

GEF Annual Country Portfolio Evaluation Report 2008

OCTOBER 2008



BENIN



MADAGASCAR



SOUTH AFRICA



Complete report in English, French, and Spanish.

GEF Annual Country Portfolio Evaluation Report 2008..... E-i

Examen annuel de portefeuilles-pays du FEM 2008 F-i

**Informe anual de evaluación de la cartera de
proyectos del FMAM en los países 2008 S-i**

**Global Environment Facility
Evaluation Office**

GEF Annual Country Portfolio Evaluation Report 2008

October 2008

(The main findings and recommendations of this evaluation were presented to the GEF Council in April 2008.)

Evaluation Report No. 44

© 2008 Global Environment Facility Evaluation Office
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Internet: www.gefeo.org
Email: gefevaluation@thegef.org

All rights reserved.

The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the GEF Council or the governments they represent.

The GEF Evaluation Office does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of the GEF concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Rights and Permissions

The material in this work is copyrighted. Copying and/or transmitting portions or all of this work without permission may be a violation of applicable law. The GEF encourages dissemination of its work and will normally grant permission promptly.

ISBN-10: 1-933992-15-8

ISBN-13: 978-1-933992-15-0

Credits

Director of the GEF Evaluation Office: Robert D. van den Berg

Task Manager: Claudio R. Volonté, Chief Evaluation Officer, GEF Evaluation Office

Editing and design: Nita Congress

Cover design: Jean Wegimont, Atelier2

Cover photos: Cronin-Paine family (South Africa), Lee A. Risby (Madagascar), Sandra Romboli (Benin)

Printing: Graphic Communications

Evaluation Report No. 44

A FREE PUBLICATION

Contents

Abbreviations	E-iv
Foreword	E-v
Acknowledgments	E-vi
1. Introduction	E-1
1.1 Methodology.....	E-1
1.2 Limitations and Challenges.....	E-2
Notes	E-3
2. Conclusions	E-4
2.1 Results	E-4
2.2 Relevance.....	E-7
2.3 Efficiency	E-10
2.4 Emerging Issues Related to the RAF	E-11
Notes	E-12
3. Recommendations	E-13
Annexes	
A. Main Conclusions and Recommendations to the GEF Council from the Three CPEs.....	E-15
B. Management Response	E-17
Tables	
1.1 Project Coverage of Each CPE.....	E-2

Abbreviations

CPE	country portfolio evaluation	LDC	least developed country
GEF	Global Environment Facility	PIF	project identification form
GHG	greenhouse gas	POP	persistent organic pollutant
		RAF	Resource Allocation Framework

This annual report is the synthesis of a series of country portfolio evaluations focused on Sub-Saharan Africa produced by the Evaluation Office of the Global Environment Facility (GEF). Using the country as the unit of analysis, these evaluations examine the totality of GEF support across all GEF Agencies and programs.

Country portfolio evaluations are conducted fully and independently by the Evaluation Office and, when possible, in partnership with other evaluation offices of GEF Agencies, governments, and nongovernmental organizations.

The annual report is based on a series of country portfolio evaluations examining GEF support in Sub-Saharan Africa. Benin, Cameroon, Madagascar, and South Africa were selected as the countries to be evaluated in this way based on several criteria, including their long history with the GEF, their importance as global hotspots for biodiversity, and the role of the environmental sector in their sustainable development agendas, as well as being representative of the specific problems that the least developed countries are facing in Sub-Saharan Africa. The annual report provides feedback in three key areas: (1) the relevance of support to the GEF mandate and national sustainable development policies and priorities, (2) the efficiency of GEF support, and (3) the results and sustainability of GEF support. The evaluation in Cameroon did not finish in time to be included

in this annual report. It has since been concluded, and its findings and recommendations will be included in next year's annual country portfolio evaluation report.

The synthesis of the findings from the three countries revealed that GEF support has contributed positively to results, particularly in the biodiversity focal area, while the generation of global environmental benefits has been mixed in the other focal areas. Important focal area gaps were identified by the three country portfolio evaluations in land degradation and climate change adaptation. GEF support was found to be relevant to both the national and international environmental agendas. Regional projects have contributed to catalyzing cross-border cooperation to address shared environmental challenges, most notably in the international waters focal area. With regard to country ownership, however, there are opportunities for enhancement on the part of the GEF Agencies and the countries. The focal point mechanisms were found to be weak, particularly in the areas of coordination, monitoring and evaluation, and knowledge management.

The GEF Council discussed the Annual Country Portfolio Evaluation Report on April 22, 2008, and asked the Secretariat to

- continue to strengthen the concept of integrated multifocal area approaches, including addressing transboundary issues and, particu-

larly, adaptation to climate change and land degradation to ensure maximization of global environmental benefits;

- further develop specific, proactive, and more flexible engagement approaches with countries in Africa, particularly least-developed countries that have limited capacity to access and implement GEF funding;
- enhance country ownership through GEF programs that support national integrated policies in accordance with national processes and institutions.

Throughout the Council discussions during the April 2008 meeting, reference was made to the findings of the specific country portfolio evaluations in Benin, Madagascar, and South Africa; this was a very positive sign that the evaluations were

bringing information to the Council that was relevant to its discussions on other subjects.

In all three cases, the governments responded to the evaluations as well, sometimes with statements at the end of the seminar in which the evaluation was presented in the country; others with a letter to the GEF Chief Executive Officer to express their opinion about the evaluation and follow-up actions that were under consideration.

The Evaluation Office is very encouraged by this positive response to the country portfolio evaluations and will continue to invest in them in the coming years.



Rob van den Berg
Director, Evaluation Office

Acknowledgments

This report was prepared under the overall leadership of Claudio Volonté, Chief Evaluation Officer of the GEF Evaluation Office. The Benin, Madagascar, and South Africa consultant teams were respectively led by Sandra Romboli, Lee Alexander Risby, and Claudio Volonté, with assistance from Timothy Ranja.

Members of the governments of Benin, Madagascar, and South Africa provided full cooperation

and participated actively in this evaluation. The teams are also grateful for the advice and logistical support provided by the GEF Agencies.

This document was presented to the GEF Council in April 2008, and was based a synthesis of the three draft country portfolio evaluations presented to national stakeholders in February and March 2008. The Evaluation Office remains fully responsible for the contents of the report.

1. Introduction

This is the first Annual Country Portfolio Evaluation Report presented by the Evaluation Office of the Global Environment Facility (GEF) to the GEF Council. It provides a summary of three country portfolio evaluations (CPEs) conducted by the Office in Africa—specifically, in Benin, Madagascar, and South Africa.¹

The CPEs were conducted under comparable terms of reference responding to similar key questions and following similar methodologies, with appropriate adaptations to each country's individual context.² Separate publications have been issued by the Evaluation Office for each CPE: *GEF Country Portfolio Evaluation: Benin (1991–2007)*, *GEF Country Portfolio Evaluation: Madagascar (1994–2007)*, and *GEF Country Portfolio Evaluation: South Africa (1992–2007)*. These CPEs build on and supplement the country evaluations conducted by the Office in 2007 and 2008 in Costa Rica, Samoa, and the Philippines.

The Annual Country Portfolio Evaluation Report focuses on three key areas:

- The relevance of GEF support to the GEF mandate (that is, the generation of global benefits) and to national sustainable and environmental policies and priorities
- The efficiency of GEF support as reflected by the time and effort it takes to prepare and implement a GEF project and the roles and responsi-

bilities of, as well as the synergies among, GEF stakeholders

- The results and sustainability of GEF support, particularly at the global environmental benefits level

In addition, the report provides a summary of findings and recommendations from each of the countries included (see annex A). The full CPEs, including their complete sets of key findings and recommendations, are available at the GEF Evaluation Office Web site (www.gefeo.org).

1.1 Methodology

The Benin, Madagascar, and South Africa CPEs were conducted between September 2007 and March 2008 by staff of the GEF Evaluation Office and consultants with extensive experience with the individual country. The methodology included a series of components using a combination of qualitative and quantitative data collection methods and standardized analytical tools. Various information sources were to capture data and inputs at different levels, specifically at the project level (project documents, implementation reports, terminal evaluations), the country level (documents relevant to the broad national sustainable development and environmental agenda, priorities, and strategies; strategies and action plans relevant to focal areas; GEF-supported strategies and action

plans relevant to the global conventions; national environmental indicators), and the GEF Agency level (country strategies and their evaluations and reviews). Additionally, evaluative evidence at the country level was drawn from other Office evaluations; statistical data and scientific sources were consulted, particularly with regard to national environmental indicators; interviews were conducted with representatives of all GEF stakeholders; and a limited number of field visits were made. Each of the CPEs included a national consultation workshop to discuss and receive feedback on the respective first draft report.

The quantitative analysis used indicators to assess the efficiency of GEF support using projects as the unit of analysis (that is, the time and cost of preparing and implementing projects, and so forth). The evaluation team used standardized tools for the CPEs such as a project matrix outlining the information relevant to the evaluation and expected sources; project review protocols to conduct the desk and field reviews of GEF national and regional projects; and a guide for conducting interviews with the various stakeholders. Several projects were selected for site visits based on whether they had been completed, represented a particular aspect of the GEF portfolio in the country, or were clustered in a particular part of the country.

The evaluations focused primarily on an in-depth review of all of the national projects undertaken in the country, but also of some selected regional projects, in particular to include an assessment of the international waters focal area. Table 1.1 presents the number of projects included in each CPE.

1.2 Limitations and Challenges

The CPEs have certain limitations. Notably, because the GEF does not operate by establishing country programs that specify expected achievements through programmatic objectives, indicators, and targets, evaluation of a country's GEF activities generally entails some degree of retrofitting of frameworks in order to make judgments about the relevance of the aggregated results of a diverse portfolio of projects. Attribution is another area of complexity. GEF support in any area is one contribution among many and is provided through partnerships with numerous institutions. The country evaluations do not attempt to provide a direct attribution of development and even of environmental results to the GEF, but instead to assess the contribution of GEF support to the overall results.

The assessment of results is focused at the level of impacts and outcomes rather than outputs. However, sources are often limited in providing

Table 1.1

Project Coverage of Each CPE

Country	GEF funding (million \$) ^a	Number of projects evaluated			Projects completed (1991–Dec. 2007)
		National full- and medium-size projects	Enabling activities	Regional/global projects	
Benin	21	13	9	5 of 15	6
Madagascar	35	3	7	8 of 13	9
South Africa	82	26	6	5 of 25	14

Note: All national full- and medium-size projects and all enabling activities under implementation were evaluated; a sample of regional/global projects was evaluated.

a. GEF funding is for nationally implemented full- and medium-size projects, provided between 1991 and February 2008.

this type of information. Evaluating the impacts of GEF-funded initiatives is not straightforward (in fact, this is a complex area for all projects, environmental or otherwise). The absence of information on project impacts is also attributed to the time frames of evaluation cycles: evaluations are usually conducted before measurable impacts could be expected. As these CPEs were mostly restricted to secondary sources, there was no scope to conduct primary research to supplement project reports and identify impacts, although outcomes could be verified through selected field visits. The databases supported by the GEF Secretariat, GEF Agencies, and host governments contain inconsistencies, gaps, and discrepancies. For example, start and completion dates for projects as well as the formulations of objectives varied from docu-

ment to document, and sometimes even within documents, and between documents and the GEF database.

It should be noted that the evaluation teams found high levels of interest and substantial participation in the respective CPEs from the GEF stakeholders.

Notes

1. A fourth CPE was conducted in Cameroon but was not completed in sufficient time to include in this annual report.
2. These were based on the standard CPE terms of reference developed in 2006; see www.thegef.org/gefevaluation.aspx.

2. Conclusions

The conclusions presented here are based on the CPEs conducted in 2007 and 2008 for Benin, Madagascar, and South Africa. These countries were not selected to represent the vast and diverse Sub-Saharan region, and the findings deriving from these CPEs cannot be applied generally. Nevertheless, for several aspects of the evaluations, conclusions may be applicable to similar country situations. For example, GEF support to Benin—which consists mainly of enabling activities with a few projects in the biodiversity focal area—could be considered typical of its support to least developed countries (LDCs) and to West Africa. The Madagascar case typifies that of larger recipients of GEF support, with a focus primarily on biodiversity, along with serious degradation of the environment. Although South Africa is a rather unique case in Africa, it is representative of the emerging middle-income economies of the world, while receiving relatively high levels of support from the GEF.

Therefore, the following main conclusions are considered sufficiently representative (given variations in socioeconomic and environmental issues and in priorities and levels of GEF support). They are presented according to the three dimensions of the evaluations: that is, in terms of the results of GEF support, its relevance, and its efficiency. This chapter also includes a discussion of GEF support in these three countries with regard to the Resource Allocation Framework (RAF).

2.1 Results

The results of GEF support were evaluated in terms of (1) impacts at the global environmental level, (2) catalytic and replication effects, and (3) sustainability.

Conclusion 1: In biodiversity, the GEF has supported the three countries to achieve significant environmental benefits, as reported at the project level.

Although monitoring and evaluation systems are weak for the purpose of data aggregation across countries or focal areas, some projects are reporting impacts in terms of changed environmental status, particularly in biodiversity.¹ Several projects have reported improvements in biodiversity indicators, such as an increase (or a reduction in the rate of loss) of species health and improved ecosystems. Several projects have extended areas under protection, and most projects have been able to show an improvement in the status and management effectiveness of protected areas (or by replication outside of project sites). Some of the biodiversity affected by the GEF is considered as being among the most significant in the world, such as the Cape Floristic and Succulent Karoo regions in South Africa, the unique forest environments of Madagascar, and the Pendjari and W National Parks in Benin. The GEF is obtaining a good return for its investment in biodiver-

sity. However, sustaining these gains is a challenge threatened by many risks, as discussed below.

Conclusion 2: Success in the generation of global environmental benefits has been mixed for other focal areas, and land degradation and climate change adaptation represent important gaps in GEF support.

The GEF has concentrated its support in Benin, Madagascar, and South Africa primarily in the biodiversity area and much less in the climate change, international waters, land degradation, and persistent organic pollutant (POP) areas. Consequently, the results in these focal areas have been modest when compared with those for biodiversity.

In the international waters area, the GEF has taken a regional approach, which has been successful in dealing with a reduction of threats to fish populations. For example, in South Africa, GEF support to international waters projects has resulted in strengthening that country's commitment to global and regional cooperation to reduce overexploitation of fish stocks and land-based coastal pollution in the region. GEF support has also contributed to the establishment of agreements to coordinate regional and international management of marine resources (for example, the Benguela Current Large Marine Ecosystem Commission represents the interests of Angola, Namibia, and South Africa) and to the signing of the International Maritime Organization Convention of Ballast Waters. In Madagascar, the GEF supported the establishment of plans and infrastructure to mitigate oil spills in major ports. This project has now been followed up with an investment to improve international shipping navigation. Benin has benefited by three full-size regional international waters projects. The success of the first project in mobilizing the countries in the region to jointly promote effective mechanisms of consulting, coordination, and monitoring has led

to the establishment of an organizational framework that acts as a catalyst at several levels. The project has also achieved results in terms of the policies and strategies of the countries involved, as reflected in the development of national integrated coastal management plans. Because GEF support for freshwater initiatives has been limited, not many results can be reported at this time.

In climate change, results so far have been mostly concentrated on creating capacity with limited impact on the mitigation of greenhouse gas (GHG) emissions. GEF support to this focal area has been limited in these three countries, with the greatest investment in South Africa and Benin. In South Africa, GEF support has been targeted to renewable energy (solar and wind) to improve enabling conditions, such as policy and regulatory framework development, but conditions are still judged to be difficult.² In Benin, only one full-size project has been implemented in this focal area, Village-Based Management of Woody Savanna and the Establishment of Woodlots for Carbon Sequestration (GEF ID 389). This project achieved impressive results through the adoption and implementation of participatory forest development plans, and its activities continue to date even though the project was completed 10 years ago. In Madagascar, the only initiative in this focal area is the completion of the National Adaptation Plan of Action, which has helped the government prioritize areas for investment. A clear gap in GEF support to these countries is adaptation to climate change, a priority in all three countries.

In the POPs focal area, GEF support has helped Benin finalize its National Implementation Plan and is helping Madagascar and South Africa develop theirs. These plans and the POPs inventories they contain will play a role in helping the Africa Stockpiles Program (GEF ID 1348) identify

POPs across Africa. No on-the-ground results have yet been reported for this focal area.

There have been no national projects yet approved in the land degradation focal area in these three countries. This represents another significant gap in GEF support given the importance of this environmental problem here. Some regional projects are providing support to this focal area. Two projects under the TerrAfrica regional sustainable land management initiative are being prepared for Madagascar; however, the scale of the problem outstrips planned investment.

National portfolios have not been integrated across focal areas, which means that impacts have not been maximized. In particular, land degradation and climate change adaptation are two issues that could have been integrated into the portfolios.

Conclusion 3: GEF support has delivered some improvements in capacity, public awareness, and the enabling environment.

GEF support to institutional capacity and strengthening has yielded significant results. For example, the National Center for Wildlife Management in Benin and the South Africa National Biodiversity Institute are both now considered world-class organizations. Support has also been given for the development of a variety of environmental policies and strategies, particularly in natural resource management, although their implementation and enforcement is still a matter of concern. Capacity development has been a major part of the GEF investments in the Madagascar Environment Program; however, the investments have resulted in the creation of many institutions that have subsequently become dependent on donor funding.

GEF-funded enabling activities (national biodiversity strategy and action plans, climate change national communications, national adaptation

programs of action, and national implementation plans) have provided direct support to policy development in the three countries reviewed. To date, countries' national capacity self-assessments have not been completed; these could be used in guiding a more strategic decision-making process for investment in capacity building. Almost all project documents reviewed discussed limited capacity as one of the weakest points in these countries; despite this recognition, the GEF has not provided support in a more strategic way, based on national requirements rather than project by project.

Conclusion 4: Although there have been examples of catalytic effect and replication, the long-term sustainability of the global benefits achieved so far is uncertain.

The GEF has served as a catalytic agent in several ways. In South Africa, the GEF has provided the initial support necessary to develop ideas and has then galvanized financial and political support from the government and other relevant players. Specifically, it has catalyzed the National Environmental Management: Biodiversity and Protected Areas Acts, and several approaches and concepts (bioregional approaches, systematic conservation planning, protected area planning and management systems, and biodiversity mainstreaming) have been replicated within and beyond the South African GEF portfolio. In the international waters focal area, GEF support through the Benguela Current Large Marine Ecosystem has catalyzed the harmonization of policy and management across the region—enabling, for example, an ecosystems approach to fisheries management. Finally, the South African power utility Eskom is building on the Solar Water Heaters for Low-income Housing in Peri-Urban Areas project (GEF ID 805) in an extensive effort to install 1 million heaters around the country. In Benin, the GEF and its partners have frequently managed to build on earlier suc-

cesses and have even influenced the actions of other development partners toward achieving global environmental objectives. The GEF has also been a catalyst in the development of policies, strategies, and management practices. GEF-supported activities have influenced and provided inputs, lessons, and feedback on experiences supported by the GEF. Approaches introduced through GEF support, such as participatory and sustainable management of protected areas, are in some cases widely used and, like the Anjozorobe protected area initiative in Madagascar (GEF ID 3687), are being scaled up.

