



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

Distr. general
14 de diciembre de 2020
Español
Original: inglés

Primer período ordinario de sesiones de 2021

Nueva York, 1 a 4 de febrero de 2021

Tema 6 del programa provisional

Evaluación

**Evaluación del apoyo del PNUD a la adaptación al cambio
climático**

Resumen

Índice

	<i>Página</i>
I. Antecedentes	2
II. Constataciones de la evaluación	5
III. Conclusiones	8
IV. Recomendaciones	13



I. Antecedentes

1. La Oficina de Evaluación Independiente (OEI) del PNUD ha realizado una evaluación de los logros y el desempeño del PNUD en la ayuda a los países asociados para adaptarse al cambio climático. La evaluación forma parte del plan de trabajo de la OEI (DP/2018/4) aprobado por la Junta Ejecutiva en su decisión 2018/1 de 2018. La evaluación tiene por objeto reforzar la rendición de cuentas del PNUD ante los asociados para el desarrollo mundiales y nacionales, incluida la Junta Ejecutiva del PNUD, y apoyar el aprendizaje institucional y la mejora de la eficacia del desarrollo.

2. El consenso científico, reflejado en la labor del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), es que las actividades humanas han causado un calentamiento global de aproximadamente 1,0 °C por encima de los niveles preindustriales y que es probable que el calentamiento alcance 1,5 °C entre 2030 y 2052 si se mantienen las tendencias actuales¹. Los informes del IPCC demuestran que esta tendencia al calentamiento tendrá una repercusión rápida y de gran alcance sobre la tierra, la energía, la industria, las construcciones, el transporte y las ciudades. Los efectos se derivarán de un incremento en la frecuencia y la gravedad de los fenómenos meteorológicos extremos, una tendencia que ya es evidente². Más allá de los fenómenos meteorológicos extremos, se acumularán los efectos de gran alcance, empezando por las crisis de evolución lenta causadas por el aumento de las temperaturas, la desertificación, la degradación de la tierra y los bosques, la salinidad y la acidificación de los océanos y el aumento del nivel del mar.

3. Las iniciativas en materia de mitigación y adaptación se han ampliado considerablemente en los últimos años. Sin embargo, todavía no alcanzan la escala necesaria para evitar daños sustanciales a la economía, el medio ambiente y la salud humana en los próximos decenios. El IPCC ha calculado que ni siquiera un calentamiento de 1,5 °C, el nivel fijado como objetivo por el Acuerdo de París, se puede considerar “seguro” para la mayoría de los países, las comunidades, los ecosistemas y los sectores, pues plantea riesgos importantes para los sistemas naturales y humanos.

4. Incluso si se cumplen los objetivos del Acuerdo de París, los costos de la adaptación serán considerables, pues la Comisión Global de Adaptación ha calculado una suma de 180.000 millones de dólares anuales de 2020 a 2030. Sin embargo, es probable que las estimaciones existentes de los costos de la adaptación se queden cortas, puesto que los efectos directos del cambio climático darán lugar a numerosos efectos indirectos, lo que incrementará drásticamente los costos de formas que son muy difíciles de predecir para los modelos existentes. De hecho, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha sugerido que las limitaciones de las estimaciones actuales hacen probable que los costos de la adaptación puedan duplicar o triplicar el rango citado en la bibliografía al respecto, e incluso cuadruplicarlo o quintuplicarlo de aquí a 2050³.

5. El compromiso de los países desarrollados partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de movilizar 100.000 millones de

¹ IPCC, “Calentamiento global de 1,5 °C. Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza”, 2018.

² Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres y Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres, “Human cost of disasters: An overview of the last 20 years, 2000–2019”, 2020.

³ PNUMA, “The Adaptation Finance Gap Report”, Nairobi (Kenya), 2016.

dólares adicionales de financiación para el clima por año para 2020, a fin de satisfacer las necesidades en materia de mitigación y adaptación de los países en desarrollo, constituye un elemento importante de la respuesta mundial al cambio climático. Este compromiso radicaba en ayudar a las partes que son países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático a sufragar los costos de la adaptación⁴.

6. A falta de una definición de lo que se considerarían recursos “nuevos y adicionales” y de una base de referencia con respecto a la cual se puedan juzgar los progresos, resulta difícil evaluar en qué medida las tendencias actuales representan un avance con respecto al compromiso de la Convención Marco⁵. La financiación para la adaptación está aumentando, pero está muy por debajo de la demanda, las necesidades previstas y las metas de la Convención Marco. La financiación en condiciones favorables destinada a la adaptación se ha quedado atrás respecto a la financiación de la mitigación, en la que la inversión privada constituye un elemento importante, lo cual crea un desequilibrio que va en contra de la aspiración del Acuerdo de París de lograr un equilibrio entre la adaptación y la mitigación.

7. Salvo que sirva de acicate para la adopción de medidas más decisivas a nivel mundial, es probable que la crisis de la COVID-19 tenga profundas repercusiones sobre las iniciativas mundiales para mitigar el cambio climático y adaptarse a él. La presión que la COVID-19 ha ejercido sobre los recursos financieros públicos reduce el margen de maniobra fiscal para que los gobiernos puedan cumplir con los requisitos en materia de adaptación y mitigación que establece el Acuerdo de París y encontrar vías más sostenibles hacia el desarrollo.

8. La crisis de la COVID-19 también demuestra que muchos de los mismos factores que condujeron al aumento de la vulnerabilidad al cambio climático contribuyen igualmente a que se planteen respuestas infructuosas, deficientes o ineficaces frente a la pandemia.

Apoyo del PNUD a la adaptación

9. Desde hace tiempo, el PNUD viene desempeñando un papel en la configuración del programa de adaptación y en la aplicación de medidas específicas de adaptación, que se remontan a la Cumbre para la Tierra de 1992, las convenciones de Río sobre la diversidad biológica, el cambio climático y la desertificación, y la creación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) como el (por aquel entonces) principal vehículo para la aplicación de las convenciones. El PNUD ha sido uno de los principales organismos de ejecución del FMAM desde su creación y ha ampliado su función mediante la participación en nuevos fondos establecidos en virtud de la Convención Marco, entre ellos el Fondo para los Países Menos Adelantados (Fondo PMA), el Fondo Especial para el Cambio Climático (FECC), el Fondo de Adaptación (todos ellos creados en 2001) y el Fondo Verde para el Clima (creado en 2010). El apoyo del PNUD, que opera en virtud de la Convención Marco y de otros instrumentos pertinentes, tiene una importante dimensión normativa.

