



fmam FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL
INVERTIMOS EN NUESTRO PLANETA

GEF/ME/C.42/Inf.01
8 de mayo de 2012

Reunión del Consejo del FMAM
5 al 7 de junio de 2012
Ciudad de Washington

Evaluación de la cartera de proyectos del FMAM en Nicaragua (1996–2010)

(Preparado por la Oficina de Evaluación del FMAM)

1. Conclusiones principales y recomendaciones

1.1 Antecedentes

A pedido del Consejo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), la Oficina de Evaluación del FMAM realiza evaluaciones de la cartera de proyectos del FMAM en los países (ECP) cada año. Las ECP tienen por objetivo proporcionar al Consejo del FMAM y al Gobierno nacional una evaluación de los resultados de la ejecución de las actividades respaldadas por el FMAM a escala de país, y de la adecuación de estas actividades a las estrategias y prioridades nacionales, así como al mandato ambiental global del FMAM.

Como se declaró en los Términos de Referencia (TdR) de la ECP de Nicaragua, este país se seleccionó principalmente por su cartera de proyectos comparativamente diversa, amplia y madura, y también por el hecho de que se le considera el segundo país más pobre del hemisferio occidental, lo que revela la vulnerabilidad económica del país a las tendencias globales del mercado y a las fluctuaciones de precios, así como su vulnerabilidad general a la variabilidad climática.

Sobre la base del objetivo global de las ECP del FMAM y sus TdR estándar, la evaluación del apoyo del FMAM a Nicaragua tenía los siguientes objetivos específicos:

- Evaluar independientemente la pertinencia y la eficiencia del apoyo del FMAM a Nicaragua

desde varios puntos de vista: los marcos ambientales nacionales y procesos de toma de decisiones; el mandato del FMAM y el logro de beneficios ambientales globales; y las políticas y los procedimientos del FMAM.

- Evaluar la eficacia y los resultados de los proyectos terminados que integran las áreas focales.
- Proporcionar pruebas evaluativas adicionales a otras evaluaciones realizadas o patrocinadas por la Oficina de Evaluación del FMAM.
- Proporcionar contribuciones e intercambiar conocimientos con 1) el Consejo del FMAM en su proceso de adopción de decisiones a la hora de asignar recursos y desarrollar políticas y estrategias; 2) Nicaragua en cuanto a su participación en el FMAM o su colaboración con él; y 3) las diferentes agencias y organizaciones involucradas en la preparación e implementación de proyectos y actividades financiados por el FMAM.

La participación de Nicaragua en el FMAM comenzó en 1996 durante la fase de FMAM-1, con la preparación del proyecto Corredor Biológico del Atlántico (CBA) implementado por el Banco Mundial (BM). Desde entonces, Nicaragua ha participado en unos quince proyectos nacionales adicionales (cartera de proyectos del FMAM está valuada en un total de 32,27 millones de dólares y 165,24 millones de dólares de cofinanciamiento). Como se muestra en la tabla 1.1, aproximadamente

un 38 por ciento del financiamiento del FMAM se ha destinado a apoyar proyectos en el área focal sobre cambio climático, un 32 por ciento a la diversidad biológica, un 9 por ciento a la degradación del suelo y un 4 y un 16 por ciento a Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP) y al área multifocal respectivamente.

Hay 17 proyectos regionales y seis proyectos globales del FMAM en los cuales participa Nicaragua y que abordan la diversidad biológica (siete proyectos), el cambio climático (ocho proyectos), las aguas internacionales (cuatro proyectos) y área multifocal (cuatro proyectos). De manera similar a lo que ocurre en los proyectos nacionales, el cambio climático y la diversidad biológica son también las áreas focales que cuentan con mayor número de proyectos.

1.2 Alcance de la evaluación y metodología

La ECPP para Nicaragua se realizó entre diciembre de 2010 y agosto de 2011 por un equipo de evaluación formado por personal de la Oficina de Evaluación del FMAM y cuatro consultores que brindan una combinación de amplio conocimiento del sector ambiental de Nicaragua y de los programas del FMAM. En la metodología se incluyó una serie de componentes que hacen uso de una combinación de métodos de recolección

de datos cualitativos y cuantitativos y herramientas analíticas estandarizadas. Se usaron varias fuentes de información de escalas diferentes para Managua y otras regiones de Nicaragua donde se desarrollan proyectos del FMAM. Estas fuentes incluyeron el gobierno nacional y municipal, la sociedad civil, las Agencias del FMAM, del BM, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y los puntos focales de los convenios nacionales, además de beneficiarios e instituciones y asociaciones respaldadas por el FMAM y comunidades y autoridades locales.

Tanto la triangulación como el control de calidad fueron elementos clave en todas las etapas. El análisis cuantitativo se valió de indicadores para evaluar la eficiencia del respaldo del FMAM usando proyectos como unidad de análisis (tiempo y costo de preparación e implementación de los proyectos, etc.). El equipo de evaluación usó herramientas de análisis estandarizadas y protocolos de revisión de proyectos para las ECPP y adaptó estos al contexto nicaragüense. Se seleccionaron proyectos para realizar visitas sobre el terreno con base en varios criterios entre los que figuraban: 1) si se habían terminado o estaban cerca de su finalización; 2) si las áreas de intervención del proyecto y/o de sus componentes eran accesibles; y 3) las limitaciones de tiempo y recursos a la hora de realizar la evaluación. Finalmente, se emprendió una

Tabla 1.1

Proyectos nacionales del FMAM en Nicaragua por área focal y financiamiento-millones de dólares

Área focal	Monto FMAM (millones de dólares)	Cofinanciamiento (millones de dólares)	Número de proyectos	Apoyo del FMAM como % del total
Diversidad biológica	10 312	51 315	5	32,0
Cambio climático	12 164	87 790	4	37,7
COP	1 354	2 150	2	4,2
Degradación del suelo	3 000	17 495	1	9,3
Multifocal	5 431	6 494	4	16,8
Total	32 261	165 244	16	100

verificación sobre el terreno de la evaluación final y una Revisión de Efectos a Impactos (ROtI)¹ para dos proyectos terminados.

El foco principal de la ECPP son los 16 proyectos nacionales implementados dentro de los límites de Nicaragua (véase el anexo F). Se revisaron además cuatro proyectos regionales (dos en implementación y dos terminados) y cuatro proyectos globales (dos bajo implementación y dos terminados) en los que participa Nicaragua; estos se seleccionaron porque contaban con actividades y/o componentes significativos dentro del país, comentarios de interesados y disponibilidad de información sobre los mismos. Una evaluación completa de los resultados agregados de los proyectos regionales y de su pertinencia y eficiencia estaba más allá del alcance de esta ECPP, dado que sólo se evaluaron los componentes de Nicaragua. Las propuestas de proyectos nacionales y regionales en preparación no formaron parte de la evaluación.

Siempre que fue posible, se tuvieron en cuenta y se abordaron las siguientes limitaciones al realizar la evaluación:

- Las ECPP representan un desafío, ya que el FMAM aún no establece programas de país que especifiquen el logro previsto a través de objetivos, indicadores y fines programáticos².

¹ La Oficina de Evaluación del FMAM adoptó la ROtI como una herramienta innovadora para evaluar la teoría del cambio de un proyecto y valorar su progreso hacia el impacto después de su finalización. También desarrolló directrices para la verificación sobre el terreno de las Evaluaciones Finales para usarlos en sus informes anuales de evaluación de los resultados del proyecto.

² Las actividades nacionales voluntarias de formulación de la cartera de proyectos fueron introducidas en FMAM-5. Las ECPP que se llevarán a cabo en países que han optado por desarrollar actividades nacionales voluntarias de formulación de la cartera de proyectos las utilizarán como base para la evaluación de los resul-

Esta limitación ya se puso en relieve en los TdR y sigue siendo un desafío.

