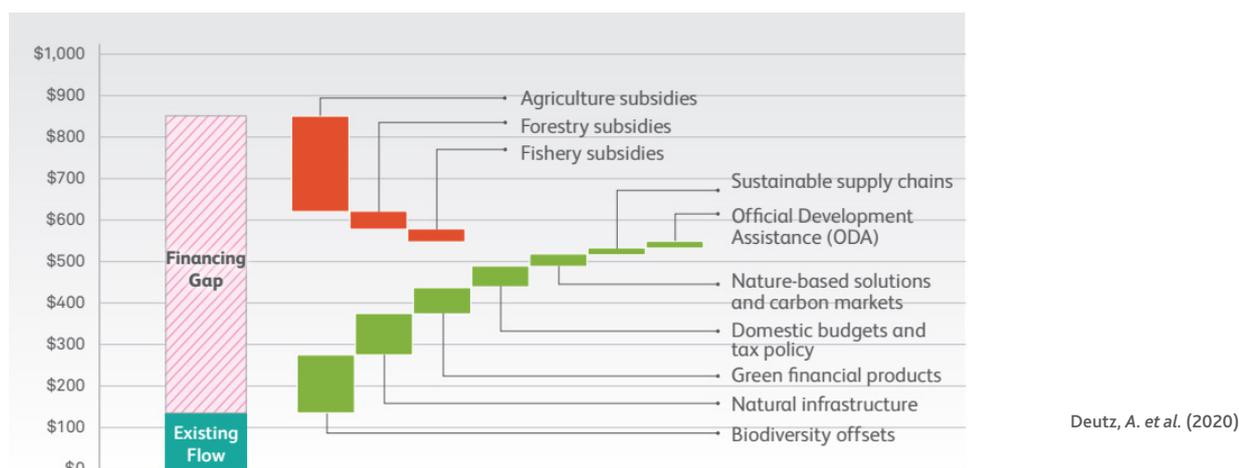
¹³ "Las Partes que son países desarrollados aportan recursos financieros nuevos y adicionales para que las Partes que son países en desarrollo puedan hacer frente a la totalidad de los sobrecostes convenidos que les supone la aplicación de las medidas mediante las cuales cumplen con las obligaciones derivadas de la presente Convención y para beneficiarse de sus disposiciones; tales sobrecostes se acordarán entre una Parte que sea un país en desarrollo y la estructura institucional a la que se refiere el artículo 21, de conformidad con la política, la estrategia, las prioridades del programa y las condiciones de asignación, así como una lista indicativa de los sobrecostes establecidos por la Conferencia de las Partes".

TABLA 2. Valoración de los proyectos de diversidad biológica -

Proyectos clasificados en el intervalo "Satisfactorio/probable" por fase del FMAM												
Fase del FMAM	Resultado	Proyectos con evaluación de los resultados	Durabilidad	Proyectos con evaluación de la durabilidad	Diseño del seguimiento y la evaluación	Proyectos con evaluación del diseño del seguimiento y la evaluación	Aplicación del seguimiento y la evaluación	Proyectos con evaluación de la aplicación del seguimiento y la evaluación	Aplicación	Proyectos con evaluación de la aplicación	Desarrollo	Proyectos con evaluación del desarrollo
Fase piloto	76 %	49	48 %	44	34 %	44	32 %	28	55 %	42	72 %	43
FMAM-1	82 %	57	53 %	53	41 %	44	65 %	40	84 %	25	77 %	30
FMAM-2	81 %	147	55 %	137	62 %	131	64 %	118	75 %	87	81 %	91
FMAM-3	83 %	178	55 %	171	62 %	177	64 %	167	81 %	176	83 %	172
FMAM-4	83 %	201	64 %	190	75 %	196	74 %	192	87 %	193	80 %	192
FMAM-5	92 %	51	67 %	49	90 %	49	90 %	48	96 %	47	91 %	46
Nota global	82 %	683	58 %	644	65 %	641	68 %	593	82 %	570	81 %	574

Independent Evaluation Office del FMAM, según el informe anual de rendimiento (2021).

FIGURA 3. Estimación del crecimiento de la financiación como resultado de la ampliación de los mecanismos propuestos para 2030 (en 2019, miles de millones de dólares al año)



distribuidos¹⁴, a expensas de la financiación de capacidades institucionales fundamentales para generar beneficios ambientales y, al mismo tiempo, beneficios locales. Más aún: para muchos, priorizar la financiación "directa" de los costes incrementales que se espera que produzca beneficios medioambientales generales socava la sostenibilidad (Figura 3) de los proyectos que reciben la mayor parte de los fondos del FMAM. Así, este enfoque de sobrecostes de los proyectos impide que se tengan en cuenta los posibles beneficios locales y menoscaba la sostenibilidad de los proyectos a largo plazo (tras la retirada de los organismos de ejecución) y la responsabilización de los organismos

de ejecución, las autoridades nacionales y subnacionales, e incluso las comunidades locales. También descuida los aspectos de refuerzo de las instituciones y la participación, a diferencia de un análisis más cualitativo basado, por ejemplo, en los costes y los beneficios medioambientales, sociales y económicos. Sin embargo, algunos proyectos tratan de crear una interconexión entre diversidad biológica y desarrollo, o entre diversidad biológica y seguridad.