10. Aprovechando su fuerte presencia sobre el terreno, el PNUD ha captado una parte considerable de los crecientes compromisos en materia de adaptación y está en una posición idónea para seguir haciéndolo. Sobre la base de una sólida cartera de proyectos financiados con cargo al fondo fiduciario del FMAM, el Fondo PMA y el

⁴ Informe de la Conferencia de las Partes en su 15º período de sesiones, Copenhague, 7 a 19 de diciembre de 2009.

⁵ Overseas Development Institute, “Coding and tracking adaptation finance: lessons and opportunities for monitoring adaptation finance across international and national scales”, ODI, 2012.

Fondo de Adaptación, recientemente se ha producido un crecimiento significativo derivado de los importantes compromisos vinculados al Fondo Verde para el Clima (FVC) desde 2016. El PNUD recibió aproximadamente el 16 % (30 proyectos, 1.000 millones de dólares) de la nueva financiación disponible a través del Fondo Verde para el Clima, convirtiéndose en la mayor entidad acreditada para los proyectos aprobados y en la segunda mayor en términos de la suma de la financiación. El PNUD tuvo especial éxito a la hora de movilizar fondos para proyectos de adaptación, que representaron alrededor del 41 % (21 proyectos, 646,4 millones de dólares) de la financiación del FVC, lo que convirtió al PNUD en la primera entidad acreditada en la cartera de adaptación del FVC.

11. El carácter intersectorial de la adaptación al cambio climático plantea retos a la hora de definir la asistencia para la adaptación al cambio climático y el alcance del apoyo del PNUD. Según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que ha establecido un sistema de marcadores para hacer un seguimiento de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) relacionada con el clima, el PNUD fue el canal de prestación de unos 2.800 millones de dólares en compromisos en materia de adaptación al cambio climático que cumplían los requisitos de la AOD entre 2010 y 2018⁶. Estos datos muestran que la AOD destinada al objetivo de la adaptación al cambio climático se canalizó a través del PNUD en cuatro ámbitos de políticas: a) agricultura, silvicultura, pesca y seguridad alimentaria; b) prevención y preparación para casos de desastre (incluida la recuperación) y respuesta de emergencia y reconstrucción; c) protección y conservación del medio ambiente; y d) abastecimiento de agua y saneamiento, con cantidades menores para otras categorías. El PNUD ha identificado siete esferas temáticas que constituyen el núcleo de su apoyo a la adaptación al cambio climático: integración de la adaptación; medios de vida; adaptación basada en los ecosistemas; seguridad alimentaria y agricultura; resiliencia marina y costera; resiliencia urbana; y sistemas de información climática y alerta temprana⁷. El PNUD calcula que, desde 2010 hasta la fecha, ha movilizado 1.400 millones de dólares en donaciones de fondos verticales y donantes bilaterales y ha obtenido 3.200 millones de dólares en cofinanciación para proyectos de adaptación en 99 países.

12. A pesar de suministrar una parte importante de los flujos destinados a la adaptación mediante fondos verticales, la magnitud de los recursos que aporta el PNUD debe analizarse en perspectiva. Según los datos recopilados por la OCDE, el PNUD aportó alrededor del 2 % de los 170.000 millones de dólares en compromisos en materia de AOD contraídos entre 2010 y 2018 en los que se identificaba la adaptación al cambio climático como un objetivo importante o principal.

Alcance de la evaluación

13. El objetivo principal de esta evaluación son las actividades del PNUD que contribuyen directamente a la adaptación al cambio climático. En términos prácticos, esto abarca el subconjunto de la labor del PNUD que tiene un objetivo explícito relativo a la adaptación en la documentación del proyecto y medidas específicas que apuntan a ese objetivo. Sin embargo, reconociendo los estrechos vínculos que existen entre la adaptación y el desarrollo, en la evaluación también se analizaron las

⁶ A los efectos de la presente evaluación, se están utilizando los datos de la OCDE en lugar de la base de datos internos de los programas del PNUD, ya que ofrecen un desglose más claro de la composición sectorial de la labor realizada y permiten posicionar al PNUD en el contexto de la financiación mundial para la adaptación. Las estimaciones de los datos internos del PNUD sugieren que el gasto del PNUD en la adaptación al cambio climático fue de alrededor de 280 millones de dólares anuales en 2018 y 2019, lo cual, si bien no es directamente comparable, coincide en líneas generales con las cifras de la OCDE.

⁷ Véase: <https://www.adaptation-undp.org/about>.

aportaciones que hace el PNUD a la adaptación mediante intervenciones que no cumplen esos criterios pero que contribuyen directa o indirectamente a ella. Así, se incluyó el examen de la forma en que el PNUD identifica y aborda los riesgos climáticos en toda su cartera.

14. La evaluación analiza toda la oferta relativa a la adaptación al cambio climático del PNUD, pero presta especial atención al apoyo que el PNUD proporciona a los países especialmente vulnerables a las perturbaciones climáticas. Como muestra de la relevancia que tienen los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) en esta categoría, un capítulo específico de la evaluación aborda el apoyo del PNUD a la adaptación al cambio climático en los PEID.

15. El alcance de la evaluación excluyó el apoyo del PNUD a la mitigación del cambio climático.

II. Constataciones de la evaluación

Oferta de servicios de adaptación al cambio climático del PNUD

16. El PNUD ha captado una parte considerable del incremento de la financiación para la adaptación al cambio climático e implementa una amplia cartera de programas que destacan por su variedad geográfica y sectorial en comparación con el apoyo prestado por otros asociados para el desarrollo. El crecimiento de la cartera de iniciativas de adaptación ha permitido al PNUD acumular una sólida experiencia en varios de los sectores que son fundamentales para la adaptación mediante la ampliación de su cartera de fondos verticales. El PNUD ha realizado avances en la integración de esta experiencia en su modelo institucional para la formulación de la red global de políticas.

