



**Junta Ejecutiva del Programa
de las Naciones Unidas para el
Desarrollo, el Fondo de Población
de las Naciones Unidas y la
Oficina de las Naciones Unidas
de Servicios para Proyectos**

Distr. general
18 de marzo de 2024
Español
Original: inglés

Período de sesiones anual de 2024

Nueva York, 3 a 7 de junio de 2024

Tema 10 del programa provisional

Evaluación del PNUD

**Evaluación del apoyo del PNUD a la gestión
de los ecosistemas y la conservación de la
biodiversidad**

Resumen

Resumen

El informe ofrece una sinopsis de la evaluación del apoyo del PNUD a la gestión de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad. Examina las estrategias y los programas del PNUD cuyo objetivo es acelerar la aplicación de medidas mundiales, nacionales y locales a fin de promover los ecosistemas saludables y la biodiversidad, y abarca el apoyo prestado en los dos períodos más recientes del Plan Estratégico del PNUD, a saber, 2018-2021 y 2022-2025. La evaluación concluyó que el PNUD había contribuido de manera considerable a la protección, la restauración y el uso sostenible de los ecosistemas y la conservación de la diversidad biológica. El apoyo del PNUD hizo posible que los Gobiernos y las partes interesadas locales llevaran adelante una serie de iniciativas que reportaron beneficios por partida doble, para el medio ambiente y para el desarrollo. No obstante, habrá que intensificar los esfuerzos para poder cumplir las ambiciosas metas del Compromiso del PNUD por la Naturaleza. Habida cuenta del declive constante de la biodiversidad, el plan de acción del Compromiso debe centrarse en atacar los factores que potencian la pérdida de biodiversidad y aplicar en mayor escala las prácticas de gestión de los ecosistemas y conservación de la biodiversidad que han demostrado su eficacia.

Elementos de una posible decisión

La Junta Ejecutiva tal vez desee: a) tomar nota de la evaluación del apoyo del PNUD a la gestión de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad y las recomendaciones que contiene; y b) solicitar a la administración del PNUD que aborde las cuestiones planteadas en el informe y sus recomendaciones.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	3
II. Contexto.....	3
III. Acerca de la evaluación.....	5
IV. Constataciones principales.....	5
V. Conclusiones.....	14
VI. Recomendaciones.....	18

I. Introducción

1. Esta es la primera evaluación global del apoyo ambiental del PNUD que se hace desde 2011, así como el primer informe de la Oficina de Evaluación Independiente que se centra en examinar a fondo el apoyo de la organización a los ecosistemas terrestres y la biodiversidad. La evaluación abarca el apoyo prestado en los dos periodos más recientes del Plan Estratégico del PNUD, a saber, 2018-2021 y 2022-2025. Examina las estrategias y los programas del PNUD ideados para acelerar la aplicación de medidas mundiales, nacionales y locales a fin de promover los ecosistemas saludables y la biodiversidad.

2. La evaluación ofrece un conjunto de constataciones y conclusiones generales sobre el apoyo del PNUD en favor de la protección, la restauración y el uso sostenible de los ecosistemas y la conservación de la diversidad biológica. Proporciona recomendaciones para fortalecer la labor del PNUD, consolidar sus éxitos y mejorar su contribución al desarrollo sostenible. La evaluación forma parte de la rendición de cuentas del PNUD ante la Junta Ejecutiva, los asociados para el desarrollo y las poblaciones locales y analiza la pertinencia y los resultados del apoyo prestado.

II. Contexto

3. La diversidad de las especies biológicas y los procesos naturales dentro de los ecosistemas ofrecen servicios esenciales para la vida humana: proporcionan agua limpia, alimentos nutritivos y medicinas, regulan las enfermedades, polinizan los cultivos, fomentan la formación de suelos y ofrecen beneficios culturales, recreativos y espirituales. Determinadas zonas del planeta revisten una importancia esencial para el mundo y resultaría extremadamente difícil recuperarlas si se perdieran. Existen 36 regiones con poblaciones vegetales endémicas únicas e insustituibles que se han designado zonas críticas para la biodiversidad y ya han perdido al menos el 70 % de su vegetación nativa primaria. El ritmo y la escala de la degradación de los ecosistemas y la pérdida de biodiversidad se han incrementado en los últimos decenios. Un tercio de las especies de agua dulce están en peligro de extinción, al mismo tiempo que el agua dulce en sí se está convirtiendo en un bien escaso.

4. En la décima reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, celebrada en 2010, los Gobiernos acordaron las 20 Metas de Aichi para la Diversidad Biológica, ninguna de las cuales se había cumplido en 2020. En el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, adoptado en 2022, los Gobiernos se adhirieron a otro conjunto de metas que alcanzar a más tardar en 2030. Se han cosechado éxitos en la restauración de la salud ecológica de algunas áreas, la protección de las áreas intactas, el aumento de las poblaciones de determinadas especies y los avances tecnológicos aplicables a la gestión de los ecosistemas. Los recursos financieros disponibles para proteger y mejorar la biodiversidad se incrementaron entre 2010 y 2020, si bien no en el grado necesario para lograr una conservación a la escala que se precisa. Asimismo, este incremento ha quedado ampliamente eclipsado por el apoyo que reciben las actividades que perjudican a la biodiversidad.

5. El número de áreas protegidas a fin de frenar la degradación de los ecosistemas y la pérdida de biodiversidad se ha incrementado en el último decenio y casi la mitad de todas las zonas de biodiversidad de agua dulce, terrestres y montañosas cuentan con protección jurídica de algún tipo. No obstante, los recursos humanos y presupuestarios asignados a las áreas protegidas terrestres solo son suficientes en menos de una cuarta parte de los casos. Según las estimaciones, los pueblos indígenas salvaguardan el 80 % de la biodiversidad restante de la Tierra y gestionan tierras que

contienen más del 33 % de las reservas de carbono irrecuperable del planeta. En muchos países, los pueblos indígenas y las comunidades locales no gozan de derechos territoriales y cargan con una serie de consecuencias negativas derivadas de la expansión constante de proyectos no indígenas en sus territorios ancestrales.

6. Ya no se considera que las iniciativas de conservación basten por sí solas, frente a los principales factores que potencian la destrucción de los ecosistemas, para prevenir el declive de la biodiversidad de aquí a 2050. La causa principal de la pérdida de diversidad sigue siendo el cambio de uso de la tierra, motivado en su mayor parte por la actividad agroindustrial y la conversión de bosques para la explotación agrícola o ganadera a gran escala. Los sistemas económicos mundiales han estimulado el sobreconsumo y el desperdicio en exceso y han externalizado el costo de la contaminación y el declive de los recursos naturales. Por ejemplo, la producción, el transporte y el despilfarro de alimentos a nivel internacional originan el 70 % de la pérdida de biodiversidad terrestre y el 50 % de la de agua dulce. Está previsto que los efectos del cambio climático, que trastornan los hábitats, la reproducción y los patrones migratorios, se conviertan en la causa más sobresaliente de la pérdida de biodiversidad en este siglo. Habida cuenta de estas serias amenazas a la salud del planeta y los seres humanos, las organizaciones ambientales piden que se obren más cambios transformadores para atacar las causas subyacentes y los sistemas de valores que potencian la destrucción y la degradación.

Respuesta del PNUD

7. El Marco Global del PNUD para la Biodiversidad y los Ecosistemas (2012-2020) sirvió de guía para el enfoque de la organización hasta 2023 con el objetivo general de mantener y mejorar los bienes y los servicios proporcionados por la biodiversidad y los ecosistemas a fin de proteger los medios de vida, los alimentos, el agua y la salud, reforzar la resiliencia, conservar las especies en peligro y sus hábitats e incrementar el almacenamiento y el secuestro de carbono¹. El Marco constaba de tres programas emblemáticos: a) la integración de la biodiversidad en el desarrollo; b) el aprovechamiento del potencial de las áreas protegidas; y c) la mitigación de los efectos del cambio climático y la adaptación a ellos.

8. En octubre de 2023, el PNUD presentó su Compromiso por la Naturaleza para acrecentar el apoyo a los países con miras a que cumplan y apliquen las metas del Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal en materia de naturaleza y biodiversidad. El Compromiso extiende la voluntad del PNUD de catalizar cambios económicos, sociales y de políticas que beneficien al medio ambiente a fin de promover enfoques de la gestión de los ecosistemas y la biodiversidad como parte de un objetivo ambiental más amplio y ofrecer apoyo a las comunidades en todos los niveles.