Además, según algunas partes interesadas, en la práctica, el enfoque de los costes incrementales es solo una base de referencia para contabilizar los proyectos o programas financiados y responder a las solicitudes de seguimiento, aunque resulta complicado establecer categorías estrictamente definidas. Por ejemplo, algunos ámbitos de intervención (como la lucha contra la degradación de las tierras) y proyectos asociados contribuyen a los objetivos de diversidad biológica, pero no se cuentan como tales. Para remediar esto, la 8.ª recapitalización vino acompañada de la adopción de una presentación de informes basada en

¹⁴ Desde la fase piloto del FMAM, para las actividades financiadas completadas para el ámbito de intervención de la diversidad biológica o cuando una de las esferas de atención es la diversidad biológica, 656 representan proyectos de mediana o gran escala, 244 son actividades de apoyo y 8 son subvenciones para la preparación de proyectos (PDF). www.thegef.org

los marcadores de Río, con el fin de contabilizar los beneficios "principales" o "importantes" de los proyectos para la diversidad biológica. Además, el Consejo del FMAM, tras tomar nota de los desafíos de sostenibilidad de los proyectos destacados por el organismo de evaluación independiente, adoptó en 2019 un marco de diseño de sostenibilidad (o durabilidad) propuesto por el STAP y la Secretaría, que se basaba en cuatro temas principales: teoría del cambio, procesos de múltiples partes interesadas, implicación de las partes interesadas y aprendizaje adaptativo. Se espera que estos principios se integren en toda su cartera de proyectos¹⁵.

Por último, muchos expertos señalan que la financiación de los costes incrementales mediante ayudas públicas para el desarrollo ocupa un lugar marginal entre las necesidades de movilización de recursos, por lo que se requiere un enfoque sistémico que pueda basarse tanto en un principio de inocuidad o "do not harm", asegurando que los proyectos no degraden la diversidad biológica, como en un principio de enfoque transformacional para alcanzar al mismo tiempo los objetivos de diversidad biológica y desarrollo. Asimismo, estos principios deberían contribuir a la integración de la diversidad biológica desde la etapa de planificación hasta la ejecución de proyectos realizados por organismos de desarrollo, bilaterales y multilaterales, pero también a nivel nacional, dada la magnitud de las subvenciones a la agricultura, la silvicultura o la pesca (Figura 3).

Accesibilidad, coordinación entre administraciones y responsabilización nacional

A pesar de los avances realizados en la reforma del sistema de asignación de recursos y de la adopción de reformas para reducir las desigualdades en el acceso a los fondos, estas desigualdades persisten debido a los desafíos estructurales relacionados con las capacidades nacionales para establecer proyectos. Para este fin, las autoridades nacionales se apoyan en organismos de ejecución cuya experiencia en el desarrollo de proyectos representa de forma indiscutible un valor añadido. Sin embargo, la falta de coordinación entre estos organismos y las autoridades nacionales o subnacionales puede crear dificultades en el desarrollo de proyectos anclados en las prioridades nacionales. Algunos expertos también señalan una falta de cooperación entre los centros de coordinación (FMAM, diversidad biológica, clima, etc.) que impide la transmisión de las prioridades relacionadas con los ámbitos de intervención a los foros de debate del FMAM, y viceversa. Por tanto, existe una gran necesidad no solo de reforzar la coordinación y la comunicación y de establecer un enfoque participativo entre los organismos de ejecución y las autoridades nacionales a fin de satisfacer mejor las expectativas y las prioridades de los Estados, sino también de desarrollar las capacidades de los equipos nacionales; por ejemplo, apoyando los espacios de coordinación con respecto a la sucursal del FMAM. Esto podría incluirse en los llamados proyectos de "condiciones habilitadoras" del FMAM. Sin embargo, dichos

proyectos tendrán que dotar a los equipos de los medios necesarios para planificar y construir proyectos basados en las prioridades nacionales y locales, y que también puedan recibir apoyo de otras instituciones financieras. De manera similar, y en fases anteriores, la definición de las prioridades nacionales debería constituir una prioridad en el desembolso de fondos para la diversidad biológica. Sin embargo, es importante resaltar los esfuerzos realizados por el FMAM para solventar esta falta de coordinación nacional, a petición de los países interesados: se asigna un presupuesto a los diálogos nacionales al comienzo del ciclo, y se permite la organización de talleres (*Expanded Constituency Workshops*) con los centros de coordinación como parte del *Country Support Program* (CSP) que ha permitido llevar a cabo proyectos de mayor impacto para los países que se han beneficiado de ellos. En junio de 2022, el Consejo adoptó una estrategia nueva y ampliada, la *Country Engagement Strategy* (CES), que fortalecerá la capacidad de toma de decisiones y la responsabilización de los receptores y, por lo tanto, maximizará el impacto de la financiación del FMAM, mediante el apoyo en fases previas, el CSP, los intercambios de conocimientos y el aprendizaje¹⁶.