17. Sobre la base de esos logros, aún hay margen para aclarar y fortalecer las funciones y responsabilidades y las estructuras de apoyo técnico y supervisión de la cartera de adaptación, así como la colaboración con otras esferas clave del PNUD. Si bien existe una estructura bien organizada para la supervisión y el apoyo técnicos de la cartera de fondos verticales, con claros beneficios para el desarrollo y la supervisión de los fondos, no puede decirse lo mismo de los proyectos y programas financiados por otras fuentes; incluso la tarea de identificar estos proyectos y programas en los sistemas del PNUD resulta difícil.

18. A falta de tales sistemas, el PNUD ha definido la esfera de su apoyo a la adaptación al cambio climático como financiada casi en su totalidad por fondos verticales. Solo 4 de los 125 proyectos en ejecución que, según el PNUD, forman parte de su cartera de iniciativas de adaptación al cambio climático son financiados directamente por donantes bilaterales. Según los datos recopilados por la OCDE, la financiación bilateral de los programas del PNUD es igual, si no mayor, que la financiación a la que se accede mediante fondos verticales. Esto incluye, por ejemplo, importantes programas de larga data en materia de agricultura y seguridad alimentaria, proyectos financiados a través de la iniciativa Alianza Mundial contra el Cambio Climático de la Unión Europea, iniciativas destacadas de resiliencia urbana y los trabajos relativos a una amplia gama de sistemas de información climática y alerta temprana financiados mediante iniciativas de reducción del riesgo de desastres de pequeña y gran envergadura.

19. Al no disponer de un sistema de seguimiento del alcance de sus iniciativas de adaptación al cambio climático, el PNUD ha tenido dificultades para elaborar modelos eficaces de colaboración entre los equipos como base para el diseño de soluciones más integradas en materia de adaptación al cambio climático y adopción de medidas de defensa contra el cambio climático de la cartera de desarrollo del

PNUD. Un ámbito en el que será fundamental la colaboración eficaz es entre el equipo de reducción del riesgo de desastres del PNUD en la Dirección de Gestión de Crisis y el equipo de adaptación al cambio climático de la Dirección de Políticas y Apoyo a Programas. La naturaleza cíclica y centrada en los acontecimientos de la programación para las crisis entraña el riesgo de que los expertos en reducción del riesgo de desastres del PNUD deban dedicar todas sus energías a necesidades reactivas y a corto plazo. El incremento de la financiación de la adaptación para la reducción del riesgo de desastres implica que la gestión de la mayor parte de la labor de reducción del riesgo a largo plazo corre a cargo del equipo de adaptación al cambio climático de la Dirección de Políticas y Apoyo a Programas.

20. La incertidumbre acerca de las trayectorias de las emisiones a nivel mundial y del impacto de los diferentes resultados hará necesaria la elaboración de estrategias de adaptación que den prioridad al aprendizaje en la práctica y a la gestión adaptable. Los sistemas y la cultura de gestión de resultados del PNUD no están a la altura de lo necesario para que esto suceda de manera sistemática.

Posicionamiento estratégico

21. El PNUD presta un amplio apoyo en todos los ámbitos y regiones geográficas en los que la adaptación será fundamental para garantizar que los logros en materia de desarrollo no se vean socavados por el cambio climático. Dentro de las diferentes esferas en las que trabaja, el PNUD ha podido centrarse en grados muy diversos en las prioridades básicas relativas a la adaptación, y se han identificado algunas deficiencias y problemas persistentes. Estos ponen de manifiesto la necesidad de seguir perfeccionando la articulación del PNUD de su oferta de servicios de adaptación, el modo en que se vinculan con la programación general del desarrollo y la forma en que complementan los puntos fuertes de los asociados de las Naciones Unidas y otros agentes de desarrollo.

22. El PNUD ha desempeñado un papel importante como puente entre los compromisos mundiales asumidos con arreglo a la Convención Marco y otros acuerdos internacionales sobre el medio ambiente que son vitales para la acción climática, además de facilitar el acceso a la financiación para el clima. Las actividades a escala mundial del PNUD para proteger la biodiversidad y prevenir la deforestación refuerzan los objetivos de adaptación al cambio climático. Un reto permanente en la labor de adaptación basada en los ecosistemas del PNUD es encontrar el equilibrio entre las dimensiones socioeconómicas y las de los ecosistemas.

23. El PNUD es un importante defensor de la mejora de la reducción del riesgo de desastres a nivel mundial y un líder en esta esfera en el sistema de las Naciones Unidas. Puede proporcionar ejemplos de atención constante a la reducción del riesgo de desastres con resultados muy positivos. En general, las intervenciones del PNUD en materia de reducción del riesgo de desastres han contado a menudo con recursos modestos y plazos breves, frecuentemente en el contexto de las actividades de respuesta, lo que reduce las probabilidades de obtener logros sostenidos. La financiación para la adaptación supone una oportunidad para corregir este desequilibrio.

24. El papel del PNUD en la agricultura y la seguridad alimentaria es limitado en comparación con otros asociados de las Naciones Unidas, pero incluye un gran número de iniciativas, lo que demuestra la importancia del desarrollo agrícola para la reducción de la pobreza y los medios de vida rurales. Si bien en su cartera hay ejemplos de buenas prácticas, predomina una cierta imprecisión, que debería solucionarse, acerca de lo que se necesita para adoptar medidas específicas y eficaces de adaptación al cambio climático destinadas a los pequeños productores agrícolas pobres de las zonas agroecológicas propensas a los riesgos.

25. La necesidad de aunar esfuerzos para hacer frente al cambio climático y a los riesgos climáticos extremos conexos se ha integrado correctamente en la programación del PNUD sobre la gobernanza del agua.

26. Las oficinas del PNUD en los países, respaldadas por los conocimientos especializados de las oficinas regionales y mundiales, constituyen una importante plataforma para las alianzas en apoyo de los principales marcos internacionales de acción en la esfera del cambio climático. Queda margen para que el PNUD sistematice todavía más sus relaciones con otros asociados, basándose en una comprensión más profunda de los respectivos puntos fuertes y limitaciones de las principales organizaciones participantes.