However, these gains are at risk because of weak financial, institutional, and economic sustainability. The state of the environment in Benin, Madagascar, and South Africa is declining, and sustainable development is consequently more challenging. Securing and sustaining benefits is directly linked to the eradication of poverty, and environmental gains are bound up with progress in social and economic development in ways that pose specific dilemmas that must be recognized in all forms of GEF support. There has been some forward thinking in this regard. For example, in South Africa, GEF support has moved away from protected areas to dealing with interventions in landscape areas, as evidenced by two recently approved projects dealing with grasslands and the Wild Coast ecosystems (National Grasslands Biodiversity Program, GEF ID 2615; and Conservation and Sustainable Use of Biodiversity on the South African Wild Coast, GEF ID 1056). Nevertheless, environmental benefits to local communities are not always identified. In Madagascar, despite 17 years of donor investment totaling over \$400 million (of which the GEF invested \$35 million) in the Environmental Program, financial and institutional sustainability remains a key weakness at the end of the third phase. Madagascar is now

looking to resolve financial sustainability through development of a conservation trust fund.

There are good practices of sustainability at the local level. In Benin, for example, co-management initiatives and activities are being successfully conducted and look to be capable of replication elsewhere, according to the recent CPE. The Local Association for the Management of Wildlife Reserves model in Benin has inspired several neighboring countries, including Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, and Senegal, to introduce and replicate this approach.

As described above, the GEF has provided substantial investments in capacity building at all levels, but sustainability is uncertain. In grouped countries, the RAF appears to further limit sustainability since the GEF has provided assistance to develop plans (for example, through enabling activities) but now has no funding available to support their implementation.

In Benin and Madagascar, the environment is not given significant financial recognition in the national budgets despite the dependence of the population on natural resources. With national investments remaining low, donor funding—including support from the GEF—will be needed in the medium to long term to maintain global environmental resources.

2.2 Relevance

Conclusion 5: GEF support was found to be relevant to national environmental priorities, to sustainable development priorities, and to international and regional processes.

Particularly through enabling activities, GEF support has assisted the countries reviewed in determining their environmental priorities. It has also helped in the development and implementation of

national environmental policies and strategies. For example, in Madagascar, GEF support has enabled the government to develop national strategies for adaptation to climate change and for POPs, as well as to identify investment priorities. To the extent that it is possible to make such a judgment, GEF support has been relevant to national sustainable development priorities, particularly when the environment is an essential or integral element of these priorities.³ In Benin, the evaluation found that the GEF portfolio had performed satisfactorily in terms of developing and strengthening local structures involved in co-managing natural resources and their benefits. Madagascar is also taking steps to improve the relevance of biodiversity conservation at the local government and community levels, and a successful model has been developed around the Anjozorobe Forest Corridor.

In South Africa, biodiversity projects are directly related and relevant to the implementation of the National Biodiversity Strategy and Action Plan. Some of these projects have reported creating jobs and dealing with local poverty issues to reduce trade-offs between conservation and development. Nevertheless, socioeconomic relevance and benefits, sustainable use, and integration with other relevant mandates remain a challenge for these projects and the implementation of the National Biodiversity Strategy and Action Plan. Similarly in the climate change focal area in South Africa, the focus of projects on mitigation rather than adaptation measures and on renewable energy rather than energy efficiency is not clearly aligned to the analysis of needs, challenges, and options in the government's policies and strategies.

GEF support has had positive impacts on international and regional agendas, and this has been most visible in the international waters area, where all countries have been involved in trans-

boundary diagnostic analysis–strategic action plan processes. In South Africa and Madagascar, GEF planning and infrastructure investments have helped mitigate oil spill and navigation risks associated with international shipping. GEF support in this area has made a relevant contribution in addressing South Africa's most significant challenges in the marine environment, including fisheries impacts and management, pollution, mining, the impacts of coastal development, and climate change. South Africa has also been assisted in strengthening its partnerships with its neighbors in transboundary marine resource management.

The GEF provision for enabling activities is extremely relevant in all three countries because these activities have provided the baseline information and technical and contextual analyses that have been used to develop and introduce policies and strategies since 1992.

Conclusion 6: Country ownership of the GEF portfolio varies by focal area, but overall ownership of the portfolio needs to be enhanced.

Country ownership can be measured in different ways, the simplest of which is to determine who originally developed the project. In the three CPEs referenced here, most of the projects were conceptualized, developed, and guided by national interests.

Another measure of country ownership is the ability of national executing agencies to manage the projects and handle their implementation. This capacity varies across the three countries. In South Africa, capacity was initially weak, but this situation was reversed, particularly with institutions dealing with biodiversity and international waters projects. Both Benin and Madagascar, however, exhibit significant individual and institutional capacity constraints, which is typical of LDCs; this has reduced their implementation and

ownership of GEF investments. Indeed, government ownership of GEF interventions in Madagascar has been diluted due to the propensity of the GEF Agencies and other donors to create new environmental institutions with overlapping or unclear mandates vis-à-vis the ministries of environment, water resources, forestry, and tourism.

A third measure of country ownership of GEF projects is the extent to which global environmental issues are emphasized within the national environment sector budgets. Here too the picture varies by country. In South Africa, the government has devoted considerable national budget funds to cofinance GEF interventions. In Benin and Madagascar, on the other hand, national funding for environmental issues is very low, despite the importance of environmental resources to national development, poverty reduction, and the global environment. Also in these two countries, there is a high level of dependency on official development assistance to support environmental projects; this diminishes country ownership since this funding needs to respond to donor priorities.

Conclusion 7: GEF support is relevant to the GEF mandate, particularly in the biodiversity and international waters focal areas, but further integration among focal areas and across sectors could significantly increase total benefits.

As the foregoing has made clear, GEF support has targeted globally significant biodiversity areas and large marine ecosystems, as well as limited interventions in freshwater ecosystems. With regard to climate change, however, the relevance to the GEF mandate is considerably weaker, and potential global benefits have not been maximized; this is especially true in South Africa. Although projects clearly relevant to the GEF mandate have been undertaken involving wind energy, solar energy, and transportation, none have thus far been conducted on energy efficiency, although a project on

this subject is in the pipeline for the second half of the RAF.

Given the extent to which the objectives of biodiversity, land degradation, international waters, climate change, and POPs are codependent or directly linked, the requirement to conform to the strategies within one funding window has resulted in missed opportunities to enhance global and local benefits—and, therefore, sustainable development—in Benin, Madagascar, and South Africa. This is especially evident when looking at projects that were prepared and implemented in the earlier phases of the GEF. For example, previous evaluations and the recent Madagascar CPE point out that, in Madagascar, GEF and donor investment in the environment sector has tended to focus only on protected areas. Opportunities to address land degradation pressures (particularly deforestation) as part of the rural development–conservation nexus have not been exploited; thus, external threats to protected areas have not been effectively addressed. Similar gaps were identified in South Africa. This circumstance leads to the conclusion that the outcomes for biodiversity, land degradation, water resources, and adaptation to climate change strategies could be significantly enhanced if these were viewed as an integrated natural resource management landscape intervention, based on a longer term programmatic or sectorwide approach.

In this regard, it should be noted that a focal area response may have the effect of undermining cooperative governance. For example, in such a response, the agricultural sector may not see itself as directly responsible for biodiversity outcomes, particularly if direct outcomes for the agriculture mandate are insufficiently emphasized in the GEF strategy or project. While compartmentalized responses may be a systemic issue in terms of the interpretation of the mandates of govern-

ment departments, there is a potential to pilot and improve integrated natural resource management through GEF projects in ways that ensure alignment and embed institutional capacities more effectively and thus make a more significant impact on sustainable development and global environmental benefits.

2.3 Efficiency

Questions regarding the GEF portfolio's efficiency revolve around assessing the time, energy, and money required to develop and implement GEF projects. Evaluating efficiency includes examining roles, coordination, lessons learned, and possible synergies among the various players and the GEF projects, as well as the challenges critical to the entire functioning of the GEF operation such as communication, information on projects, and the GEF focal point mechanism.

Conclusion 8: The focal point mechanism was found to be weak, particularly with regard to providing strategic guidance and coordination, supervision, information sharing and learning, and synergy.

The focal points are not appropriately prepared and/or do not have the capacity to do their job; consequently, the GEF focal point mechanism often does not work properly. In Benin, for example, the operational national coordination structure and the operational focal points have been lacking since 2005—a situation that has led to the loss of several potential opportunities for coordinating GEF actions in Benin and developing them in a cross-cutting manner. In Madagascar, the focal point has been changed periodically.

The focal point needs to play a more effective role in providing strategic guidance. Although South Africa had a GEF strategy for 2001–03 that was approved by the cabinet and provided a clear out-

line of the issues and their alignment to the relevant global conventions, it did not establish an agreed program and framework of priorities. This hampered the focal point's effectiveness.

The political, operational, and technical roles and responsibilities of the GEF Agencies and focal points are not clear to the various GEF stakeholders, and coordination is suboptimal. Often, much coordination relies on personal relationships among individuals rather than formalized institutional arrangements.

The operational focal points find it difficult to provide meaningful operational and strategic support given the modest funding available to them. It is imperative to reinforce, reactivate, and strengthen the strategic and coordinating role of the focal points and the national committees and—by extension—enhance the country ownership and drivenness of GEF initiatives.

The focal point mechanism could play a more effective role in providing information and coordinating lesson learning and sharing among the GEF national stakeholders. In South Africa, there were missed opportunities for information sharing and learning that could have improved synergies. The underlying problem is that reporting—for example, at the project level—does not include the focal point on a routine basis. This has the effect of impeding the lesson learning and knowledge management functions of the focal points, which was particularly evident in Madagascar and Benin.

In a larger context, there are ample opportunities for the GEF to improve the dissemination and exchange of information and learning. The evaluation found, for example, that a full-size project in Benin used a variety of mechanisms for wide dissemination of project results and information to local and national stakeholders and actors.

The GEF Country Support Programme subregional workshops may be another such avenue for information dissemination. On the whole, however, while learning does occur—for example, with regard to the formulation of proposals—it does not necessarily reach the other stakeholders involved, particularly the focal points.

Conclusion 9: The conclusions reached in the Joint Evaluation of the GEF Activity Cycle and Modalities were confirmed in the three African countries: the GEF project development cycle appears complex, overly long, and unclear to GEF stakeholders. Recent improvements in the cycle have not yet become visible at the country level.

This perception is based on the previous project cycle, as few stakeholders have yet experienced—indeed, yet understand—the new, shorter, more streamlined GEF project cycle beyond the focal point’s immediate circle. However, the frequent changes in GEF requirements occasioned by the switch to the new cycle (for example, some projects have had to prepare multiple versions of project identification forms [PIFs] to accommodate GEF Secretariat requests) have led to some negative perceptions of the new cycle and increased discouragement at all levels, particularly among project proponents.

The most frequently cited shortcomings of the old GEF project cycle were a lack of adequate information concerning the cycle and its requirements and an absence of clear explanations for delays in approving or starting projects. With regard to this last, for example, it took 2.7 years from entry to start-up for full-size projects in Benin and almost 4 years in South Africa. The challenge for the GEF will be to demonstrate that these features will not be carried over into the recently adopted project cycle.

The three CPEs found that there is a lack of capacity to develop and prepare GEF project proposals. This factor has historically affected, and continues to affect, African countries’ access to GEF funding. Countries have generally been able to determine priorities for GEF funding (by identifying problems or issues that are “GEF-able”) but are not able to produce the specific documents required by the GEF system. It is difficult to link the value added of these documents to the quality of the project design and to project success. For example, does rewriting the PIF multiple times add value, or is it simply a condition to fulfill GEF Council and management requirements? Moreover, stakeholders believed that compliance with the provisions of three separate levels of reviewing entities (national, GEF Agency, and GEF Council/Secretariat) adds significant transaction costs but not much value to the process and results. On the other hand, government and other national stakeholders indicated that the GEF Agencies provided a value added in the preparation of projects that went beyond merely responding to GEF requirements. This value added increased when the GEF Agency had an operational presence in the country.

Stakeholders reported that the long time delays in the process erode the interest mobilized during project design, influencing the extent to which projects are country driven. Historically, almost all national projects have been implemented by the World Bank and United Nations Development Programme. The African Development Bank, the International Fund for Agricultural Development, the United Nations Industrial Development Organization, and the Food and Agricultural Organization of the United Nations have no national GEF project portfolios, and so countries have been unable to take advantage of alternative Agency project cycle modalities.

2.4 Emerging Issues Related to the RAF

Because the GEF Evaluation Office is presently conducting a midterm review of the Resource Allocation Framework, no findings or recommendations on this topic are included here. Nevertheless, it was evident that the RAF was of concern to many of the GEF stakeholders interviewed. A brief list of emerging issues on RAF implementation compiled during the conduct of the CPEs covered by this report follows:

- Very few stakeholders besides the GEF Agencies and focal points are aware of the RAF.
- Small allocations could result in a country's disengagement with the GEF. This is a particular risk for small recipients of World Bank and International Fund for Agricultural Development funding, given the high transaction costs of preparing GEF projects.
- Given that the allocations for climate change are based on GHG emissions and that most African countries have low emissions, very small allocations are made to Africa for this focal area. If, on the other hand, vulnerability to climate change impacts were the basis for this focal area's indexes, these countries would receive high levels of allocation, reflecting their high level of vulnerability.
- The recent experience of the RAF negotiations for developing project proposals and the endorsement of PIFs has increased the perception that country ownership of GEF projects has diminished. There has not been clear and

transparent communication with countries regarding the design of RAF pipelines.

- For countries within a group allocation (such as Benin in biodiversity and climate change and Madagascar in climate change), the GEF allocation is not sufficient to support the implementation of strategies and plans previously developed with GEF assistance. Cofinancing in these countries is also difficult to mobilize.
- The requirement that funding for the Small Grants Programme be allocated from country RAF allocations has the potential to undermine the basic purpose of this program, which is to keep a window open to nongovernment entities and to communities to access funding for projects from a source not controlled by the government.
- There is concern that the RAF will have a negative effect on the regional portfolio with a limited amount dedicated to regional funding and all allocations being made through countries.

Notes

1. Biodiversity is the largest focal area in each of the reviewed countries, accounting for at least two-thirds of total country GEF funding. This focal area emphasis holds true for the rest of Sub-Saharan Africa as well.
2. Note, however, that the current energy shortage and the increasing price of energy in South Africa create new opportunities in this area.
3. Because not all countries have an official sustainable development strategy, it is sometimes difficult to determine if GEF support has been in line with sustainable development objectives.

3. Recommendations

Recommendation 1: The GEF should increase support to and strengthen the concept of integrated multifocal area approaches that extend beyond national boundaries to ensure maximization of global benefits.

The three CPEs showed that the GEF is missing opportunities to maximize benefits and improve linkages due to the historic lack of integration among GEF focal areas and with other donor initiatives in such areas as rural development, agriculture, and poverty reduction. Such “piggybacking” and coordinative efforts would be particularly useful with regard to adaptation to climate change and land degradation. Both of these issues are at the top of regional (continent-level) priorities and have the potential for providing local incentives to enhance the delivery and sustainability of global environmental benefits.

The GEF should expand the boundaries of its interventions beyond national boundaries. The positive experience of international waters projects in the countries reviewed should be considered in this regard. Aligning GEF projects with the strategies of regional and subregional institutions such as, respectively, the New Partnership for Africa's Development and the Southern Africa Development Community, will improve sustainability, since the priorities of these institutions have already been negotiated and are accepted at the highest level of government in the region. Considerable experi-

ence has been gained in working in a regional context, and many regional institutions have developed regional environmental agreements.

These types of approaches also would allow for increased capacities at the national level, since countries with limited capacity, such as LDCs, would be supported by these regional approaches.

Recommendation 2: The GEF should develop a specific and proactive engagement approach with countries in Africa, particularly with LDCs that have limited capacity to access and implement the GEF.

Implementation of this recommendation could incorporate several elements, as follows:

- Strengthen the GEF focal point mechanism to function effectively, improve country ownership, and help develop an effective integrated strategic coordination approach for partnership funding. The GEF must play a more active role in enabling the proper and effective functionality of the focal point mechanism.
- Facilitate the creation of partnership to increase the mobilization of resources for the implementation of the global conventions related to the GEF, in particular for LDCs such as Benin and Madagascar.
- Facilitate effective and strategic integration, coordination, and dialogue among environ-

mental actors at the country level, particularly the global convention focal points.

- Recognize and accommodate differences in country capacity and economic development with regard, for example, to a country's management of its own portfolio.
- Reduce transaction costs for recipient countries—that is, adopt country-based procedures when these meet GEF/GEF Agency requirements.
- Review the effectiveness of the current focal point mechanism and consider alternatives more suitable for countries in Africa.

Annex A. Main Conclusions and Recommendations to the GEF Council from the Three CPEs

Conclusions			Recommendations
Results	Relevance	Efficiency	
Benin			
<ul style="list-style-type: none"> • GEF support has produced sustainable benefits to the global environment. • The village-based co-management models developed by GEF projects are sustainable in the long term and can be replicated. 	<ul style="list-style-type: none"> • GEF support has been relevant to the country's environmental and development-related priorities. • Benin is ready for the implementation of the global conventions. 	<ul style="list-style-type: none"> • Benin stakeholders found the GEF project cycle to be too lengthy and perceived it as a nontransparent "black box." • Benin lacks capacity to develop project proposals, a factor that has affected, and continues to affect, access to GEF funding. • The full-size projects in the GEF Benin portfolio have used a variety of mechanisms for wide dissemination of project results and information to local and national stakeholders and actors. • Several potential opportunities for coordinating GEF actions in Benin and developing them in a cross-cutting way are not being fully exploited. 	<ul style="list-style-type: none"> • The GEF must take a more active role with LDCs to facilitate more effective, integrated coordination among the actors. • Increase and reinforce LDC technical and management capacities at various levels. • Benin must work closely with the GEF and its Agencies to develop new national and international partners so as to implement the global conventions. • The focal point role must be reactivated and strengthened so as to improve both coordination of the project concepts submitted and strategic planning at the national level. • Benin must continue to use sector programs and other initiatives with demonstrated effectiveness to support the participatory model for co-managing resources developed with GEF support.