Otra cuestión planteada por los representantes de los países en desarrollo se refiere a los plazos de acceso a los fondos. El procedimiento administrativo, que se considera engorroso y pasa a través de los organismos de ejecución, provoca retrasos, el bloqueo de los fondos o una brecha entre la aplicación y la disponibilidad de los fondos. Sin embargo, el FMAM, a través de una reforma que tuvo lugar en su 7.ª reposición, tuvo en cuenta esta situación, reduciendo el ciclo de aprobación de los proyectos o aplicando una política de cancelación de proyectos cuando los procedimientos son demasiado largos, de modo que la responsabilidad recae en los organismos de ejecución para alentar las presentaciones rápidas. Sin embargo, la pandemia mundial ha limitado los efectos previstos y se han tenido que aplazar algunos proyectos. A pesar de estos avances, sigue siendo necesario el apoyo a los expertos encargados de identificar y codesarrollar los proyectos. Además, incluso si los organismos de ejecución son responsables de desarrollar contratos con los organismos nacionales, estos pueden tener que hacer frente a obstáculos coyunturales o estructurales que les impiden firmar a tiempo.

¹⁵ Towards Greater Durability of GEF Investments, GEF/C.57/08, 22 de noviembre de 2019

¹⁶ GEF-8 Country Engagement Strategy Implementation Arrangements, GEF/C.62/Inf.11, 27 de mayo de 2022

RESUMEN. PRINCIPALES NOVEDADES DEL FMAM-8

- Fondo para la diversidad biológica: 36 % de los fondos, es decir, 1890 millones de dólares.
- Flexibilidad total en el uso de las asignaciones STAR.
- En el caso de los PMA y los PEID, se han revisado al alza la proporción de fondos y el límite mínimo de los fondos asignados.
- Ventana de competitividad para los cinco primeros países receptores.
- Integración, prevista para el FMAM-9 y basada en las opciones propuestas por la Secretaría, de un índice de vulnerabilidad en el método STAR.
- Presentación de informes a partir de los marcadores de Río para contabilizar los cobeneficios de la diversidad biológica.
- Creación de un marco de diseño de la durabilidad de los proyectos basado en propuestas del STAP y la Secretaría.
- Creación de programas integrados (*Integrated Programs*) para dar seguimiento a la programación multifocal (FMAM-4, FMAM-5), los programas de enfoque integrado (FMAM-6) y los programas de impacto (FMAM-7). Estos programas integrados se centran en los sistemas alimentario, energético, urbano, de salud y natural, tomando como base el desarrollo humano y con el objetivo de una recuperación "verde y azul" tras la pandemia.

2.5. Aplicación del marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020

Con el fin de apoyar la aplicación del marco mundial de la biodiversidad, cuya adopción se prevé en la COP 15 de Montreal en diciembre de 2022, el FMAM ha previsto algunas actividades de apoyo para los países en desarrollo, a un nivel de aproximadamente 1 millón por país, incluyendo el seguimiento, la planificación y la presentación de informes:

- La séptima recapitalización (2018-2022) ya había previsto el apoyo a la acción tras la adopción del marco, que inicialmente estaba prevista para 2020. Esta actividad de apoyo a la acción temprana (EAS), lanzada y aprobada a partir de 2022 antes de la COP 15, apoya la financiación de consultas y expertos y abarca 139 países, con un coste de aproximadamente 300 000 dólares por país. Se ofrece un menú de acciones a los destinatarios: seminarios web, apoyo metodológico sobre la alineación de las EPANDB con el marco global, sobre el marco de seguimiento o sobre los planes de financiación de la biodiversidad. Los organismos de ejecución son el PNUD y el PNUMA.
- En el marco de la 8.ª recapitalización, los beneficiarios recibirán fondos específicos para el desarrollo de planes de financiación de la biodiversidad. Sin embargo, para su aplicación, tendrán que utilizar su asignación.

También en el marco de la 8.ª recapitalización, se pondrá en marcha una actividad para desarrollar las EPANDB, los informes

nacionales, teniendo en cuenta las directrices establecidas por la COP 15. Se ha programado una reserva de 50 millones de dólares para apoyar exclusivamente el desarrollo de planes de financiación de la biodiversidad.

3. CREACIÓN DE UN FONDO AD HOC PARA COMPLEMENTAR EL FEM: LECCIONES APRENDIDAS DEL FONDO VERDE PARA EL CLIMA

Durante casi 20 años, los países desarrollados han realizado contribuciones voluntarias en respuesta a sus obligaciones en virtud del artículo 4 §3-5 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), de acuerdo con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y de las capacidades respectivas. Tras los primeros anuncios de compromisos colectivos por valor de 450 millones de dólares (en 2001, en la COP 7 de la CMNUCC en Marrakech), los países desarrollados se plantearon, en la COP 15 de 2009 en Copenhague, la movilización de una cantidad mucho mayor de "financiación climática" (al menos 100 000 millones de dólares anuales a partir de 2020 procedentes de diversas fuentes) y la creación de un fondo climático multilateral ("el Fondo Verde de Copenhague para el Clima"¹⁷) para canalizar gran parte de esta financiación. Aunque las Partes de la CMNUCC no llegaron a un consenso en la COP 15 para adoptar un nuevo marco de cooperación internacional para el período posterior a 2012, sí asumieron el compromiso colectivo propuesto en Copenhague y decidieron crear el Fondo Verde para el Clima (FVC) en 2010 con la adopción de los Acuerdos de Cancún en la COP 16¹⁸), cuyas modalidades de funcionamiento y tareas se especificaron en 2011 en la COP 17. Designado como la entidad operativa responsable de garantizar el funcionamiento del mecanismo financiero (artículo 11) de la CMNUCC con el FMAM, con una gobernanza equilibrada entre países desarrollados y en desarrollo (en igual número entre los 24 miembros del consejo de administración), el FVC fue concebido inicialmente para convertirse en el mayor fondo multilateral que permitiera canalizar la "financiación del clima" a nivel de los retos existentes, tratando por igual la mitigación y la adaptación y permitiendo a los países en desarrollo el acceso directo sin tener que pasar necesariamente por los organismos de ejecución. Este fondo entró en pleno funcionamiento en 2015, antes de la COP 21, en la que se adoptó la decisión de que el FVC debería, junto con el FMAM, servir a la aplicación del Acuerdo de París.