27. Las estrategias del PNUD reconocen la importancia de la financiación del sector privado para subsanar las carencias de la financiación para la adaptación. Si bien hasta ahora los progresos en esas alianzas público-privada han sido limitados, existen iniciativas en curso para introducir nuevos instrumentos, entre ellos alianzas para ampliar la cobertura de los seguros contra los desastres y las perturbaciones climatológicas. Para poder ampliar con éxito la capacidad en nuevas esferas, como la introducción de nuevos mecanismos de financiación o el aumento del apoyo a los seguros, será necesario establecer prioridades firmes y adoptar decisiones razonables.

Diseño de los programas

28. El PNUD ha desarrollado progresivamente métodos más rigurosos para incorporar la climatología en los diseños de los proyectos, impulsado por las crecientes expectativas de los fondos verticales. Los nuevos proyectos financiados por el Fondo Verde para el Clima deberían brindar oportunidades para lograr una mayor influencia e impacto a escala.

29. El PNUD tiene margen para mejorar la calidad de los diseños y ponerlos en condiciones de obtener mayor influencia e impacto en una serie de esferas, de las cuales dos requieren atención urgente.

30. En primer lugar, el PNUD no analiza de manera sistemática los riesgos climáticos en toda su cartera de desarrollo. Actualmente existe una tendencia significativa a calificar los proyectos como de bajo riesgo, lo que aumenta las probabilidades de que, si se mantienen las evaluaciones y medidas de gestión inadecuadas, acaben perjudicando a las personas y al medio ambiente. Por medio de un análisis más estricto de los riesgos climáticos como base para determinar las prioridades, el PNUD también debe ampliar la aplicación de métodos rigurosos para incorporar la climatología en los diseños de los proyectos, más allá de los proyectos financiados con fondos verticales.

31. En segundo lugar, el PNUD debe reforzar su claridad estratégica acerca del modo en que los programas y proyectos impulsarán los cambios de políticas y sistemas a escala. La débil articulación de las vías de impacto se puso de manifiesto en varias ocasiones en la aprobación de proyectos piloto como vehículos para ejercer influencia en las políticas, así como en el hecho de que muchos programas para los países se centraran en la elaboración de planes, políticas y cambios legislativos. La incorporación efectiva del riesgo climático en la formulación de políticas constituye un grave desafío a largo plazo, que requerirá una promoción persistente e informada sobre dónde y cómo deben reformarse las políticas e instituciones. Los proyectos piloto pueden constituir una herramienta eficaz en esta tarea, pero deben contar con el apoyo de una atención centrada en la evaluación rigurosa y la comunicación de los resultados, algo que suele faltar en las intervenciones examinadas.

32. Otras esferas que requerirán atención y esfuerzos constantes en el diseño son: establecer proyectos que puedan mantenerse a lo largo de múltiples ciclos de

programación; eliminar de forma proactiva los compartimentos estancos que impiden el establecimiento de soluciones más integradas para las vulnerabilidades relacionadas con el clima; y velar por que se fijen objetivos concretos y bien documentados a fin de mejorar la igualdad de género en toda la cartera de adaptación.

Apoyo a los pequeños Estados insulares en desarrollo

33. Si bien los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) son diversos, presentan características que los hacen sumamente vulnerables a las perturbaciones ambientales y económicas y corren un riesgo desproporcionadamente superior de sufrir las consecuencias adversas del calentamiento global. La vulnerabilidad de los PEID frente al cambio climático los convierte en un grupo clave para el PNUD a la hora de impulsar la acción climática y respaldar la adaptación a los nuevos riesgos climáticos.

34. El PNUD tiene mayor presencia en los PEID que las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, con gran diferencia. Según un examen reciente de las oficinas multipaís de las Naciones Unidas en 2019, el PNUD cuenta con alrededor de 400 trabajadores repartidos en 33 PEID, lo que equivale aproximadamente al doble del personal y de la presencia en estos países de la siguiente entidad más importante de las Naciones Unidas.

35. La presencia del PNUD sobre el terreno le supone algunas ventajas para ayudar a los Estados insulares a adaptarse al cambio climático, incluido un papel importante a la hora de facilitar el acceso de los países a la financiación disponible por medio de fondos verticales. Como demuestran las evaluaciones temáticas y de proyectos y países, y la presentación de informes periódicos sobre los progresos realizados, el apoyo del PNUD a los PEID suele ser eficaz y estar bien gestionado. Sin embargo, el PNUD se enfrenta a varios retos importantes de cara a ampliar y mejorar la eficacia de su apoyo a los PEID. El reducido tamaño de los PEID conlleva que el apoyo del PNUD se gestione en su mayor parte por medio de acuerdos de las oficinas multipaís, lo cual limita la supervisión, la participación y la capacidad para ofrecer soluciones adaptadas. La capacidad del PNUD para prestar apoyo a los PEID también se ve limitada por la escasa disponibilidad y previsibilidad de los recursos de programación, al margen de aquellos a los que accede mediante fondos verticales o respuestas intermitentes a las crisis humanitarias.

III. Conclusiones

36. **Conclusión 1. El PNUD ha aprovechado eficazmente su presencia en los países para captar una parte importante de los crecientes compromisos en materia de adaptación canalizados a través de fondos verticales. Ha elaborado una variada oferta de servicios de adaptación al cambio climático, prestando un amplio apoyo en todos los sectores y regiones geográficas que están expuestos a los riesgos climáticos. Esto brinda al PNUD una plataforma sólida para poner de manifiesto la necesidad de una respuesta acelerada y ampliada frente a los riesgos climáticos.**

37. Si bien el PNUD es un pequeño proveedor de servicios de adaptación al cambio climático en el contexto de la financiación mundial para la adaptación, cuenta con dos ventajas destacadas.