- La atribución es otra área compleja. Una vez más, esto también se previó en los TdR. La evaluación no tiene por objetivo proporcionar al FMAM una atribución directa del desarrollo ni de los resultados ambientales, sino que evalúa la contribución del apoyo del FMAM a los logros globales.
- La evaluación de los impactos de las iniciativas financiadas por el FMAM no es sencilla. Muchos proyectos no poseen una información de seguimiento fiable para indicadores clave a la hora de medir los efectos directos e impactos en la diversidad biológica y el cambio climático, por ejemplo. Además, para algunos de los proyectos más antiguos, la rotación del personal y la carencia de memoria institucional constituían limitaciones. Por lo tanto, esta evaluación procuró superar estas dificultades emprendiendo una verificación sobre el terreno de la evaluación final y una ROtI sobre el terreno. Los resultados informados provinieron de la triangulación de varias fuentes: algunos se establecieron a través de un meta análisis de otras evaluaciones; otros se extrajeron de informes de proyectos internos; otros provinieron de la investigación evaluativa original realizada a través de entrevistas y la verificación sobre el terreno de la evaluación final y la ROtI sobre el terreno.
- Finalmente, como todos los países donde se realizan ECPP, ha habido cambios de gobierno durante el período de evaluación que podrían haber afectado el desempeño de los proyectos de una manera u otra. De hecho, la mayoría de los proyectos incluidos en esta evaluación de

tados agregados, eficiencia y pertinencia de la cartera de proyectos del FMAM.

la cartera se han diseñado e implementado en gran parte bajo un gobierno diferente al de hoy, con diferentes prioridades (11 fueron aprobados entre las fases FMAM-1 y FMAM-3, es decir desde el 1996 hasta 2006; nueve de estos proyectos ya están terminados). Estos cambios en las prioridades nacionales y en el énfasis en la ejecución fueron tomados en cuenta, siempre que fue posible en el análisis, en particular en el análisis de la evolución de la política y el contexto institucional y se debe tener en cuenta al leer este informe.

Los comentarios de las partes interesadas del informe borrador de la ECPP se tuvieron en cuenta en la finalización de este informe final.

1.3 Conclusiones

Eficacia, resultados y sostenibilidad

Conclusión 1: El desarrollo de capacidades ha sido un sólido componente de todos los proyectos que buscan logros sostenibles, estableciendo un entorno adecuado de políticas de apoyo para futuras acciones a mayor escala.

En el área focal de diversidad biológica, el FMAM respaldó una serie de actividades de apoyo como la Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción (ENBPA) y el Informe a la Conferencia de las Partes, así como la Evaluación de las Necesidades de Desarrollo de Capacidades – Adéndum. Este proceso condujo de manera exitosa a la ENBPA, que creó el marco para las tareas futuras de conservación de la diversidad biológica en Nicaragua. Este apoyo también dio lugar a la Segunda comunicación nacional dirigida al Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). Se han desarrollado en el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA) capacidades en el ámbito nacional para satisfacer sus compromisos con el Convenio. Nicaragua acaba de publicar su cuarta comunicación nacional al CDB. También

se desarrollaron capacidades a través de proyectos nacionales y regionales de tamaño mediano y de tamaño grande (PTM y PTG respectivamente), por ejemplo, el proyecto del CBA (ID FMAM 117), enfocado en crear la conciencia de los interesados clave y apoyar el desarrollo de planes que promuevan la protección de áreas de diversidad biológica prioritaria y el desarrollo de la comunidad indígena. El apoyo al proyecto contribuyó a la aprobación de la Ley 445 del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas. De manera similar, el proyecto regional Establecimiento de un programa para la consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM) (ID FMAM 243) desarrolló planes comunitarios para la gestión del corredor. Éste ha sido su logro principal, consolidándose el concepto de corredor, el cual hoy sigue siendo viable como resultado de este logro. El respaldo a las acciones de apoyo a la diversidad biológica también parece haber sido eficaz a través del respaldo al proyecto global Desarrollo de marcos nacionales de seguridad biológica: Creación de capacidades para una participación eficaz en el Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad biológica (ID FMAM 2128). En Nicaragua, el proceso de cooperación interinstitucional sobre organismos vivos modificados fomentado por este proyecto llevó al desarrollo del Marco Regulatorio Nacional sobre Seguridad biológica.

En el área focal de cambio climático, el apoyo al Proyecto Habilitante COP para la preparación de la primera comunicación nacional de Nicaragua para cumplir con lo establecido en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) le permitió tomar conciencia sobre las inquietudes en materia de cambio climático y de su capacidad para cumplir con sus obligaciones ante la CMNUCC. Esto condujo a la publicación de su primera comunicación nacional en marzo de 2001. A través de esta actividad de apoyo, se

creó una comisión nacional sobre cambio climático. Esta tarea continuó luego con la actividad de apoyo denominada Financiamiento adicional para la creación de capacidades en áreas prioritarias (ID FMAM 1011), que proporcionó, entre otras cosas, capacitación sobre la retención de carbono e intercambios de experiencias y respaldó estudios sobre la adaptación al cambio climático con relación a la disponibilidad, la calidad y la cantidad de recursos hídricos. Igualmente se puede citar apoyo a la creación de capacidades en el Ministerio de Energía y Minas (MEM) a través del proyecto Desarrollo de la hidroelectricidad a pequeña escala para usos productivos fuera de la red - Proyecto de electrificación rural para zonas aisladas (PCH-PERZA) (ID FMAM 1079), que permitió un empuje para la ley de energías renovables e incluir la temática de pequeñas centrales hidroeléctricas en el plan nacional de electrificación rural.

Con respecto al área focal de COP, también se proporcionó a Nicaragua el Proyecto Habilitante COP para cumplir con lo establecido en el Convenio de Estocolmo. Esto dio lugar al desarrollo de un Plan Nacional de Implementación para los COP que contó con la participación de 57 representantes de diferentes sectores de la sociedad nicaragüense. El proceso posibilitó el establecimiento de un mecanismo de coordinación intersectorial, así como la sensibilización y el fortalecimiento de las capacidades de diversos actores. Este proceso también instó a contemplar cambios en la Ley 274 y condujo a una propuesta para una reforma a la ley nacional sobre seguridad química.

Conclusión 2: En el área focal de diversidad biológica, los objetivos han tendido a ser demasiado ambiciosos lo cual ha conducido a expectativas incumplidas en cuanto a los resultados e impactos reales, mientras que se informa un modesto progreso hacia los impactos.

En materia de diversidad biológica, en el ámbito de las políticas, el apoyo del FMAM a Nicaragua

contribuyó decisivamente a mejorar el perfil de la conservación de la diversidad biológica a escala nacional. Si bien se espera que estos esfuerzos contribuyan a la protección de 5 796 especies de flora y 12 290 especies de fauna que pertenecen a 44 categorías del ecosistema presentes en el corredor biológico y en 72 áreas protegidas (Sistema Nacional de Información Ambiental -SINIA, MARENA 2010), persiste el desafío de una gestión eficaz y seguimiento de tales áreas y ecosistemas protegidos a fin de asegurar esta conservación de la diversidad biológica.

Una revisión de la cartera de proyectos del FMAM en materia de diversidad biológica en Nicaragua muestra que el desafío de una gestión eficaz de la diversidad biológica ha estado dado por las siguientes características en los PTM y PTG de diversidad biológica: una débil formulación combinada con objetivos demasiado ambiciosos; la falta de estudios adecuados de previabilidad en la fase de diseño de proyectos (con un entendimiento subóptimo de las causas primordiales de los problemas que se han de abordar en un proyecto dado); una supervisión inadecuada de las agencias del FMAM y/o fragilidad en las agencias de ejecución en el terreno; y los desafíos de la gestión descentralizada de los proyectos.