¹⁷ Decisión 1 de la COP 15 de la CMNUCC, párrafo 8 del Acuerdo de Copenhague: "Se proporcionará nueva financiación multilateral para la adaptación mediante acuerdos financieros eficaces y eficientes, con una estructura de gobernanza que incluya una representación equitativa de los países desarrollados y en desarrollo. Una parte importante de esta financiación debería canalizarse a través del Fondo Verde de Copenhague para el Clima".

¹⁸ Decisión 1/CP.16.

3.1. Principios rectores y procedimientos operativos

Con la Decisión 3/CP.17, las Partes aprobaron el llamado instrumento básico que rige el FVC (véase el anexo de dicha decisión) y que especifica sus objetivos, principios rectores y procedimientos operativos. El propósito del FVC es hacer una ambiciosa contribución a los esfuerzos globales para alcanzar los objetivos fijados por la comunidad internacional para combatir el cambio climático. Por lo tanto, debe contribuir al objetivo último de la CMNUCC, tal como se especifica en el artículo 2 del Acuerdo de París. El instrumento básico especifica que el FVC debe trabajar "hacia un nuevo paradigma de desarrollo bajo en emisiones y resiliente frente al clima, apoyando a los países en desarrollo en sus esfuerzos por limitar o reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero y adaptarse a los impactos del cambio climático, teniendo en cuenta las necesidades de aquellos especialmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático". Por último, afirma que el fondo desempeña un papel central en la canalización de "recursos financieros nuevos, adicionales, adecuados y predecibles" para los países en desarrollo, y que debe catalizar la financiación de fuentes públicas y privadas para la acción climática a nivel internacional y nacional. Aunque las Partes nunca han sido capaces de ponerse de acuerdo sobre una definición de "financiación climática" que refleje las características de los recursos que se proporcionarán a los países en desarrollo, el hecho de que dichos recursos sean proporcionados por un fondo multilateral administrado de forma equilibrada y transparente para hacer frente al desafío común del cambio climático ofrece la garantía de que no serán contabilizados por partida doble por los países desarrollados, incluso en la ayuda al desarrollo.

El FVC recibe contribuciones financieras de los países desarrollados, pero también puede recibir contribuciones de otras fuentes, tanto públicas como privadas. El FVC acepta contribuciones en forma de subvenciones, préstamos en condiciones favorables (principalmente de Francia y Canadá) y capital desembolsado. Utiliza estas contribuciones para financiar proyectos o programas con subvenciones, préstamos en condiciones favorables, deuda subordinada, fondos y garantías, etc. Con un total de 10 300 millones de dólares en compromisos tras su lanzamiento, el FVC sigue siendo el mayor mecanismo multilateral financiero climática tras concluir el proceso de su primera reposición formal (FVC-1) para el periodo 2020-2023, con 34 contribuyentes que han prometido algo menos de 10 000 millones de dólares, el 96 % de los cuales ya se han formalizado.

Pueden tener acceso directo a los recursos del CVF dos tipos de entidades:

- las entidades "directas" designadas por la Autoridad Nacional Designada (AND) o el Punto Focal del FVC y que pueden acogerse al programa "Readiness" para obtener la acreditación del fondo;
- las denominadas entidades "internacionales", como las agencias de la ONU, los bancos multilaterales de desarrollo y las organizaciones regionales, que deben estar acreditadas ante el fondo.

Para obtener la acreditación del FVC hay que demostrar la capacidad de cumplir con las salvaguardias ambientales y sociales, pero sobre todo con las normas fiduciarias. El nivel de requisitos varía según el nivel de financiación que la entidad busca (microproyectos <10 millones de dólares; pequeños 10 millones de dólares - 50 millones de dólares; medianos 50 millones de dólares - 250 millones de dólares; grandes > 250 millones de dólares) y el nivel de riesgo ambiental y social de los proyectos (categorías A, B, C), siendo el nivel de requisitos más alto para los grandes proyectos que presentan mayor riesgo (categoría A). La acreditación tiene una validez de 5 años, y las entidades deben solicitar la reacreditación al final de este periodo (si bien el Consejo concedió una prórroga debido a la crisis de Covid-19). Para ayudar a los países a cumplir estos requisitos, el FVC ha creado un programa de "preparación" con un presupuesto acumulado de casi 350 millones de dólares en subvenciones hasta la fecha, que ya ha beneficiado a 140 países.