Conclusions			Recommendations
Results	Relevance	Efficiency	
Madagascar			
<ul style="list-style-type: none"> • GEF support has contributed to significant results in biodiversity conservation. • GEF is enabling Madagascar to address other environmental challenges. • The GEF portfolio is at risk because of weak financial, institutional, and socioeconomic sustainability. 	<ul style="list-style-type: none"> • The GEF portfolio is relevant to national priorities and strategies. GEF support is aligned with global environmental benefits and primarily emphasizes biodiversity. • The issue of country ownership and capacity to create ownership remains a key challenge for the government of Madagascar and donors. 	<ul style="list-style-type: none"> • The complexity and inefficiency of the GEF project cycle has presented barriers to project development. • Stakeholder roles and responsibilities are unclear, and coordination is not optimal. • The operational focal point mechanism is currently undersourced and unable to be operational. • Knowledge management and lesson learning is not formalized and is impeded because of a lack of monitoring and evaluation. 	<ul style="list-style-type: none"> • The GEF Council should consider supporting trust funds as a means of improving the sustainability of global environmental benefits. • The Council should improve integration of community approaches into the focal areas. • The Council should develop a system/strategy to improve capacities to address global environmental issues in LDCs. • The GEF Implementing Agencies should work more closely with the government and other stakeholders to enhance country ownership. • The Implementing Agencies should work with the government and other stakeholders to consider more sectorwide and programmatic approaches to supporting environmental sustainability.
South Africa			
<ul style="list-style-type: none"> • GEF support to biodiversity has resulted in significant impacts. • GEF support to international waters projects has resulted in strengthening South Africa's commitments to global and regional cooperation to reduce overexploitation of fish stocks and land- and sea-based pollution in the region. • There have been limited direct impacts on GHG emissions from the GEF climate change portfolio, but some catalytic and replication effects are expected. • Results in other focal areas are limited. • The long-term sustainability of the global and local benefits achieved is uncertain. 	<ul style="list-style-type: none"> • GEF support has addressed national priorities, particularly in biodiversity and the South African component of international waters projects but less clearly in the climate change area. • At the country level, the GEF portfolio is relevant to South Africa's draft sustainable development framework and the South Africa GEF Medium-Term Priority Framework in the broadest sense, but the balance of support to different focal areas raises questions. • Country ownership of the GEF portfolio varies by focal area, but overall ownership of the portfolio needs to be strengthened. • GEF support to South Africa is relevant to the GEF mandate and principles, and to the objectives in each focal area, with variations by focal area. 	<ul style="list-style-type: none"> • The GEF is seen as overly complicated and inefficient in ways that negatively affect the extent to which the portfolio is country driven. • The focal point mechanism should have played a more effective role in providing strategic guidance and information and in facilitating learning and synergy. 	<ul style="list-style-type: none"> • GEF strategies and programs should recognize and respond to existing integrated regional and national analyses and strategies for meeting the requirements of the global conventions and/or support their development where relevant. • Improve the basis for monitoring and evaluating GEF support. • Establish a basis for more flexible country-based portfolio management so as to strengthen country ownership, accountability, sustainability, relevance, and efficiency. • Specify and communicate GEF Agency roles and responsibilities.

Annex B. Management Response

We have taken notice of the *Annual Country Portfolio Evaluation Report 2008* prepared by the Evaluation Office, elaborated on the basis of country portfolio evaluations conducted in three African countries: Benin, Madagascar, and South Africa.

We welcome the principal conclusions of the report, in particular the adequate return on significant global environmental benefits, specifically for biodiversity and international waters. In the climate change focal area, we note the progress on the creation of local capacity for GHG emissions mitigation and on enabling conditions targeted to solar and wind energy. At the same time, given the limited scope of investment in the climate change area in these three countries, the finding regarding limited visible impacts is not surprising, but should not be taken as representative of climate change programming in general. We are also pleased to learn about the results regarding improved capacity, public awareness, and the enabling environment across focal areas, as well as progress vis-à-vis the catalytic effect and replication of GEF-funded projects. While we share the concern identified by the evaluation on the risks associated with the long-term sustainability of some of the global benefits achieved so far, we will continue to strive to minimize such risks during the process of reviewing projects for African countries, and for LDCs in general.

We note the two recommendations in the report. There has been much progress made already on recommendation 1 (strengthening integrated multifocal area approaches), as reflected in the last two work programs submitted to the GEF Council. At the same time, it will be necessary to monitor the implementation of these integrated programs and regional approaches for evidence of higher impact and maximization of global benefits.

We are pleased to note that in all three countries, the governments and national stakeholders acknowledged the value added by the GEF Agencies in the preparation of projects. We note the findings that the improvements in the GEF project cycle and the overall impact of Council-approved reforms have not yet percolated to the local level. As a concrete measure to narrow this gap, we support and are already acting on recommendation 2, to proactively engage with countries in Africa, particularly LDCs; this includes exploring more flexible country-based approaches. The GEF-funded Country Support Programme also provides support to focal points. In addition, sub-regional workshops and constituency meetings are organized where focal points receive updated information about the evolution of the GEF and its procedures from the GEF Secretariat and Agency resource persons. These tools are useful for interaction and learning among focal points.

**Fonds pour l'environnement mondial
Bureau de l'évaluation**

Examen annuel de portefeuilles-pays du FEM 2008

Octobre 2008

*(Les principales conclusions et recommandations
auxquelles cette évaluation a donné lieu ont été
présentées au Conseil du FEM en avril 2008.)*

Rapport d'évaluation n° 44

© 2008 Bureau de l'évaluation du Fonds pour l'environnement mondial
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Internet : www.gefeo.org
Courriel : gefevaluation@thegef.org

Tous droits réservés.

Les constatations, interprétations et conclusions présentées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues des membres du Conseil du FEM ou des pays qu'ils représentent.

Le Bureau du suivi et de l'évaluation du FEM ne peut garantir l'exactitude des données présentées dans ce document. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent document n'impliquent de la part du FEM aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que le Fonds reconnaît ou accepte ces frontières.

Droits et licences

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un dépôt légal. Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite ou transmise sans autorisation préalable. Le FEM encourage la diffusion de ses études et, normalement, accorde sans délai l'autorisation d'en reproduire des passages.

ISBN-10 : 1-933992-15-8

ISBN-13 : 978-1-933992-15-0

Réalisation du rapport

Directeur du Bureau de l'évaluation du FEM : Robert D. van den Berg

Chef de projet : Claudio R. Volonté, responsable de l'évaluation, Bureau de l'évaluation du FEM

Conception et mise en forme finale : Nita Congress

Conception graphique de la couverture : Jean Wegimont, Atelier2

Photo de couverture : Cronin-Paine famille (Afrique du Sud), Lee A. Risby (Madagascar), Sandra Romboli (Bénin)

Impression : Graphic Communications

Rapport d'évaluation n° 44

PUBLICATION GRATUITE

Table des matières

Sigles	F-iv
Avant-propos	F-v
Remerciements	F-vi
1. Introduction	F-1
1.1 Méthodologie	F-1
1.2 Facteurs limitatifs et obstacles à surmonter	F-2
Notes	F-3
2. Conclusions	F-4
2.1 Résultats.....	F-4
2.2 Pertinence.....	F-8
2.3 Efficacité par rapport au coût	F-10
2.4 Questions émergentes concernant le DAR	F-12
Notes	F-13
3. Recommandations	F-14
Annexes	
A. Principales conclusions et recommandations issues des trois EPP et présentées au Conseil du FEM.....	F-16
B. Réponse de la direction	F-19
Tableau	
1.1 Projets couverts par chaque EPP	F-2

Sigles

DAR	Dispositif d'allocation des ressources	FIP	Fiche d'identité de projet
EPP	Examen de portefeuilles-pays	GES	Gaz à effet de serre
FEM	Fonds pour l'environnement mondial	PMA	Pays les moins avancés
		POP	Polluant organique persistant

Le présent examen annuel fait la synthèse d'une série d'examens des portefeuilles des pays d'Afrique subsaharienne, réalisés par le Bureau de l'évaluation du Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Ces évaluations portent sur la totalité de l'aide du FEM au niveau d'un pays, tous programmes et Entités d'exécution confondus.

Les examens de portefeuilles-pays sont réalisés en totalité et de manière indépendante par le Bureau de l'évaluation, si possible en partenariat avec les bureaux de l'évaluation des Entités d'exécution du FEM, les administrations nationales et les organisations non gouvernementales.

Le présent rapport s'appuie sur une série d'examens de portefeuilles-pays qui portent sur l'aide que le FEM apporte à l'Afrique subsaharienne. L'Afrique du Sud, le Bénin, le Cameroun et le Madagascar ont été retenus pour ces examens sur la base de plusieurs critères, notamment leur longue association avec le FEM, leur rôle de réserve mondiale de biodiversité, la place accordée au secteur de l'environnement dans leur programme de développement durable et le fait que ces pays sont représentatifs des problèmes spécifiques auxquels doivent faire face les Pays moins développés d'Afrique Sub-saharienne. Le rapport s'articule autour de trois grands axes : 1) la pertinence de l'aide du FEM compte tenu de son mandat et des politiques et priorités nationales en matière de développement durable et

d'environnement ; 2) l'efficacité de cette aide par rapport à son coût ; et 3) les résultats et la pérennité de l'aide fournie. L'évaluation au Cameroun n'a pas été complétée à temps pour être incluse dans ce rapport annuel, mais elle a entretemps été portée à terme et ses conclusions et recommandations seront présentées dans le Rapport annuel sur les portefeuilles-pays qui sera publié l'année prochaine.

Le Conseil du FEM a discuté le Rapport annuel sur l'évaluation des portefeuilles-pays le 22 Avril 2008 et a demandé au Secrétariat de:

- continuer à renforcer le concept d'approche intégrée sur plusieurs domaines d'intervention ce qui comprend la gestion des problèmes transfrontaliers, en particulier l'adaptation aux changements climatiques et la dégradation du terrain, au but d'assurer la maximisation des bénéfices environnementaux globaux,
- développer ultérieurement des approches d'engagement plus spécifiques, proactives et flexibles avec les pays d'Afrique, particulièrement avec les Pays moins développés qui ont une capacité limitée d'accès et d'implémentation des financements du FEM,
- développer la country ownership grâce aux programmes du FEM qui supportent des politiques nationales intégrées, en accord avec les processus et les institutions nationales.

Pendant les discussions au cours des réunions du mois d'Avril 2008, le Conseil a fait référence aux conclusions des examens du portefeuille-pays au Bénin, au Madagascar et en Afrique du Sud. Cela a été un signe très positif parce que les évaluations ont apportés au Conseil des informations pertinentes pour des futures discussions.

Dans les trois cas les gouvernements ont répondu aux évaluations soit au cour de l'atelier de consul-

tation, soit par correspondance avec la Directrice générale du FEM.

Le Bureau de l'évaluation est très encouragé par cette réponse positive dans les pays et continuera a mettre en œuvre ces types d'évaluations.



Rob van den Berg
Directeur du Bureau de l'évaluation

Remerciements

Le présent rapport a été préparé sous la direction générale de Claudio Volonté, responsable de l'évaluation au Bureau de l'évaluation du FEM. Sandra Romboli, Lee Alexander Risby et Claudio Volonté, secondés par Timothy Ranja, dirigeaient les équipes de consultants pour le Bénin, Madagascar et l'Afrique du Sud, respectivement.

Les administrations béninoise, malgache et sud-africaine ont été très coopératives et ont participé

activement à la présente évaluation. Nous remercions également les Entités du FEM pour les avis et le soutien logistique qu'elles ont fournis.

Synthèse des versions préliminaires des examens de portefeuilles-pays présentés aux acteurs nationaux en février et mars 2008, le présent document a été soumis au Conseil du FEM en avril 2008. Le Bureau de l'évaluation assume l'entière responsabilité du contenu du rapport.

1. Introduction

Ceci est le premier compte rendu annuel des examens de portefeuilles-pays soumis par le Bureau de l'évaluation du Fonds pour l'environnement mondial. Il présente le résumé des trois examens de portefeuilles-pays (EPP) que le Bureau a réalisés en Afrique (Afrique du Sud, Bénin et Madagascar)¹.

Le cadre de référence de ces EPP était le même. Les principales questions posées et les méthodes appliquées étaient similaires². Le Bureau de l'évaluation a publié un document différent pour chacun des EPP, à savoir *Examen de portefeuilles-pays : Bénin (1991–2007)*, *Examen de portefeuilles-pays : Madagascar (1994–2007)*, et *Examen de portefeuille-pays : Afrique du Sud (1992–2007)*. Ces EPP exploitent et complètent les examens des portefeuilles du Costa Rica, du Samoa et des Philippines, réalisés par le Bureau en 2007 et 2008.

Cet examen annuel des examens de portefeuille-pays s'articule autour des trois grands axes suivants :

- pertinence de l'aide du FEM compte tenu de son mandat (avoir des effets positifs sur l'environnement mondial) et des politiques et priorités nationales en matière de développement durable et d'environnement
- efficacité de l'aide du FEM mesurée en termes de temps et de moyens consacrés à la préparation et l'exécution des projets du Fonds, et du point de vue des rôles et des responsabilités des

intervenants, et des synergies entre les différents acteurs

- résultats et pérennité de l'aide du FEM, s'agissant en particulier des effets positifs sur l'environnement à une échelle mondiale

Le rapport propose également un récapitulatif des conclusions et recommandations pour chaque pays (annexe A). La version intégrale des EPP, et de l'ensemble des conclusions et recommandations auxquels ces examens ont donné lieu, est placée sur le site web du Bureau de l'évaluation du FEM (www.gefeo.org).

1.1 Méthodologie

Les examens des portefeuilles de l'Afrique du Sud, du Bénin et de Madagascar ont été réalisés entre septembre 2007 et mars 2008 par le Bureau de l'évaluation du FEM et par une équipe de consultants connaissant très bien les pays en question. Le travail a fait intervenir une série de modules s'appuyant sur des méthodes de collecte de données qualitatives et quantitatives et des outils d'analyse normalisés. Nous avons utilisé différentes sources d'information pour réunir des données et des éléments à différents niveaux, c'est-à-dire au niveau des projets (descriptifs de projets, rapports d'exécution, évaluations finales), au niveau des pays (programmes nationaux au sens large en matière de développement durable et d'envi-

ronnement, priorités et stratégies, stratégies et plans d'action liés aux domaines d'intervention, stratégies et plans d'action financés par le FEM à l'appui des Conventions mondiales, indicateurs environnementaux nationaux), et au niveau des Entités d'exécution (stratégies nationales, et évaluation et examen de ces dispositifs). En outre, les résultats d'autres évaluations effectuées au niveau national par le Bureau ont été pris en compte. Les statistiques et les sources scientifiques ont été consultées, à commencer par les indicateurs environnementaux nationaux. Nous avons aussi eu des entretiens avec les représentants de tous les acteurs du FEM. Enfin un nombre limité de visites de sites de projets ont été réalisées. Un atelier de consultation a été organisé dans chaque pays pour permettre l'examen de l'avant-projet de rapport et prendre l'avis des acteurs concernés.

L'analyse quantitative s'est appuyée sur des indicateurs de l'efficacité de l'aide du FEM, le projet étant retenu comme unité d'analyse (temps et moyens consacrés à la préparation et l'exécution des projets, par exemple). Nous avons utilisé des outils normalisés d'examen de portefeuilles-pays (matrice de projets faisant ressortir l'information applicable à l'évaluation et aux sources prévues, protocole d'examen de projets applicable aux études sur dossier et aux visites du site des pro-

jets nationaux et régionaux du FEM, et guide de consultation des différents acteurs). Les critères suivants ont été appliqués pour sélectionner les projets à retenir pour une visite de site : projets achevés ; projets représentant un aspect particulier du portefeuille du FEM dans le pays ; projets regroupés dans une région donnée du pays.

Nous avons mis l'accent sur un examen approfondi de tous les projets nationaux, c'est-à-dire exécutés dans le pays, mais aussi sur un échantillon de projets régionaux, surtout pour nous permettre d'évaluer le domaine d'intervention « eaux internationales ». Le tableau 1.1 récapitule le nombre de projets couverts par chaque EPP.

1.2 Facteurs limitatifs et obstacles à surmonter

La réalisation des EPP est limitée par plusieurs facteurs. En effet, il est à noter que les projets du FEM ne s'organisent pas autour d'un programme national assorti d'objectifs, d'indicateurs et de cibles pour mesurer les résultats attendus. Pour évaluer les activités du FEM dans un pays, il faut donc souvent adapter quelque peu les dispositifs existants et pouvoir ainsi porter un jugement sur le bien-fondé de résultats regroupés au niveau d'un portefeuille diversifié de projets. De même, il est difficile d'isoler les résultats directement attribua-

Tableau 1.1

Projets couverts par chaque EPP

Pays	Financement du FEM (USD M) ^a	Nombre de projets évalués			Projets achevés (1991–Déc. 2007)
		Projets nationaux de moyenne et grande envergure	Activités habilitantes	Projets régionaux/mondiaux	
Bénin	21	13	9	5 sur 15	6
Madagascar	35	3	7	8 sur 13	9
Afrique du Sud	82	26	6	5 sur 25	14

NB : Tous les projets nationaux de moyenne et de grande envergure et toutes les activités habilitantes en cours ont été évalués ; un échantillon de projets régionaux/mondiaux a aussi été évalué.

a. Le financement du FEM s'entend des projets de moyenne et grande envergure exécutés au niveau national entre 1991 et février 2008.

bles au FEM, car l'aide accordée dans un domaine donné ne correspond qu'à une contribution parmi tant d'autres et est fournie dans le cadre de partenariats rassemblant de multiples institutions. Nous n'avons donc pas cherché à attribuer directement au FEM l'impact de certaines activités sur le développement ou même sur l'environnement, mais à examiner la contribution du Fonds aux résultats pris dans leur ensemble.

L'évaluation des résultats est axée sur les effets et les impacts plutôt que sur les produits. Les sources d'information utilisables à cette fin sont toutefois limitées. L'évaluation des impacts des initiatives financées par le FEM n'est pas un processus simple (c'est en fait un exercice toujours complexe qu'il s'agit d'un projet de protection de l'environnement ou d'un autre). L'absence de données sur les impacts des projets tient aussi au délai imparti à l'exercice d'évaluation, celui-ci étant souvent réalisé avant même qu'il soit possible de mesurer ces impacts. De même, ces EPP se limitant pour beaucoup à des sources secondaires, il n'a pas été possible de rassembler des données primaires pour

compléter les rapports de projet ou mettre en évidence les impacts des activités, même si la visite des sites retenus a permis d'en vérifier les effets. Les bases de données tenues par le secrétariat du FEM, les Entités d'exécution et les pays hôtes sont divergentes, incomplètes et disparates. Ainsi, les dates de démarrage et d'achèvement des projets, et le libellé des objectifs varient d'un document à l'autre et parfois même à l'intérieur d'un même document ou entre ces différents supports et les données du FEM.

Enfin, il est à noter que les équipes d'évaluation ont constaté que les parties prenantes aux EPP se sont beaucoup intéressées à l'exercice et y ont participé activement dans leurs pays respectifs.

Notes

1. Un quatrième examen a été entrepris au Cameroun, mais n'a pas pu être achevé à temps pour l'établissement du présent document.
2. Il s'agit de celles figurant dans le cadre de référence type préparé en 2006 pour les EPP (www.thegef.org/gefevaluation.aspx).