9. En el período evaluado, la cartera del PNUD relativa a la gestión de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad se concretó en la ejecución de 602 proyectos con un gasto total de más de 1.500 millones de dólares en 134 países. El mayor número de intervenciones y los gastos más elevados correspondieron a África (25 %), seguida de América Latina y el Caribe (24 %) y Asia y el Pacífico (17 %). Se ejecutaron menos proyectos en los Estados Árabes (7 %) y Europa (6 %). Los equipos de la sede ejecutaron el 22 % de los gastos totales, más del 80 % de los cuales se financiaron mediante el Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM).

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2012), *The Future We Want: Biodiversity and Ecosystems— Driving Sustainable Development. United Nations Development Programme Biodiversity and Ecosystems Global Framework 2012-2020*. Nueva York.

10. En el período evaluado, el 62 % de la financiación destinada al apoyo del PNUD a la gestión de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad provino de fondos fiduciarios verticales, específicamente del FMAM en más de un 90 %. Las otras contribuciones multilaterales y gubernamentales representaron el 18 % de la financiación del PNUD en esta esfera. Un 4 % correspondió a las contribuciones gubernamentales nacionales y los recursos ordinarios del PNUD.

III. Acerca de la evaluación

11. La evaluación se articuló en torno a cinco preguntas generales en consonancia con los criterios de evaluación estándar internacionales de pertinencia, coherencia, eficacia y sostenibilidad². Se usaron varios métodos para responder a las preguntas (véase el cuadro 1) y probar las hipótesis en las que se sustentan las principales estrategias del PNUD para la gestión de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad.

Cuadro 1

Preguntas de evaluación agrupadas por criterio y métodos de reunión de datos

<i>Criterio</i>	<i>Pregunta</i>	<i>Herramienta de reunión de datos</i>
Pertinencia	¿En qué medida fue pertinente el apoyo del PNUD para afrontar los problemas ambientales y de desarrollo más acuciantes en los planos mundial, nacional y local?	Análisis estadístico de la relación entre la magnitud de la programación del PNUD y las variables contextuales.
Coherencia	¿Con cuánta coherencia usó el PNUD sus estrategias, recursos, herramientas institucionales y procesos para promover la gestión de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad, y la planificación del desarrollo?	Se consultó a 640 personas en el curso de la evaluación: 170 miembros del personal del PNUD, 233 asociados del PNUD, 47 no asociados y 190 miembros de las comunidades.
Eficacia	¿En qué medida fue eficaz el apoyo del PNUD para que los Gobiernos y otras partes interesadas protegieran, gestionaran y valoraran los ecosistemas y la biodiversidad?	Trece estudios de casos en los que se evaluó la labor del PNUD en relación con la ecología en los respectivos contextos nacionales o transfronterizos.
Sostenibilidad	¿Hasta qué punto ha contribuido el apoyo del PNUD a que se produzcan mejoras en el medio natural?	Cartografía en un sistema de información geográfica del apoyo prestado por el PNUD en ámbitos ambientales y económicos fundamentales.
	¿En qué medida ha contribuido el apoyo del PNUD a la existencia de capacidades y mecanismos institucionales que probablemente conserven a mediano y largo plazo las mejoras en materia de ecosistemas y biodiversidad?	Metanálisis de 641 evaluaciones de la Oficina de Evaluación Independiente y evaluaciones descentralizadas.

IV. Constataciones principales

A. Posicionamiento estratégico del PNUD

12. En 2012, el PNUD inició un cambio estratégico orientado a recalcar las oportunidades que la biodiversidad y los ecosistemas naturales ofrecían para el bienestar humano. Este enfoque positivo hizo posible que los Gobiernos y las partes

² Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Comité de Ayuda al Desarrollo.

interesadas locales adoptaran una serie de iniciativas que reportaron beneficios por partida doble, para el medio ambiente y para el desarrollo. El apoyo del PNUD destacó por proporcionar soluciones prácticas para aplicar enfoques que combinaban los ecosistemas y las prioridades del desarrollo, los cuales aprovechaban la cartera más amplia de la organización en materia de desarrollo sostenible, gobernanza, planificación, fortalecimiento institucional y participación no gubernamental.

13. El **programa emblemático 1** (Integración de la biodiversidad en el desarrollo) fue de gran utilidad para conseguir que la cuestión de los ecosistemas y la biodiversidad se examinara de manera transversal en el Gobierno en lugar de restringirla a las esferas del medio ambiente o la silvicultura. Un éxito estratégico clave fue la evolución del apoyo financiero del PNUD, que pasó de centrarse en áreas protegidas individuales para concentrarse en el paisaje y la financiación nacional. Aparte de las colaboraciones nacionales destacadas y en fases tempranas en relación con la producción de aceite de palma, carne de vacuno y soja, el PNUD carecía de estrategias eficaces para incentivar al sector privado o reemplazar de forma generalizada las prácticas nocivas. El PNUD no explotó ampliamente sus fortalezas institucionales en las esferas de la salud, el crecimiento inclusivo, la protección social, la energía y la igualdad de género para ampliar los efectos de la gestión de los ecosistemas en el desarrollo.

14. Por medio del **programa emblemático 2** (Aprovechamiento del potencial de las áreas protegidas), el PNUD trabajó en favor del principio de no dejar a nadie atrás y logró avances importantes en el reconocimiento del papel de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la gestión de los ecosistemas, que siguen siendo cruciales en un momento en que los países se esfuerzan por alcanzar las metas del Marco Mundial de Biodiversidad. El PNUD amplió el concepto de áreas protegidas, demostrando que puede darse una simbiosis entre el desarrollo humano y la protección ecológica en las zonas de amortiguamiento de las áreas de conservación. Esta transición contribuyó a que se reorientara la atención, que antes se centraba en las especies, hacia la gestión y los servicios ecológicos multifuncionales, por ejemplo, para hacer frente a los problemas relacionados con la disponibilidad de agua.

15. El **programa emblemático 3** (Mitigación de los efectos del cambio climático y la adaptación a ellos) se centró en la necesidad apremiante de adoptar mejores enfoques para los ecosistemas y el cambio climático. Esa necesidad fue aumentando en el último decenio cuando las zonas ecológicas críticas, y las poblaciones que dependían de ellas, experimentaron fenómenos meteorológicos extremos. La cartera del PNUD en materia de adaptación y mitigación promovió ampliamente el uso de activos naturales para la mitigación de desastres o el secuestro de carbono y potenció la difusión de los conocimientos mundiales sobre la adaptación basada en los ecosistemas. Los proyectos del PNUD sobre el terreno contribuyeron en gran medida a establecer la relevancia local en los lugares donde otras organizaciones no promovieron ese enfoque, si bien el PNUD solo aprovechó su ventaja comparativa en un número reducido de países para apoyar la integración nacional de la adaptación basada en los ecosistemas, y la aceptación entre los Gobiernos fue lenta. La Promesa Climática del PNUD aún no ha sacado provecho de los enfoques institucionales de la biodiversidad y viceversa, con lo cual ha perdido una oportunidad de aumentar la porción de la financiación climática que beneficia a la labor de conservación llevada a cabo por los pueblos indígenas y las comunidades locales, y de promover las perspectivas y los conocimientos de estos grupos como parte de la planificación nacional de la adaptación y la mitigación.

16. La labor del PNUD en torno a la financiación tuvo su efecto en los obstáculos del sector y ha cosechado dos éxitos estratégicos importantes. El primero se logró a raíz del apoyo prestado a los Gobiernos para publicar sus niveles de financiación

destinada a la biodiversidad, lo que hizo posible calcular por primera vez los gastos y los déficits globales. En segundo lugar, el PNUD encontró subsidios perniciosos que potenciaban la pérdida de biodiversidad en muchos países, y ahora está trabajando con un subconjunto de ellos para cambiar la finalidad de los subsidios.

17. Aun siendo importante, la oferta combinada de la financiación y las capacidades del PNUD no bastó para promover enfoques amplios de gestión de los ecosistemas y conservación de la biodiversidad. Pese a ser un objetivo clave desde 2012, el apoyo del PNUD para generar fondos adecuados y previsibles destinados a la conservación no llegó a colmar las carencias de financiación, y siguió dependiendo en gran medida de que se encauzara asistencia oficial para el desarrollo basada en proyectos a través del FMAM y el mecanismo de las Naciones Unidas para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo (REDD+), en el que la mejora de la biodiversidad es solo un posible beneficio secundario. Solo unas pocas oficinas en los países trataron de apoyar a los Gobiernos proponiendo modelos de financiación de la diversidad alternativos y nacionales, los cuales, de dar fruto, podrían haber generado fondos más sostenibles y sustantivos para la conservación. Los proyectos desarrollaron soluciones innovadoras con las administraciones nacionales y locales y las comunidades indígenas, pero la colaboración eficaz con el sector privado solo se consiguió en contadas ocasiones y los éxitos cosechados en la generación de flujos financieros sostenibles a nivel local fueron desiguales.