Se espera que los logros tempranos del proyecto de CBA en términos de consolidar una visión para el desarrollo y la gestión del CBA y del CBM se aprovechen a nivel comunitario a través del proyecto en curso Reserva de Biosfera Transfronteriza (Nicaragua y Honduras) Corazón del Corredor Biológico Mesoamericano (proyecto Corazón, ID FMAM 2099). El proyecto Corazón ha sufrido demoras y, como tal, se halla todavía en una etapa relativamente temprana de implementación. Ha sido demasiado ambicioso y es poco probable que cumpla con sus objetivos originales a mediano plazo. A pesar de que la coordinación de los proyectos se ubica en el MARENA y la ejecución de

los componentes se realiza con enfoque descentrado y descentralizado, las visitas de terreno y entrevistas con beneficiarios señalaron que siempre se sintió una coordinación principalmente, centralizada al igual que en el CBA. Hubo dificultades al principio, con los mecanismos financieros para financiar la conservación descentralizada y las actividades de sustento alternativo concebidas para suministrar fondos que posibiliten pequeñas acciones. Desde entonces se cuenta con 97 subproyectos a nivel comunitario seleccionados a través de las dos convocatorias y, según la evaluación de medio término, en general y de manera preliminar, tanto el grado de avance como la sostenibilidad de los resultados son mayores en Nicaragua que en Honduras. Sin embargo, se ha destacado la necesidad de continuar los esfuerzos del presente gobierno para fortalecer las capacidades regionales y locales de manejo y gestión. Si bien el seguimiento de los cambios en la cubierta forestal para el proyecto Corazón reveló un aumento del dos por ciento en la cubierta vegetal y una reducción significativa de los incendios anuales, las visitas al sitio y las entrevistas no pudieron confirmar estas alegaciones.

El proyecto Conservación de la diversidad biológica del bosque tropical seco y marino costero del Pacífico Sur de Nicaragua: Construyendo Asociaciones Público-Privadas (proyecto Bosque Tropical Seco, ID FMAM 1735) fue también demasiado ambicioso y debió sufrir reducciones. El área en conservación exhibe un crecimiento mínimo en la cubierta forestal del bosque tropical seco (menos del uno por ciento del área del bosque seco, según datos disponibles). Gracias a este proyecto se logra poner en comunicación a los distintos actores que influyen en el refugio y permite llegar a intereses comunes como es la protección de la Reserva. Si bien hay señales de un cambio lento y estable en las actitudes de los residentes y los vecinos cercanos hacia el refugio

y la conservación, el proyecto alimentó conflictos entre quienes estaban dentro y fuera del área central de la reserva aunque éstos compartieron los mismos objetivos de conservación a través de sustentos sostenibles. Según diversas entrevistas con habitantes en la zona de amortiguamiento y la zona núcleo estos conflictos se trataban particularmente del proceso de selección de las guías turísticas entre otras actividades financiadas por el proyecto. Datos recientes muestran un aumento en los recuentos de nidos de tortuga y parecen revelar recientemente un cierto éxito en las acciones de conservación.

Conclusión 3: En su conjunto, los proyectos de mitigación del cambio climático han arrojado tanto beneficios ambientales como socioeconómicos, en particular a través de la promoción de la energía renovable en comunidades rurales aisladas.

Una gran parte del apoyo del FMAM en Nicaragua tuvo que ver con el cambio climático. En este sentido, si bien la cartera de PTM y PTG afrontó desafíos en cuanto al logro de resultados, en general tuvo mejores resultados y, de hecho, generó impactos importantes, principalmente con su enfoque en la provisión de acceso a la energía a través del desarrollo de esquemas microhidráulicos y de energía solar renovable a comunidades rurales aisladas, a través de dos proyectos: el proyecto Desarrollo de la hidroelectricidad a pequeña escala para usos productivos fuera de la red (PCH), que fue implementado por el PNUD, y el Proyecto de electrificación rural para zonas aisladas (PERZA), del BM. Finalmente, estos proyectos se fusionaron formalmente en uno solo, y fueron aprobados como un solo proyecto, por cuanto en este informe nos referiremos a ellos como PCH-PERZA. En términos de impacto ambiental global, los proyectos informaron que se evitaron emisiones de dióxido de carbono (CO₂) del orden de 19 408 toneladas métricas (TM)

durante un período de cuatro años, mientras que el impacto de la cartera posproyecto se calculó en 67 478 TM de CO₂ por año. Del mismo modo, un proyecto de cambio climático global con acciones exitosas en Nicaragua, el proyecto para la Eficiencia energética y las energías renovables (ID FMAM 667), implementado a través de la Corporación Financiera Internacional (CFI), también se enfocó en la promoción de esquemas de energía renovable en Nicaragua. El proyecto proporcionó capital de trabajo a TECNOSOL para respaldar el crecimiento comercial de este proveedor de soluciones fotovoltaicas en áreas rurales aisladas. Además de conducir a un sólido crecimiento comercial de esta empresa privada, el proyecto permitió evitar las emisiones de CO₂. Se calcula en el informe de mitad de período que, a junio de 2008, TECNOSOL había logrado reducciones de 12 000 TM de CO₂ con respecto a los valores de referencia. PCH-PERZA también generó impactos sociales y económicos resultantes de un renovado acceso de las comunidades a la energía, principalmente en términos de acceso y difusión de la información (radio, televisión, Internet), del aumento de la producción en talleres y negocios locales, y de las mejoras en los servicios de salud (por ejemplo, en la refrigeración de medicamentos, etc.). PCH-PERZA benefició directamente a más de 4500 familias y a 60 pequeñas empresas durante sus cuatro años de duración. Esto incluye el primer centro de producción de leche, 45 tiendas con refrigeración y 10 centros de extracción de café húmedo, entre otros logros.

Otro proyecto con enfoque en el cambio climático, que se ha terminado en Nicaragua, es el proyecto Energías renovables y conservación de los bosques: Cosecha sostenible y procesamiento de café y pimienta (proyecto de Pimienta, ID FMAM 847), un proyecto nacional con un abordaje multifocal, no se mostró tan eficaz desde la perspectiva

del cambio climático. Sus dificultades pusieron en evidencia la falta de un estudio de previabilidad adecuado en ambos sitios del proyecto antes de seguir adelante con la inversión del mismo.

Conclusión 4: La adaptación al cambio climático no está incorporada adecuadamente en la cartera de proyectos del Fondo Fiduciario del FMAM ni es foco de intervenciones, mientras que sigue siendo una prioridad cada vez más central para Nicaragua.

Si bien la adaptación al cambio climático ha sido reconocida por las autoridades nicaragüenses como una prioridad para el país, sólo un proyecto de la cartera se enfoca en esta temática. Los resultados principales del proyecto regional Fomento de las capacidades para la etapa II de adaptación al cambio climático en Centroamérica, México y Cuba (ID FMAM 1060) se han dado en términos de desarrollo de capacidades a escala individual e institucional y del apoyo a la elaboración de informes nacionales sobre cuestiones de adaptación. En Nicaragua, el proyecto respaldó específicamente el desarrollo de la Estrategia de adaptación para los recursos hidrológicos y sistemas agrícolas para la cuenca N.º 64. El trabajo realizado con el apoyo de este proyecto también dio lugar a la segunda comunicación nacional. Al considerar la cartera de proyectos en su conjunto, vemos que la mayoría del resto de los proyectos nacionales del FMAM no han prestado demasiada atención a las cuestiones de adaptación en su diseño ni en su ejecución. En los documentos de diseño de la mayoría de la cartera, a parte del proyecto regional Fomento de las capacidades para la etapa II de adaptación al cambio climático en Centroamérica, México y Cuba, no ha habido un análisis suficiente de los riesgos asociados de los efectos del cambio climático para los beneficios ambientales a largo plazo y de alcance mundial además de los riesgos a la inversión financiera en los proyectos provenientes de los efectos del cambio climático. Éstas

se han mantenido como cuestiones periféricas al apoyo del FMAM en Nicaragua.

Dicho esto, la adaptación como cuestión de intervención central no pretende ser, por mandato, un foco del Fondo Fiduciario del FMAM al cual incumban los beneficios ambientales globales. La adaptación, como incumbencia a nivel nacional y local en términos de beneficios, se canaliza a través de otros fondos manejados en paralelo por el FMAM principalmente el Fondo para Países Menos Desarrollados (LDCF) y el Fondo Especial para el Cambio Climático (SCCF). Sin embargo, el Grupo Asesor Científico y Tecnológico (STAP) también ha recomendado que todos los proyectos de mitigación y, en su caso, las estrategias del FMAM deben incorporar medidas de adaptación al cambio climático, promoviendo así sinergias entre la adaptación y la mitigación como lo recomienda el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (STAP 2009). El STAP también destaca que en los diseños de los proyectos se debe tener en cuenta los efectos probables de la variabilidad y los cambios del clima.