2. Conclusions

Nos conclusions s'appuient sur les EPP réalisés en 2007 et 2008 en Afrique du Sud, au Bénin et à Madagascar. Ces pays n'ont toutefois pas été sélectionnés parce qu'ils étaient représentatifs de la région subsaharienne, une zone vaste et contrastée. Nos constatations ne sont donc pas généralisables à l'ensemble de la région, même si, par plusieurs aspects, elles peuvent s'appliquer à des pays présentant des caractéristiques similaires. Ainsi, on peut considérer que l'aide du FEM au Bénin – essentiellement sous forme d'activités habilitantes et de quelques projets sur la biodiversité – est représentative de l'appui du Fonds aux pays les moins avancés (PMA) et à l'Afrique de l'Ouest. Le cas de Madagascar est caractéristique des pays bénéficiaires d'une aide importante du FEM, surtout axée sur la biodiversité, où la dégradation de l'environnement est importante. Bien que presque unique sur le continent, le cas de l'Afrique du Sud est mondialement représentatif des pays émergents à revenu intermédiaire qui restent bénéficiaires d'une aide relativement importante du FEM.

Nous considérons donc que les grandes conclusions présentées ci-après dressent un tableau suffisamment représentatif (compte tenu des différences existant entre ces pays au plan des aspects socioéconomiques et environnementaux, des priorités et du niveau de l'aide du FEM). Elles s'organisent autour de trois dimensions des EPP : impact de la contribution du FEM, pertinence de

l'aide fournie et efficacité par rapport à son coût. Le présent chapitre comporte aussi un examen de l'aide du FEM à ces trois pays sous l'angle du Dispositif d'allocation des ressources (DAR).

2.1 Résultats

Les résultats de l'action du FEM ont été évalués du point de vue de 1) leur impact sur l'état environnemental de la planète, 2) leur effet d'entraînement et leur transposabilité, et 3) leur viabilité à long terme.

Conclusion 1 : Dans le domaine d'intervention « diversité biologique », le FEM a permis aux trois pays d'obtenir des effets positifs importants sur l'environnement, comme le montrent les rapports au niveau des projets.

Bien que les mécanismes de suivi-évaluation se prêtent mal au regroupement des données entre pays ou domaines d'intervention, les rapports de certains projets montrent que l'état environnemental a évolué, surtout dans le domaine de la diversité biologique¹. Plusieurs mentionnent une amélioration des indicateurs de la biodiversité : augmentation des populations (ou ralentissement de leur recul) ou régénération des écosystèmes. Plusieurs projets se sont traduits par une expansion des aires placées sous un régime de protection. La plupart ont permis de renforcer le statut et l'efficacité de la gestion de ces périmètres (ou de transposer les acquis à l'extérieur du site des

projets). Certaines des zones de préservation de la biodiversité dans lesquelles le FEM intervient comptent parmi les plus importantes au monde. Il s'agit par exemple de l'empire floral du Cap et du Succulent Karoo en Afrique du Sud, des zones forestières uniques de Madagascar, et des parcs nationaux « W » et de la Pendjari au Bénin. L'investissement du FEM dans la biodiversité offre un bon rendement, mais la pérennisation des acquis comporte de nombreux risques, comme on le verra plus bas.

Conclusion 2 : S'agissant des retombées bénéfiques sur l'environnement, le bilan est inégal dans les autres domaines d'intervention; la dégradation des sols et l'adaptation aux changements climatiques se révélant les parents pauvres de l'action du FEM.

En Afrique du Sud, au Bénin et à Madagascar, le FEM a principalement axé son aide sur la biodiversité, intervenant nettement moins dans les domaines des changements climatiques, des eaux internationales, de la dégradation des sols et des polluants organiques persistants. Les résultats dans ces domaines sont donc modestes, comparés à ceux obtenus au plan de la biodiversité.

Dans le domaine d'intervention « eaux internationales », le FEM a adopté une approche régionale qui a permis d'atténuer les menaces pesant sur les populations de poissons. En Afrique du Sud, par exemple, la contribution du Fonds aux projets sur les eaux internationales a renforcé la volonté du pays de coopérer au plan régional et mondial pour réduire la surexploitation des stocks de poissons et faire reculer la pollution côtière d'origine terrestre dans la région. L'action du FEM a également contribué à l'adoption d'outils de coordination de la gestion régionale et internationale des ressources marines (par exemple, la Commission du grand écosystème marin du courant de Benguela représente les intérêts de l'Angola, de la Namibie et de

l'Afrique du Sud) et à la signature de la Convention sur les eaux de ballast de l'Organisation maritime internationale. À Madagascar, le FEM a appuyé la mise en place de plans et d'infrastructures visant à réduire les rejets d'hydrocarbures dans les principaux ports du pays. Ce projet est aujourd'hui complété d'un investissement dans l'amélioration du transport maritime international. Le Bénin a été le site de trois projets de grande envergure sur les eaux internationales. Mobilisant les énergies des pays de la région pour qu'ils travaillent de concert à l'adoption de mécanismes efficaces de consultation, de coordination et de suivi, le premier projet a conduit à la mise en place d'un schéma d'organisation qui joue un rôle moteur à tous les niveaux. Ce projet a également eu un impact positif sur les politiques et les stratégies des pays concernés, comme en témoigne l'élaboration de plans nationaux de gestion intégrée du littoral. La contribution du FEM à la protection des écosystèmes dulcicoles ayant été limitée, les résultats restent peu nombreux dans ce domaine.

Dans le domaine d'intervention « changements climatiques », la plupart des résultats obtenus touchent au renforcement des capacités, l'impact sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) restant limité. Ces trois pays, surtout l'Afrique du Sud et le Bénin, sont les seuls à bénéficier de l'aide du FEM dans ce domaine d'intervention. En Afrique du Sud, l'aide du FEM, qui était essentiellement consacrée aux énergies renouvelables (le solaire et l'éolien), visait à créer des conditions plus propices, notamment par l'adoption des politiques et du cadre réglementaire nécessaires, mais la situation est toujours jugée précaire². Au Bénin, seul un projet de grande envergure – le projet villageois de piégeage du CO₂ (GEF ID 389) – a été exécuté dans ce domaine d'intervention. L'adoption et l'exécution de plans d'aménagement forestier de proximité a permis d'obtenir des résultats impressionnants, et ces activités se poursuivent

encore aujourd'hui, 10 ans après l'achèvement du projet. À Madagascar, un seul projet a été mené à terme dans ce domaine d'intervention. Il s'agit du plan d'action national d'adaptation au changement climatique, qui a aidé les pouvoirs publics à classer les secteurs d'investissement par ordre de priorité. L'adaptation au changement climatique, une priorité pour les trois pays, est manifestement l'une des lacunes de l'aide que le FEM leur accorde.

Dans le domaine d'intervention « polluants organiques persistants », l'appui du FEM a aidé le Bénin à finaliser son plan national de mise en œuvre et aide Madagascar et l'Afrique du Sud à préparer les leurs. Ces plans et les inventaires de POP qu'ils présentent contribueront au recensement des polluants organiques persistants sur tout le continent dans le cadre du programme d'élimination des stocks périmés (GEF ID 1348). Aucun résultat concret n'a encore été signalé dans ce domaine d'intervention.

Aucun projet national n'a encore été approuvé dans le domaine d'intervention « dégradation des sols » pour ces trois pays. Cette absence de projet dans un secteur aussi important pour l'environnement de ces pays met en lumière une autre faille importante de l'aide du FEM. Quelques projets régionaux permettront de venir à l'appui de ce domaine d'intervention. Deux projets sont aussi en préparation à Madagascar dans le cadre de TerrAfrica, une initiative régionale pour la gestion durable des sols. L'investissement prévu n'est toutefois pas à la mesure de l'importance du problème.

Les portefeuilles nationaux sur la biodiversité n'exploitent pas les synergies avec les autres domaines d'intervention, l'impact des actions menées n'est pas optimal. La dégradation des sols et l'adaptation au changement climatique, en particulier, sont deux questions qui auraient pu être intégrées aux portefeuilles.

Conclusion 3 : Sous l'effet de l'aide du FEM, le renforcement des capacités, la sensibilisation de l'opinion et la création d'un environnement porteur ont enregistré quelques progrès.

La contribution du FEM au renforcement des capacités institutionnelles s'est traduite par des résultats non négligeables. Par exemple, le Centre national de gestion des réserves de faune, au Bénin, et le National Biodiversity Institute, en Afrique du Sud, sont aujourd'hui considérés comme des établissements de classe internationale. Le FEM a aussi contribué à l'élaboration de toute une série de politiques et de stratégies environnementales, pour la gestion des ressources naturelles notamment, même si leur adoption et leur mise en application continuent à poser problème. Le renforcement des capacités est l'un des principaux volets des investissements du FEM dans le Programme environnemental de Madagascar. Ces investissements ont toutefois conduit à la création de nombreuses institutions, qui sont depuis devenues tributaires des financements des bailleurs de fonds.

Les activités habilitantes financées par le FEM (plans nationaux d'action stratégique pour la préservation de la biodiversité, programmes nationaux de sensibilisation et d'adaptation au changement climatique et plans nationaux de mise en œuvre) ont directement contribué à l'élaboration des politiques publiques dans les trois pays concernés. Ces pays n'ont toutefois pas encore mené à bien leurs autoévaluations nationales des capacités à renforcer, des outils qui pourraient faciliter la prise de décisions d'investissement plus stratégiques en matière de renforcement des capacités. Presque tous les descriptifs de projets examinés faisaient du manque de capacités l'une des principales faiblesses de ces pays. Le FEM n'en a toutefois pas pour autant fourni une aide plus stratégique s'articulant sur les besoins nationaux plutôt que ceux des interventions ponctuelles.

Conclusion 4 : En dépit de certains exemples d'effets catalyseurs et de transposition des projets, l'incertitude demeure quant à la viabilité à long terme des effets positifs sur l'environnement mondial obtenus à ce jour.

Le FEM a joué un rôle moteur de plusieurs façons. En Afrique du Sud, il a fourni l'aide initiale nécessaire à l'émergence des idées, mobilisant ensuite le soutien financier et politique des pouvoirs publics et des autres acteurs compétents. Plus précisément, il a été le catalyseur des lois sur la gestion nationale de la biodiversité et des aires protégées. Plusieurs modes d'intervention et concepts (approches régionales, plans systématiques de préservation de la biodiversité, planification et système de gestion des aires protégées, et internalisation systématique de la biodiversité) ont également été transposés au sein et à l'extérieur du portefeuille du FEM en Afrique du Sud. Dans le domaine d'intervention « eaux internationales », l'aide fournie par le FEM à l'appui du grand écosystème marin du courant de Benguela a contribué à l'harmonisation des politiques et des dispositifs de gestion dans toute la région, permettant, par exemple, l'application d'une approche écosystémique à la gestion des ressources halieutiques. Enfin, la compagnie d'électricité Eskom en Afrique du Sud, s'appuie sur le projet de chauffe-eau solaires du FEM pour monter un vaste programme d'installation d'un million de chauffe-eau dans tous le pays (GEF ID 805). Au Bénin, le FEM et ses partenaires sont souvent parvenus à tirer parti des acquis, influençant même les actions d'autres partenaires de la communauté du développement pour contribuer à la réalisation d'objectifs environnementaux à l'échelle mondiale. Le FEM joue également un rôle moteur dans l'élaboration des politiques publiques, des stratégies et des modes de gestion. Il contribue, dans le cadre des activités qu'il finance, à orienter la réflexion et à exploiter des données d'expérience pour en tirer des enseignements. Les approches qui ont

vu le jour grâce aux financements du FEM – gestion participative et durable des aires protégées, par exemple – sont, dans certains cas, largement appliquées et, à l'instar de l'aire protégée d'Anjozorobe, à Madagascar, sont en train d'être transposées à plus grande échelle (GEF ID 3687).

Ces acquis sont toutefois menacés du fait de leur viabilité financière, institutionnelle et économique insuffisante. En outre, l'état de dégradation de l'environnement au Bénin, à Madagascar et en Afrique du Sud complique la promotion du développement durable. L'obtention de résultats et leur pérennisation sont directement liées à l'éradication de la pauvreté, et les avancées au plan de l'environnement sont étroitement liées au développement économique et social d'une façon qui pose des problèmes précis devant être pris en compte dans l'aide du FEM, sous toutes ses formes. Les idées ont commencé à évoluer sur ce plan. Ainsi, en Afrique du Sud, l'aide du FEM est moins axé sur les aires protégées, privilégiant désormais des interventions au niveau des paysages, comme en témoignent deux projets récemment approuvés sur les écosystèmes des prairies et de la côte sauvage (GEF ID 2613 et 1056). Cela étant, les effets positifs sur l'environnement pour les populations locales ne sont pas toujours définis. À Madagascar, malgré les financements des bailleurs de fonds à l'appui du Programme environnemental (plus de 400 millions de dollars sur 17 ans, dont 35 millions de dollars par le FEM), la viabilité institutionnelle et financière demeure un grand point faible à la fin de la troisième phase de ce programme. Le pays s'emploie aujourd'hui à résoudre le problème de la viabilité financière par la constitution d'un fonds fiduciaire pour la préservation de la biodiversité.

Plusieurs pratiques contribuent à la viabilité des opérations au niveau local. Au Bénin, par exemple, le récent EPP a montré que les initiatives et activités de cogestion donnent de bons résultats et paraissent

susceptibles d'être transposées ailleurs. Le Centre national de gestion des réserves de faune dans ce pays fournit un modèle qui a incité plusieurs États voisins, dont le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Sénégal, a réitéré l'expérience.

Comme on l'a vu plus haut, le FEM a investi des ressources importantes dans le renforcement des capacités à tous les niveaux, mais la viabilité à long terme de cette action demeure incertaine. Dans les pays tributaires d'une allocation collective, le DAR semble avoir pour effet de fragiliser encore davantage cette viabilité. En effet, le FEM a prêté son concours à l'élaboration de plans (en finançant des activités habilitantes, par exemple), dont l'exécution paraît aujourd'hui compromise faute de ressources.

Au Bénin et à Madagascar, le budget de l'État ne fait pas une place suffisante à l'environnement, bien que la population dépende largement des ressources naturelles. Les investissements nationaux restant limités, les financements des bailleurs de fonds, dont ceux du FEM, seront nécessaires à moyen et à long terme pour préserver des ressources environnementales à caractère mondial.

2.2 Pertinence

Conclusion 5 : L'aide du FEM correspondait bien aux priorités nationales en matière d'environnement et de développement durable, et qu'elle était conforme aux dispositifs internationaux et régionaux.

L'appui du FEM, notamment au moyen des activités habilitantes, a aidé les pays dont les portefeuilles ont été examinés à définir leurs priorités environnementales. Il a également contribué à l'élaboration et à l'application de politiques et stratégies nationales de protection de l'environnement. À Madagascar par exemple, l'aide du FEM a permis aux autorités d'élaborer des stratégies nationales concernant l'adaptation au changement climatique et les polluants organiques per-

sistants, et d'identifier les investissements prioritaires. Autant qu'il est possible d'en juger, l'aide du FEM correspondait aux priorités nationales de développement durable, surtout lorsque l'environnement était un élément essentiel ou faisait partie intégrante de ces priorités³. Au Bénin, la création et le renforcement des structures locales cogérant le patrimoine naturel et les avantages qu'il procure ont été jugé satisfaisants. Madagascar s'efforce également de mieux faire comprendre l'importance de la préservation de la biodiversité à l'échelle des populations et des collectivités locales, et a mis en place avec succès un modèle de gestion dans le couloir forestier d'Anjozorobe.

En Afrique du Sud, les projets sur la biodiversité sont dans le droit fil du Plan d'application de la stratégie nationale de préservation de la biodiversité dont ils concourent à la mise en œuvre. Certains de ces projets ont créé des emplois et se sont attaqués à la pauvreté locale pour mieux concilier préservation de la biodiversité et développement. Toutefois, le bien-fondé et les retombées positives au plan socioéconomique, l'utilisation durable des ressources et l'intégration de ces dimensions à d'autres domaines d'intervention du FEM demeurent autant de défis pour ces projets et la mise en œuvre du Plan d'application de la stratégie nationale de préservation de la biodiversité. De même, dans le domaine d'intervention « changements climatiques », la priorité accordée aux mesures d'atténuation et aux énergies renouvelables au détriment des mesures d'adaptation et de la maîtrise de l'énergie, respectivement, ne correspond pas explicitement aux besoins, défis et choix mis en évidence dans les politiques et stratégies publiques.

L'action du FEM a eu une incidence positive sur les programmes d'intervention internationaux et régionaux, ce qui est particulièrement visible dans le domaine d'intervention « eaux internationales » où chacun des pays a travaillé sur un état des

lieux transnational et un plan d'action stratégique. En Afrique du Sud et à Madagascar, le Fonds a appuyé la mise en place de plans et d'infrastructures qui ont contribué à réduire les risques de pollution par les hydrocarbures et de navigation liés au transport maritime international. Cette contribution a beaucoup aidé l'Afrique du Sud à faire face aux menaces les plus graves pour le milieu marin – impacts de la pêche et gestion des ressources halieutiques, pollution, extraction minière, impact de l'aménagement du littoral et modification du climat. Le FEM a également aidé l'Afrique du Sud à renforcer ses partenariats avec ses voisins en vue de la gestion des ressources marines transnationales.

La contribution du FEM pour les activités habilitantes est extrêmement importante dans les trois pays, celles-ci ayant permis de rassembler les données témoins et de dresser les bilans techniques et contextuels utilisés pour élaborer et mettre en œuvre des politiques et des stratégies depuis 1992.

Conclusion 6 : L'appropriation des projets du FEM par les pays varie d'un domaine d'intervention à l'autre, mais, globalement, elle gagnerait à être plus forte.

L'appropriation des projets par les pays peut se mesurer de différentes façons, la plus simple étant de déterminer qui est à l'origine du projet. Les trois EPP montrent que la plupart des projets ont été conçus, préparés et inspirés par des acteurs nationaux.

L'appropriation peut également se mesurer par l'aptitude des Organismes d'exécution nationaux à gérer les projets et en piloter la mise en œuvre. Elle varie d'un pays à l'autre. En Afrique du Sud, cette capacité était faible, mais la situation a changé, surtout en ce qui concerne les institutions chargées de projets sur la biodiversité et les eaux internationales. En revanche, le Bénin et Madagascar

connaissent de sérieux problèmes de capacité tant au niveau individuel qu'au niveau institutionnel ; cette situation qui est caractéristique des PMA affecte l'aptitude de ces pays à mettre en œuvre et s'approprier les projets du FEM. Qui plus est, l'adhésion des autorités malgaches aux projets du Fonds s'est dégradée sous l'effet de la propension des Entités d'exécution du FEM et des bailleurs de fonds à créer de nouvelles institutions à vocation environnementale dont les compétences recourent ou chevauchent celles du ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts et du Tourisme.

Un troisième moyen de mesurer l'appropriation des projets du FEM par les pays est le niveau de prise en compte des questions écologiques d'intérêt mondial dans les budgets de l'environnement. Ici encore, la situation diffère d'un pays à l'autre. Le Gouvernement sud-africain a consacré des crédits budgétaires importants au cofinancement des opérations du FEM. En revanche, au Bénin et à Madagascar, la part des ressources publiques affectée aux questions environnementales est très modeste, malgré l'importance du capital écologique pour le développement national, la réduction de la pauvreté, et le patrimoine environnemental de la planète. Par ailleurs, ces deux pays restent largement tributaires de l'aide extérieure au développement pour soutenir les projets environnementaux ; cette dépendance ne favorise pas l'appropriation, les ressources ainsi mobilisées devant répondre aux priorités fixées par les bailleurs de fonds.