A pesar de la crisis sanitaria de Covid-19, el nivel de actividad del FVC se ha mantenido con 173 proyectos aprobados (por un importe total de 8400 millones de dólares) —más de 100 en fase de evaluación (a través de los servicios de preparación de proyectos), con un fuerte predominio de proyectos en el sector público (102 proyectos frente a 27 en el sector privado)—. Se trata de proyectos bastante amplios, con un presupuesto medio de 172 millones de dólares y un nivel de cofinanciación variable (del 1 % al 100 %), aunque se tiende a apuntar a contribuciones de entre 30 y 50 millones de dólares. Este nivel de cofinanciación también depende de la combinación de varios tipos de instrumentos financieros (aunque las subvenciones y los préstamos tradicionales representan cada uno el 44 % de los importes comprometidos) a lo largo de una duración del proyecto que va de 4 a 40 años. Cabe señalar que el Consejo de Administración se compromete a respetar la igualdad de trato entre la adaptación y la mitigación, al menos en cuanto al número de proyectos, pero no es así en cuanto al valor de la financiación, lo que también se explica por el hecho de que se presentan menos proyectos de adaptación al Consejo de Administración para su aprobación. En cuanto a la distribución geográfica, en 2021, África se sitúa a la cabeza (38 %), seguida de Asia-Pacífico (36 %).

3.2. Gobernanza

Aunque el FVC ha sido designado como entidad operativa para el funcionamiento del mecanismo financiero (artículo 11) de la CMNUCC junto con el FMAM, tiene su propia personalidad jurídica y autonomía financiera y, por tanto, independencia y capacidad para desempeñar sus funciones. Esto lo distingue del Fondo de Adaptación del Protocolo de Kioto, que se encuentra bajo la autoridad de la COP/MOP, que por tanto tiene poder de decisión directo sobre los miembros de su junta. Esta independencia ha sido aceptada por los países en vías de desarrollo, ya que están representados en igual número en el consejo del CVF.

El CVF funciona con su propia secretaría desde su propia sede en Songdo (Corea del Sur) desde 2014. Su presupuesto de funcionamiento es considerable: 83,5 millones de dólares para 2021.

Sin embargo, el FVC debe cumplir con los principios y disposiciones de la CMNUCC y el Acuerdo de París. Se han acordado procedimientos entre el FVC y la CdP para que el FVC informe anualmente a la CdP sobre sus actividades y opere bajo su dirección, incluyendo cuestiones relacionadas con las políticas, las prioridades de los programas y los criterios de elegibilidad, así como aspectos relacionados con el apoyo a proyectos, programas, políticas y otras actividades en los países en desarrollo. Cada año, el FVC informa sobre sus actividades a la COP (y a la CP/RA para el Acuerdo de París), la cual proporciona orientación para el año siguiente.

Cabe señalar que, paralelamente al proceso de la primera reposición formal (CVF-1), el plan estratégico del CVF se actualizó a finales de 2020 para revisar las directrices de programación, teniendo en cuenta un examen en profundidad de la actuación del CVF por parte de la Unidad de Evaluación Independiente, pero también las recomendaciones de los contribuyentes. La cuestión de cómo reflejar los resultados de esta revisión y las recomendaciones de los contribuyentes puso de manifiesto los problemas planteados por los países en vías de desarrollo, especialmente la dificultad que tienen para acceder al fondo incluso en la actualidad o la insuficiente proporción de la adaptación en la financiación del FVC.

3.3. Avances importantes

La creación del FVC representa un gran paso adelante para la financiación de la acción climática, en más de un sentido. Además de poder acceder directamente a la financiación, permite una intervención mucho más amplia (ámbito de intervención) y con muchos más medios (importes) y una verdadera panoplia de instrumentos combinables, en comparación con el Fondo de Adaptación del Protocolo de Kioto, precursor en términos de acceso directo pero limitado a la adaptación y teóricamente nutrido por los ingresos procedentes de la venta de créditos de emisión generados en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio, que fue cayendo en desuso a partir de 2013.

Con criterios de elegibilidad de aquellos proyectos que buscan un impacto transformador, y dotado de un marco de gestión de resultados con indicadores de rendimiento, el FVC dispone de herramientas para caracterizar el cambio de paradigma hacia un desarrollo bajo en carbono y resiliente. En particular, a través de ciertos instrumentos y garantías, puede desproveer de riesgo a determinadas inversiones y captar capital privado. En este sentido, cabe destacar que cuenta con un mecanismo independiente para el sector privado, y que ha creado un Grupo Asesor del Sector Privado para orientar sobre la financiación del sector privado (que representó el 38 % del valor nominal de la cartera en 2020).

A pesar de las dificultades que siguen encontrando los países en desarrollo para contar con entidades acreditadas, y si bien hay que lamentar la lentitud del proceso de acreditación (18 meses como mínimo), hay que reconocer que el compromiso de respetar las salvaguardias ambientales y sociales, así como las normas fiduciarias, ha permitido reforzar las capacidades de un gran número de entidades ejecutoras en los países en desarrollo

a través de la acreditación, y reforzar el nivel de confianza entre los contribuyentes y los beneficiarios de la financiación.