18. La labor del PNUD encaminada a reforzar las capacidades de gobernanza ambiental incrementó el alcance de las partes interesadas que participan en la gestión de los ecosistemas. Esta labor también respaldó la legislación nacional y su aplicación. El vínculo establecido entre la gestión de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad, por un lado, y las agendas nacionales de gobernanza y la solución de conflictos, por el otro, logró mayor respaldo político que la labor que se desarrollaba tradicionalmente en materia de biodiversidad con los ministerios de medio ambiente. El PNUD logró apoyar el desarrollo de un abanico más amplio de capacidades que las usadas en el marco de la gobernanza ambiental promoviendo la difusión de conocimientos sobre una serie de ámbitos técnicos y dirigida a un público numeroso, por medio de plataformas globales como el curso en línea Learning for Nature y el Nature for Life Hub. Una parte considerable del apoyo prestado por el PNUD desde 2018 se dedicó a crear capacidad para usar herramientas específicas de gestión de la conservación. Esto hizo posible que los Gobiernos adaptaran los protocolos internacionales y científicos globales a las condiciones ecológicas de su país, si bien se prestó menos atención a las capacidades institucionales necesarias para mantener las prácticas.

19. Si bien los proyectos del PNUD aliviaron las presiones ejercidas localmente sobre los ecosistemas, la organización no recurrió al modelado de escenarios para descubrir posibles soluciones para corregir la tendencia más amplia a la pérdida de biodiversidad, pese a ser una técnica de eficacia comprobada en las políticas climáticas. Los cambios en las políticas comerciales internacionales, a los que el PNUD reaccionó bien, pero solo en determinados contextos, le ofrecieron las mejores oportunidades de ayudar a reducir de manera notable los factores potenciadores nocivos. La organización ha carecido de una estrategia para buscar o alentar políticas transformadoras similares o para ampliar el número de países en los que da apoyo a la preparación a nivel local. Un número pequeño de oficinas en los países intentaron involucrarse en estas cuestiones, y varias expresaron la necesidad de un apoyo y una acción regionales.

20. El PNUD abarcó una gran variedad de zonas ecológicas y diversas especies animales y vegetales, incluso en contextos operacionales dificultosos. El diseño de

proyectos del PNUD, combinado con las aportaciones técnicas de las direcciones regionales y la sede, garantizó la pertinencia local y, en conjunto, la eficacia en el cumplimiento de las metas mínimas de restauración, aunque hubo variaciones regionales. Si bien el PNUD limitó la catalogación mundial de sus iniciativas a las áreas de importancia ecológica inherente, la mayoría de sus iniciativas estuvieron armonizadas con el índice de beneficios para la diversidad biológica del FMAM. El PNUD aprobó innovaciones analíticas para ayudar a los países a determinar cuáles eran los servicios ecosistémicos más cruciales para la vida humana. Sin embargo, el PNUD no las empleó de manera generalizada para dirigir su apoyo en materia de ecosistemas y biodiversidad a las zonas de pobreza profunda o con degradación ambiental. En varias regiones, el PNUD está esforzándose por reducir las presiones demográficas sobre pequeñas zonas restantes de biodiversidad de gran valor en lugar de atacar el origen del problema en tierras degradadas de extensión mucho mayor. El PNUD dedicó una atención limitada a las cuestiones relativas a los ecosistemas y la biodiversidad en zonas urbanas y las cuencas hidrográficas o las zonas costeras circundantes.

B. Marcos y mecanismos de gobernanza

21. El PNUD prestó un amplio apoyo a los Gobiernos en la preparación de las estrategias y los planes de acción nacionales en materia de diversidad biológica y fue el primero en adaptar los planes al contexto local a nivel subnacional en Asia. El PNUD ayudó a 64 países a preparar sus sextos informes nacionales en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, y 138 países se beneficiaron del apoyo a la acción temprana del Marco Mundial de Biodiversidad. Los proyectos del PNUD y el FMAM se concibieron para ofrecer opciones viables armonizadas con las reformas de políticas llevadas a cabo por los ministerios del sector. Pese al desigual grado de aceptación de las estrategias y los planes de acción nacionales en materia de diversidad biológica, su eficacia quedó demostrada en numerosos casos de éxito centrados en la planificación del paisaje. Solo el 36 % de los países apoyados por el PNUD y el FMAM adoptaron el enfoque pangubernamental deseado. Por lo general, los Gobiernos no incorporaron consideraciones de género en sus estrategias y planes de acción.

22. El PNUD respaldó la elaboración de leyes ambientales en la inmensa mayoría de los países en los que opera, prestando apoyo para la gestión forestal, la conservación de la biodiversidad, la reglamentación de los productos químicos, el uso de la tierra, los derechos de las comunidades indígenas y la armonización de la biodiversidad con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El PNUD ayudó de manera fructífera a los Gobiernos para que ampliaran las zonas bajo protección jurídica. También desempeñó un papel importante en el examen de las fortalezas y las debilidades de los sistemas nacionales de áreas protegidas, y mejoró los sistemas en muchos países. El PNUD no centró su atención en la debilitación de la protección jurídica de las áreas protegidas, una tendencia que ha empeorado notablemente desde 2000, estimulada sobre todo por la extracción y la explotación de recursos industriales. Un grupo más reducido de países del PNUD colaboró con los sistemas de conservación comunitarios tradicionales para reconocer otras medidas eficaces de conservación basadas en áreas como componentes de hecho de las redes de áreas protegidas.

23. Desde 2018, el PNUD ha apoyado la mejora de la gestión de 2,3 millones de hectáreas exclusivamente por medio de iniciativas del FMAM. Pese a ser una contribución importante, la proporción de las tierras que fueron designadas áreas protegidas quedó muy por debajo de la meta 11 de Aichi para 2020 y sigue sin acercarse a las metas más ambiciosas del Marco Mundial de Biodiversidad, que pide

que se proteja un 30 % de los territorios nacionales para 2030. Un examen de la condición de protegidas de diversas ecorregiones en las que el PNUD ya realiza intervenciones ambientales indicó la necesidad de que el PNUD orientara mejor el apoyo destinado a las áreas protegidas, sobre todo en América Central, la cuenca del río Mekong y el archipiélago malayo.

24. El PNUD prestó un apoyo notable a los mecanismos de gobernanza que facilitaron la puesta en práctica de iniciativas paisajistas y mejoró la conectividad entre áreas de importancia ecológica. Su apoyo fue eficaz para la gestión transfronteriza de recursos hídricos y la protección de especies. El PNUD actuó como convocante en proyectos ambiciosos cuyo objeto era lograr la gobernanza colaborativa de los corredores de biodiversidad, por ejemplo, en Bhután, China, Colombia, Indonesia, Kenya, Malasia y Myanmar. También hubo numerosos casos de apoyo a la gestión comunitaria de los corredores en el marco del Programa de Pequeñas Donaciones. Por regla general, el apoyo de ese tipo entrañaba la compleja labor de convocar a las partes interesadas a múltiples niveles y preparar modelos de financiación para la gobernanza colaborativa de los corredores de biodiversidad. Las iniciativas eran complejas desde el punto de vista técnico y acarreaban costos de transacción elevados a raíz de la colaboración en múltiples contextos subnacionales con numerosos asociados.

25. Entre 2018 y 2023, el PNUD prestó apoyo para 17 ecosistemas nacionales y transfronterizos y trabajó con alrededor de 20 países en iniciativas de cooperación de este tipo. Las oficinas en los países con ecosistemas comunes se coordinaron para realizar labores de diplomacia científica a fin de fomentar ámbitos de colaboración, incluso entre países con controversias no resueltas. Pese a la importancia de estas iniciativas nacionales y transfronterizas en materia de agua y conservación de la biodiversidad, urgía que se prestara mayor atención a la gestión integrada de los ecosistemas. La formulación de estas iniciativas acostumbra a ser compleja, al igual que lo son su gestión y ejecución efectivas. No obstante, el fomento de estas capacidades sigue siendo esencial para la sostenibilidad a largo plazo de estas ecorregiones.