38. En primer lugar, el PNUD ha captado una parte importante del crecimiento de la financiación para la adaptación que se canaliza a través de fondos verticales y destaca por la amplitud geográfica y sectorial de su apoyo en comparación con otros agentes de desarrollo, dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas. Desde 2010

el PNUD ha movilizado más de 2.800 millones de dólares para proyectos en unos 100 países de ingresos altos, medianos y bajos, incluidos 43 países menos adelantados y 16 pequeños Estados insulares en desarrollo, que afectan a la vida de más de 82 millones de personas. Los proyectos de adaptación basada en los ecosistemas del PNUD promueven la comprensión de la relevancia de activos naturales como los manglares, los arrecifes, la vegetación ribereña y los bosques autóctonos para hacer frente a la crisis climática. Los programas centrados en la gestión de la biodiversidad y de las zonas protegidas y en la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación proporcionan beneficios de adaptación en forma de medios de vida sostenibles y protección de los activos costeros, marinos y de las cuencas hidrográficas. Las iniciativas nacionales y transfronterizas protegen ecosistemas vitales marinos y de agua dulce amenazados por el cambio climático. Las labores en materia de agricultura y seguridad alimentaria reflejan la importancia que tiene esta esfera para la reducción de la pobreza, especialmente en África Subsahariana, por su elevada exposición a los riesgos climáticos. El PNUD representa alrededor de una cuarta parte de los recursos canalizados a través de las Naciones Unidas para la reducción del riesgo de desastres y es uno de los dos principales proveedores de este apoyo por parte de las Naciones Unidas.

39. En segundo lugar, el PNUD utiliza su presencia a nivel mundial como contrapeso de la labor normativa de las Naciones Unidas y la cooperación internacional en materia de acción climática, trabajando en cooperación con los principales agentes de las Naciones Unidas, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, el PNUMA y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). De este modo, el PNUD ha ejercido de puente entre los compromisos mundiales contraídos en virtud de la Convención Marco, el Marco de Sendái y otros acuerdos internacionales fundamentales para la adaptación al cambio climático, y las medidas nacionales y locales, por ejemplo facilitando el acceso a la financiación para el cambio climático. El PNUD es uno de los principales defensores de la mejora de la reducción del riesgo de desastres y de la acción climática en todo el mundo, en particular por medio de una importante plataforma de apoyo a los PEID, que ha desempeñado un destacado papel a la hora de atraer la atención sobre la necesidad de abordar el cambio climático en el escenario internacional.

40. Conclusión 2. El PNUD ha consolidado un conjunto considerable de trabajos y conocimientos especializados conexos en sectores fundamentales para la adaptación, entre ellos la integración de políticas, la reducción del riesgo de desastres, la agricultura y la seguridad alimentaria, la protección del medio ambiente, la adaptación basada en los ecosistemas y la resiliencia de las zonas marinas y costeras. Las capacidades, el posicionamiento estratégico y la ventaja comparativa del PNUD en esos sectores y entre las oficinas en los países son desiguales, y algunos aspectos de su oferta necesitan ser definidos con mayor precisión.

41. El PNUD cuenta con un amplio programa de apoyo para hacer frente a los riesgos de desastre relacionados con el clima, que comprende desde las evaluaciones del riesgo de desastres y la preparación y la gestión comunitaria del riesgo de desastres hasta la labor de recuperación y respuesta, haciendo hincapié en la necesidad de reconstruir para mejorar. La labor en materia de reducción del riesgo de desastres se reparte actualmente entre dos oficinas, y el grueso de la financiación es supervisado por el equipo de adaptación al cambio climático de la Dirección de Políticas y Apoyo a Programas, lo que refleja el éxito en la movilización de recursos procedentes de fondos verticales para la labor de adaptación al cambio climático. Sin embargo, los conocimientos especializados de la Dirección de Gestión de Crisis

siguen estando claramente desaprovechados, por lo que existe un gran riesgo de que sean absorbidos por las actividades de respuesta.

42. Las iniciativas del PNUD destinadas a proteger la biodiversidad y prevenir la deforestación son amplias y refuerzan los objetivos de adaptación al cambio climático. Un reto constante en la labor de adaptación basada en los ecosistemas del PNUD es alcanzar el equilibrio entre las dimensiones socioeconómicas y las de los ecosistemas.

43. La necesidad de aunar esfuerzos para hacer frente al cambio climático y a los riesgos climáticos extremos conexos se ha integrado correctamente en la programación del PNUD sobre la gobernanza del agua.

44. El PNUD lleva a cabo diversas iniciativas de adaptación en materia de agricultura y seguridad alimentaria, pero no ha desarrollado una oferta de servicios que codifique sus puntos fuertes y su extraordinario posicionamiento en este ámbito. En muchos proyectos se echa en falta la necesidad de adoptar medidas de adaptación específicas y eficaces para prestar apoyo a los pequeños productores agrícolas pobres de las zonas agroecológicas propensas a los riesgos.

45. Conclusión 3. Si bien se han realizado avances en la integración de los fondos verticales en el modelo institucional del PNUD, todavía queda mucho más por hacer en esta esfera. Los mecanismos de colaboración entre los equipos técnicos (importantes para contrarrestar la fragmentación y para que el cambio climático se tenga debidamente en cuenta en todas las labores del PNUD) se encuentran todavía en una fase temprana de desarrollo.

46. Falta colaboración efectiva entre los equipos técnicos, de lo que se desprende la estrecha conexión de los diferentes cuadros asesores con las exigencias de sus financiadores. Las deficiencias en este ámbito se ponen de manifiesto en el hecho de que el PNUD haya definido la esfera de su apoyo a la adaptación al cambio climático casi exclusivamente en términos de proyectos financiados por fondos verticales. El alcance real del apoyo del PNUD y de la exposición a los riesgos climáticos es más amplio y diverso. La existencia de sistemas paralelos de información para la financiación mediante fondos verticales refuerza esta separación entre las diferentes líneas institucionales.