3.4. Retos que se plantean

Gobernanza

La gobernanza del FVC, como la de cualquier mecanismo multilateral, se enfrenta a los retos de conciliar procesos rápidos y eficaces con proyectos o evaluaciones de calidad¹⁹. Además, según la Unidad de Evaluación Independiente, el proceso de toma de decisiones basado en el consenso y la falta de acuerdo entre los miembros afectan al buen funcionamiento del Consejo, a pesar del establecimiento de un sistema de votación. La unidad también señala los problemas de gestión de procedimiento y de fondo²⁰, complicados por los procedimientos, a menudo largos, de fijación de políticas y orientaciones.

Coherencia y coordinación

Dada la pequeña proporción de la financiación del FVC en el total de los flujos de financiación climática, es importante reforzar su capacidad de movilización. Sin embargo, según la Unidad de Evaluación, el FVC todavía no está aprovechando todo su potencial, principalmente su papel de catalizador, de refuerzo de la coordinación y de difusión de buenas prácticas. Por lo tanto, el FVC debe evitar la duplicación y las lagunas con otros actores de la financiación climática, a nivel internacional, por ejemplo, con el FMAM o el Fondo de Adaptación. A nivel nacional, la Unidad de Evaluación observa que el FVC no parece adoptar sistemáticamente un enfoque coherente para apoyar la aplicación de las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN), los planes nacionales o las estrategias sectoriales.

Accesibilidad y acreditación

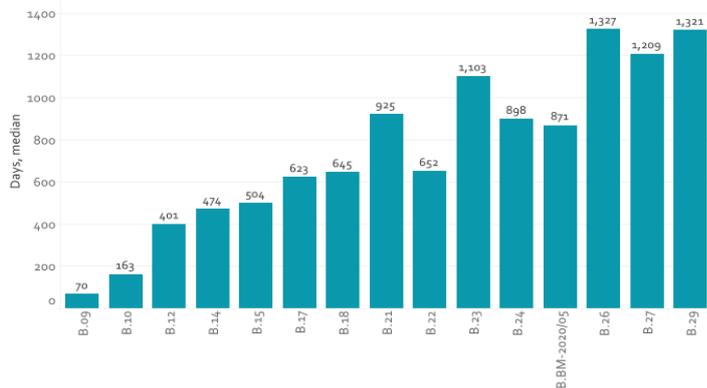
La Unidad de Evaluación considera que la duración del proceso de acreditación es excesiva: la media de tiempo para recibir la acreditación fue de 1321 días (Figura 4). Además, las entidades de acceso directo (EAD) reciben el 61 % de las aprobaciones de acreditación, pero la financiación a estas entidades representa el 23 % del total. Se está invirtiendo más en las entidades internacionales acreditadas (EIA). Sólo el 37 % de los países elegibles tienen EAD.

A pesar del apoyo a los solicitantes de la acreditación, la cuestión del acceso directo se ha convertido en un elemento de tensión política, ya que el nivel de exigencia es tal que impide a muchos países en desarrollo, especialmente a los menos desarrollados, contar con entidades acreditadas. Por ello, muchos creen que las orientaciones del FVC deberían racionalizarse y ajustarse a las capacidades de los países.

19 SPR Synthesis Topical Brief: Programming – Independent Evaluation Unit del FVC.

20 SPR Synthesis Topical Brief: Institutional architecture and performance.

FIGURA 4. Duración media de la aprobación de la acreditación por el Comité (9.ª a 29.ª reunión)



Source: Tableau server iPMS data, as of B.30 (8 Oct 2021), analysed by the IEU DataLab.

Note: A total of 113 entities have been accredited as of B.30. Duration of each stage: stage I – submission of accreditation application to close of stage I; Stage II – close of stage I to close of stage II (including steps 1 and 2).

Independent Evaluation Office du FVC (SPR Synthesis Topical Brief: Access)

Está claro que el acceso directo no resuelve sistemáticamente los problemas de competencia. Es necesario mantener y reforzar la capacidad de las autoridades nacionales y subnacionales para desarrollar y absorber fondos. Sin embargo, los éxitos y fracasos de las actividades de capacitación no serán evidentes hasta que se conozcan los resultados de las evaluaciones de reacreditación.

Una arquitectura compleja

El FVC no es el único fondo dedicado al clima. Existen varios fondos multilaterales más o menos especializados (el FMAM, el Fondo de Adaptación, el Fondo PMA, etc.), así como fondos nacionales o regionales. Esta arquitectura se ha vuelto progresivamente más compleja a través de la proliferación de fondos²¹, multiplicando las ventanillas y las normas, y añadiendo dificultades adicionales para los países con recursos y capacidades limitados. Aunque esta multiplicidad de fondos puede tener sentido cuando se trata de una especialización (objetivo de adaptación o mitigación, escala de intervención, países destinatarios), lo cual no es evidente hasta la fecha²². Así, el WRI recomienda tanto mejorar la coordinación entre los fondos como su especialización, pero también considerar el cierre y la fusión de algunos de ellos, y por tanto simplificar el acceso a la financiación.