26. En el plano nacional, el PNUD hizo aportaciones importantes a la lucha contra el comercio ilegal de especies silvestres, si bien no aprovechó la totalidad de su experiencia en gobernanza ni su presencia global para encarar la demanda incesante de bienes ilegales, ni tampoco dio respuesta a los problemas de corrupción que minaban la ejecución. El PNUD fue el mayor organismo de ejecución en el Programa Mundial de Vida Silvestre, fundado por el FMAM, por medio del cual el PNUD prestó apoyo a 20 proyectos en 18 países, con un presupuesto total de 117,2 millones de dólares. Estos proyectos facilitaron diversas formas de acción contra el comercio ilegal de especies silvestres y promovieron las economías basadas en la vida silvestre con miras a un desarrollo resiliente. Aun con la supervisión del FMAM y el Banco Mundial, el PNUD, en calidad de organismo de ejecución importante, estuvo presente en países clave en las cadenas de suministro de vida silvestre ilegales, lo que podría haber atenuado la tendencia del Programa Mundial de Vida Silvestre a concentrarse en países aislados.

C. Gestión eficaz de los ecosistemas y la biodiversidad

27. El PNUD empleó un conjunto de medidas para aumentar la eficacia de la gestión de las áreas protegidas. A escala global, el PNUD contribuyó a introducir una serie de capacidades, innovaciones y modelos de financiación con el fin de reforzar la gestión de las áreas protegidas. Las estrategias y los planes de acción nacionales en materia de diversidad biológica fueron aceptados de manera gradual como método

para medir el desempeño de los países a fin de mejorar la gestión de las áreas protegidas y la vigilancia de las especies. No obstante, los déficits de capacidad y las restricciones financieras en el nivel subnacional repercutieron de forma negativa en la sostenibilidad de estas intervenciones. Si bien las iniciativas en el plano nacional eran prometedoras, no cabe duda de que la persistencia de esos déficits y restricciones a nivel subnacional podría minar la sostenibilidad de estas iniciativas.

28. El PNUD preparó 200 informes de países en los que ofreció información exhaustiva sobre el progreso de cada país y las dificultades a que se enfrentaba para conservar los ecosistemas y la biodiversidad, lo cual constituye un valioso bien público. Las recomendaciones que figuraban en ellos no se plasmaron de manera sistemática en las carteras de países del PNUD ni en el marco estratégico más amplio de la organización. Cuando las oficinas en los países crearon una capacidad técnica sustancial en gestión de los ecosistemas y conservación de la biodiversidad mediante la colaboración a largo plazo con las administraciones, esto influyó en los acuerdos regionales y globales. Sin embargo, en muchos casos no hubo financiación ni actividades de creación de capacidad una vez finalizado el proyecto.

29. El PNUD ofreció apoyo para estabilizar el declive de los mamíferos e invertirlo mediante grupos de trabajo contra la caza furtiva bien informados y equipados e incluyendo a las comunidades, las mujeres y los pueblos indígenas en las patrullas. La sostenibilidad de estas medidas dependió de la existencia de una implicación efectiva a fin de mantener el equipo especializado y el interés local, pero no se hizo lo suficiente para promover su uso a la escala necesaria.

30. Por medio del UN Biodiversity Lab, el PNUD proporcionó a los usuarios acceso a amplios conjuntos de datos espaciales mundiales y nacionales para la conservación y el desarrollo sostenible. La fortaleza distintiva del PNUD en su alianza con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica reside en su enfoque de los “mapas de la esperanza”. Este método consiste en reunir a las partes interesadas nacionales a fin de conectar los datos con las políticas ambientales principales de cada país y determinar cuáles son los ecosistemas cruciales para la subsistencia humana. Pese a la importancia de estas actividades, hasta la fecha se han llevado a la práctica solo en un grupo selecto de países piloto, y esta capacidad no se aprovechó plenamente en las oficinas del PNUD en los países.

31. Los proyectos del PNUD fomentaron el uso de las tecnologías digitales al servicio de la gestión ambiental en más de 40 países, promoviendo diversos usos y resultados que abarcaron desde la adquisición de más datos sobre problemas ambientales hasta la mejora de la gestión ambiental. Por lo general, los proyectos del PNUD ayudaron a las instancias gubernamentales a adoptar la innovación digital usada en otros países y, en algunos casos, sentaron las bases de la infraestructura necesaria para desarrollar la capacidad digital.

D. Empoderamiento e inclusión

32. El PNUD respaldó avances importantes en la promoción de las áreas de conservación indígena y comunitaria como alternativa a dejar la conservación a cargo del Gobierno o el sector privado. El apoyo prestado por el PNUD para la creación del registro de áreas de conservación indígena y comunitaria fue un logro considerable a escala global y aumentó las posibilidades de que las áreas indígenas fueran reconocidas como otras medidas eficaces de conservación basadas en áreas y cubrieran áreas importantes no incluidas en las áreas protegidas. El PNUD prestó apoyo técnico para reforzar el registro de áreas de conservación indígena y comunitaria como mecanismo mundial viable y facilitó el registro a los pueblos

indígenas y los grupos comunitarios locales. No obstante, muchos países se vieron con dificultades para establecer un modelo de pago por los servicios de los ecosistemas reglamentado y eficaz.

33. Los proyectos de paisaje del PNUD contaron con la colaboración de las comunidades locales en torno a los medios de vida alternativos, pero resultó difícil garantizar la sostenibilidad de los resultados de estos proyectos. Numerosos componentes eficaces ofrecieron oportunidades de subsistencia a las comunidades pobres y marginadas en áreas protegidas vecinas. En las áreas con una aplicación limitada o inexistente de los derechos de tenencia de la tierra y otros derechos sobre los recursos, los medios de vida comunitarios no dejaron de ser vulnerables incluso cuando se mejoraron a raíz de las iniciativas en el marco de estos proyectos. Asimismo, la inseguridad de la tenencia de la tierra fue el obstáculo más frecuente con que se enfrentó la gestión comunitaria. El PNUD ha tratado de reemplazar las prácticas que vulneraban los derechos comunitarios ayudando a los Gobiernos a establecer alianzas con empresas interesadas en ejercer prácticas más sostenibles de gestión de los ecosistemas y conservación de la biodiversidad. Un ejemplo prometedor fue el proyecto de promoción de prácticas empresariales responsables mediante alianzas regionales que se desarrolló en siete países de Asia.

34. Desde 2018, el PNUD ha ayudado a al menos 30 países a cumplir el Protocolo de Nagoya y formular marcos jurídicos y de políticas para el acceso a los recursos genéticos y la participación en los beneficios, lo cual ha reportado ventajas a las comunidades locales. La premisa subyacente al acceso y la participación en los beneficios fue que la conservación de la biodiversidad dependía de las hipótesis siguientes: a) el reconocimiento del valor económico de la biodiversidad bastaba para encauzar los frutos económicos del acceso y la participación en los beneficios hacia las iniciativas de conservación; y b) el establecimiento de incentivos que fomentaran la conservación dependía de la negociación de acuerdos bilaterales individuales. A raíz de las considerables dificultades técnicas y en materia de políticas, las iniciativas del PNUD en esta esfera solo reportaron algunos beneficios demostrados para la biodiversidad.

35. El PNUD adoptó medidas para incorporar estrategias de género en su programación para los ecosistemas y la biodiversidad. Esto no se tradujo en mejoras sustantivas en el empoderamiento ni la igualdad de género, puesto que la mayor parte de los proyectos, en lugar de idearse para ser transformadores en materia de género, se limitaron a impulsar la participación de las mujeres en ellos. Casi el 40 % de los resultados del PNUD correspondientes al género estaban relacionados con la inclusión de las mujeres como participantes en las actividades de los proyectos, y el 25 % fue más allá atendiendo las necesidades diferenciadas de los hombres y las mujeres que participaron en estas actividades. Solo unos pocos proyectos del PNUD contribuyeron a modificar las condiciones que perpetuaban las disparidades de género. A lo largo de los años, el PNUD aplicó innovaciones que lograron que se tuvieran más en cuenta las consideraciones de género en el apoyo ambiental. Un proyecto destacable fue la iniciativa para reivindicar los corredores urbanos de biodiversidad como espacios exentos de violencia de género en Costa Rica, así como el apoyo prestado a las mujeres guardabosques en Guinea-Bissau, Indonesia y Kirguistán.