47. Como reflejo de las diferencias en las fuentes de financiación, y de los efectos de la reestructuración institucional, han disminuido las capacidades del personal del PNUD en materia de reducción del riesgo de desastres, a pesar del importante crecimiento de la financiación para la reducción del riesgo de desastres movilizadas a través de fondos verticales. El posicionamiento del equipo de reducción del riesgo de desastres del PNUD en la Dirección de Gestión de Crisis genera un riesgo adicional de que su atención se centre en demandas reactivas y a corto plazo ligadas a la naturaleza cíclica y centrada en los acontecimientos de la programación para las crisis. Es necesario adoptar medidas firmes para contrarrestar ese riesgo, a fin de que el PNUD pueda promover eficazmente los fundamentos de la prevención y las soluciones conscientes de los riesgos a fin de hacer frente a las crisis de evolución lenta causadas por el calentamiento global.

48. Conclusión 4. El PNUD ha ido aumentando progresivamente el rigor con el que integra la climatología en el diseño de proyectos de adaptación dotados de fondos verticales.

49. La falta de datos meteorológicos y de proyecciones a largo plazo de la variabilidad y las tendencias climáticas que resulten fiables limita la capacidad de las autoridades y comunidades locales para diseñar estrategias de adaptación adecuadas. En consecuencia, incluso los proyectos centrados explícitamente en la adaptación han tenido dificultades para integrar la climatología y sus implicaciones en el diseño de

las actividades. Para afrontar este desafío, el PNUD ha prestado más atención a los riesgos climáticos en los procesos de diseño vinculados a los fondos verticales, y se han producido algunas mejoras en los diseños de proyectos basados en escenarios. El PNUD también está realizando una inversión considerable en el desarrollo de la infraestructura de información climática, que será fundamental para subsanar las deficiencias de la base de conocimientos.

50. Conclusión 5. El cambio climático tiene repercusiones para la mayoría de los programas de desarrollo del PNUD, pero el riesgo climático no se está teniendo en cuenta ni integrando de manera sistemática.

51. El PNUD ha establecido procedimientos y normas de selección que tienen por objeto garantizar que todos los proyectos del PNUD sean resilientes frente a los riesgos climáticos. No obstante, existen importantes deficiencias arraigadas en la aplicación de este sistema, con una tendencia a calificar los proyectos como de bajo riesgo, lo que aumenta la probabilidad de que acaben causando daños a las personas y al medio ambiente. El reconocimiento de la exposición a los riesgos climáticos ha brillado por su ausencia en algunas de las mayores intervenciones en situaciones de crisis, con actividades en sectores sensibles al clima.

52. Conclusión 6. Debido a la escasez de recursos, el PNUD tiene dificultades en numerosos contextos nacionales para impulsar los cambios sustanciales de políticas y sistemas que serán necesarios para lograr una adaptación exitosa al cambio climático.

53. Si bien existen iniciativas locales específicas que aportan resultados tangibles valiosos, la prueba clave del valor del PNUD como asociado para el desarrollo guarda relación con su capacidad para influir de manera positiva en las mejoras de las políticas y los sistemas a escala. La capacidad del PNUD para atender las necesidades en materia de adaptación de los gobiernos asociados se ve limitada por los factores contextuales, los ciclos de proyectos a corto plazo y las restricciones de financiación. Habida cuenta de la tendencia de los gobiernos y los donantes de ayuda a seguir financiando medios de respuesta y recuperación en casos de desastre, resulta difícil hacer suficiente hincapié en las medidas preventivas centradas en la reducción del riesgo de desastres y la adaptación a mediano y largo plazo. Los ciclos de financiación a corto plazo de muchos donantes clave, y la falta de previsibilidad en torno a las prioridades de los gobiernos y los donantes asociados, plantean desafíos a la hora de armonizar las prioridades y los recursos y de optimizar la coordinación y la colaboración en lugar de la competencia. Los diferentes énfasis y prioridades de las fuentes de financiación para la adaptación, que afectan a los ámbitos climático, humanitario y de desarrollo, socavan el objetivo de elaborar respuestas más integradas ante los riesgos climáticos.

54. En este contexto, y con algunas excepciones, el PNUD ha tenido dificultades para garantizar que la amplitud de su apoyo se corresponda con la profundidad, la calidad y la longevidad del compromiso necesario para maximizar los efectos de las políticas y los sistemas. El principal reto del PNUD es que sus recursos –técnicos y financieros– están dispersos a lo largo y ancho de su extensa red de oficinas. En muchos de los contextos en los que trabaja el PNUD, los recursos son sumamente limitados en relación con la demanda, especialmente en los países que no atraen una asistencia oficial para el desarrollo considerable y donde las limitaciones fiscales restringen las perspectivas de participación en los gastos locales. El éxito del PNUD en la movilización de fondos para los proyectos de adaptación del Fondo Verde para el Clima le brinda una oportunidad para ampliar la magnitud de su apoyo en muchos países. La clave para mantener este impulso será la capacidad del PNUD para establecer proyectos y programas que combinen diferentes fuentes de financiación, trabajando en coordinación con múltiples asociados.

55. Conclusión 7. Existen ciertas deficiencias persistentes en la identificación de vías plausibles para impulsar los cambios de políticas y sistemas y en los sistemas de apoyo al aprendizaje y la rendición de cuentas.

56. Independientemente de la escala de la financiación que pueda movilizar, el PNUD dispone de margen para utilizar mejor los instrumentos disponibles para influir en los cambios de políticas y sistemas en su labor de adaptación. También es posible mejorar la claridad estratégica respecto de las vías previstas para influir en los cambios de políticas y sistemas en los diseños de programas y proyectos. La puesta en marcha por parte del PNUD de proyectos piloto como mecanismo de influencia en la formulación de políticas ha carecido a menudo de una justificación sólida o de medidas diseñadas con esmero para evaluar y comunicar los resultados e incorporar las enseñanzas extraídas en los programas, los planes y la adopción de decisiones del sector. En esos casos, los logros han sido por lo general limitados, y los proyectos piloto no se han ampliado ni reproducido. El PNUD también ha mostrado una tendencia a centrarse en la elaboración o revisión de planes, políticas o directrices sobre el papel, sin que ello fuera acompañado de un enfoque sobre la calidad y el impacto consiguiente de tales medidas.