En este contexto, Nicaragua ya tiene aprobado un proyecto en el Fondo de Adaptación, Programa de reducción de riesgos y vulnerabilidad ante inundaciones y sequías en la cuenca del Estero Real (cuenca 60) implementados por el PNUD. Por medio de inversiones enfocadas en la retención de agua, la planificación de fincas a largo plazo, y el desarrollo de capacidades en comunidades locales, municipalidades y agencias gubernamentales, el Programa validará un esquema de adaptación como medio de implementación de la estrategia nacional de cambio climático. El área de intervención del programa son ocho microcuencas priorizadas de los municipios de El Sauce y Achuapa, en León y Villanueva, en Chinandega; beneficiando en total a 2000 familias de productores y productoras de estas microcuencas.

Nicaragua, también ya ha presentado un proyecto a través del BM al SCCF, denominado Adaptación del suministro de agua potable ante los impactos del cambio climático en Nicaragua. El proyecto propuesto incluye un programa de inversiones y actividades de fortalecimiento institucional que ayudarán a reducir la vulnerabilidad del suministro de agua potable protegiendo las funciones de regulación hídrica y filtración de los ecosistemas en la zona costera (humedales y manglares) y en áreas de alta vulnerabilidad ante el cambio climático y la crecida del nivel del mar. La cobertura geográfica del programa de actividades propuesto está estrechamente alineada con el proyecto del BM para el Suministro de agua rural y del proyecto de saneamiento en Nicaragua, la primera inversión de línea base que el proyecto SCCF complementaría, y las áreas particularmente vulnerables a los impactos de cambios climáticos.

Conclusión 5: El apoyo en las áreas focales de degradación del suelo y COP se muestra promotor en términos del progreso hacia los impactos. Ambos se hallan en una etapa temprana, pero hasta la fecha han logrado la mayoría de sus efectos directos claves.

El apoyo del FMAM en el área focal de degradación del suelo ha logrado todos sus efectos directos. El proyecto Manejo sostenible del suelo en áreas degradadas propensas a sequías en Nicaragua (ID FMAM 2440) condujo al desarrollo de instrumentos de planificación en el ámbito local que aseguraron la gestión territorial y un adecuado manejo del agua, así como el desarrollo de la capacidad de actores y municipalidades para implementar esos planes. Una prueba clave en términos de impactos será la implementación de los planes a seguir y su duplicación en otras áreas propensas a la sequía.

En el ámbito nacional, el apoyo del FMAM con respecto a los COP ha contribuido a diversos logros que permitieron establecer un entorno de

apoyo adecuado para la gestión de estos contaminantes. El inventario nacional de COP y pesticidas obsoletos en Nicaragua, recopilado por el MARENA en 2004, identificó siete sitios contaminados con seis TM de COP y 41 sitios contaminados con 30 TM de pesticidas vencidos. A partir de estos datos, resulta evidente que la eliminación de pesticidas obsoletos es un reto mayor. Asimismo, el Ministerio Agropecuario y Forestal ha hecho esfuerzos significativos para reglamentar el ingreso de estos pesticidas desde la década del 70. Actualmente, no hay riesgos inmediatos de escape o contaminación en los pozos que contienen COP y se considera bajo el riesgo actual para el medio ambiente y la salud humana. Cabe señalar que el inventario nacional está en un proceso de actualización desde febrero de 2011 y por consecuencia, varios de estos datos se actualizarán al finalizar el inventario a finales del presente año³.

El proyecto Mejoramiento del manejo y de la contención de la liberación de pesticidas COP en Nicaragua (ID FMAM 3345) condujo al desarrollo del Plan Nacional de Implementación, sentando las bases para acciones futuras en este campo. El proyecto proporcionó básicamente un diagnóstico nacional sobre los COP y fomentó las capacidades de actores clave en este sector. Las autoridades se encuentran evaluando diferentes opciones que permitan financiar la remediación en los sitios identificados en el Plan Nacional de Implementación. Aunque esta etapa se había atrasado un poco, se han iniciado los estudios de los sitios contaminados localizados en el occidente del país. Estas acciones específicas están aparejadas con reducciones efectivas de los COP. Un emprendimiento regional también ha abordado la problemática de los COP en Nicaragua: el proyecto Reducción del escurrimiento de pesticidas al

³ Comunicación directa con MARENA, 21 junio de 2011.

Mar Caribe (ID FMAM 1248), que tiene por objetivo reducir el uso de pesticidas en granjas (por ejemplo, en una plantación destinada a la producción de aceite de palma en Kukra Hill) y trabaja mancomunadamente con 400 interesados del sector agrícola en granjas de demostración ubicadas en las cuencas de los ríos Coco, Escondido y Punta Gorda. Si bien el proyecto ha obtenido algunos resultados excelentes, ha sufrido demoras relacionadas con la lejanía de las áreas piloto y con la coordinación y ejecución de los planes de trabajo que requieren la aprobación de autoridades gubernamentales y territoriales autónomas elegidas a nivel de región (todas las actividades requieren la aprobación a cuatro niveles diferentes de gobierno – el consejo y gobierno regional, las autoridades municipales y los consejos comunitarios).

Conclusión 6: Los enfoques integrados basados en el uso del suelo no se contemplan por completo dentro de las intervenciones del FMAM en Nicaragua, sobre todo a la hora de asegurar la incorporación de las problemáticas de diversidad biológica en tales enfoques en otras áreas focales del FMAM en el contexto específico de Nicaragua.

Los enfoques integrados basados en el uso del suelo no es un requisito del FMAM para incorporar la diversidad biológica en intervenciones en otras áreas focales del Fondo.

Dicho esto, la adopción de enfoques de gestión de recursos naturales que sean integrados y basados en el uso del suelo es una prioridad declarada del MARENA y por lo tanto, se pidió al equipo de evaluación que examinara este tema. Tales enfoques procuran equilibrar las oportunidades económicas, sociales y culturales en un área específica del territorio con la necesidad de mantener y mejorar la salud del ecosistema de la región. Es un proceso mediante el cual todas las partes interesadas se reúnen para tomar decisiones sobre la

manera en que se debe usar y manejar la tierra y sus recursos y para coordinar sus actividades de manera sostenible. Se han hecho algunos esfuerzos por abordar esta inquietud en las actividades respaldadas por el FMAM, por ejemplo, a través del apoyo al Corredor Biológico y el desarrollo de planes integrados de gestión regional, del Sistema de Información Ambiental Regional y de planes de desarrollo comunitario y planes sectoriales, que se implementaron dentro de un componente cofinanciado por el Fondo Nórdico de Desarrollo (FND). Asimismo, se comienzan a promover los enfoques para la gestión de cuencas. Por ejemplo, el nuevo proyecto respaldado por el FMAM, Manejo integral de la cuenca hídrica de los Lagos Apanás y Asturias (Lagos Apanás, ID FMAM 3981) ha hecho de este enfoque una parte integral de su diseño.

Asimismo, si bien ya existe una gestión de las cuencas, sigue siendo deficiente la integración plena de la problemática de la diversidad biológica en estos esquemas de gestión (por ejemplo, PCH-PERZA, en el cual las visitas al sitio y la evaluación final confirmaron que siguen existiendo desafíos en materia de reforestación y de manejo de cuencas).

Más allá del FMAM, los esfuerzos realizados para integrar completamente los enfoques de gestión basados en el uso de tierra dentro de las intervenciones in situ siguen siendo limitados en Nicaragua, debido a que la ley nacional de planificación del uso del suelo padece tanto de una multiplicidad de autoridades que están involucradas en su implementación como de una falta de capacidades en el ámbito local.

Conclusión 7: A pesar de los esfuerzos actuales, la capacidad institucional en el ámbito local, de los actores de la sociedad civil en particular, sigue siendo un desafío.