Conclusion 7 : L'appui du FEM correspond bien à son mandat, en particulier dans les domaines d'intervention «diversité biologique» et «eaux internationales», mais les effets positifs auraient été globalement plus importants si l'on avait davantage pris en compte les synergies entre les domaines d'intervention et entre les activités sectorielles.

Il ressort clairement de ce qui précède que l'aide du FEM a ciblé les zones abritant une biodiversité

d'importance mondiale et les grands écosystèmes marins ; le FEM a également financé quelques projets sur les écosystèmes dulcicoles. En ce qui concerne le domaine d'intervention « changements climatiques », le Fonds a été sensiblement moins présent, et les effets positifs sur l'environnement mondial n'ont pas été optimisés, surtout en Afrique du Sud. Malgré la réalisation de projets s'inscrivant dans le droit fil du mandat du Fonds (éolien, solaire et transports), aucun projet visant à une meilleure maîtrise de l'énergie n'a jusqu'ici été entrepris. Une opération dans ce sens est prévue pour la deuxième moitié du DAR.

Les objectifs concernant la diversité biologique, la dégradation des sols, les eaux internationales, les changements climatiques et les polluants organiques persistants étant interdépendants ou intimement liés, l'obligation de se conformer aux stratégies à travers un seul guichet de financement n'a pas permis de tirer parti de possibilités de renforcement des effets positifs sur l'environnement mondial et local (et donc sur le développement durable) dans les trois pays. Cela est particulièrement évident au regard des projets préparés et mis en œuvre pendant les premières phases du FEM. À titre d'exemple, les évaluations antérieures et la dernière EPP de Madagascar montrent qu'ici, les financements du FEM et des bailleurs de fonds dans le secteur de l'environnement ont généralement porté sur les aires protégées. Les occasions n'ont pas été saisies pour s'attaquer aux pressions responsables de la dégradation des sols (notamment le déboisement) dans le but de concilier développement rural et préservation de la biodiversité ; les menaces à l'extérieur des aires protégées n'ont donc pas été suffisamment prises en compte. Des lacunes similaires ont été identifiées en Afrique du Sud. Cette situation nous amène à la conclusion que les stratégies élaborées pour la préservation de la biodiversité, la lutte contre la

dégradation des sols, la protection des ressources en eau et l'adaptation au changement climatique donneraient de bien meilleurs résultats si elles étaient conçues dans l'optique d'une gestion intégrée du patrimoine naturel, fondée sur une approche-programme ou une approche par secteur à plus long terme.

À cet égard, il convient de souligner qu'une approche par domaine d'intervention peut aller à l'encontre d'une gouvernance concertée. À titre d'exemple, il est possible, dans une telle approche, que le secteur agricole ne se voit pas directement responsable des résultats en matière de préservation de la biodiversité, surtout si la stratégie ou le projet du FEM ne précise pas clairement les résultats attendus des interventions dans ce secteur. Même si le cloisonnement des approches peut être un problème systémique relevant de l'interprétation qui est faite de la mission des différents ministères, il est possible d'utiliser les projets du FEM pour promouvoir et améliorer la gestion intégrée des ressources naturelles, de manière à coupler et intégrer plus efficacement les capacités institutionnelles et avoir ainsi un impact positif plus important sur le développement durable et l'environnement mondial.

2.3 Efficacité par rapport au coût

L'efficacité du portefeuille du FEM est mesurée en termes de temps, d'énergie et de ressources financières consacrés à la préparation et à l'exécution des projets du Fonds. Mesurer l'efficacité, c'est examiner les rôles et les responsabilités des intervenants, évaluer le travail de coordination, les enseignements tirés et les synergies possibles entre les différents acteurs et les projets du FEM, ainsi que les principaux défis qu'il faut relever afin d'assurer le fonctionnement global de l'institution, dont la communication, l'information sur les projets, et le mécanisme des point focaux.

Conclusion 8 : Les mécanismes de l'agent de liaison ont été jugés faibles notamment en ce qui concerne l'assistance stratégique, la promotion de la coordination, le suivi et l'évaluation, le partage des connaissances et la dissémination de l'information ainsi que les synergies.

Les points focaux n'étant pas bien préparés et/ou n'ayant pas la capacité nécessaire pour accomplir leur mission, le mécanisme de point focal du FEM ne fonctionne pas comme il se doit. Au Bénin, par exemple, l'absence de structure nationale de coordination opérationnelle et de points focaux techniques depuis 2005 a fait perdre plusieurs occasions de coordonner les actions du FEM et de les mettre en œuvre suivant une approche plurisectorielle. À Madagascar, le point focal change périodiquement.

Le point focal doit pouvoir jouer un rôle plus efficace dans l'orientation stratégique. En Afrique du Sud, bien que le Conseil des ministres ait approuvé une stratégie de travail avec le FEM pour 2001-2003, en précisant clairement les questions à aborder et leur couplage avec les conventions mondiales correspondantes, cet outil n'a pas été assorti d'un programme et d'un cadre de priorités approuvés. L'efficacité du point focal s'en est trouvée diminuée.

Les différents acteurs estiment que les fonctions et attributions des Entités d'exécution et des points focaux du FEM aux plans politique, opérationnel et technique ne sont pas claires, et la coordination est insuffisante. Dans bien des cas, la coordination est fondée sur les relations personnelles plutôt que sur des mécanismes institutionnels. Les points focaux techniques ne disposant pas de moyens suffisants, ils ne peuvent fournir un réel appui stratégique et opérationnel. Il est crucial de renforcer et de réactiver le rôle stratégique et de coordination qui incombe aux points focaux et aux comités nationaux, et par extension, de renforcer l'appropriation et le pilotage des projets du FEM par les pays.

Le mécanisme de point focal pourrait jouer un rôle plus efficace dans la diffusion de l'information et la coordination des processus d'assimilation et de partage des acquis entre les partenaires nationaux du FEM. L'Afrique du Sud n'a pas saisi les occasions de partage de l'information et de transfert des connaissances qui auraient pu améliorer les synergies. La raison en est que le point focal n'est pas associé de façon régulière à l'établissement des rapports (au niveau des projets par exemple). Cette situation, qui empêche les points focaux de jouer le rôle qui leur incombe dans le transfert des acquis et la gestion des savoirs, est particulièrement évidente dans les cas de Madagascar et du Bénin.

De façon plus générale, le FEM dispose de multiples possibilités d'améliorer la diffusion et la mise en commun de l'information, ainsi que l'assimilation des enseignements tirés de ses projets. Au Bénin, nous avons constaté par exemple, que dans un projet de grande envergure, on a eu recours à toute une série de mécanismes pour assurer une large diffusion des résultats et de l'information aux parties prenantes et aux acteurs locaux et nationaux. Les ateliers sous-régionaux du Programme d'aide aux points focaux nationaux du FEM pourraient également être un outil de diffusion de l'information. Globalement, il y a transfert du savoir (pendant l'élaboration des projets par exemple), mais ce savoir n'atteint pas nécessairement les autres acteurs impliqués, notamment les points focaux.

Conclusion 9 : Les trois pays africains confirment les conclusions de l'Évaluation conjointe du cycle des activités et des modes d'intervention du FEM : Aux yeux des acteurs du FEM, le cycle d'élaboration des projets est un processus complexe, trop long et peu clair. Les améliorations récemment apportées au cycle de projet ne sont pas encore «visibles» au niveau des pays.

Ce sentiment résulte principalement du mécanisme qui était encore en vigueur jusqu'à une date

récente. En effet, rares sont les acteurs (en dehors des points focaux) qui ont déjà expérimenté – ou mieux, assimilé – le nouveau cycle, plus court et plus simple. Il faut cependant reconnaître que l'évolution fréquente des exigences du Fonds à l'occasion de chaque nouveau cycle de projet (dans certains cas par exemple, il a fallu préparer plusieurs versions des fiches d'identité de projets [FIP] pour donner suite aux demandes du Secrétariat du FEM) s'est traduite par des préjugés négatifs sur le nouveau cycle des activités et a nourri un sentiment de découragement à tous les niveaux, notamment parmi les concepteurs de projets.

Les lacunes les plus souvent citées au sujet de l'ancien cycle des projets sont le manque d'informations sur le cycle en lui-même, sur ses modalités et sur les raisons des retards accusés dans l'approbation ou le lancement des projets. Par rapport à ce dernier aspect, il convient de souligner, à titre indicatif, qu'il fallait compter 2,7 ans au Bénin et presque 4 ans en Afrique du Sud entre l'entrée des projets de grande envergure dans le portefeuille des projets en instance et leur lancement effectif. Le défi pour le FEM consiste maintenant à démontrer que le nouveau cycle des projets qui a été adopté récemment ne présentera pas les mêmes lacunes.

Il ressort des trois EPP que les pays concernés n'ont pas toutes les capacités nécessaires pour préparer et proposer des projets au Fonds. Ce manque de capacités a entravé par le passé l'accès des pays africains aux ressources du FEM et continue de le faire. De façon générale, les pays sont capables de déterminer les priorités en vue d'un financement du FEM (en identifiant les problèmes ou les questions relevant de la compétence du Fonds) mais ne peuvent pas produire les documents spécifiques exigés par l'appareil du FEM. Il est difficile de déterminer si ces documents sont source de valeur ajoutée par rapport à la conception et à la

réussite des projets. Par exemple, le fait de reprendre plusieurs fois la FIP apporte-t-il une valeur ajoutée, ou alors, s'agit-il tout simplement de satisfaire les critères établis par le Conseil du FEM et la direction ? Qui plus est, les acteurs du FEM estiment que l'obligation de respecter des conditions à trois niveaux d'examen différents (national, Entité d'exécution du FEM, et Conseil/Secrétariat du FEM) augmente considérablement les coûts de transaction mais apporte peu de valeur ajoutée au processus et aux résultats. En revanche, les autorités et d'autres acteurs nationaux reconnaissent que tout en répondant aux critères établis par l'institution, les Entités d'exécution du FEM apportent une valeur ajoutée à la préparation des projets. Cette valeur est accrue lorsque l'Entité d'exécution du FEM mène des opérations dans le pays.

Selon les acteurs du FEM, les longs retards enregistrés dans le processus contribuent à réduire l'intérêt né durant la conception des projets, ce qui influe sur l'aptitude des pays à les piloter activement. Par le passé, presque tous les projets du FEM à l'échelle des pays ont été exécutés par la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le développement. La Banque africaine de développement, le Fonds international de développement agricole, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture n'ont pas de portefeuilles de projets du FEM dans les trois pays ; ces pays n'ont donc pas pu tirer parti des modalités que d'autres Entités d'exécution appliquent au cycle de projet.

2.4 Questions émergentes concernant le DAR

Le Bureau de l'évaluation menant actuellement l'examen à mi-parcours du Dispositif d'allocation des ressources, aucune conclusion ou recommandation à ce sujet n'est présenté ici. Toutefois, il

est manifeste que le DAR pose des problèmes à bon nombre des partenaires du FEM interrogés. Un bref récapitulatif des problèmes qui se dessinent dans la mise en œuvre du DAR est présenté ci-dessous :

- En dehors des Entités d'exécution et des points focaux du FEM, très peu d'acteurs connaissent le DAR.
- La modicité des allocations peut entraîner le retrait d'un pays du FEM. Les petits bénéficiaires des financements de la Banque mondiale et du Fonds international de développement agricole sont particulièrement concernés, les coûts de transaction associés à la préparation des projets du FEM étant élevés.
- Étant donné que les allocations dans le domaine d'intervention « changements climatiques » sont fonction du volume des émissions de gaz à effet de serre, et que la plupart des pays africains en émettent peu, les ressources allouées à l'Afrique dans ce domaine sont très modestes. En revanche, si ces allocations étaient fonction de l'impact de l'exposition à la modification du climat, les pays africains recevraient des ressources plus importantes, reflétant leur grande vulnérabilité.
- Les récentes négociations relatives à l'élaboration des projets proposés dans le cadre du DAR et la création des FIP ont renforcé le sentiment que l'appropriation des projets du FEM par les pays a diminué. Il n'y a pas eu de communication claire et transparente avec les pays à ce sujet.
- Pour les pays relevant du régime de l'allocation collective (comme le Bénin dans les domaines d'intervention « diversité biologique » et

« changements climatiques », et Madagascar dans le domaine d'intervention « changements climatiques »), l'allocation du FEM ne permet pas de soutenir la mise en œuvre des stratégies et plans élaborés auparavant grâce à l'aide de l'institution. Il est également difficile de mobiliser des cofinancements dans ces pays.

- La clause selon laquelle les ressources du Programme de microfinancements doivent provenir des ressources allouées au titre du DAR est susceptible de compromettre la réalisation du principal objectif de ce programme, qui est de donner aux entités non gouvernementales et aux communautés locales la possibilité d'avoir accès à une source de financement indépendante des pouvoirs publics pour accompagner leurs projets.
- Les ressources affectées aux projets régionaux étant limitées et toutes les allocations intervenant au niveau national, le DAR pourrait avoir une incidence négative sur le portefeuille régional.

Notes

1. Dans chacun des pays dont le portefeuille a été examiné, la diversité biologique est le domaine d'intervention le plus important, drainant au moins les deux tiers de l'ensemble des financements du FEM. Ce constat vaut également pour le reste de l'Afrique subsaharienne.
2. Signalons toutefois que le déficit énergétique actuel et l'augmentation des prix de l'énergie en Afrique du Sud ouvrent de nouvelles possibilités dans ce domaine.
3. Tous les pays ne disposant pas d'une stratégie nationale de développement durable, il est souvent difficile de déterminer si l'aide du FEM correspond aux objectifs de développement durable.

3. Recommandations

Recommandation 1 : Le FEM doit davantage soutenir et renforcer la formule des approches plurisectorielles intégrées, au-delà des frontières nationales, pour optimiser les effets positifs de ses activités sur l'environnement mondial.

Les trois EPP ont montré que le FEM a laissé passer des occasions d'optimiser les effets de ses projets et de renforcer les synergies. Cette situation tient à l'absence, traditionnelle de synergies entre ses différents domaines d'intervention et avec les initiatives menées par d'autres bailleurs de fonds dans des secteurs, tels que le développement rural, l'agriculture et la réduction de la pauvreté. Cet effort de coordination et d'exploitation des synergies potentielles pourrait être particulièrement utile dans les cas de l'adaptation au changement climatique et de la lutte contre la dégradation des sols. Au premier rang des priorités régionales (continentales), ces deux domaines peuvent offrir des incitations locales à obtenir des effets positifs sur l'environnement mondial et à les pérenniser.

Le FEM doit élargir le champ de son action au-delà des frontières nationales. À cet égard, il est utile de prendre en compte l'expérience positive des projets sur les eaux internationales dans les pays examinés. Arrimer les projets du FEM aux stratégies des institutions régionales et sous-régionales, telles que le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique et

la Communauté du développement de l'Afrique australe permettra de pérenniser les acquis, les priorités de ces institutions ayant déjà été négociées et reconnues au plus haut niveau de chaque État dans la région. Le travail au niveau régional a permis d'acquérir une expérience considérable et de nombreuses institutions régionales ont mis en place des accords régionaux sur l'environnement.

De telles formules permettraient également de renforcer les capacités au niveau national, les pays dont les capacités sont limitées comme les PMA pouvant être soutenus au moyen de ces approches régionales.

Recommandation 2 : Le FEM doit mettre au point des modes de collaboration spécifiques et anticipatifs avec les pays d'Afrique, en particulier les pays les moins avancés dont la capacité à accéder aux financements du FEM et à en tirer partie est limitée.

La mise en œuvre de cette recommandation pourrait s'organiser autour des éléments suivants :

- Renforcer le mécanisme de point focal pour en faire un dispositif efficace, améliorer l'appropriation des actions par les pays, et contribuer à l'élaboration d'une méthode de coordination stratégique intégrée et efficace des financements dans le cadre de partenariats. Le FEM doit contribuer plus activement au fonctionne-

ment approprié et efficace du mécanisme des points focaux.

- Favoriser la création de partenariats pour accroître la mobilisation des ressources destinées à la mise en œuvre des conventions internationales en rapport avec le FEM, en particulier dans les PMA comme le Bénin et Madagascar.
- Favoriser l'intégration, la coordination et la concertation efficaces et stratégiques entre les acteurs de l'environnement au niveau national, notamment entre les points focaux pour les conventions mondiales.
- Reconnaître et tenir compte du fait que les pays n'ont pas les mêmes capacités ni le même niveau de développement économique pour gérer leur propre portefeuille, par exemple.
- Réduire les coûts de transaction supportés par les pays bénéficiaires – c'est-à-dire, proposer des méthodes adaptées à la situation des pays lorsque celles-ci sont conformes aux critères du FEM/ des Entités d'exécution.
- Évaluer l'efficacité du mécanisme actuel de point focal et examiner des solutions de remplacement mieux adaptées aux pays d'Afrique.

Annexe A. Principales conclusions et recommandations issues des trois EPP et présentées au Conseil du FEM

Conclusions			Recommandations
Résultats	Pertinence	Efficacité par rapport aux coûts	
Bénin			
<ul style="list-style-type: none"> L'appui du FEM a permis d'obtenir des effets positifs durables pour l'environnement mondial. Les modèles de cogestion villageoise mis en place dans le cadre des projets du FEM sont viables à long terme et peuvent être transposés ailleurs. 	<ul style="list-style-type: none"> L'aide du FEM correspond aux priorités du pays en matière de protection de l'environnement et de développement. Le Bénin est prêt à entreprendre la mise en œuvre effective des conventions internationales. 	<ul style="list-style-type: none"> Au Bénin, les parties prenantes aux projets du FEM ont trouvé que le cycle des projets était trop long et s'apparentait à une « boîte noire » opaque. Le Bénin manque de capacités d'élaboration de projets, ce qui a entravé et continue d'entraver l'accès du pays aux financements du FEM. Au Bénin, on a eu recours à toute une série de mécanismes pour assurer une large diffusion des résultats des projets de grande envergure inscrits au portefeuille du FEM et d'informations destinées aux parties prenantes et aux acteurs locaux et nationaux. Plusieurs possibilités de coordination et d'élaboration intersectorielle des interventions du FEM au Bénin ne sont pas pleinement exploitées. 	<ul style="list-style-type: none"> Le FEM doit jouer un rôle plus actif dans les PMA pour faciliter une coordination plus efficace et intégrée entre les différents acteurs. Accroître et renforcer les capacités techniques et de gestion des PMA à tous les niveaux. Le Bénin doit travailler en étroite collaboration avec le FEM et ses Entités d'exécution afin de nouer de nouveaux partenariats nationaux et internationaux pour mettre en œuvre les conventions internationales. Il est impératif de réactiver et de renforcer le rôle du point focal afin d'améliorer la coordination des idées de projet présentées et la planification stratégique au niveau du pays. Pour cogérer les ressources mobilisées avec l'appui du FEM, le Bénin doit continuer à utiliser les programmes sectoriels et les autres initiatives dont l'aptitude à appuyer efficacement les modèles participatifs est avérée.