57. Para afrontar estos desafíos será necesario mejorar los sistemas de gestión de resultados del PNUD. Estos no captan de forma eficaz la repercusión de sus inversiones en la promoción de la adaptación, ni la naturaleza y el alcance de la influencia del PNUD, teniendo en cuenta los elementos facilitadores y las limitaciones del contexto. Actualmente no sirven para promover un sólido debate interno sobre el desempeño, sin alcanzar lo necesario para lograr una gestión adaptable y un aprendizaje eficaces, lo cual es fundamental dada la incertidumbre sobre las trayectorias de las emisiones a nivel mundial.

58. Conclusión 8. El PNUD presta un amplio y valioso apoyo a los PEID en materia de adaptación al cambio climático. Sin embargo, las políticas del PNUD no tienen en consideración las vulnerabilidades de los PEID, ni los retos que supone prestarles apoyo a través de las oficinas multipaís, lo que limita su capacidad para proporcionar un apoyo adaptado a las necesidades de cada caso.

59. Debido a sus reducidas bases tributarias y a su elevada exposición a los peligros naturales, los PEID ocupan un lugar destacado en los índices de vulnerabilidad económica. La crisis de la COVID-19 ha vuelto a poner de manifiesto estas vulnerabilidades, puesto que las economías de los PEID se enfrentan a consecuencias especialmente devastadoras en comparación con otros países, y muchos se ven obligados a realizar una elección insostenible entre las obligaciones del servicio de la deuda y los recortes de los servicios básicos.

60. Los retos que afronta el PNUD a la hora de prestar apoyo a los PEID son más graves que para otros países. Las limitaciones fiscales de los PEID reducen las posibilidades de los gobiernos asociados para movilizar recursos. La asistencia oficial para el desarrollo destinada a los PEID se concentra en gran medida en un pequeño número de países, lo que también restringe las oportunidades de movilización de recursos. Como se señala en la reciente evaluación de la OEI sobre los servicios de apoyo al desarrollo del PNUD para los países de ingresos medianos, el modelo de asignación de recursos del PNUD no tiene en cuenta otros factores más allá de la población y la renta per cápita, que no sirven para medir las necesidades. Estos factores dan lugar a una dependencia de los fondos verticales, o de los flujos destinados a sufragar actividades humanitarias, que destacan por su volatilidad, para la programación de la adaptación al cambio climático en los PEID.

61. Las economías de escala limitan la capacidad del PNUD para consolidar una presencia sobre el terreno en la mayoría de los PEID, lo que da lugar a arreglos

operacionales de las oficinas multipaís que reducen las posibilidades de establecer una supervisión y una colaboración eficaces en materia de políticas y aumentan las dificultades para que el apoyo a los programas de adaptación se amolde a las necesidades de los países.

IV. Recomendaciones

62. Recomendación 1. El PNUD debe acelerar la integración del análisis de los riesgos climáticos en toda su cartera de desarrollo.

63. Para ello será necesario aplicar de forma más rigurosa la política de salvaguardias sociales y ambientales del PNUD en la formulación y seguimiento de los proyectos, así como una orientación y un asesoramiento adaptados sobre la forma de evaluar y mitigar los riesgos del cambio climático y la variabilidad del clima en los diferentes sectores, centrándose en los sectores más expuestos. Posteriormente, sería conveniente realizar verificaciones periódicas de la aplicación de las políticas de detección de los riesgos climáticos.

64. Asimismo, será necesario que los programas del PNUD tengan mayor claridad, sobre la base de las pruebas científicas acerca de la magnitud de los riesgos a mediano y largo plazo que plantea el cambio climático y las medidas necesarias para afrontarlos. Si bien los resultados de las iniciativas de mitigación del cambio climático determinarán el perfil de estos riesgos y sus consecuencias, en la actualidad es preciso redoblar los esfuerzos en materia de adaptación, incluso en los escenarios de mitigación más optimistas.

65. Recomendación 2. El PNUD debe establecer un sistema de seguimiento de todas las inversiones que tengan objetivos importantes relacionados con el cambio climático, garantizando que se les preste el apoyo técnico, la supervisión y la visibilidad adecuados como parte de la cartera de iniciativas de adaptación del PNUD y como base para reforzar la colaboración interna.

66. El objetivo debería ser velar por que todos los proyectos que tengan objetivos importantes relacionados con la adaptación reciban apoyo para integrar los mejores métodos disponibles a fin de incorporar la climatología en el diseño y la ejecución de los proyectos y que se reconozcan como parte de una cartera que abarque una proporción relevante de las actividades del PNUD. Esto también contribuiría a mejorar la coordinación entre la programación de los fondos verticales y otras fuentes de financiación, así como a proseguir los esfuerzos por mejorar la coordinación entre el personal encargado del cambio climático y de la reducción del riesgo de desastres en todas las mesas de políticas y de crisis del PNUD.

67. Recomendación 3. El PNUD debe adoptar medidas para reducir la fragmentación en toda su programación de adaptación al cambio climático, a fin de lograr de forma eficaz los beneficios previstos a escala.

68. Para resolver la fragmentación y promover más eficazmente la consecución de los beneficios previstos a escala, el PNUD debería buscar oportunidades para establecer programas más amplios que combinen la financiación para el desarrollo y para la adaptación, trabajando en coordinación con múltiples asociados. Independientemente de la escala de la financiación que consiga aportar, el PNUD debería prestar más atención a la escalabilidad en la selección y el diseño de los proyectos y ser más explícito a la hora de articular cómo se obtendrán los beneficios más allá de los límites de los proyectos piloto. El PNUD también debería tratar de aprovechar el éxito del modelo de aguas internacionales del FMAM, estableciendo más proyectos de varias fases que operen en las mismas zonas y emplazamientos

geográficos, especialmente en aquellos casos en que solo cabe esperar que los beneficios se hagan evidentes tras periodos más prolongados de tiempo.

69. Recomendación 4. El PNUD debe mejorar los fundamentos técnicos de su oferta de servicios de adaptación en cada sector, prestando especial atención al fortalecimiento de las capacidades de reducción del riesgo de desastres.

70. Habida cuenta de la importancia de la reducción del riesgo de desastres para las actividades de adaptación, deberían adoptarse medidas para reforzar las capacidades del PNUD en ese ámbito, aprovechando el incremento de la asignación de la asistencia oficial para el desarrollo destinada a la reducción del riesgo de desastres, junto con el énfasis en la adaptación al cambio climático.