36. Los ejemplos más pertinentes de cómo el PNUD apoyaba la labor de las mujeres indígenas en la gestión de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad se dieron en el Programa de Pequeñas Donaciones. En el Perú y Panamá, el PNUD creó un espacio de consulta participativa sobre el acceso desigual de las mujeres a la tierra y facilitó la participación de las mujeres en la formulación de la estrategia y el plan de acción nacionales en materia de diversidad biológica.

E. Financiación, valoración de la naturaleza y desinversión

37. La Iniciativa para la Financiación de la Biodiversidad, de probada eficacia, había mostrado un gran potencial de crecimiento y podría llegar a 132 países en 2024. Se amplió la escala de la Iniciativa empleando un proceso normalizado que hizo posible que los ministerios de finanzas seleccionaran las herramientas más pertinentes para su contexto. Los países mostraron especial interés en los mecanismos innovadores de financiación, como los bonos verdes, y al menos cuatro países de Asia crearon bonos en beneficio de los ecosistemas del tigre. Los canjes de deuda por medidas de protección ambiental también fueron ganando importancia como consecuencia del agobio causado por la deuda soberana pos-COVID-19 y la degradación de la biodiversidad. Si bien los bonos de biodiversidad siguieron siendo una parte pequeña pero creciente del conjunto de los bonos verdes, el PNUD desempeñó una valiosa función de asesoramiento a los Gobiernos e introdujo innovaciones en los bonos soberanos y municipales. Hasta la fecha, la mayoría de las soluciones de la Iniciativa se centran principalmente en la financiación del sector público, más que la del privado.

38. La Iniciativa logró detectar subsidios perniciosos que potenciaban la pérdida de biodiversidad en numerosos países y estaba trabajando para cambiar su finalidad en un subgrupo de proyectos. En un principio, los países donde se ejecutaban programas dudaron en encarar la cuestión de los subsidios, al considerar que el problema afectaba sobre todo a las naciones industrializadas. Sin embargo, cuando vieron las pruebas técnicas que demostraban que los subsidios vigentes no cumplían su objetivo previsto, los ministerios de finanzas se implicaron en la búsqueda de formas de cambiar su finalidad. El PNUD se convirtió en un promotor destacado de la práctica cada vez más frecuente de la desinversión cuando los subsidios resultan ser perniciosos para el medio ambiente.

39. La colaboración más destacada del PNUD con empresas privadas se produjo en proyectos de paisaje que involucraron a empresas basadas en las comunidades de las zonas circundantes de las áreas protegidas. El PNUD ayudó a establecer la Plataforma del Aceite de Palma de Indonesia y facilitó un diálogo con las partes interesadas, que dio lugar a la elaboración de un plan de acción nacional y seis regionales. Esta iniciativa creó un espacio para que el sector privado y el Ministerio de Agricultura abordaran los problemas delicados de manera colaborativa. En 2020, el PNUD ayudó a crear el Grupo de Trabajo sobre Divulgaciones Financieras relacionadas con la Naturaleza, un importante foro para obrar un cambio positivo en el comportamiento de las empresas y las instituciones financieras mediante la gestión de riesgos de las carteras y la integración en los informes corporativos habituales.

F. Integración de los ecosistemas y la biodiversidad en la planificación del desarrollo

40. El apoyo del PNUD tuvo como resultado la integración de las estrategias y los planes de acción nacionales en materia de diversidad biológica en los planes nacionales de desarrollo de mediano plazo, pero no se tradujo en una integración sistemática de los ecosistemas y la biodiversidad en los planes sectoriales financiados. Los ministerios sectoriales que aplicaban las estrategias y los planes de acción tendían a trabajar de forma aislada, en lugar de llevar a cabo la labor intersectorial necesaria para incorporar la conservación de la biodiversidad en la planificación nacional del desarrollo. Esta forma de trabajo frenó la ejecución y creó dificultades incluso cuando las políticas eran favorables, especialmente si había implicadas varias instancias de la administración pública. El vínculo con las opciones de financiación, y la integración de las áreas de conservación indígena y comunitaria fortalecieron los

planes nacionales y subnacionales de desarrollo a nivel de paisaje. Algunas dificultades persistieron a raíz de la escasa capacidad de las administraciones subnacionales, la coordinación sectorial insuficiente y la incertidumbre acerca de la sostenibilidad y la replicación de los proyectos.

41. Ciertos componentes de los proyectos del PNUD a nivel de paisaje contribuyeron a la planificación subnacional del desarrollo. Estos valiosos componentes, que formaban parte de proyectos complejos y de gran envergadura, requerían inversiones durante un decenio como mínimo para crear soluciones adaptadas al contexto. Varios proyectos subnacionales a nivel de paisaje fueron muy fructíferos y lograron que se integrara la cuestión de las áreas protegidas y sus inmediaciones en componentes de la planificación subnacional del uso de la tierra. El PNUD demostró un sólido historial de trabajo con una variedad compleja de partes interesadas en múltiples ciclos de proyectos en los planos nacional, subnacional y comunitario para hacer estos proyectos posibles. Los proyectos recurrieron a equipos técnicos con experiencia en el medio ambiente y la gobernanza y competencias socioeconómicas, los cuales facilitaron la definición de los beneficios para los ecosistemas y los medios de vida, algo que motivó a los asociados e hizo posible una labor eficaz desde el plano nacional hasta el comunitario. El intento de aumentar la escala de las iniciativas añadiendo proyectos de seguimiento ha frenado el ritmo al que se han replicado los proyectos.

42. El PNUD ha hecho un uso parcial de su cartera más amplia en las esferas del crecimiento verde, la incorporación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la recuperación de crisis para hacer posibles enfoques más exhaustivos a fin de mejorar los ecosistemas y la biodiversidad. Pese a las nutridas posibilidades que ofrecía la incorporación de los servicios ecosistémicos y la biodiversidad en los planes de acción de la economía verde, la carencia de ejemplos prácticos, combinada con las dificultades de medición y el aislamiento de las líneas de financiación, fue la causa de que el apoyo del PNUD a los Gobiernos no se tradujera en una mayor integración. El PNUD desaprovechó una oportunidad de alentar el uso sistemático de la gestión de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad en los planes de acción climática.

43. El PNUD facilitó la adopción de metas nacionales para restaurar tierras degradadas y abandonadas en casi 130 países. Pese a haber aumentado su apoyo para solucionar la degradación de las tierras, el PNUD tenía una cartera relativamente pequeña de proyectos de ordenación sostenible de las tierras. La falta de una alianza estratégica entre el PNUD, la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola a nivel de país dificultó la incorporación de la biodiversidad y el desarrollo en las políticas agrícolas y, a nivel mundial, redujo las oportunidades de ofrecer soluciones consolidadas para ampliar el apoyo destinado a 4.500 millones de hectáreas de tierra que, según la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, deben restaurarse.

G. Acuerdos institucionales del PNUD

44. Los logros más notables del PNUD se obtuvieron en una serie sucesiva de proyectos. Alrededor del 80 % del apoyo del PNUD en materia de gestión de los ecosistemas y conservación de la biodiversidad se prestó a través de intervenciones con gastos inferiores a los 3 millones de dólares, que son acordes al modelo del PNUD de apoyo a políticas y demostraciones sobre el terreno. Pese a los numerosos casos de proyectos de seguimiento e iniciativas sostenidas por los presupuestos nacionales, la tendencia general era hacia proyectos únicos de sostenibilidad incierta. La falta de recursos impuso serias limitaciones a las actividades de creación de capacidad y

gestión del conocimiento a modo de seguimiento después de los proyectos. Los paréntesis entre los proyectos sucesivos ocasionaron la pérdida de la memoria institucional, frenaron el impulso y mermaron la eficiencia y la eficacia de los proyectos de reforma de políticas emprendidos por el PNUD. En determinados países, el PNUD superó este problema estableciendo un mecanismo de apoyo a las políticas que proporcionaba análisis frecuentes a los Gobiernos asociados.