En cuanto al fortalecimiento de la capacidad en las áreas focales, el apoyo del FMAM se ha

concentrado por medio de las siguientes modalidades del Planteamiento estratégico para impulsar creación de la capacidad (FMAM 2003): la autoevaluación de las necesidades de capacidad, reforzar los elementos de creación de capacidad en los proyectos del FMAM, proyectos destinados a la creación de capacidad, y programas específicos de cada país para hacer frente a necesidades críticas de creación de capacidad en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo. La cartera de proyectos en Nicaragua cuenta con un proyecto nacional bajo la primera modalidad, a saber, Autoevaluación de las necesidades nacionales en materia de capacidad para la ordenación del medio ambiente global (ID FMAM 1380) y un proyecto nacional el cual se podría considerar bajo la cuarta modalidad, específicamente, la Incorporación de los acuerdos multilaterales ambientales en la legislación ambiental del país (ID FMAM 3068), el cual es un seguimiento de la anterior.

En términos generales, Nicaragua tiene un marco legal e institucional sólido que constituye la base para trabajar en pos de la sostenibilidad social y ambiental de los resultados del FMAM. El apoyo político emerge de los niveles más altos del Gobierno, por ejemplo, la Oficina de la Presidencia abrazó la temática de los recursos ambientales y naturales a través de compromisos que incluyen la adopción de la Declaración Universal del Bien Común del suelo y de la Humanidad de las Naciones Unidas de 2011 y aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH), que permite la integración de objetivos, indicadores y metas para la temática ambiental, a través de la planificación y de los procesos presupuestarios anuales del gobierno.

En cuanto al cimiento institucional de las cuestiones ambientales globales específicas de Nicaragua, la agencia de coordinación (MARENA) cuenta hoy

con el respaldo de un marco institucional funcional, una legislación ambiental sólida, y herramientas de planificación que permiten al Ministerio abordar las temáticas que preocupan a la agenda ambiental global (en las diferentes áreas focales del FMAM), gracias al apoyo del FMAM, entre otras fuentes. Se han logrado sinergias importantes entre las acciones del MARENA y las diferentes Unidades Ambientales dentro de instituciones gubernamentales diversas. Hoy en día, estas sinergias se encuentran principalmente en el sector de la energía. La continuidad de las acciones y de los resultados respaldados por el FMAM se refuerza a través de un amplio espectro de interesados que incluye a los Gobiernos Autónomos Regionales de la costa del Caribe, la Secretaría de Recursos Naturales, los gobiernos municipales con sus Unidades Ambientales (que se han visto fortalecidas por el apoyo del FMAM a la gestión sostenible del suelo), los Gobiernos Territoriales Indígenas en la Reserva de Biósfera de Bosawás, así como diversas Organizaciones no Gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales.

En el área focal de diversidad biológica, hubo un aumento significativo en el número de áreas protegidas, la cobertura del área y los planes de acción. Los planes de acción son implementados por comités locales en acuerdos de gestión colaborativa para la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica. Sin embargo, el desempeño institucional para esta área focal presenta el desafío primario de garantizar que el aumento en el número de áreas protegidas cuente con la infraestructura básica, el personal y al menos un plan de gestión funcional (hoy sólo 23 de las 72 áreas protegidas tienen tales planes) para asegurar una mejor eficacia de gestión y resultados duraderos.

La estructura institucional nacional y su sostenibilidad en el área focal de cambio climático ha

hecho avances significativos desde 2007, cuando se estableció la Dirección de Cambio Climático y se desarrolló una Estrategia Nacional de Ambiente y Cambio Climático para satisfacer los requisitos de la CMNUCC. Los esfuerzos en curso van más allá del apoyo del FMAM para promover puntualmente el acceso a la energía a través de la promoción de esquemas de energía renovable en lugares aislados del país (esquemas microhidráulicos a través del MEM, por ejemplo). También comprenden la inversión de estructuras conectadas a la red con financiamiento privado (a través de una serie de esquemas de energía renovables a escala nacional, hoy en desarrollo). Con respecto a la adaptación al cambio climático, el MARENA ha desarrollado estrategias regionales para la adaptación en tres cuencas importantes y prioritarias a través del proyecto financiado por el FMAM denominado Fomento de las capacidades para la etapa II de adaptación al cambio climático en Centroamérica, México y Cuba. Sin embargo, el desafío principal para el desempeño institucional en este aspecto está relacionado con el desarrollo de capacidades que son esenciales para permitir que Nicaragua participe plenamente en la confrontación de los impactos del cambio climático a través de la incorporación de los intereses vitales en este aspecto en otras inversiones sectoriales y en los resultados de los proyectos. Nicaragua está desarrollando tales capacidades dentro del marco institucional del MARENA y de universidades nacionales, el sector privado y las ONG. Todavía queda mucho por hacer al respecto.

Por lo general, cuando se trata de cuestiones ambientales globales, hace falta realizar grandes esfuerzos para mejorar el desempeño institucional para que éstos tengan eco en los niveles prácticos más bajos. En efecto, el FMAM reconoce que sólo se pueden lograr beneficios ambientales globales a largo plazo cuando las poblaciones locales se involucran activamente. Por lo tanto, Nicaragua sólo

podrá beneficiar al medio ambiente global si su gente comienza a implementar con éxito planes y estrategias nacionales sobre una base sostenible y se beneficia de los mismos. De una manera u otra, casi todos los proyectos han tenido como objeto las poblaciones locales. La mayoría de las actividades de apoyo han involucrado a participantes de poblaciones locales y/o de la sociedad civil. Los PTM y de PTG de todas las áreas focales tuvieron también, en su mayoría, un componente local. El apoyo del Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) del FMAM también ha sido fundamental en la conducción a los beneficios e impactos para las poblaciones locales. Nicaragua en todos los ciclos de apoyo al PPD ha asignado recursos derivados de su asignación de país. Del Sistema para la Asignación Transparente de Recursos 2010-2014 para el país, se asignan 1,8 millones de dólares al PPD representando el 27 por ciento de la asignación total⁴.

A escala de proyecto, en el terreno, la sostenibilidad institucional de los actores de la sociedad civil sigue siendo un desafío. Las visitas y entrevistas sobre el terreno pusieron en relieve la dificultad con la cual las instituciones beneficiarias podrían explicar conceptos básicos de costos de producción y financiamiento como sucede, por ejemplo en la Cooperativa de Siuna, lo que a su vez resulta crítico para asegurar la sostenibilidad futura de las operaciones y la duplicación y el perfeccionamiento de los resultados. Las excepciones son dos proyectos piloto exitosos – Manejo sostenible del suelo en áreas degradadas propensas a sequías en Nicaragua en El Sauce y Reducción del escurrimiento de pesticidas al Mar Caribe – donde los interesados locales son plenamente conscientes de las implicaciones del proyecto y manejan cabalmente la terminología asociada con los proyectos

⁴ Comunicación directa con MARENA, 21 junio de 2011.

respectivos. Aunque se ha venido promoviendo y fortaleciendo gradualmente la implementación de una gestión descentralizada (como se ha visto por ejemplo para el proyecto Sistema nacional de áreas protegidas (SINAP, ID FMAM 2702), con la gestión a través de comités de manejo colaborativos y con ONG locales e internacionales), en términos generales, los fondos del FMAM y el desarrollo de capacidades institucionales parecen enfocarse principalmente en instituciones centrales y entidades gubernamentales. Varios proyectos y actividades de apoyo tienen tales entidades como sus destinatarios principales. En el otro extremo, el PPD, si bien se enfoca en la sociedad civil, centra su apoyo esencialmente en el logro de objetivos ambientales y socioeconómicos particulares, a veces sin el énfasis y el apoyo técnico adecuado para desarrollar por sí mismo las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil que respalden sus esfuerzos en el transcurso del tiempo. Este enfoque aparentemente débil en el desarrollo de capacidades institucionales podría deberse en parte a una falta de planificación suficiente en la etapa de diseño que permita abordar los desafíos de implementación, pero también a la naturaleza misma del instrumento de PPD que responde al mecanismo del FMAM.

Conclusión 8: La sostenibilidad económica y financiera de los resultados, sobre todo en el área focal de la diversidad biológica, sigue siendo un reto. Los beneficios locales son esenciales para la sostenibilidad.