4. MENSAJES Y REFLEXIONES CLAVE PARA LA APLICACIÓN DEL MARCO POST-2020

I. Desde hace varios años, el FMAM es un actor financiero clave en la protección de la biodiversidad y la aplicación del CDB. Sus sucesivas recapitalizaciones han llevado a un aumento constante de la financiación global y a una parte cada vez mayor dedicada a la biodiversidad. El ámbito del clima, en cambio, se ha desarrollado según una arquitectura diferente, basada en la acción combinada del FMAM y el Fondo Verde para el Clima. Por lo tanto, podemos observar estas dos modalidades para extraer lecciones sobre las expectativas y soluciones que se han encontrado.

II. Los éxitos reconocidos del FMAM en la financiación de la biodiversidad no deben eclipsar ciertos retos, especialmente en lo que respecta a las modalidades de acceso a los fondos y a la asignación entre países. En este sentido, deben proseguirse los esfuerzos para lograr una mayor integración de un índice de vulnerabilidad en la metodología STAR.

III. La conveniencia, apoyada por algunos países en desarrollo, de crear un fondo ad hoc para la biodiversidad debe evaluarse a la luz de elementos pragmáticos como el calendario. La experiencia demuestra que se necesitan varios años entre la idea de crear un fondo, su establecimiento y su puesta en marcha. Por lo tanto, es poco probable que la creación de un fondo de biodiversidad de este tipo proporcione un apoyo rápido y eficaz a la aplicación del marco mundial posterior a 2020. Además, la necesidad de simplificar la arquitectura financiera, tal y como han subrayado muchos Estados, no puede satisfacerse creando una ventanilla adicional, que generaría una complejidad adicional para los responsables de los proyectos y los países receptores, así como costes de funcionamiento adicionales. Si se optara por esta vía, sería aconsejable extraer lecciones de las experiencias preexistentes —como la creación del Fondo Verde— para evitar ciertos

²¹ Para más información, véase el análisis del World Resources Institute (WRI): Amerasinghe, N. M., Thwaites, J., Larsen, G., & Ballesteros, A. (Mars, 2017). Future of the Funds: Exploring the Architecture of Multilateral Climate Finance. World Resources Institute.

²² *Ibid*

escollos, y considerar la especialización de un nuevo fondo para la biodiversidad y su complementariedad con el FMAM.

IV. Además, la aplicación efectiva del marco para la biodiversidad después de 2020 debe basarse necesariamente en la identificación de las necesidades y prioridades nacionales y en el desarrollo de planes nacionales de financiación de la biodiversidad para reforzar la función catalizadora del mecanismo financiero del FMAM y movilizar recursos a todos los niveles (multilateral, bilateral, nacional, local y privado), reduciendo al mismo tiempo las subvenciones perjudiciales y aumentando la eficacia y la eficiencia del gasto. Es precisamente en estas cuestiones en las que todos los fondos (tanto el FVC como el FMAM) están tropezando actualmente, y ésta es una de las dimensiones clave de la mejora, independientemente de la cuestión de la creación de un fondo ad hoc o de la utilización de los fondos existentes. Por lo tanto, es necesario iniciar un debate en profundidad sobre el tipo de instrumentos que deben movilizarse y sobre las dimensiones que abarca la financiación de la biodiversidad.

V. Además, es crucial movilizar más flujos financieros para los países en desarrollo y seguir reformando el mecanismo existente, cuyas limitaciones impiden una cooperación basada en la confianza y la responsabilidad mutua. Exigir condiciones para el acceso a los fondos es inevitable para garantizar la responsabilidad y la eficacia en el uso de los mismos, pero al mismo tiempo es necesario responder a las dificultades y expectativas de los países receptores, centrándose en los países más vulnerables, garantizando que puedan cumplir con sus prioridades y construir sus capacidades institucionales.

VI. Aunque el enfoque de los costes incrementales y los beneficios medioambientales globales proporciona un método para calcular la financiación de proyectos y demostrar la adicionalidad entre dicha financiación y la financiación del desarrollo (y de la adaptación climática), ahora es necesario, desde la perspectiva del cambio transformador, evaluar más claramente las necesidades locales y nacionales, identificar las prioridades e integrarlas en el diseño de los proyectos. Una opción podría ser adoptar un enfoque cualitativo, para juzgar los proyectos presentados en función de sus beneficios para el desarrollo global pero también local.

VII. En lugar del enfoque de costes incrementales, que se supone que garantiza la adicionalidad entre la financiación de la biodiversidad y el desarrollo, la responsabilidad de la financiación de la biodiversidad debería garantizarse mediante un mecanismo de seguimiento que también integre la movilización de la financiación de la biodiversidad a través de otros instrumentos bilaterales y multilaterales. Es esencial que se llegue a un acuerdo sobre cómo contabilizar la financiación transformacional en sectores clave, por ejemplo en la agricultura, si tiene un doble beneficio para la biodiversidad y el desarrollo. Este es un factor clave para avanzar en la movilización de los bancos multilaterales de desarrollo en apoyo de las ambiciones del CDB.

VIII. En términos más generales, la cuestión del mecanismo financiero del CDB debe leerse a través del objetivo de su movilización para la aplicación del marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020. Para ello, el mecanismo no solo debe apoyar los objetivos y estrategias de movilización de recursos, sino que también debe estar anclado en los mecanismos de planificación, información y revisión del marco de transparencia y rendición de cuentas. El establecimiento de Planes Nacionales de Financiación de la Biodiversidad (PNFB) podría ser el primer paso en este anclaje, inspirándose, por ejemplo, en el enfoque adoptado por la iniciativa BIOFIN²³.