45. El PNUD estableció mecanismos de colaboración con las instituciones financieras internacionales en relación con la acción climática, pero no iniciativas dedicadas específicamente a los ecosistemas y la biodiversidad. La labor de estas instituciones revistió gran importancia como complemento al apoyo prestado por el PNUD a los Gobiernos y viceversa. Se necesitaba que el sector privado se implicara más, habida cuenta de su considerable contribución al agravamiento de la pérdida de biodiversidad y su potencial como importante fuente de financiación para resolver este problema. No obstante, existían motivos legítimos de preocupación por el riesgo que corría la reputación del PNUD de ser asociado con el falso ecologismo. Las organizaciones de la sociedad civil ofrecieron un apoyo diverso y crucial a las iniciativas del PNUD y estuvieron entre sus asociados en la mayor parte de los países. Las interrupciones entre los proyectos también guardaron relación con la pérdida de la confianza de las comunidades locales en los asociados de la sociedad civil cuando los proyectos se dejaron de ejecutar.

46. Desde 2015, se han ido usando cada vez más los Estándares Sociales y Ambientales del PNUD en los proyectos, pero resultaba difícil aplicarlos de manera sistemática. Su adopción fue mayor en los proyectos con fondos verticales, iniciativas en las que era más sencillo vigilar el cumplimiento debido a la solidez de sus sistemas de gestión. A raíz de un examen de las evaluaciones completadas, se observaron lagunas de conocimientos y procedimientos ambiguos en la aplicación del procedimiento de diagnóstico social y ambiental. Los diagnósticos sociales incluyeron el contexto social, el análisis de género y la consideración de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales y su participación en los proyectos. Si bien la fase de diseño de los proyectos reflejó el esfuerzo realizado para entablar un diálogo con las comunidades locales, apenas hubo proyectos que actualizaran sus salvaguardias durante la fase de ejecución.

V. Conclusiones

Conclusión 1. El PNUD prestó a los asociados nacionales el apoyo adecuado para proteger y mejorar una gran variedad de ecosistemas y biodiversidad. Existían datos contundentes del valor que tenían los conocimientos técnicos del PNUD, su capacidad de convocatoria e integración desde el nivel nacional hasta el comunitario, sus soluciones innovadoras y su armonización con el desarrollo sostenible, así como su apoyo a la planificación gubernamental y los acuerdos internacionales, para la gestión de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad.

47. Tras forjarse un sólido historial de apoyo a la creación de áreas protegidas, el PNUD consiguió ampliar su oferta para subsanar las carencias en el nexo entre la biodiversidad y el desarrollo humano que no recibían apoyo sustantivo de otras organizaciones. El PNUD extendió el foco de su atención más allá de las áreas protegidas para abarcar los paisajes, creando vínculos con la agenda de gobernanza a fin de aumentar y oficializar la función desempeñada por los pueblos indígenas y las comunidades locales en la gestión basada en áreas, y colaborando con los ministerios de finanzas en la planificación de la biodiversidad. Sirviéndose de su presencia

regional, el PNUD apoyó de manera fructuosa iniciativas transfronterizas de gestión de los ecosistemas y conservación de la biodiversidad en todas las regiones.

Conclusión 2. La integración sistemática e intersectorial de los ecosistemas y la biodiversidad en los planes de desarrollo financiados siguió presentando dificultades, si bien el PNUD estaba extendiendo su colaboración a otros asociados, además de los tradicionales en los ministerios del medio ambiente. El PNUD podría haber incorporado objetivos relativos a la gestión de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad en su cartera más amplia con mayor eficacia mediante planes de acción climática, agendas del crecimiento verde y planes de recuperación de crisis.

48. Para incorporar la conservación de la biodiversidad en la planificación nacional del desarrollo era necesaria la colaboración intersectorial, pero los ministerios sectoriales que aplicaban estrategias y planes de acción nacionales en materia de diversidad biológica tendían a trabajar en aislamiento. Hubo ejemplos de colaboración fructuosa del PNUD con otros ministerios aparte de los del medio ambiente (como los de economía, finanzas o planificación), sobre todo en la labor de la Iniciativa para la Financiación de la Biodiversidad.

49. Pese a lograrse algunos éxitos en la incorporación de la gestión de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad en los planes de acción climática, esta cuestión no se consideró una prioridad de la acción climática. Dentro de la cartera de actividades, apenas se tuvieron en cuenta las ramificaciones del cambio climático para la sostenibilidad de las iniciativas del PNUD en gestión de los ecosistemas y conservación de la biodiversidad. Igualmente, el PNUD tuvo dificultades para lograr que la gestión de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad ocuparan un lugar destacado en las agendas del crecimiento verde. El apoyo prestado por el PNUD a los Gobiernos en esta esfera (lo que incluye su amplia labor en la agricultura verde) no se tradujo en una mayor prominencia de la gestión de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad en la planificación nacional. No se aprovecharon plenamente las oportunidades que podría haber reportado la integración de los servicios ecosistémicos y la biodiversidad en la agricultura verde, el turismo sostenible, la gestión de residuos, las ciudades verdes y los planes de acción de la economía verde. Los ejemplos prometedores de carteras coordinadas en el Ecuador y Liberia demuestran una vía posible para integrar la gestión de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad en las agendas nacionales del clima y el crecimiento verde.

Conclusión 3. El PNUD tenía una vasta experiencia en modos innovadores de gestión de los ecosistemas y conservación de la biodiversidad en el plano subnacional y contaba con una ventaja comparativa en esta esfera. El PNUD contribuyó a reforzar la capacidad en el “vacío intermedio”, que llevaba tiempo dificultando la ejecución de las políticas nacionales e impedía la aplicación a mayor escala de las innovaciones sobre el terreno en numerosos países.

50. La evaluación puso de manifiesto las fortalezas del PNUD en esta esfera, destacando varios ejemplos positivos en Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe. Estas iniciativas merecieron mayor atención por su éxito al adaptar las estrategias y los planes de acción nacionales en materia de diversidad biológica al contexto local, establecer áreas de conservación indígena y comunitaria e integrar la biodiversidad en la planificación de los pueblos y los planes de desarrollo local, pese a las numerosas dificultades que conllevaba trabajar en varios niveles. Para trabajar en varios distritos y con instituciones subnacionales, era necesario comprender en profundidad el contexto, poseer competencias técnicas sólidas y tener la capacidad de reunir a las partes interesadas de todos los niveles, una fortaleza en la que el PNUD ha destacado frente a otros asociados para el desarrollo. La eliminación de las

principales deficiencias de capacidad a nivel de las administraciones locales, que menoscababan los progresos ambientales, brindaba una oportunidad al PNUD. No obstante, los avances en el nivel del “vacío intermedio” fueron más lentos que en el nivel nacional y habrían repercutido en el ritmo al que se lograban las metas del Compromiso por la Naturaleza y los objetivos del Marco Mundial de Biodiversidad.

Conclusión 4. Los beneficios derivados de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos no se obtuvieron de manera sistemática a una escala que bastara para incentivar un esfuerzo de conservación amplio y sostenible en muchos países. El PNUD logró aumentar la financiación destinada a la gestión de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad, pero los presupuestos nacionales y comunitarios siguieron dependiendo de la asistencia oficial para el desarrollo, y todavía había dudas sobre la gestión sostenible de las nuevas capacidades.

51. Los proyectos del PNUD relativos a los paisajes consiguieron resultados de gran calidad en la conservación de la biodiversidad, pero con frecuencia necesitaron proyectos secuenciales para ver los resultados y ampliarlos y replicarlos en nuevos paisajes. Pese a ser normal en el sector, el ritmo de cambio era insuficiente en vista de que urgía dar respuesta a la pérdida de biodiversidad. Los proyectos de paisaje financiados por el PNUD y el FMAM y el Fondo Verde para el Clima ofrecieron a los países recursos adicionales para la conservación, pero en su mayor parte no se combinaron con más financiación catalizadora o con formas eficaces de ampliar su escala ni con financiación sostenible. En este contexto, era esencial que la gestión de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad ocuparan un lugar central en la planificación del crecimiento verde y el cambio climático a fin de cumplir la meta del Compromiso por la Naturaleza de prestar apoyo a al menos 140 países para que integraran la naturaleza en sus planes y prácticas nacionales y sectoriales.

52. El apoyo prestado por el PNUD a través del Programa de Pequeñas Donaciones contribuyó de manera notable a la financiación local y fue un mecanismo importante para crear conciencia de las capacidades de los pueblos indígenas y las comunidades locales y las amenazas en los procesos públicos y privados. En algunas regiones, los beneficios del uso sostenible de la tierra que cosechaban las comunidades fueron con frecuencia demasiado reducidos para compensar debidamente la pérdida de oportunidades de subsistencia. Las dificultades internas del PNUD para trabajar con el sector privado limitaron su capacidad de alentar a las empresas a invertir en cadenas de valor que incorporaran los medios de vida locales en estas esferas.