Conclusions			Recommandations
Résultats	Pertinence	Efficacité par rapport aux coûts	
Madagascar			
<ul style="list-style-type: none"> • L'appui du FEM a permis d'obtenir des résultats appréciables dans le domaine de la préservation de la biodiversité. • Le FEM aide Madagascar à relever d'autres défis écologiques. • La faible viabilité financière, institutionnelle et socioéconomique compromet les résultats du portefeuille du FEM. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le portefeuille du FEM à Madagascar correspond bien aux priorités et stratégies nationales. L'appui de l'institution cadre bien avec l'objectif d'amélioration de l'environnement au niveau mondial, la priorité sur le terrain étant accordée à la biodiversité. • L'appropriation des projets par le pays et la capacité à susciter cette adhésion restent des défis majeurs pour les autorités malgaches et les bailleurs de fonds. 	<ul style="list-style-type: none"> • La complexité et l'inefficacité du cycle des activités du FEM sont des obstacles à l'élaboration des projets. • Les fonctions et attributions des parties prenantes aux projets sont floues et la coordination est insuffisante. • Le mécanisme de point focal du FEM dans le pays ne disposant pas de moyens suffisants, il ne peut être opérationnel. • En raison du manque de suivi et d'évaluation, la gestion du savoir et la prise en compte des enseignements tirés des projets ne sont pas systématiques. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le Conseil du FEM doit envisager de promouvoir la formule des fonds fiduciaires pour mieux inscrire l'amélioration de l'environnement mondial dans la durée. • Le Conseil doit améliorer l'intégration des formules de proximité dans les domaines d'intervention du FEM. • Le Conseil doit mettre en place un système/une stratégie pour améliorer la capacité à faire face aux problèmes écologiques à caractère mondial dans les PMA. • Les Agents d'exécutions du FEM doivent collaborer de façon plus étroite avec les autorités malgaches et les autres acteurs concernés pour que le pays s'identifie davantage aux actions menées. • Les Agents d'exécution du FEM doivent travailler avec les autorités malgaches et les autres acteurs concernés à l'élaboration de nouvelles approches sectorielles et de nouvelles approches-programme pour améliorer la viabilité du point de vue écologique.

Conclusions			Recommandations
Résultats	Pertinence	Efficacité par rapport aux coûts	
Afrique du Sud			
<ul style="list-style-type: none"> • L'appui du FEM a permis d'obtenir des résultats appréciables dans le domaine de la préservation de la biodiversité. • La contribution du FEM aux projets sur les eaux internationales a renforcé la volonté du pays de coopérer au plan régional et mondial pour réduire la surexploitation des stocks de poissons et faire reculer la pollution côtière d'origine terrestre dans la région. • Le portefeuille des projets en rapport avec les changements climatiques a eu des effets limités sur les émissions de gaz à effet de serre, mais on s'attend à ce qu'il y ait certains effets catalyseurs et d'entraînement. • Le bilan dans les autres domaines d'intervention est en demi-teinte. • La viabilité à long terme des effets positifs sur l'environnement à l'échelle mondiale et locale est incertaine. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'appui du FEM a répondu aux priorités nationales, notamment celles intéressant la biodiversité et la composante sud-africaine des projets sur les eaux internationales, mais de manière moins nette en ce qui concerne le changement climatique. • Le portefeuille des projets du FEM concorde globalement avec le cadre provisoire de développement durable de l'Afrique du Sud, ainsi qu'avec le cadre de priorités à moyen terme de l'institution pour ce pays, mais la répartition des opérations entre les différents domaines d'intervention suscite des interrogations. • L'appropriation des projets du FEM par les pays varie d'un domaine d'intervention à l'autre, mais, globalement, elle gagnerait à être plus forte. • L'appui du FEM à l'Afrique du Sud est conforme au mandat de l'institution, à ses principes, et aux objectifs visés dans chaque domaine d'intervention, avec des variations selon le domaine d'intervention considéré. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les parties concernées considèrent les procédures du FEM comme étant inutilement compliquées et inefficaces, ce qui a une incidence négative sur l'aptitude des pays à impulser les projets. • Le mécanisme de point focal aurait dû jouer un rôle plus efficace dans l'orientation stratégique et l'information, ainsi que dans la promotion du transfert du savoir et des synergies. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les stratégies et programmes du FEM doivent tenir compte des analyses et stratégies nationales et régionales intégrées pour la mise en œuvre des Conventions, s'y adapter et/ou soutenir leur élaboration, s'il y a lieu. • Améliorer la base utilisée pour assurer le suivi et l'évaluation des projets du FEM. • Des modalités de gestion plus souples des portefeuilles-pays doivent être mises en place pour renforcer l'adhésion des pays, le devoir de responsabilité, la pérennité des acquis, la pertinence et l'efficacité. • Les fonctions et attributions des Entités d'exécution du FEM doivent être précisées et communiquées aux intéressés.

Annexe B. Réponse de la direction

Nous avons pris bonne note du *Examen annuel de portefeuilles-pays du FEM 2008*, établi par le Bureau de l'évaluation du Fonds pour l'environnement mondial sur la base des examens des portefeuilles de trois pays d'Afrique : le Bénin, Madagascar et l'Afrique du Sud.

Nous accueillons avec satisfaction les principales conclusions de ce compte rendu, en particulier le fait que l'aide du Fonds a aidé à obtenir des effets positifs importants sur l'environnement mondial, notamment dans les domaines d'intervention « diversité biologique » et « eaux internationales ». Pour ce qui est du domaine d'intervention « changements climatiques », nous prenons acte des progrès enregistrés dans le renforcement des capacités locales de réduction des émissions de gaz à effet de serre et la mise en place de conditions favorables au développement des énergies solaire et éolienne. Au demeurant, le montant des ressources affectées au domaine d'intervention « changements climatiques » dans les trois pays étant limité, il n'est pas surprenant de constater que l'aide du Fonds a eu peu d'impacts visibles, mais cette situation ne doit pas être considérée comme étant représentative de tous les programmes consacrés aux changements climatiques. Nous nous félicitons également des résultats concernant l'amélioration des capacités, la sensibilisation du public et la mise en place d'un cadre d'intervention porteur dans les trois domaines d'intervention, et nous réjouissons de ce qu'il

existe des exemples d'effets d'entraînement et de transposition des acquis des projets financés par le FEM. Tout en partageant les craintes au sujet des risques pouvant compromettre la viabilité à long terme de certains effets positifs obtenus à ce jour, nous continuerons d'œuvrer pour minimiser ces risques lorsque nous examinons les projets présentés par les pays africains et les PMA en général.

Nous prenons bonne note des deux recommandations du compte rendu. La mise en œuvre de la recommandation 1 (renforcer la formule des approches plurisectorielles intégrées) en est déjà à un stade avancé, comme on peut le voir dans les deux derniers programmes de travail communiqués au Conseil du FEM. Cela étant, il sera nécessaire de suivre l'exécution de ces programmes intégrés et de ces approches régionales pour rechercher les éléments permettant d'affirmer que les impacts sont élevés et que les effets positifs sur l'environnement mondial ont été optimisés. Nous notons avec satisfaction que les pouvoirs publics et les acteurs nationaux reconnaissent la valeur ajoutée qu'apportent les Entités d'exécution du FEM à l'élaboration des projets dans les trois pays.

Nous prenons bonne note de ce que les améliorations apportées au cycle des projets du FEM et l'impact global des réformes approuvées par le Conseil ne sont pas encore ressentis au niveau local. Comme mesure concrète face à cette réalité, nous soutenons et travaillons déjà à la mise en œuvre de

la recommandation 2, qui consiste à prendre les devants pour mettre en place des modes de collaboration avec les pays d'Afrique, en particulier les PMA. À cet égard, nous envisageons notamment des approches plus flexibles, définies par les pays eux-mêmes. Le Programme d'aide aux points focaux nationaux du FEM apporte également un appui aux points focaux. En outre, nous organi-

sons des ateliers sous-régionaux et des réunions de groupes de pays qui permettent au Secrétariat et aux spécialistes des Entités d'exécution de fournir aux points focaux les dernières informations sur l'évolution du FEM et les procédures de l'institution. Ces instruments sont utiles pour la promotion des synergies et du transfert des savoirs entre les points focaux.

**Oficina de Evaluación
Fondo para el Medio Ambiente Mundial**

Informe anual de evaluación de la cartera de proyectos del FMAM en los países 2008

Octubre de 2008

*(Los principales hallazgos y las recomendaciones
formuladas en esta evaluación se presentaron al Consejo
del FMAM en abril de 2008.)*

Informe de evaluación n.º 44

© 2008 Oficina de Evaluación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Sitio web: www.gefeo.org
Correo electrónico: gefevaluation@thegef.org

Reservados todos los derechos.

Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas en la presente publicación son las de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Consejo del FMAM ni de los países representados por éste.

La Oficina de Evaluación del FMAM no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, colores, denominaciones y demás información de cualquier mapa incluido en la presente publicación no implican juicio alguno de parte del Fondo para el Medio Ambiente Mundial acerca de la condición jurídica de cualquier territorio ni la aprobación o aceptación de esas fronteras.

Derechos y autorizaciones

El material contenido en esta publicación está registrado como propiedad intelectual. Su reproducción o transmisión total o parcial sin la debida autorización puede constituir una violación de la legislación aplicable. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial alienta la difusión de sus publicaciones y, normalmente, autorizará su reproducción sin demora.

ISBN-10: 1-933992-15-8

ISBN-13: 978-1-933992-15-0

Créditos

Director de la Oficina de Evaluación del FMAM: Robert D. van den Berg

Jefe de proyecto: Claudio R. Volonté, oficial principal de evaluación, Oficina de Evaluación del FMAM

Edición y diseño: Nita Congress

Diseño de tapa: Jean Wegimont, Atelier2

Foto de tapa: Cronin-Paine familia (Sudáfrica), Lee A. Risby (Madagascar), Sandra Romboli (Benin)

Impresión: Graphic Communications

Informe de evaluación n.º 44

PUBLICACIÓN GRATUITA

Siglas	S-iv
Prólogo	S-v
Agradecimientos	S-vi
1. Introducción	S-1
1.1 Metodología.....	S-1
1.2 Limitaciones y desafíos	S-2
Notas	S-3
2. Conclusiones	S-4
2.1 Resultados	S-4
2.2 Relevancia.....	S-8
2.3 Eficiencia.....	S-11
2.4 Nuevas cuestiones relacionadas con el MAR	S-13
Notas	S-14
3. Recomendaciones	S-15
Anexos	
A. Principales conclusiones y recomendaciones formuladas al Consejo del FMAM sobre la base de las tres ECP	S-17
B. Respuesta de la administración.....	S-20
Cuadros	
1.1 Proyectos cubiertos en cada ECP	S-2

Siglas

COP Contaminantes orgánicos persistentes

ECP Evaluación de la cartera de proyectos en el país

FMAM Fondo para el Medio Ambiente Mundial

GEI Gases de efecto invernadero

MAR Marco de asignación de recursos

PMA País menos adelantado

El presente informe anual contiene una síntesis de una serie de evaluaciones de la cartera de proyectos en países de África al sur del Sahara, realizadas por la Oficina de Evaluación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). En estas evaluaciones se examina la totalidad del apoyo del FMAM a través de todos sus organismos y programas, utilizando al país como unidad de análisis.

La Oficina de Evaluación lleva a cabo las evaluaciones de la cartera de proyectos en los países en forma completa e independiente y, toda vez que es posible, en asociación con las oficinas de evaluación de otros organismos del FMAM, de gobiernos y de organizaciones no gubernamentales.

El informe anual se basa en una serie de evaluaciones de la cartera de proyectos en los países en las que se examina el apoyo del FMAM en África al sur del Sahara. Para esta evaluación, se seleccionaron tres países—Benin, Camerún, Madagascar y Sudáfrica—teniendo en cuenta varios criterios, que incluyeron su relación de larga data con el FMAM, su importancia como lugares críticos para la biodiversidad en el ámbito mundial, y el papel que ocupa el sector de medio ambiente en su respectivo programa de desarrollo sostenible. A su vez, son países representativos del grupo de los menos desarrollados en la región subsahariana. El informe anual proporciona información sobre tres esferas importantes: 1) la pertinencia del apoyo del FMAM con respecto a su mandato y las políticas y prioridades

nacionales en materia de desarrollo sostenible, 2) la eficiencia del apoyo del FMAM y 3) los resultados y la sostenibilidad del apoyo del FMAM. La evaluación de Camerún no fue finalizada a tiempo para ser incluida en este informe anual. La misma ha sido concluida desde entonces y los resultados y recomendaciones serán incluidos en el informe anual de cartera de países del próximo año.

La síntesis de las conclusiones derivadas de las evaluaciones de los tres países permitió establecer que el apoyo del FMAM ha contribuido positivamente al logro de resultados, especialmente en la esfera de actividad de la biodiversidad, mientras que la generación de beneficios ambientales de alcance mundial ha sido disímil en las otras esferas. En los tres casos, se identificaron importantes deficiencias en las esferas de degradación de la tierra y adaptación al cambio climático. Se observó que el apoyo del FMAM estaba en consonancia con los programas ambientales nacionales e internacionales. Los proyectos regionales han contribuido a catalizar la cooperación transfronteriza para abordar los desafíos ambientales comunes, principalmente en la esfera de las aguas internacionales. En lo que respecta al protagonismo nacional, empero, tanto los organismos del FMAM como los países disponen de oportunidades para introducir mejoras. Se observó que los mecanismos de coordinación eran deficientes, especialmente en las esferas de coordinación, seguimiento y evaluación y gestión de los conocimientos.

El Consejo del FMAM discutió el Informe anual de evaluación de la cartera de proyectos del FMAM en los el 22 de abril de 2008, y solicitó a la Secretaría que:

- Continúe fortaleciendo el concepto de integrar múltiples esferas de actividad, incluyendo temas como aguas internacionales, y particularmente la adaptación al cambio climático y degradación de suelos, para asegurar la maximización de los beneficios ambientales globales,
- Desarrolle más enfoques más específicos y flexibles con los países africanos, en particular con los menos desarrollados, que tienen una capacidad limitada para acceder e implementar proyectos del FMAM, y
- Promueva mayor apropiación de los proyectos por parte de los países mediante programas que apoyen a políticas integradas y de acuerdo con los procesos y las instituciones nacionales.

En la reunión de abril del Consejo, se hizo referencia a los resultados de las evaluaciones específicas en Benin, Madagascar y Sudáfrica, lo cual constituye un signo positivo ya que las mismas sirvieron de apoyo a otras discusiones relevantes del Consejo.

En los tres países, los gobiernos respondieron a las evaluaciones, a veces mediante su participación al final del seminario donde la evaluación fue presentada al país y en otros casos con una carta a la Directora expresando su opinión sobre la evaluación y las acciones posteriores que serían consideradas.

La Oficina de Evaluación, motivada por la respuesta positiva que las evaluaciones de la cartera del FMAM en los países han generado, continuará invirtiendo en las mismas en los próximos años..



Rob van den Berg
Director, Oficina de Evaluación

Agradecimientos

El presente informe se preparó bajo la dirección general de Claudio Volonté, oficial principal de evaluación, Oficina de Evaluación del FMAM. Los equipos de consultores sobre Benin, Madagascar y Sudáfrica estaban encabezados, respectivamente, por Sandra Romboli, Lee Alexander Risby y Claudio Volonté, con la asistencia de Timothy Ranja.

Miembros de los gobiernos de Benin, Madagascar y Sudáfrica cooperaron plenamente y participaron activamente en esta evaluación. Los equipos

también desean agradecer el asesoramiento y el apoyo logístico brindado por los organismos del FMAM.

El presente documento se presentó al Consejo del FMAM en abril de 2008 y se basó en una síntesis de la versión preliminar de las tres evaluaciones de la cartera de proyectos en los países presentadas a las partes interesadas nacionales en febrero y marzo de 2008. La Oficina de Evaluación asume plena responsabilidad por el contenido del informe.

1. Introducción

El presente documento es el primer Informe anual de evaluación de la cartera de proyectos en los países presentado por la Oficina de Evaluación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) al Consejo del FMAM. Contiene una síntesis de las tres evaluaciones de la cartera de proyectos (ECP) en países de África realizadas por la Oficina, específicamente en Benin, Madagascar y Sudáfrica¹.

Las ECP se llevaron a cabo utilizando términos de referencia equivalentes basados en cuestiones fundamentales similares y aplicando metodologías semejantes, con adaptaciones apropiadas a las circunstancias individuales de cada país². La Oficina de Evaluación ha publicado documentos separados para cada ECP: *Evaluación de la cartera de proyectos del FMAM en el país: Benin (1991-2007)*, *Evaluación de la cartera de proyectos del FMAM en el país: Madagascar (1994-2007)* y *Evaluación de la cartera de proyectos del FMAM en el país: Sudáfrica (1992-2007)*. Estas ECP se basan en las evaluaciones realizadas por la Oficina en 2007 y 2008, en Costa Rica, Samoa y Filipinas, y las complementan.

El Informe anual de evaluación de la cartera de proyectos en los países proporciona información sobre tres áreas clave:

- La pertinencia del apoyo del FMAM con respecto a su mandato (es decir, la generación de beneficios de alcance mundial) y las prioridades

y políticas nacionales en materia de sostenibilidad y medio ambiente.

- La eficiencia del apoyo del FMAM determinada en función del tiempo y el esfuerzo que se requiere para preparar y ejecutar un proyecto del FMAM y las funciones y responsabilidades de las partes interesadas del FMAM, así como las sinergias entre ellas.
- Los resultados y la sostenibilidad del apoyo del FMAM, especialmente en lo que respecta a los beneficios ambientales de alcance mundial.

Además, contiene una síntesis de las conclusiones y recomendaciones formuladas respecto de cada uno de los países incluidos (véase el Anexo A). La versión completa de cada ECP, con todas sus conclusiones y recomendaciones, está disponible en el sitio web de la Oficina de Evaluación del FMAM (www.gefeo.org).

1.1 Metodología

Las ECP de Benin, Madagascar y Sudáfrica se llevaron a cabo entre septiembre de 2007 y marzo de 2008, y fueron realizadas por funcionarios de la Oficina de Evaluación y consultores con amplia experiencia en cada país. En la metodología, que incluyó una serie de componentes, se combinaron métodos de recopilación de datos cualitativos y cuantitativos con instrumentos de análisis estandarizados. Se utilizaron varias fuentes para recabar datos e insu-

mos en diversos niveles, específicamente respecto de los proyectos (documentos del proyecto, informes de ejecución, evaluaciones finales), sobre cada país (documentos relativos al programa amplio en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, las prioridades y las estrategias del país; los planes de acción y las estrategias correspondientes a las esferas de actividad; las estrategias y los planes de acción relativos a los convenios y convenciones mundiales que cuenten con respaldo del FMAM; los indicadores ambientales nacionales) y a nivel de los organismos del FMAM (la estrategia para cada país y sus evaluaciones y exámenes). Asimismo, se utilizaron pruebas derivadas de otras evaluaciones a nivel de los países realizadas por la Oficina de Evaluación; se consultaron fuentes científicas y de datos estadísticos, especialmente respecto de los indicadores ambientales nacionales, y se llevaron a cabo entrevistas con representantes de todas las partes interesadas del FMAM así como un número reducido de visitas sobre el terreno. Cada evaluación incluyó un taller de consulta nacional, en el que se analizó la primera versión preliminar de cada informe y se recibieron comentarios al respecto.