²³ <https://www.biofin.org/>

REFERENCES

Amerasinghe, N. M., Thwaites, J., Larsen, G., & Ballesteros, A. (2017). Future of the Funds: Exploring the Architecture of Multilateral Climate Finance. World Resources Institute, March 2017.

Batra, G., Uitto, J.I., Feinstein, O. (2022). Environmental Evaluation and Global Development institutions: A Case Study of the Global Environment Facility, Advances in Evaluation & Development, Routledge

Bird, N., Brown, J., Schalatek, L. (January 2011). Design challenges for the Green Climate Fund, Heinrich Böll Foundation North America and Overseas Development Institute.

Bovet, C., Treyer, S. (2013). Strategic issues of the replenishment of the Global Environment Facility– GEF-6, Working Paper N°15/13, IDDRI, Paris, France, 18 p.

Broughton, E. (June 2009). The Global Environment Facility: Managing the Transition, Health and Environment Reports n° 3, IFRI

Brown, J., Bird, N., Schalatek, L. (2010). Direct access to the Adaptation Fund: realising the potential of national implementing entities, Heinrich Böll Foundation North America and Overseas Development Institute.

Büge, M., Meijer, K., Wittmer, H. (2015). International financial instruments for biodiversity conservation in developing countries – financial mechanisms and enabling policies for forest biodiversity, Background paper for the European Report on Development 2015

Cléménçon, R. (2006). What Future for the Global Environment Facility?, The Journal of Environment & Development, Volume 15, Number 1: 50-74

Deutz, A. *et al.* (2020). Financing Nature: Closing the global biodiversity financing gap. The Paulson Institute, The Nature Conservancy, and the Cornell Atkinson Center for Sustainability.

Global Environment Facility (2021). Reflecting on 30 Years of the GEF

Global Environment Facility (2022). Indicative GEF-8 Resource Allocation Table Following the Conclusion of the Replenishment Negotiations on April 8, 2022

Global Environment Facility (March 2022). GEF-8 Strategic Positioning Framework. Fourth Meeting for the Eight Replenishment of the GEF Trust Fund

Global Environment Facility (September 2010). System for transparent Allocation of Resources (STAR).

Green Climate Fund (2022). Report of the Synthesis Study: An IEU deliverable contributing to the Second Performance Review of the Green Climate Fund.

Gupta, J. (1995) The global environment facility in its North-South context, Environmental Politics, 4:1, 19-43

Independent Evaluation Office Global Environment Facility (May 2020). Annual Performance Report (APR) 2020

Independent Evaluation Office Global Environment Facility (November 2021). Seventh Comprehensive Evaluation of the GEF

Liu, H. *et al.* (2020). Biodiversity sensitive issues from changes in the strategic objectives of the financial mechanism for the Convention on Biological Diversity, Biodiversity Science, 28 (2):244-252

Nakhoda, S., Watson, C., Schalatek, L. (November 2013). The Global Climate Finance Architecture. Heinrich Böll Foundation North America and Overseas Development Institute.

OECD (2020). A Comprehensive Overview of Global Biodiversity Finance.

Los autores expresan su agradecimiento a los participantes en este estudio.

Implementación del marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020: ¿cuál es el mecanismo financiero?

Lecciones extraídas del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Fondo Verde para el Clima

Juliette Landry, Julien Rochette, Matthieu Wemaëre y Sébastien Treyer (Iddri)

El Instituto de Desarrollo Sostenible y Relaciones Internacionales (IDDRI) es un think tank que facilita la transición hacia el desarrollo sostenible fundado en 2001. A tal fin, identifica las condiciones y propone los instrumentos para integrar el desarrollo sostenibles a las políticas. Opera en diferentes niveles, desde la cooperación internacional y los gobiernos nacionales y subnacionales hasta las empresas privadas, que se informan recíprocamente. Como instituto de investigación y plataforma de diálogo, el IDDRI crea las condiciones para un análisis en común y experiencias compartidas entre las partes interesadas. Las conecta en un modo transparente y colaborativo, basado en investigación interdisciplinaria líder. Luego, el IDDRI pone sus análisis y propuestas a disposición de todas las partes. Hay cuatro asuntos que son centrales para las actividades del instituto: clima, biodiversidad y ecosistemas, océanos y gobernanza del desarrollo sostenible.

Para saber más sobre las actividades y publicaciones del IDDRI, visite www.iddri.org

Landry, J., Rochette, J., Wemaëre, M., Treyer, S., (2022) Implementación del marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020: ¿cuál es el mecanismo financiero? Lecciones extraídas del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Fondo Verde para el Clima. *Study N°07/22*, Iddri, París, Francia, 18 p.

ISSN 2258-7071

Este trabajo ha recibido el apoyo financiero de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y el gobierno francés en el marco del programa “Investissements d’avenir”, a cargo de la ANR (Agencia Nacional de Investigación) bajo la referencia ANR-10-LABX-14-01.

CONTACT

juliette.landry@iddri.org

Institut du développement durable et des relations internationales 41, rue du Four – 75006 Paris – France

www.iddri.org

IDDRI_ThinkTank