Conclusión 5. El apoyo del PNUD a los marcos de gobernanza para la conservación terrestre y del agua dulce mejoró la planificación y aumentó el cumplimiento, pero no bastó para contrarrestar los principales factores que potenciaban la degradación de los ecosistemas. Las medidas recientes respecto de los subsidios nacionales perniciosos y la divulgación internacional de información financiera ofrecieron una excelente base para que el PNUD reforzara su acción contra las causas subyacentes.

53. Las graves consecuencias negativas del cambio de uso de la tierra, la extracción de recursos y la contaminación originadas en la actividad industrial superaron con creces la capacidad de las iniciativas de conservación y cumplimiento para proteger los ecosistemas y la biodiversidad, en especial cuando se combinaron con otros factores potenciadores, como las especies invasoras, el cambio climático y la presión demográfica. La atención limitada que el PNUD prestó a los potenciadores nocivos redujo la magnitud de la respuesta de la organización a los proyectos locales y le restó capacidad de influir en los reglamentos internacionales y la demanda de los mercados. Si bien se encontraba en fases tempranas, la labor de la Iniciativa para la Financiación de la Biodiversidad revestía especial importancia, en vista de que los subsidios

perniciosos seguían siendo los mayores causantes de los déficits globales de financiación para la biodiversidad. El PNUD fue uno de los pocos actores principales que dirigieron su atención hacia este punto de inflexión.

54. El PNUD trabajó relativamente poco en los ecosistemas agrícolas y urbanos que se enfrentaban a dificultades en materia de planificación y políticas a raíz del cambio climático. Algunas alianzas eficaces con la FAO más recientes dieron lugar a métodos innovadores de encarar el uso de las tierras agrícolas, pero solo concernieron a una pequeña parte de la cartera de la gestión de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad. En lo referente al sector privado, la mayoría de las oficinas en los países estaban preocupadas por la gestión de los riesgos para la reputación y carecían de orientación y procesos racionalizados. El PNUD necesitaba invertir en la capacidad de especialistas, usar mejor los conocimientos especializados del sector privado presentes en la organización y forjar alianzas con instituciones financieras internacionales para mejorar la oferta para los inversionistas del sector privado en materia de gestión de los ecosistemas y conservación de la biodiversidad.

Conclusión 6. La biodiversidad continúa en un rápido declive y lo que queda de este decenio está marcado por ambiciosas metas mundiales en esferas en que la comunidad internacional no ha llegado a cumplirlas. El PNUD adoptó un enfoque más transformador por medio de su Compromiso por la Naturaleza y pudo apoyarse en ejemplos tangibles de mejoras sobre el terreno para velar por que los esfuerzos por cumplir las metas cuantitativas se tradujeran en el logro de metas ambientales de calidad.

55. La meta del Marco Mundial de Biodiversidad de proteger el 30 % de los territorios mundiales para 2030 ilustra bien la magnitud del reto. El apoyo prestado por el PNUD a las áreas protegidas cosechó éxitos notables; sin embargo, en general, los países que recibieron el apoyo siguieron muy demorados, y se plantearon serias dudas sobre la calidad de la protección presente. Se corría el riesgo de que los logros de 2030 se mantuvieran en el nivel de los resultados intermedios, en lugar de conseguir que disminuyeran los factores potenciadores nocivos o se registraran mejoras ambientales y sociales. La visión del Compromiso por la Naturaleza era catalizar tres cambios transformadores en torno a los valores, la economía y las finanzas, y las políticas y las prácticas, lo que proporciona un marco muy útil en el que intensificar la labor del PNUD en materia de gestión de los ecosistemas y conservación de la biodiversidad. Para desarrollar esta visión, el PNUD no debe limitarse a ejecutar proyectos piloto, sino que tiene que concentrarse en aplicar rápidamente y a mayor escala las medidas que han logrado resultados y las iniciativas prometedoras.

56. La primera fase de la Iniciativa para la Financiación de la Biodiversidad fue un modelo prometedor para el PNUD porque su ampliación fue muy eficiente gracias a una plantilla para registrar los factores potenciadores y las fuentes de financiación, la colaboración con los ministerios de finanzas y el apoyo a las soluciones de titularidad local. La implicación comunitaria fue la piedra angular de la preservación, la conservación y la gestión de los ecosistemas y las poblaciones locales fueron tanto beneficiarias como custodias de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. La ampliación de la fructífera labor del PNUD, combinada con un nuevo enfoque de financiación y el fomento de la capacidad de las organizaciones que colaboraban con los pueblos indígenas y las comunidades locales, logró que aumentara el número de hectáreas de ecosistemas prioritarios que quedaron bajo tenencia indígena. No se alcanzaron estos resultados en todos los casos, y la falta de soluciones y metas susceptibles de invertir la tendencia a la pérdida de biodiversidad seguía resultando problemática. En el pasado, el PNUD no ha hecho un seguimiento constante de los factores potenciadores y la salud de los ecosistemas ni ha promovido de la manera

adecuada la puesta en común de conocimientos a nivel de ecosistema. Un aspecto que requiere mayor atención es la coordinación de las partes interesadas y las autoridades decisorias de múltiples sectores a fin de estudiar los compromisos y las soluciones.

VI. Recomendaciones

Recomendación 1. El PNUD debería dar prioridad a fomentar la implicación de las direcciones regionales y las oficinas en los países en el Compromiso por la Naturaleza y reforzar la colaboración con los principales asociados. Habida cuenta del declive constante de la biodiversidad, el plan de acción del Compromiso debe centrarse activamente en las estrategias para ampliar y replicar las prácticas de gestión de los ecosistemas y conservación de la biodiversidad que hayan demostrado ser fructíferas e incluir hitos para evaluar las previsiones de manera periódica.

57. El Compromiso por la Naturaleza tiene el potencial de reactivar los esfuerzos colectivos necesarios para atacar los factores mundiales y locales que potencian el declive de la biodiversidad y para sostener una conservación global. En el plano interno, las direcciones regionales y las oficinas en los países deberían integrar los tres cambios que figuran en el Compromiso (los valores, la economía y las finanzas, y las políticas y las prácticas) en sus estrategias regionales y sus documentos de los programas para los países y contextualizar los principios y las prioridades. En la sede, el PNUD debería considerar la posibilidad de crear un “sello para la naturaleza” que oriente y reconozca los esfuerzos sustantivos realizados por las direcciones regionales y las oficinas en los países para incorporar las prioridades ambientales y del desarrollo. El plan de acción del Compromiso debería incluir hitos de mitad de período y metas para evaluar de manera sistemática la probable contribución de los diferentes enfoques usados por el PNUD al logro de sus objetivos y revisar estas previsiones periódicamente. En el plano externo, el PNUD debería usar el Compromiso para consolidar el sistema y la labor realizada por las instituciones financieras internacionales mediante coaliciones temáticas, formular claramente las intenciones del PNUD y proporcionar capacidad en relación con los donantes bilaterales, filantrópicos y de otro tipo. Si bien los ecosistemas y la biodiversidad dependen en gran medida del contexto, es esencial que la sede del PNUD refuerce y difunda lo que ha aprendido sobre las prácticas que funcionan y los contextos en los que han dado resultado.

Recomendación 2. El personal directivo superior del PNUD debería crear un equipo de tareas mundial encargado de encarar los factores que potencian la pérdida de biodiversidad. El equipo de tareas suscitaría una respuesta de todo el PNUD para colmar un déficit importante y reforzar el apoyo de las oficinas en los países a las transiciones económicas.

58. Pese a la amenaza que se cierne sobre el desarrollo humano, no existen iniciativas destacables cuya finalidad sea modificar los procesos internacionales de oferta y demanda que potencian la pérdida de biodiversidad y procurar que los países estén preparados para beneficiarse de esas transiciones. El PNUD ha demostrado ser capaz de llevar a cabo estas iniciativas, como se observó en su respuesta a los cambios en las políticas de comercio internacional para el aceite de palma, por ejemplo. Un equipo de tareas dirigido por la Oficina Ejecutiva del PNUD debería formalizar esta experiencia en un enfoque del PNUD y concentrarse en crear oportunidades en los sectores clave y en un mayor número de países. Para hacer posible esta labor, habrá que intensificar la colaboración a nivel mundial y regional con las organizaciones que puedan incentivar el cambio de comportamiento del sector privado en los países donde se ejecutan programas y prestar un apoyo coordinado a las oficinas en los

países en lo referente a la gobernanza ambiental y los subsidios perniciosos (véase la recomendación 3). El equipo de tareas debería reunir a diversos miembros de la organización con conocimientos especializados pertinentes sobre gobernanza, medio ambiente, sistemas alimentarios, clima, gestión de productos químicos y residuos, crecimiento inclusivo e igualdad de género. Esto debería encajar bien con las iniciativas externas a fin de reunir soluciones viables para invertir la tendencia a la pérdida de biodiversidad, como los modelos de la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas, los escenarios empleados por la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación como parte de la *Perspectiva global de la tierra* y la séptima edición de *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial*, dirigida por el PNUMA.