La sostenibilidad económica y financiera de los resultados respaldados por el FMAM está en parte garantizada por recursos financieros del Gobierno (Recursos de Tesorería), que se pueden ver en el presupuesto de mediano plazo aprobado según la Ley Anual de Presupuesto General de la República 2011. Esta ley establece que al MARENA se le han adjudicado recursos de tesorería que ascienden

a 3,4 millones de dólares por año para el período 2011-2014. Los fondos adicionales que cubren el apoyo a proyectos del FMAM se extraen de los Fondos de Cooperación Internacional (subvenciones y donaciones) y se estiman en 4,5 millones de dólares por año durante el mismo período⁵. Claramente, la sostenibilidad financiera sigue siendo un desafío, habida cuenta de los retos afrontados a la hora de promover la agenda ambiental global en Nicaragua.

Como ejemplos, tres proyectos de diversidad biológica (el Proyecto habilitante para desarrollar la ENBPA e Informe a la Conferencia de las Partes, el proyecto CBM y el proyecto Evaluación de las necesidades de desarrollo de capacidades – Adéndum) se han enfocado en la generación de herramientas de gestión. Sin embargo, no han estado disponibles los recursos financieros necesarios para lograr su implementación y en efecto, el Plan de Acuerdo del FMAM (Plan de Convención) 2011-2020 define la necesidad de preparar una evaluación de los recursos financieros necesarios para asegurar que se cumplan los objetivos planteados para este período de tiempo. Para los proyectos sobre COP, el gobierno incluyó fondos para la gestión de productos químicos tóxicos, especialmente los COP. Sin embargo, no parece haber fondos disponibles de ninguna fuente para la duplicación o ampliación del Proyecto habilitante COP para cumplir con lo establecido en el Convenio de Estocolmo y del proyecto Mejoramiento del manejo y de la contención de la liberación de pesticidas COP en Nicaragua, con un enfoque en proyectos de demostración para eliminar COP vencidos y remediar suelos contaminados.

Un elemento clave en evidencia de las visitas de campo y entrevistas, que es directamente relevante

⁵ Comunicación directa por escrito con el MARENA recibido el 11 de mayo de 2011.

a la sostenibilidad financiera de los resultados, es el hecho de que el grupo con la menor participación es el sector privado. Este último tuvo su participación más destacada a través de TECNOSOL en el proyecto Fondo mundial para la eficiencia energética y las energías renovables. En parte debido al cambio de políticas, la participación del sector privado también fue limitada a la hora de establecer asociaciones público-privadas en el proyecto Bosque Tropical Seco.

Conclusión 9: Las tres iniciativas completadas en diversidad biológica promovidas con el apoyo del FMAM terminaron sus acciones una vez que la financiación concluyó. Los proyectos que han sostenido acciones y resultados más allá de la finalización del proyecto están en el área focal de cambio climático.

Con respecto a los PTG y PTM nacionales y regionales, no se desarrollaron estrategias ni planes de sostenibilidad para asegurar el financiamiento adecuado que permita ampliar progresivamente y desarrollar más aún muchos de los proyectos de diversidad biológica ya terminados como el CBA y el CBM. El proyecto Bosque Tropical Seco hizo esfuerzos para involucrar al sector privado en su estrategia financiera para la sostenibilidad, pero debido a cambios políticos, tuvo que optar por un nuevo sistema de tarifas que está bajo ejecución actualmente del cual los ingresos generados no son suficientes para darle continuidad a las actividades del proyecto⁶. El proyecto PCH-PERZA también careció de un plan de sostenibilidad adecuado. Sin embargo, durante la gestión se logró obtener fondos adicionales de donantes y se intentó desarrollar un mecanismo financiero para inyectar dinero recuperado de los aranceles abonados por un número cada vez mayor de usuarios, para usarse después de la finalización del

⁶ Comunicación con PNUD Panamá, junio 30 de 2011.

proyecto. El gobierno también busca fondos para reproducir el proyecto en el área de El Sauce, que es propensa a la sequía.

En el área focal de cambio climático, el proyecto PCH-PERZA, por ejemplo, tomó la iniciativa de identificar los recursos financieros necesarios para la inversión y la operación continuas de los sistemas de producción de energía, en particular para proyectos de fuentes renovables. También contó con el respaldo de una sólida política energética por parte del gobierno, orientada a ampliar la cobertura de recursos energéticos renovables y a modificar la matriz de producción de energía. Hoy en día, si bien hay intención de duplicar la provisión de energía renovable de aquí a 2017, un desafío importante en materia de sostenibilidad para el área focal de cambio climático y para el subsector de la energía renovable en particular, se relaciona con la integración de la gestión de cuencas en todos los proyectos hidroeléctricos. Tal integración, en tanto que aborda inquietudes de sostenibilidad ambiental (relacionadas con la conservación de la diversidad biológica, la gestión de aguas y la adaptación al cambio climático), podría de hecho contribuir a la futura sostenibilidad financiera de los proyectos.

Un desafío importante puesto en evidencia durante las visitas y entrevistas sobre el terreno es la necesidad de fortalecer la armonización de políticas sectoriales económicas y ambientales en el ámbito nacional, de manera que existan incentivos sostenibles para que los beneficiarios pasen de algunas de sus prácticas habituales de sustento a las formas alternativas promovidas mediante el respaldo del FMAM. Esto es esencial para asegurar la sostenibilidad de algunos de los resultados del FMAM. Por ejemplo, la ROtI proporcionó un ejemplo claro de la falta de incentivos económicos para pasar de la producción de ganado, un gran impulsor de la deforestación y por ende de las

emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), a otros sustentos provenientes de productos forestales no maderables. La importancia de identificar un mercado para tales productos alternativos y así proveer incentivos económicos sostenidos es clave para asegurar resultados duraderos en proyectos de cambio climático o de diversidad biológica que intenten abordar las problemáticas relacionadas con la deforestación. Sólo en los últimos años, los beneficiarios del proyecto multifocal de Pimienta han comenzado a ver las promesas de los beneficios económicos al pasar de la ganadería a las plantaciones de cacao, tras varios intentos de prueba y error con alternativas menos competitivas en el mercado.

Varios de los recursos del FMAM para PTG y PTM en Nicaragua se han abocado a respaldar las actividades de demostración y, hasta cierto punto, las actividades y las inversiones básicas que se deben reproducir y ampliar progresivamente con recursos adicionales si se han de lograr beneficios ambientales globales o se han de mantener los que se han logrado. En ese frente, la cartera de proyectos muestra un registro variado a la hora de planificar adecuadamente la sostenibilidad financiera más allá del apoyo del FMAM.

Pertinencia

Conclusión 10: En general, el respaldo del FMAM ha sido pertinente para las estrategias nacionales de desarrollo humano y desarrollo sostenible y para las prioridades ambientales, así como para las convenciones internacionales, los procesos regionales y para el mandato del FMAM.

La mayor parte de los proyectos del FMAM en la cartera de proyectos de Nicaragua se lanzaron en forma paralela y posterior al desarrollo del marco institucional y legal de Nicaragua, a mediados de la década del 90. Sin excepción, los proyectos de la cartera se han orientado a las cuestiones sociales

y de desarrollo que se abordan en el PNDH 7 (2007-2011), la Estrategia Nacional Ambiental y del Cambio Climático (2010-2015) y las prioridades del Gobierno a mediano plazo (2010-2016). Siete de los 11 proyectos nacionales se centran claramente en la reducción de la pobreza. Como resultado, hay un fuerte vínculo entre los beneficios ambientales globales y las necesidades de desarrollo socioeconómico de Nicaragua. Más del 90 por ciento de los proyectos de la cartera se orientaron a cuestiones clave que se bosquejan en el Plan Ambiental de Nicaragua 2006-2026, el cual establece el marco de acciones prioritarias para la conservación de la diversidad biológica, la protección de recursos forestales, la gestión más eficaz de áreas protegidas representativas, la degradación del suelo y las emisiones de GEI.