El análisis cuantitativo incluyó indicadores para evaluar la eficiencia del apoyo del FMAM y se

utilizaron los proyectos como unidad de análisis (por ejemplo, entre otros, el tiempo y el costo de preparar y ejecutar los proyectos). Para las ECP, el equipo de evaluación utilizó instrumentos estandarizados tales como una matriz del proyecto que contenía una breve reseña de la información relevante para la evaluación y las fuentes previstas; protocolos de examen de proyectos para realizar los exámenes documentales y sobre el terreno de los proyectos nacionales y regionales del FMAM, y una guía para llevar a cabo las entrevistas con las diversas partes interesadas. Se seleccionaron varios proyectos para la realización de visitas, teniendo en cuenta si se habían completado, representaban un aspecto específico de la cartera del FMAM en el país o estaban concentrados en una determinada parte del país.

Las evaluaciones se centraron fundamentalmente en un examen en profundidad de todos los proyectos nacionales emprendidos en el país, así como de algunos proyectos regionales seleccionados, con el propósito, especialmente, de realizar una evaluación de la esfera de las aguas internacionales. El Cuadro 1.1 contiene el número de proyectos incluidos en cada ECP.

Cuadro 1.1

Proyectos cubiertos en cada ECP

País	Financiamiento del FMAM (millones de US\$) ^a	Número de proyectos evaluados			Proyectos completados (1991–diciembre de 2007)
		Proyectos nacionales ordinarios y de tamaño mediano	Actividades de apoyo	Proyectos de alcance regional/mundial	
Benin	21	13	9	5 of 15	6
Madagascar	35	3	7	8 of 13	9
Sudáfrica	82	26	6	5 of 25	14

Nota: Se evaluaron todos los proyectos nacionales ordinarios y de tamaño mediano y todas las actividades de apoyo que se estaban ejecutando; se evaluó una muestra de proyectos de alcance regional/mundial.

a. Financiamiento proporcionado por el FMAM entre 1991 y febrero de 2008 para proyectos ordinarios y de tamaño mediano ejecutados a nivel nacional.

1.2 Limitaciones y desafíos

Las ECP tienen ciertas limitaciones. En particular, puesto que a través de sus operaciones el FMAM no establece programas nacionales en los que se especifican los logros previstos a través de objetivos programáticos, indicadores y metas, la evaluación de las actividades del FMAM en un país entraña, generalmente, un cierto grado de adaptación de los marcos a fin de emitir juicio respecto de la relevancia de los resultados agregados de una cartera de proyectos muy diversa. La atribución es otra esfera compleja. El apoyo del FMAM en una esfera concreta es una entre muchas contribuciones y se proporciona a través de asociaciones con numerosas instituciones. A través de las evaluaciones de los países, no se pretende atribuir directamente al FMAM los resultados en términos de desarrollo o, inclusive, ambientales; por el contrario, su finalidad es establecer cuál ha sido la contribución del apoyo del FMAM al logro de los resultados globales.

La evaluación de los resultados se concentra en los impactos y efectos directos más que en los productos. A menudo, sin embargo, las fuentes que brindan este tipo de información son limitadas. Los impactos de las iniciativas financiadas por el FMAM no pueden evaluarse de manera directa (en realidad, esta tarea es compleja en lo que respecta a todos los proyectos, sean ambientales o de otro tipo). La falta de información sobre los impactos de los proyectos también puede atribuirse al

marco temporal de los ciclos de evaluación; generalmente, las evaluaciones se llevan a cabo antes del tiempo previsto para que los impactos puedan medirse. Dado que estas ECP se basaron principalmente en fuentes secundarias, no hubo posibilidad de realizar investigaciones primarias para complementar los informes sobre los proyectos e identificar los impactos, aunque los efectos directos se pudieron verificar a través de visitas sobre el terreno seleccionadas. Las bases de datos respaldadas por la Secretaría del FMAM, los organismos del FMAM y los gobiernos receptores contienen inconsistencias, deficiencias y discrepancias. Por ejemplo, las fechas de inicio y finalización de los proyectos así como la formulación de los objetivos eran diferentes de un documento a otro, y algunas veces inclusive en un mismo documento, y también se observaron diferencias entre los documentos y la base de datos del FMAM.

Cabe destacar que los equipos de evaluación señalaron que las partes interesadas del FMAM demostraron un alto grado de interés y participaron activamente en la respectiva ECP.

Notas

1. Se llevó a cabo una cuarta ECP en Camerún, pero no se terminó con tiempo suficiente para incluirla en este informe anual.
2. Se utilizaron, como base, los términos de referencia estándar para ECP elaborados en 2006; véase www.thegef.org/gefevaluation.aspx.

2. Conclusiones

Las conclusiones presentadas en este informe se basan en las ECP de Benin, Madagascar y Sudáfrica que se realizaron en 2007 y 2008. Los países seleccionados no son representativos de la amplia y diversa región de África al sur del Sahara y las conclusiones derivadas de las evaluaciones no se pueden aplicar en forma general, aunque en lo que respecta a varios de sus aspectos, sí pueden aplicarse a países en situaciones similares. Por ejemplo, se podría considerar que el apoyo del FMAM a Benin —que consiste principalmente en actividades de apoyo y algunos proyectos en la esfera de la biodiversidad— tiene características semejantes al apoyo que proporciona a países menos adelantados (PMA) y a países de África occidental. El caso de Madagascar se encuadra entre los grandes receptores de apoyo del FMAM, concentrado primordialmente en la biodiversidad, así como en la grave degradación del medio ambiente. Sudáfrica, si bien un caso único en África, es representativo de las economías emergentes de ingreso mediano de todo el mundo, y recibe niveles relativamente elevados de apoyo del FMAM.

En consecuencia, se considera que las principales conclusiones que se detallan a continuación son suficientemente representativas (teniendo en cuenta las variaciones en cuestiones socioeconómicas y ambientales y en las prioridades y los niveles del apoyo del FMAM). Se presentan de acuerdo con las tres dimensiones de las evaluaciones, es

decir en términos de los resultados del apoyo del FMAM, su relevancia y su eficiencia. Este capítulo también contiene un análisis del apoyo del FMAM en estos tres países en lo que respecta al Marco de asignación de recursos (MAR).

2.1 Resultados

Los resultados del apoyo del FMAM se evaluaron en función de 1) los impactos en el medio ambiente mundial, 2) los efectos catalizadores y de repetición y 3) la sostenibilidad.

Conclusión 1: En la esfera de la biodiversidad, el apoyo del FMAM ha permitido que los tres países logren importantes beneficios ambientales, como se informó a nivel de los proyectos.

Aunque las deficiencias de los sistemas de seguimiento y evaluación no permiten agregar datos entre países o esferas de actividad, en los informes de algunos proyectos se señala que éstos están generando impactos en términos de cambios en la situación ambiental, especialmente en la esfera de la biodiversidad¹. En varios proyectos se han registrado mejoras en los indicadores de biodiversidad, como un aumento (o una disminución de la tasa de pérdida) de salud de las especies y de calidad de los ecosistemas. Varios proyectos han ampliado las zonas protegidas y la mayoría ha logrado demostrar mejoras en la situación y un mayor grado de eficacia en la ordenación de zonas protegidas (o

mediante repetición fuera de los emplazamientos del proyecto). El FMAM tiene incidencia en biodiversidad que, en algunos casos, forma parte de la más importante del mundo, como las regiones del Reino Floral del Cabo y de Succulent Karoo en Sudáfrica, el extraordinario medio ambiente forestal de Madagascar y los parques nacionales Pendjari y W en Benin. El FMAM está obteniendo un buen rendimiento sobre sus inversiones en biodiversidad. Sin embargo, lograr que estos beneficios persistan es un desafío sujeto a muchos riesgos, como se analiza más adelante.

Conclusión 2: Los resultados en materia de generación de beneficios ambientales de alcance mundial han sido disímiles en otras esferas de actividad, y se observan importantes deficiencias en el apoyo del FMAM en las esferas de degradación de la tierra y adaptación al cambio climático.

En Benin, Madagascar y Sudáfrica, el FMAM ha concentrado su apoyo primordialmente en la esfera de la biodiversidad y en menor grado en las esferas del cambio climático, las aguas internacionales, la degradación de la tierra y los contaminantes orgánicos persistentes (COP). Consiguientemente, los resultados en estas esferas han sido moderados en comparación con los logrados en materia de biodiversidad.

En la esfera de las aguas internacionales, el FMAM ha adoptado un planteamiento regional, que ha tenido éxito en reducir las amenazas a las poblaciones ícticas. En Sudáfrica, por ejemplo, el apoyo del FMAM a los proyectos de aguas internacionales ha reforzado el compromiso del país con la cooperación mundial y regional para reducir la sobreexplotación de las poblaciones ícticas y la contaminación de origen terrestre en las costas de la región. Con su apoyo, el FMAM también ha contribuido a la concertación de acuerdos para coordinar la ordenación regional e internacional

de los recursos marinos (por ejemplo, la Comisión del gran ecosistema marino de la Corriente de Benguela representa los intereses de Angola, Namibia y Sudáfrica) y a la firma del Convenio sobre la Gestión del Agua de Lastre, de la Organización Marítima Internacional. En Madagascar, el FMAM respaldó la creación de planes e infraestructura para mitigar los derrames de petróleo en los principales puertos. Actualmente, este proyecto se ha complementado con una inversión para mejorar el transporte marítimo internacional. Benin ha tenido el beneficio de tres proyectos ordinarios de alcance regional en la esfera de las aguas internacionales. El éxito del primer proyecto en movilizar a los países de la región para promover en forma conjunta mecanismos eficaces de consulta, coordinación y seguimiento, ha propiciado la creación de un marco institucional que actúa como agente catalizador en diversos niveles. A través del proyecto, también se han logrado resultados en lo que respecta a las políticas y estrategias de los países involucrados, como se refleja en la formulación de planes nacionales de ordenación integrada de las zonas costeras. Dado que el apoyo del FMAM a iniciativas sobre agua dulce ha sido reducido, en esta oportunidad no es posible informar un gran número de resultados.

En la esfera del cambio climático, los resultados se han concentrado, primordialmente, en la creación de capacidad y, hasta el momento, el impacto en la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero ha sido escaso. En los tres países, el FMAM ha proporcionado poco apoyo en esta esfera, y realizó la mayor inversión en Sudáfrica y Benin. En Sudáfrica, el FMAM focalizó su apoyo en establecer condiciones más propicias para la energía renovable (solar y eólica), tales como la formulación de un marco normativo y de políticas, pero se considera que estas condiciones todavía son difíciles². En Benin, sólo se ha ejecutado un proyecto ordinario en esta esfera, el proyecto

comunitario de retención de carbono (GEF ID 389). Este proyecto logró resultados extraordinarios a través de la adopción y ejecución de planes de desarrollo forestal participativo, y sus actividades prosiguen en la actualidad aunque el proyecto finalizó hace 10 años. En Madagascar, la única iniciativa en esta esfera es la finalización del plan de acción de adaptación nacional, que ha ayudado al gobierno a asignar prioridad a las esferas que requieren inversiones. En los tres casos, se observa una clara deficiencia del apoyo del FMAM en la esfera de la adaptación al cambio climático, a pesar de que es una prioridad para estos países.

En la esfera de los contaminantes orgánicos persistentes, el apoyo del FMAM ha permitido a Benin ultimar su plan nacional de ejecución y está ayudando a Madagascar y Sudáfrica a formular los suyos. Estos planes y los inventarios de COP que contienen, tendrán un papel importante en el proyecto regional sobre acumulación (GEF ID 1348) pues permitirán identificar los COP en todo el continente africano. Todavía no se han informado resultados sobre el terreno en esta esfera de actividad.

En los tres países, todavía no se han aprobados proyectos nacionales en la esfera de la degradación de la tierra. Este hecho constituye otra deficiencia significativa en el apoyo del FMAM dada la importancia de este problema ambiental en estos países. Algunos proyectos regionales proporcionan apoyo en esta esfera y, si bien se están preparando dos proyectos para Madagascar en el marco de la iniciativa regional de TerrAfrica para la gestión sostenible de la tierra, la magnitud del problema supera las inversiones previstas.

Las esferas de actividad no se han integrado en las carteras nacionales, por lo cual los impactos no se han maximizado. En particular, la degradación de la tierra y la adaptación al cambio climático son

dos de las cuestiones que se podrían haber integrado en la cartera.

Conclusión 3: En algunos casos, el apoyo del FMAM ha permitido aumentar la capacidad y la sensibilización pública y crear condiciones propicias.

El apoyo brindado por el FMAM a actividades de fortalecimiento de la capacidad institucional ha generado importantes resultados. En la actualidad, por ejemplo, se considera que el Centro nacional de gestión de la fauna y flora silvestres de Benin y el Instituto Sudafricano para la Biodiversidad son organizaciones de rango internacional. Además, se ha respaldado la formulación de un amplio espectro de políticas y estrategias ambientales, en particular en materia de ordenación de los recursos naturales; no obstante, su implementación y aplicación aún constituyen un motivo de preocupación. Aunque el desarrollo de la capacidad ha sido parte importante de las inversiones del FMAM en el Programa ambiental de Madagascar, estas inversiones dieron por resultado la creación de muchas instituciones que posteriormente han pasado a depender del financiamiento de donantes.

A través de las actividades de apoyo financiadas por el FMAM (planes nacionales de acción estratégica en materia de biodiversidad, comunicaciones nacionales para el cambio climático, programas de acción de adaptación nacional y planes nacionales de ejecución), se ha proporcionado apoyo directo a la formulación de políticas en los tres países incluidos en el examen. A la fecha del presente informe, no había culminado la labor de autoevaluación de la capacidad nacional. Estas evaluaciones podrían usarse como guía para establecer un proceso decisorio más estratégico con respecto a las inversiones en fortalecimiento de la capacidad. En casi todos los documentos de

proyectos analizados, se señalaba que la escasa capacidad constituía uno de los puntos más débiles de estos países. Sin embargo, el FMAM no ha proporcionado apoyo de una manera más estratégica ni ha tenido en cuenta las necesidades nacionales en vez de cada proyecto en forma individual.

Conclusión 4: Aunque se han observado ejemplos de efectos catalizadores y de repetición de proyectos, la sostenibilidad a largo plazo de los beneficios de alcance mundial logrados hasta el presente es incierta.

El FMAM ha actuado como agente catalizador de varias maneras. En Sudáfrica, proporcionó el apoyo inicial necesario para elaborar ideas y, luego, obtuvo apoyo financiero y político del gobierno y otros actores importantes. Específicamente, impulsó las leyes nacionales de ordenación del medio ambiente relativas a la biodiversidad y las zonas protegidas, y varios enfoques y conceptos (planteamientos regionales de la biodiversidad, planificación sistemática de la conservación, sistemas de planificación y ordenación de zonas protegidas e incorporación de la biodiversidad) se han repetido tanto dentro de su cartera en Sudáfrica como en otros países. En la esfera de las aguas internacionales, el apoyo del FMAM a través del proyecto sobre el gran ecosistema marino de la corriente de Benguela ha impulsado la armonización de las políticas y la ordenación en toda la región, posibilitando, por ejemplo, la aplicación de un enfoque de ecosistemas en la ordenación de la pesca. Por último, la empresa pública de energía Eskom en Sudáfrica está llevando a cabo un amplio programa para instalar un millón de calentadores en todo el país, que se asienta en el proyecto de calentadores de agua mediante energía solar financiado por el FMAM (GEF ID 805). En Benin, el FMAM y sus asociados han aprovechado con frecuencia los éxitos anteriores e, inclusive,

han incidido en las actividades de otros asociados en la tarea del desarrollo orientadas a alcanzar los objetivos ambientales en el ámbito mundial. Además, ha sido un agente catalizador de políticas, estrategias y prácticas de ordenación, y las actividades que ha financiado ejercieron influencia, proporcionaron insumos y enseñanzas y permitieron intercambiar información sobre las experiencias respaldadas por el FMAM. En algunos casos, los planteamientos introducidos a través del apoyo del FMAM — entre ellos, la ordenación participativa y sostenible de las zonas protegidas—, se utilizan ampliamente y, como la iniciativa sobre la zona protegida de Anjozorobe en Madagascar (GEF ID 3687), se están expandiendo.

No obstante, estos avances corren peligro debido a la endeble sostenibilidad financiera, institucional y económica. Por otra parte, el estado del medio ambiente en Benin, Madagascar y Sudáfrica está desmejorando y, consiguientemente, se afrontan más dificultades para lograr un desarrollo sostenible. La posibilidad de obtener beneficios y mantenerlos está directamente vinculada a la erradicación de la pobreza. Los progresos ambientales están estrechamente ligados a los avances en materia de desarrollo social y económico de manera tal que plantean dilemas específicos que se deben tener en cuenta en todas las formas de apoyo del FMAM. En este respecto, se han adoptado algunas medidas con miras al futuro. En Sudáfrica, por ejemplo, en vez de destinar el apoyo a zonas protegidas, el FMAM dedica sus esfuerzos a iniciativas en zonas de paisaje, como lo demuestran dos proyectos aprobados recientemente, uno sobre ecosistemas de pastizales y el otro sobre los ecosistemas de la zona de la costa salvaje (GEF ID 2613 y 1056). Sin embargo, en algunos casos no se observan beneficios ambientales para las comunidades locales. A fines de la tercera fase del Programa ambiental de Madagascar, la sosteni-

bilidad institucional y financiera no ha dejado de ser uno de los principales puntos débiles, a pesar de que en el curso de 17 años, los donantes han realizado inversiones en el programa por un valor total superior a los US\$400 millones (de los cuales, el FMAM invirtió US\$35 millones). Actualmente, Madagascar procura resolver el problema de la sostenibilidad financiera mediante la creación de un fondo fiduciario para la conservación de la biodiversidad.

Se observan prácticas adecuadas de sostenibilidad a nivel local. En Benin, por ejemplo, se están llevando a cabo con éxito iniciativas y actividades de cogestión, que aparentemente reúnen los requisitos para repetición en otros países, de acuerdo con la reciente ECP. El modelo de asociación local para la ordenación de las reservas de vida silvestre en Benin ha impulsado a varios países vecinos, entre ellos Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Malí y Senegal, a introducir y repetir este enfoque.

Como se describió anteriormente, aunque el FMAM ha realizado grandes inversiones en fortalecimiento de la capacidad en todos los niveles, la sostenibilidad es incierta. En los grupos de países, parecería que el Marco de asignación de recursos (MAR) tiene el efecto de reducir aún más la sostenibilidad en razón de que el FMAM ha proporcionado asistencia para formular planes (por ejemplo, a través de actividades de apoyo) pero ahora no dispone de recursos para financiar su implementación.