Recomendación 3. El PNUD debería promover activamente la reforma de los subsidios perniciosos como un elemento fundamental de su oferta institucional.

59. El PNUD es un actor destacado en este espacio emergente y sus relaciones con los Gobiernos podrían desbloquear una cantidad importante de fondos nacionales que en la actualidad se invierten en actividades que menoscaban la biodiversidad y el desarrollo sostenible. Cuando se vayan consiguiendo buenos ejemplos de la reducción de los subsidios, la sede y las direcciones regionales del PNUD deberían darles amplia publicidad para alentar su replicación. Los subsidios sectoriales, como los de la agricultura o la infraestructura, precisarán organismos especializados y asociados, y el PNUD tiene capacidad de convocatoria para facilitarles el contacto con los Gobiernos. A medida que se eliminen los subsidios perniciosos, el PNUD debería colaborar con los Gobiernos para encauzar los recursos hacia el desarrollo sostenible, lo que contribuiría a reducir los déficits de la asistencia oficial para el desarrollo y la deuda soberana creciente.

Recomendación 4. El PNUD debería preparar una lista de zonas geográficas prioritarias en las que abordar el nexo entre el medio ambiente y la pobreza, y colaborar con las oficinas en los países que se encuentren en las zonas de mayor riesgo para formular estrategias adaptadas a cada contexto.

60. De esta forma, el PNUD podría dirigir con mayor precisión su apoyo a las zonas en que la pobreza se esté viendo agravada por las tensiones que sufre el medio ambiente, y complementaría los criterios de selección usados en el sector ambiental. El PNUD debería adoptar el enfoque de los “mapas de la esperanza” y las áreas esenciales para sustentar la vida a fin de determinar cuáles son las zonas más afectadas y de mayor riesgo en las que convendría intervenir en el contexto nacional. Esta labor consistiría, por ejemplo, en dirigir el apoyo hacia las tierras ya degradadas que tengan un mayor valor para los grupos más pobres y reducir así las presiones posteriores sobre áreas de mayor riqueza ecológica o áreas cruciales para la seguridad hídrica. Es posible que se deba crear capacidad en fases tempranas para los países menos adelantados o en situación de conflicto. Para ampliar los criterios de selección, el PNUD necesita movilizar recursos para complementar la financiación vertical que da prioridad a los criterios ambientales o incorporar los criterios ambientales en los criterios de financiación en los proyectos con fondos no verticales.

Recomendación 5. El PNUD debería participar en la reconfiguración actual de los mecanismos internacionales de finanzas para formular, junto con las instituciones financieras internacionales, una oferta combinada de servicios a fin de apoyar a los Gobiernos en la esfera de los ecosistemas y la biodiversidad. Para hacerlo, será necesario coordinar las acciones entre la sede y los actores en el nivel de país.

61. La sede del PNUD debería tratar de adaptar las alianzas forjadas con las instituciones financieras internacionales en lo tocante a la gestión de los ecosistemas

y la conservación de la biodiversidad creando más oportunidades de colaboración a nivel de país (como la obtención de diferentes productos en el marco de proyectos) e integrando mejor la aplicación en mayor escala de los proyectos del PNUD y los préstamos de las instituciones financieras internacionales. Esto ayudará a acelerar la aplicación de las políticas gubernamentales sobre la biodiversidad y a potenciar la sostenibilidad de los resultados logrados. Las instituciones financieras internacionales pueden proporcionar mayor nivel de financiación y una gama de opciones más amplia que el PNUD, entre ellas elementos esenciales para los procesos apoyados por el PNUD, como los canjes de deuda por medidas de protección ambiental. La alianza institucional entre el PNUD y las instituciones financieras internacionales debería tener como objetivo agilizar sus respectivos procesos administrativos para que no ralenticen la ejecución conjunta a nivel de país.

Recomendación 6. El PNUD debería elaborar orientaciones e invertir en el desarrollo de la capacidad de los recursos humanos a nivel regional y nacional a fin de hacer posible que las oficinas en los países ofrezcan a los Gobiernos un apoyo integrado para los ecosistemas, la biodiversidad y las agendas del clima y el crecimiento verde.

62. Con demasiada frecuencia, los proyectos autónomos de biodiversidad y ecosistemas se consideran acciones positivas por sí mismos, sin que lleguen a propugnarse enfoques más amplios. Gracias al apoyo integrado en múltiples sectores que proporciona a los Gobiernos para atender las prioridades nacionales, el PNUD puede ofrecer un enfoque sostenible para integrar la biodiversidad y los ecosistemas en las agendas del crecimiento inclusivo y el clima. El PNUD debería seguir concentrándose en adaptar su enfoque a contextos específicos, utilizando diversas combinaciones de herramientas para facilitar una mejor integración con las agendas de la gobernanza, el crecimiento verde y el clima. De manera complementaria, se deberían alentar alianzas nuevas y más sólidas con otras organizaciones de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales, así como potenciar la participación subnacional y del sector privado a fin de lograr una mayor eficiencia y eficacia. El PNUD tiene la oportunidad de promover un enfoque integrado cuando despliegue el enfoque de carteras y, para apoyarlo, deberá invertir en la capacidad de los recursos humanos en las direcciones regionales y, seguramente, en las oficinas en los países.

Recomendación 7. El PNUD tiene la oportunidad de aprovechar su ventaja comparativa con las administraciones subnacionales y buscar oportunidades de reducir los costos de transacción y los obstáculos al aumento de la escala de las iniciativas.

63. La labor desarrollada en el plano subnacional es esencial para mejorar los ecosistemas y la biodiversidad a gran escala, pero con frecuencia presenta las mayores dificultades, habida cuenta de la escasez de capacidad, el gran número de partes interesadas y la percepción de que los riesgos de inversión son elevados. Si bien muchas organizaciones no pueden trabajar de manera efectiva en este contexto, el PNUD ha demostrado poseer fortalezas importantes. Será necesario colaborar con asociados a gran escala a fin de armonizar los marcos regulatorios subnacionales y reforzar la capacidad institucional. El PNUD debería reunir y compartir su experiencia en esta esfera y encontrar otros países en los que se podrían obtener resultados más rápidamente gracias a los procesos de descentralización en curso. En su labor mundial, el PNUD debería promover el valor que tiene trabajar en el nivel subnacional para los servicios ecosistémicos y tratar de desarrollar nuevas líneas de financiación.

Recomendación 8. Las oficinas en los países y las direcciones regionales del PNUD deberían llevar a cabo de manera más sistemática actividades de creación de capacidad para los pueblos indígenas y las instituciones comunitarias, las comunidades rurales y los grupos étnicos minoritarios. Esto ofrece una oportunidad de apoyar a las mujeres y los grupos étnicos minoritarios para que defiendan sus necesidades y derechos y puedan participar de manera efectiva en los espacios de negociación adecuados.

64. El PNUD debería buscar oportunidades para fomentar progresivamente las habilidades de liderazgo y la capacidad de los grupos que representan a pueblos indígenas y comunidades locales, las instituciones rurales y locales y los grupos étnicos minoritarios, a fin de que vigilen las amenazas y les den una respuesta efectiva, defiendan sus necesidades y derechos, participen en negociaciones y gestionen mayores cantidades de financiación. Los modelos de financiación y los incentivos que cuentan con dirección local contribuyen a encauzar recursos hacia el terreno y a motivar a las partes interesadas a invertir en la salud a largo plazo de los ecosistemas. Para reforzarlos, el PNUD debería tomar la iniciativa y completar las etapas que quedan para integrar totalmente a los pueblos indígenas y las comunidades locales en las medidas de conservación basadas en áreas y recopilar las enseñanzas extraídas sobre los enfoques que contribuyen de manera valiosa a la conservación de la biodiversidad.