Todas las actividades de apoyo a escala global, regional o nacional en diversidad biológica, cambio climático y COP han ayudado a Nicaragua a cumplir con sus compromisos de presentación de informes bajo las convenciones y protocolos pertinentes de las Naciones Unidas y, más recientemente, de la Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra de las Naciones Unidas, de 2009. Los proyectos de diversidad biológica han pretendido establecer corredores biológicos entre las áreas protegidas, asegurando una cobertura representativa del Fortalecimiento y Sostenibilidad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y se han enfocado en actividades generadoras de ingresos alternativos que contribuyan a esfuerzos de conservación sostenibles. Salvo una excepción, todos los proyectos de diversidad biológica son terrestres y están vinculados a la ENBPA, que se desarrolló con fondos del FMAM y sigue los lineamientos CDB. Casi todos los proyectos de

diversidad biológica se relacionan con el Plan de Acción Forestal Tropical. Unos pocos proyectos se han abocado a las aguas internacionales o marítimas y se han desarrollado en cuatro regiones costeras cercanas a la orilla, aunque hay una fuerte necesidad de fortalecer la capacidad de Nicaragua de abordar las cuestiones costeras y marítimas.

En cuanto a cambio climático, los proyectos están íntegramente ligados al Plan de Acción Nacional al Cambio Climático y al Marco de Políticas sobre Energía Renovable de Nicaragua, el cual pretende desarrollar medidas apropiadas para contribuir a los sectores más vulnerables de la economía y de los recursos hidrológicos, principalmente dentro del sector forestal. La cartera de proyectos del FMAM parece estar más sólidamente ligada a la mitigación del cambio climático con la intención de generar beneficios ambientales globales, mientras que el vínculo a la adaptación al cambio climático (FMAM, 2007a), que se ha hecho cada vez más pertinente al contexto nicaragüense, sigue siendo débil.

El proyecto piloto Manejo sostenible del suelo en áreas degradadas propensas a sequías en Nicaragua también se basa en la estrategia nacional para combatir la desertificación y está vinculado con la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD) (ratificada en 1997), las iniciativas de FMAM/ Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola en América Central, las iniciativas organizadas por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, el Consejo Agropecuario Centroamericano y el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica, así como con los compromisos del Sistema de la Integración Centroamericana derivados de la CMNUCC, el CDB y la CNULD.

Los dos proyectos piloto sobre COP de la cartera son coherentes con el Enfoque Estratégico de Nicaragua para la Gestión de Productos Químicos

⁷ El Plan Nacional de Desarrollo Humano ha integrado la Estrategia de Reducción de la Pobreza desarrollada por gobiernos anteriores.

(SIACM) y operan en sinergia con los de otros países centroamericanos para reducir el uso del DDT para combatir la malaria y limitar el escurrimiento de pesticidas en el Mar Caribe.

De manera similar, las iniciativas apoyadas a través del PPD han sido de naturaleza variada, pero en general fueron directamente pertinentes a las prioridades de Nicaragua en materia de diversidad biológica, degradación del suelo y cambio climático. A excepción de tres de los proyectos, todos incluyeron la equidad de género en su diseño, y diez proyectos de la cartera trabajaron con comunidades indígenas y étnicas en la costa del Caribe. En general, hubo una participación activa de los interesados clave a escala nacional, regional/departamental y local.

Eficiencia

Conclusión 11: En Nicaragua, los tiempos de procesamiento por lo general son el doble para proyectos de tamaño grande que para PTM.

Los PTG de Nicaragua han requerido aproximadamente el doble de tiempo que los PTM para pasar de la etapa de tramitación a la de lanzamiento en el ciclo de actividad del FMAM. El promedio general para los cinco proyectos de tamaño grande que se encuentran terminados o en implementación fue de 3,4 años. En comparación con otros países que también han sido sometidos a una evaluación de su cartera de proyectos, este plazo es ligeramente más prolongado que el promedio. El único proyecto de tamaño grande de la cartera que ha finalizado tomó aproximadamente 85 meses (o siete años) para su implementación (desde el lanzamiento hasta la finalización propiamente dicha) y tuvo una diferencia de 30,4 meses entre las fechas de finalización propuesta y real. Esto equivale aproximadamente a una extensión de 2,5 años. El costo promedio de preparación del proyecto (donación para la preparación del

proyecto/instalaciones para el desarrollo del proyecto) para los PTG fue de aproximadamente 393 333 dólares y para los PTM de 32 500 dólares.

En cuanto a los cuatro PTM, éstos tomaron en promedio 1,4 años desde la etapa de tramitación a la de lanzamiento, tiempo que es aproximadamente equivalente al promedio de otros países. Las actividades de apoyo tomaron aproximadamente 309 días desde la aprobación del presidente hasta el lanzamiento.

En términos generales, las percepciones de los interesados son que los proyectos han tenido demasiado tiempo para ser aprobados por el FMAM y sus organismos, incluso sin tener en cuenta el tiempo necesario para la reestructuración del proyecto cuando se hizo necesario. Otro aspecto que ha retardado estos procesos incluye las negociaciones cuando intervienen muchos actores; específicamente, el aumento del tiempo requerido en los procesos de consulta para ponerse de acuerdo en diferentes temas.

Conclusión 12: El uso de la información proveniente del seguimiento y evaluación (SyE) para mejorar el rendimiento de los proyectos es inconsistente a través de la cartera. Combinado con la debilidad de la supervisión de las Agencias del FMAM, éste ha sido un impedimento para la eficiencia y la eficacia de varios proyectos.

El SyE del apoyo del FMAM en Nicaragua tienen lugar principalmente a escala de proyecto, y en varios proyectos examinados se presentaron dificultades a este nivel en cuanto a la información de referencia y la redacción correcta de indicadores y efectos directos. La mayoría de los PTG y PTM nacionales que estaban terminados tenían informes sobre el progreso en la implementación e informes/evaluaciones finales. En algunos casos, se contaba con evaluaciones a mediano plazo. Según los requisitos del FMAM, no se solicitan normalmente evaluaciones de las actividades de

apoyo y en consecuencia, ninguna tenía alguna forma de revisión anual y/o informe de finalización. Dicho esto, la mayoría de la cartera cumplió con los requisitos de información del FMAM y de sus Agencias. Los desafíos en materia de redacción apropiada de indicadores y resultados han llevado en algunos casos a reformulaciones de los resultados en los marcos lógicos en unas ocasiones como en el proyecto Tropical Seco.

Desafortunadamente, han habido desafíos en cuanto a la integración de la información proveniente del seguimiento y evaluación para efectuar cambios. El proyecto Bosque Tropical Seco, no demostró un cambio adecuado sobre el terreno a base de las recomendaciones de las revisiones de medio término y en ese sentido, hubo una carencia de una gestión adaptable adecuada. Hubo potencial en el CBA para embeber el marco integrado (social, económico y ambiental) del Sistema de Información Ambiental Regional para monitorear cambios ambientales, y socio económicos y después apoyar la toma de decisiones. Sin embargo, este componente no fue financiado por el FMAM y de hecho, fue sólo cerca de la finalización de los proyectos que se comenzaron a usar estas herramientas, ya no está en funcionamiento. No hubo evidencia del uso de la gestión adaptable en el proyecto de Pimienta debido al hecho de que después de una misión de supervisión por la Agencia del FMAM que destacó cuestiones de conflicto de interés con el destinatario de la subvención además de supuestos incorrectos en el diseño del proyecto, nada cambió en cuanto a las actividades del proyecto o la gestión o el marco lógico. Fue solo después de la clausura del proyecto con los fondos del PPD y de otros donantes, que la idea del proyecto fue alterada y los beneficiarios originales están hoy en las primeras etapas de obtener beneficios económicos.

La evaluación confirmó que dos proyectos, el proyecto SINAP y PCH-PERZA, han utilizado la

información proporcionada por el seguimiento, evaluación y lecciones aprendidas. En el caso del SINAP, su diseño se basó en las lecciones aprendidas de proyectos anteriores del FMAM, las cuales fueron incorporadas en un diseño viable de proyecto; PCH-PERZA usó los resultados positivos en relación a las emisiones evitadas y los cambios socio-económicos en las áreas en las que estaba trabajando, y continuó con el modelo existente y las actividades del proyecto. El proyecto Corazón se muestra potencial para la gestión adaptable en respuesta a una reciente evaluación a medio término. Fue evidente que el proyecto era claramente demasiado ambicioso y desde entonces el proyecto ha comenzado a modificar sus actividades de acuerdo a las recomendaciones de mitad de período.