71. En lo que respecta a la agricultura y la seguridad alimentaria, el establecimiento de un conjunto claramente definido de objetivos y directrices de los programas del PNUD contribuiría a dotar de una mayor coherencia estratégica a la organización y a sus oficinas regionales y nacionales, dadas las ventajas comparativas del PNUD. Entre las oportunidades se incluye una mayor coordinación con organizaciones agrícolas especializadas, tanto de las Naciones Unidas como ajenas a las Naciones Unidas, para ayudar a los gobiernos a diseñar soluciones en materia de adaptación, así como la facilitación de colaboraciones entre múltiples interesados para generar innovaciones más transformadoras en favor de la adaptación.

72. El PNUD debería tratar de aumentar el rigor de sus técnicas de evaluación en toda su cartera de adaptación, valiéndose de la experiencia adquirida durante la aplicación de las técnicas de evaluación de los efectos en su cartera de proyectos del Fondo Verde para el Clima, de reciente creación.

73. El PNUD debería tratar de sistematizar la colaboración con las instituciones académicas a nivel mundial y regional con miras a fortalecer los fundamentos científicos necesarios para que se tengan en cuenta los riesgos climáticos en el diseño, la ejecución y la evaluación de los proyectos del PNUD y proporcionar información sobre cómo fortalecerlos.

74. Recomendación 5. El PNUD debe ampliar su apoyo a la adaptación en los pequeños Estados insulares en desarrollo.

75. Reconociendo las vulnerabilidades específicas y los elevados costos de operar en los pequeños Estados insulares en desarrollo, el PNUD debería priorizar su apoyo a la adaptación al cambio climático en estos países. Esto debería incluir dar prioridad a los PEID en la asignación de los mecanismos flexibles de financiación existentes, modificar la política de asignación de recursos para hacer posible un incremento de la asignación de recursos básicos a los PEID y revisar las políticas que rigen la financiación de la presencia física diferenciada a fin de reducir las expectativas de las contribuciones de las oficinas locales de los PEID. Tales medidas son importantes tanto para reconocer las vulnerabilidades existentes como para anticiparse a las vulnerabilidades crecientes, habida cuenta de los riesgos que plantea el calentamiento global.

76. Las medidas que se adopten en esos ámbitos estarán en consonancia con las recomendaciones aceptadas por la Junta Ejecutiva del PNUD de la reciente evaluación de la OEI sobre los servicios de apoyo del PNUD a los países de ingresos medianos. También estarán en consonancia con las opiniones del Secretario General, expresadas en su informe de 2020 sobre la aplicación de la resolución [71/243](#) de la Asamblea General sobre la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ([A/75/79](#)), de que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debería estudiar nuevas formas multidimensionales de evaluar las necesidades de los países

que vayan más allá de la tipología y la renta nacional del país y que tengan en cuenta los aspectos relacionados con la vulnerabilidad.

77. Recomendación 6. El PNUD debe establecer prioridades claras para la participación del sector privado en la adaptación al cambio climático.

78. La participación del sector privado y la ampliación de la financiación privada tienen un papel fundamental que desempeñar en la adaptación, y el PNUD puede beneficiarse de una estrategia priorizada para fortalecer su participación en esta esfera. Para profundizar en la colaboración con el sector privado se necesitarán una inversión considerable, prioridades firmes, decisiones razonables y unos parámetros claros para evaluar los efectos. Las limitaciones en la disponibilidad de los recursos técnicos y financieros conllevan la necesidad de centrarse en un número limitado de prioridades, que puedan abordarse bien y servir de base para una ampliación progresiva.

79. Recomendación 7. El PNUD debe reforzar las dimensiones de la igualdad de género de su apoyo normativo y relacionado con la capacidad en la programación relacionada con la adaptación.

80. A la hora de fortalecer la incorporación de la perspectiva de género, la atención debería centrarse en las deficiencias del apoyo normativo y relacionado con la capacidad en la cartera de protección del medio ambiente. En la programación de la adaptación deben establecerse objetivos prácticos y bien documentados para mejorar los resultados en materia de igualdad de género. Para que la programación ambiental tenga éxito es fundamental adoptar enfoques de género que tengan en cuenta el contexto y fortalecer la resiliencia de las mujeres frente a los efectos negativos del cambio climático en los ecosistemas.

81. Recomendación 8. Con miras a coordinar mejor una cartera cada vez más compleja de proyectos sobre el medio ambiente, incluidos los relativos al cambio climático, el PNUD debe adoptar medidas para actualizar su sistema de gestión de la información y evitar que se ejecuten sistemas de información separados o paralelos para determinadas carteras de programas.

82. El desarrollo de un sistema de información separado para la cartera del FMAM pone de relieve las deficiencias del sistema general de gestión de proyectos del PNUD y demuestra que la solución no consiste en disolver los sistemas de gestión de la información sobre el personal sino en mejorar las capacidades del sistema de información institucional.

83. El hecho de contar con dos sistemas de gestión de proyectos separados que tienen esencialmente los mismos fines no supone un uso eficiente de los recursos del PNUD. Además, favorece que sigan existiendo modelos institucionales paralelos, lo cual podría socavar el objetivo de integrar mejor la financiación mediante fondos verticales dentro de las operaciones del PNUD.

84. Sería posible obtener otras mejoras aumentando la eficacia de los mecanismos de seguimiento y agregación de resultados en toda la cartera del PNUD. Esto contribuirá a resolver un desafío más general de los sistemas actuales del PNUD, que es la necesidad de mantener la sencillez de los requisitos, a fin de garantizar que quede margen para enfoques más adaptables y flexibles para la gestión y la contabilidad de los resultados. En la actualidad, en virtud de los requisitos internos y de los fondos verticales, existe un gran número de indicadores sobre los que el PNUD está obligado a recopilar datos. En la medida en que haya flexibilidad, el PNUD debería priorizar sus requisitos básicos de información con miras a reducir al mínimo la carga que entraña la presentación de informes para el personal sobre el terreno, centrándose en los indicadores que mejor capten el valor de sus labores en materia de adaptación.