Conclusión 13: Ha habido una participación significativa de actores de diversos sectores en proyectos del FMAM. El grado de coordinación entre ellos fue heterogéneo.

La cartera de proyectos ha mostrado una gran participación global de diferentes tipos de actores en la implementación. Éstos incluyen, por ejemplo, ONG, comunidades locales, ministerios gubernamentales a escala nacional y provincial y diversos donantes. A pesar de que hubo una gran variedad de actores involucrada en la implementación de la cartera del FMAM, en ocasiones parece haber una falta de coordinación entre los ministerios gubernamentales. Esto se advierte en PCH-PERZA, entre el MARENA y el MEM por un lado, en cuanto a la falta de estrecha comunicación entre PERZA, la delegación de MARENA en El Cuá, la unidad de coordinación de Bosawás y el proyecto Corazón con respecto al manejo de las cuencas hidrográficas, y entre las Agencias del FMAM por el otro. Cuando hubo coordinación, tendió a centralizarse en Managua.

No obstante ello, hay ejemplos de sinergias sobre el terreno entre algunas iniciativas. Por ejemplo, se

observaron sinergias entre los sustentos sostenibles y los esfuerzos de conservación de la diversidad biológica. En ocasiones, las iniciativas de PTG y PTM se complementaron a través del apoyo de los PPD en un área dada. Sin embargo, en otras ocasiones, es posible que estos esfuerzos, por crear sinergias, hayan tenido efectos conflictivos.

Las sinergias entre otros donantes y los proyectos del FMAM han sido más claras. Por ejemplo, se están ampliando progresivamente los pequeños esfuerzos hidráulicos iniciados a través del apoyo de PCH-PERZA, que seguirán recibiendo financiamiento de Suiza y Noruega bajo el programa micro hidráulico dirigido por el MEM. Del mismo modo, el proyecto de Pimienta se ha seguido con apoyo GIZ y el Catholic Relief Services, aunque con un enfoque diferente al del proyecto original. Estas sinergias en el último proyecto se canalizaron a través del mismo intermediario, la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos.

1.4 Recomendaciones

Al Consejo del FMAM

Recomendación 1: En los países altamente vulnerables, el FMAM debe poner más esfuerzos en la incorporación de la adaptación en el diseño de proyectos en todas las áreas focales y en la creación de sinergias con las medidas de adaptación financiadas por otros donantes.

Este informe ECPP ha destacado en varias ocasiones el porqué de la adaptación al cambio climático es una prioridad en un país como Nicaragua. Es el segundo país más pobre de América Latina (después de Haití), y ha sido cada vez más sometido a fenómenos meteorológicos extremos en las últimas dos décadas. Estos dos elementos han vuelto a Nicaragua particularmente vulnerable a los impactos del cambio climático. Mientras que el apoyo del Fondo Fiduciario del FMAM en el área focal del cambio climático se centra en la mitigación por

el diseño y el mandato del FMAM como una de las entidades del funcionamiento del mecanismo financiero del Convenio, la ECPP en Nicaragua ha destacado la falta de integración explícita de las preocupaciones de adaptación en el apoyo del FMAM en ese país en todas las áreas focales.

Un esfuerzo especial se debe hacer de parte del FMAM, en particular en los países pobres y vulnerables, como Nicaragua, para una mejor incorporación de la adaptación en su cartera en la mitigación del cambio climático pero también en diversidad biológica, degradación del suelo, COP y aguas internacionales. Existe también potencial para garantizar una mayor sinergia con otro apoyo a la adaptación al cambio climático mediante el soporte, por ejemplo, del Fondo de Adaptación o del SCCE. Un reconocimiento mejorado de este tema también ayudará a asegurar resultados e impactos más duraderos de los proyectos del FMAM en todas las áreas focales. Esto apoya los resultados de la Evaluación del Área Prioritaria Estratégica de Adaptación de la Oficina de Evaluación, la cual ha recomendado que el FMAM continuara proporcionando incentivos explícitos para llevar a la incorporación de la resistencia y la adaptación en las áreas focales del FMAM, como medida para reducir los riesgos para la cartera del FMAM. La importancia dada a esta integración de parte del Consejo del FMAM ha sido reafirmada en sus decisiones de la 39ª sesión.

Al Consejo del FMAM y al gobierno de Nicaragua

Recomendación 2: Abstenerse de diseños de proyectos demasiado ambiciosos y asegurar el enfoque adecuado en la creación de la capacidad institucional y financiera de los actores locales para ayudar a asegurar la sostenibilidad de los resultados.

No hay duda de que los recursos del FMAM quedan limitados en vista de las necesidades a escala

de país para lograr un cambio para asegurar y mantener los beneficios globales en las áreas focales del FMAM y de las convenciones globales en Nicaragua. El apoyo del FMAM sólo puede actuar como catalizador a la vista de esas necesidades. Si bien las actividades de apoyo tienen el propósito de crear una base para acciones de mayor escala, los PTM y los PTG en Nicaragua han tendido, especialmente en el área focal de diversidad biológica, a ser demasiado ambiciosos y débiles en el diseño en términos de lo que puede lograrse durante la vida de un proyecto, dada la magnitud de los desafíos.

En ese contexto, mientras que la cartera del FMAM ha proporcionado lecciones y demostración de lo que funciona y no funciona, los esfuerzos sólo se pueden llevar adelante y ampliarse para cumplir con este desafío si se presta la debida atención en el futuro a la creación de la capacidad institucional y financiera de los actores locales para continuar. La ECPP ha destacado la necesidad de centrar el esfuerzo del FMAM en el país por los actores descentralizados, para garantizar el desarrollo de la capacidad de las partes interesadas inclinadas a seguir adelante una vez que el apoyo del FMAM haya terminado y en vista de la limitada capacidad de los actores nacionales en cuanto a la ejecución. Esto debe ir acompañado, en el diseño de futuros proyectos, con un enfoque de la ejecución a través de tales actores locales, y el apoyo adecuado y la flexibilidad de las agencias del FMAM para proporcionar apoyo a través de dichos canales. Se debe prestar más atención a través del apoyo del FMAM a la creación de la capacidad institucional de las organizaciones comunitarias y cooperativas, por ejemplo, para asegurar resultados duraderos y catalizadores en el terreno más allá del apoyo del FMAM.

Esto es claramente un desafío tanto para el país y el FMAM, teniendo en cuenta la limitada capacidad de algunos de los actores, tanto en términos

de gestión institucional y la gestión financiera. Además, esto requiere un compromiso sostenido y seguido, reconociendo los esfuerzos actuales con respecto a la planificación presupuestaria futura, por lo que continúa y aumenta realmente su compromiso financiero en las áreas focales diferentes, en la diversidad biológica en particular, teniendo en cuenta los desafíos asociados a la conservación efectiva de la diversidad biológica como se destaca en este informe.

Al gobierno de Nicaragua

Recomendación 3: Proporcionar datos adecuados de línea de base y SyE en la ejecución de los proyectos y a escala nacional, en estrecha colaboración con las Agencias del FMAM.

La obtención de datos de línea de base y de seguimiento fue claramente un desafío durante esta revisión de la cartera, pero también es clave para fomentar la gestión adaptable adecuada de la cartera del FMAM para alimentar el proceso de la toma de decisiones con respecto al rendimiento de los proyectos. La información de línea de base es también necesaria para medir los impactos, otro reto enfrentado durante esta evaluación de la cartera.

Un próximo paso importante es abordar esta cuestión mediante el examen de cómo fortalecer el SyE en los proyectos del FMAM en Nicaragua. Este reto sólo puede abordarse a través de un diálogo con las agencias del FMAM, que debe basarse en sus necesidades de SyE con respecto al FMAM.

Además, los sistemas nacionales de seguimiento ambiental que deben ser clave para este SyE también deben ser agilizados y puestos en marcha. Esto es fundamental para informar adecuadamente sobre el progreso o la falta de progreso, y para garantizar una gestión adecuada y coordinada de los beneficios globales a través del apoyo del FMAM y Nicaragua.