En el respectivo presupuesto anual de Benin y Madagascar, el medio ambiente no recibe un reconocimiento financiero significativo a pesar de que la población depende de los recursos naturales. De mantenerse el bajo nivel de inversiones nacionales, para mantener los recursos ambientales mundiales se necesitará financiamiento de donantes —así como apoyo del FMAM— en el mediano y largo plazo.

2.2 Relevancia

Conclusión 5: Se observó que el apoyo del FMAM ha respondido a las prioridades ambientales nacionales, las prioridades en materia de desarrollo sostenible y los procesos internacionales y regionales.

A través de actividades de apoyo, especialmente, el FMAM ha ayudado a los países incluidos en el examen a establecer sus prioridades ambientales, así como a formular y aplicar políticas y estrategias nacionales en materia de medio ambiente. En Madagascar, por ejemplo, el apoyo del FMAM ha permitido al gobierno formular estrategias nacionales para la adaptación al cambio climático y los COP, y a identificar las prioridades de inversión. En la medida que es posible emitir juicio, el apoyo del FMAM ha respondido a las prioridades de desarrollo nacional sostenible, especialmente en los casos en que el medio ambiente es un elemento esencial o integral de estas prioridades³. En Benin, la evaluación permitió establecer que el desempeño de la cartera del FMAM había sido satisfactorio en cuanto a que se crearon y fortalecieron las estructuras locales necesarias para la cogestión de los recursos naturales y sus beneficios. En Madagascar, también se están adoptando medidas para aumentar la importancia de la conservación de la biodiversidad a nivel del gobierno local y la comunidad, y se ha elaborado un modelo exitoso en torno al corredor del bosque de Anjozorobe.

En Sudáfrica, los proyectos de biodiversidad son relevantes y están directamente relacionados con la implementación de la estrategia y plan de acción nacionales para proteger la biodiversidad. Según los informes, algunos de estos proyectos han creado empleos y han resuelto problemas locales de pobreza para lograr un equilibrio entre la conservación y el desarrollo. Sin embargo, la relevancia y los beneficios socioeconómicos, el

uso sostenible y la integración con otros mandatos pertinentes aún plantean dificultades en lo que respecta a estos proyectos y a la implementación de la estrategia y plan de acción nacionales para proteger la biodiversidad. En forma similar, en la esfera del cambio climático en Sudáfrica, la focalización de los proyectos en medidas de mitigación en vez de adaptación y en la energía renovable en vez de en la eficiencia energética, no está claramente armonizada con el análisis de las necesidades, los desafíos y las opciones que se especifican en las políticas y estrategias del gobierno.

El apoyo del FMAM ha tenido impactos positivos en los programas internacionales y regionales, que han sido más notorios en la esfera de las aguas internacionales, donde todos los países han participado en procesos de análisis de diagnóstico transfronterizo y de plan de acción estratégico. En Sudáfrica y Madagascar, las inversiones del FMAM en planificación e infraestructura han permitido mitigar los riesgos de derrame de petróleo y de navegación asociados con el transporte marítimo. A través de su apoyo en esta esfera, el FMAM ha realizado una importante contribución para solucionar los principales desafíos que afronta Sudáfrica en materia de medio ambiente marino, entre ellos los impactos sobre la pesca y su ordenación, la contaminación, la minería, los impactos del desarrollo costero y el cambio climático. Sudáfrica también ha recibido asistencia para consolidar las asociaciones con los países vecinos en materia de ordenación de recursos marinos transfronterizos.

Los recursos que proporciona el FMAM para actividades de apoyo son extremadamente importantes en los tres países en razón de que estas actividades han suministrado la información de referencia y los análisis técnicos y contextuales que se vienen usando desde 1992 para formular y adoptar políticas y estrategias.

Conclusión 6: El protagonismo nacional en los proyectos de la cartera del FMAM varía de una esfera de actividad a otra, pero en términos generales es preciso incrementarlo.

Para medir el protagonismo nacional se pueden utilizar varios métodos, pero el más simple consiste en establecer quién formuló originalmente el proyecto. En las tres ECP incluidas en el presente informe, la mayoría de los proyectos se idearon, formularon y guiaron de acuerdo con los intereses nacionales.

Otro de los indicadores del protagonismo nacional es la capacidad de los organismos de ejecución del país para gestionar los proyectos y llevarlos a cabo. Esta capacidad no es igual en los tres países. En un principio, la capacidad de Sudáfrica era endeble, pero luego se logró revertir esta situación, especialmente en el caso de las instituciones involucradas en proyectos sobre biodiversidad y aguas internacionales. Tanto en Benin como en Madagascar, empero, se observan grandes limitaciones de la capacidad individual e institucional, aspecto éste que es típico de los PMA y ha tenido el efecto de reducir sus posibilidades para ejecutar inversiones del FMAM y asumir un papel protagónico. En verdad, el interés del gobierno en las intervenciones del FMAM en Madagascar se ha diluido debido a la propensión de los organismos del FMAM y otros donantes a crear nuevas instituciones ambientales con mandatos que no están bien definidos o se superponen con las facultades del Ministerio de Medio Ambiente, Agua, Bosques y Turismo.

Un tercer indicador del protagonismo nacional en los proyectos del FMAM es el grado de importancia que se asigna a las cuestiones ambientales mundiales en los presupuestos nacionales para el sector de medio ambiente. En este caso, también, se observan diferencias entre los países. En Sudáfrica, el gobierno ha asignado en el presupuesto

nacional un monto considerable de recursos para cofinanciar intervenciones del FMAM. En Benin y Madagascar, por el contrario, el nivel de financiamiento nacional destinado a cuestiones ambientales es muy bajo, a pesar de que los recursos ambientales revisten gran importancia para el desarrollo nacional, la reducción de la pobreza y el medio ambiente mundial. Por otra parte, para financiar proyectos ambientales, estos dos países dependen en alto grado de la asistencia externa para el desarrollo; esta dependencia menoscaba el protagonismo nacional, pues el financiamiento suele responder a las prioridades de los donantes.

Conclusión 7: El apoyo del FMAM responde a su mandato, especialmente en las esferas de actividad de la biodiversidad y las aguas internacionales. No obstante, una mayor integración entre las esferas y entre los sectores podría incrementar marcadamente los beneficios totales.

Como se desprende del texto que antecede, el FMAM ha concentrado su apoyo en las zonas de biodiversidad de importancia mundial y en los grandes ecosistemas marinos, y en un reducido número de intervenciones en ecosistemas de agua dulce. En cuanto concierne al cambio climático, sin embargo, la pertinencia con respecto al mandato del FMAM es mucho más endeble y no se han maximizado los potenciales beneficios de alcance mundial, especialmente en Sudáfrica. Aunque se han emprendido proyectos relacionados con energía eólica, energía solar y transporte, que responden claramente al mandato del FMAM, hasta el momento no se ha llevado a cabo ninguno sobre eficiencia energética y tan sólo se está tramitando un proyecto sobre el tema para la segunda mitad del MAR.

Dado el alto grado de codependencia o vinculación directa entre los objetivos en materia de biodiversidad, degradación de la tierra, aguas internacionales, cambio climático y COP, la obli-

gación de atenerse a las estrategias de un servicio de financiamiento ha ocasionado que se pierdan oportunidades para mejorar los beneficios de alcance mundial y local y, consiguientemente, el desarrollo sostenible, en Benin, Madagascar y Sudáfrica. Esta cuestión queda claramente en evidencia cuando se examinan proyectos preparados y ejecutados en fases anteriores del FMAM. Por ejemplo, las evaluaciones anteriores y la reciente ECP de Madagascar señalan que las inversiones del FMAM y otros donantes en el sector de medio ambiente de ese país se han concentrado exclusivamente en zonas protegidas. No se han aprovechado las oportunidades para reducir las presiones de degradación de la tierra (especialmente la deforestación) como parte del nexo entre el desarrollo rural y la conservación; consiguientemente, no se han abordado de manera eficaz las amenazas externas a las zonas protegidas. Se identificaron deficiencias similares en Sudáfrica. Estas circunstancias llevaron a la conclusión de que era posible mejorar considerablemente los resultados correspondientes a las estrategias en materia de biodiversidad, degradación de la tierra, recursos hídricos y adaptación al cambio climático si éstos se concebían como una intervención general de ordenación integrada de los recursos naturales, basada en un planteamiento programático o sectorial a más largo plazo.

En ese respecto, cabe señalar que la respuesta en una esfera de actividad puede socavar la gestión cooperativa. Por ejemplo, en ese tipo de respuesta, el sector agrícola podría considerar que no es directamente responsable por los efectos directos en la esfera de la biodiversidad, en particular si los efectos directos del mandato agrícola no se destacan con énfasis suficiente en la estrategia o el proyecto del FMAM. Si bien las respuestas compartimentadas pueden ser una cuestión sistémica en términos de la interpretación de los mandatos de los departamentos gubernamentales, los proyec-

tos del FMAM brindan la oportunidad de aplicar experimentalmente y mejorar la ordenación integrada de los recursos naturales de manera tal que sea posible asegurar la convergencia e incorporar capacidades institucionales con más eficacia y, consiguientemente, producir un impacto más significativo en el desarrollo sostenible y los beneficios ambientales de alcance mundial.

2.3 Eficiencia

Las cuestiones relativas a la eficiencia de la cartera del FMAM giran en torno a la evaluación del tiempo, la energía y el dinero necesarios para formular y ejecutar los proyectos del FMAM. La evaluación de la eficiencia entraña examinar las funciones, la coordinación, las lecciones aprendidas y las posibles sinergias entre los diversos actores y los proyectos del FMAM, así como los desafíos esenciales para el funcionamiento total de la operación del FMAM, tales como las comunicaciones, la información sobre los proyectos y los mecanismos de coordinación del FMAM.

Conclusión 8: Se consideró que el mecanismo de coordinación era deficiente, especialmente en cuanto a la orientación y coordinación estratégicas, la supervisión, la difusión de la información y el aprendizaje y las sinergias.

Los puntos focales no tienen la preparación apropiada y/o la capacidad para realizar su trabajo; en consecuencia, el mecanismo de coordinación no funciona, a menudo, adecuadamente. En Benin, por ejemplo, se carece desde 2005 de una estructura nacional de coordinación de las operaciones y de coordinadores de las operaciones. Esta situación ha ocasionado la pérdida de varias oportunidades potenciales para coordinar las actividades del FMAM en el país y para llevarlas a cabo de manera tal de abarcar varias esferas. En Madagascar, el coordinador ha sido reemplazado periódicamente.

El coordinador debe cumplir un papel más eficaz en lo que respecta a proporcionar orientación estratégica. Aunque existía una estrategia del FMAM en Sudáfrica para el período 2001-03, que había sido aprobada por el gabinete y contenía una clara reseña de las cuestiones y su convergencia con los convenios y convenciones mundiales pertinentes, en la misma no se establecía un programa concertado ni un marco de prioridades. Este aspecto actuó en detrimento de la eficacia del coordinador.

Las diversas partes interesadas del FMAM no entienden claramente las funciones políticas, operacionales y técnicas y las responsabilidades de los organismos y coordinadores del FMAM, y la coordinación es deficiente. Con frecuencia, gran parte de la coordinación se basa en relaciones interpersonales, en vez de en planes institucionales de carácter oficial.

Los coordinadores de las operaciones tienen dificultades para proporcionar apoyo operacional y estratégico significativo debido a que disponen de escasos fondos. Es imprescindible reforzar, reactivar y fortalecer la función estratégica y de coordinación de los comités nacionales y los coordinadores y, por extensión, intensificar el protagonismo y la iniciativa de los países en las operaciones del FMAM.

El mecanismo de coordinación podría desempeñar un papel más eficaz en la labor de brindar información y coordinar las lecciones aprendidas y difundirlas entre las partes interesadas del FMAM a nivel nacional. En Sudáfrica, no se aprovecharon oportunidades para la difusión de información y el aprendizaje que podrían haber mejorado las sinergias. El problema subyacente es que el coordinador no interviene, en forma rutinaria, en la preparación de los informes, por ejemplo a nivel de los proyectos. Esta cuestión tiene el efecto de impedir que los coordinadores cumplan sus funciones en

lo que respecta a la difusión de las enseñanzas y la gestión de los conocimientos, lo cual se observó especialmente en Madagascar y Benin.

En términos generales, existen amplias oportunidades para que el FMAM mejore la difusión y el intercambio de información y el aprendizaje. En la evaluación se estableció, por ejemplo, que un proyecto ordinario ejecutado en Benin disponía de varios mecanismos para difundir ampliamente sus resultados así como información a las partes interesadas y los actores locales y nacionales. Los talleres subregionales organizados por el Programa de apoyo a los países también pueden ser útiles para difundir información. Generalmente, sin embargo, si bien el aprendizaje ocurre —por ejemplo con respecto a la formulación de propuestas—, las otras partes interesadas involucradas, en particular los coordinadores, no reciben información al respecto.

Conclusión 9: Las conclusiones derivadas de la evaluación conjunta del ciclo de actividades y modalidades del FMAM se confirmaron en los tres países africanos: las partes interesadas del FMAM consideran que el ciclo de formulación de proyectos del FMAM es complejo, excesivamente largo y poco claro. Las mejoras introducidas recientemente en el ciclo todavía no son visibles en los países.

Esta percepción se basa en el anterior ciclo de proyectos, dado que fuera del círculo inmediato de los puntos focales, pocas partes interesadas han tenido oportunidad de conocer, y comprender, el nuevo ciclo de proyectos, que es más breve y se ha simplificado. No obstante, los cambios frecuentes en los requisitos del FMAM ocasionados por la aplicación del nuevo ciclo (en algunos proyectos, por ejemplo, fue necesario preparar múltiples versiones de la ficha de identificación del proyecto a fin de cumplir los pedidos formulados por la Secretaría del FMAM), han generado una percepción negativa del nuevo ciclo y han tenido un

mayor efecto disuasorio en todos los niveles, especialmente entre los proponentes de proyectos.

Las deficiencias del antiguo ciclo de proyectos del FMAM que se mencionaron con más frecuencia, incluyeron la falta de información adecuada sobre el ciclo y sus requisitos y la inexistencia de una clara explicación respecto de las demoras en la aprobación y la puesta en marcha de los proyectos. En este último caso, por ejemplo, desde el inicio hasta la puesta en marcha de los proyectos ordinarios en Benin transcurrieron 2,7 años, y casi cuatro años en Sudáfrica. El FMAM deberá demostrar que estas características no se trasladarán al ciclo de proyectos adoptado recientemente.

En las tres ECP, se observó que los países carecían de capacidad para formular y preparar propuestas de proyectos del FMAM. Este factor ha incidido históricamente, y sigue incidiendo, en el acceso de los países africanos al financiamiento del FMAM. En términos generales, los países han podido establecer prioridades para la asignación de esos fondos (identificando los problemas o las cuestiones que le competen al FMAM), pero no están en condiciones de elaborar los documentos específicos que exige el sistema del FMAM. Es muy difícil establecer una conexión entre el valor agregado de estos documentos, la calidad del diseño del proyecto y el éxito del proyecto. Por ejemplo, el hecho de redactar más de una vez la ficha de identificación del proyecto, ¿añade valor o es tan sólo una condición para cumplir las exigencias impuestas por el Consejo y la administración del FMAM? Además, las partes interesadas consideran que el cumplimiento de las disposiciones establecidas por entidades examinadoras pertenecientes a tres niveles separados (nacional, organismo del FMAM y Consejo/Secretaría del FMAM) incrementa marcadamente los costos de transacción pero no genera grandes mejoras en el proceso y los resultados. Por otra parte, los gobiernos y

otras partes interesadas nacionales señalaron que los organismos del FMAM proporcionaban un valor agregado en la preparación de proyectos que abarcaba otras cuestiones además del mero cumplimiento de los requisitos estipulados por el FMAM. Este valor agregado aumentaba cuando el organismo del FMAM tenía funcionarios de operaciones en el país.

Las partes interesadas señalaron que los largos plazos involucrados en el proceso erosionaban el interés movilizado durante el diseño del proyecto, lo que a su vez influía en el grado al que los proyectos se llevaban a cabo por iniciativa del país. Históricamente, casi todos los proyectos nacionales han sido ejecutados por el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El Banco Africano de Desarrollo, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación no tienen una cartera de proyectos nacionales del FMAM; en consecuencia, los países no han podido sacar provecho de las modalidades del ciclo de proyectos de otros organismos.

2.4 Nuevas cuestiones relacionadas con el MAR

Actualmente, la Oficina de Evaluación del FMAM está llevando a cabo un examen de mitad de período del Marco de asignación de recursos (MAR), razón por la cual no se incluyen hallazgos ni recomendaciones sobre este tema en el presente informe. No obstante, se observó claramente que el MAR constituía un motivo de preocupación para muchas de las partes interesadas entrevistadas. Durante la realización de las ECP incluidas en este informe, se recopiló una breve lista de cuestiones emergentes respecto de la aplicación del MAR, a saber:

- Muy pocas partes interesadas, además de los organismos y coordinadores del FMAM, tienen conocimiento de la existencia del MAR.
- La disminución de las asignaciones podría ocasionar que algunos países se desvincularan del FMAM. Esta cuestión plantea un riesgo especial en el caso de los pequeños receptores del financiamiento proporcionado por el Banco Mundial y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, dados los altos costos de transacción involucrados en la preparación de proyectos del FMAM.
- Puesto que las asignaciones para actividades relacionadas con el cambio climático se basan en las emisiones de gases de efecto invernadero, que son bajas en la mayoría de los países de África, las asignaciones para esta esfera de actividad en el continente son muy pequeñas. Si, por el contrario, los índices para esta esfera se basaran en la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático, estos países recibirían un alto nivel de asignación acorde a su alto nivel de vulnerabilidad.
- Recientemente, la experiencia derivada de las negociaciones para la elaboración de propuestas de proyectos en el ámbito del MAR así como de la aprobación de las fichas de identificación de los proyectos, ha incrementado la percepción de que existe un menor protagonismo de los países en los proyectos del FMAM. La comunicación con los países respecto del diseño de los proyectos en tramitación correspondientes al MAR no ha sido clara ni transparente.
- En el caso de los países incluidos en una asignación colectiva (como Benin, en las esferas de la biodiversidad y el cambio climático, y Madagascar, en la esfera del cambio climático), la asignación del FMAM no es suficiente para respaldar la implementación de las estrategias y planes formulados previamente con la asistencia del FMAM. En estos países, también es difícil movilizar cofinanciamiento.

- El requisito de que el financiamiento para el Programa de pequeñas donaciones provenga de las asignaciones del MAR correspondientes a cada país podría menoscabar el objetivo básico de este programa, que consiste en mantener una ventanilla abierta para que las entidades no gubernamentales y las comunidades tengan acceso a financiamiento para proyectos originados en una fuente que no esté controlada por el gobierno.
- La posibilidad de que el MAR tenga un efecto negativo en la cartera regional constituye un motivo de preocupación pues se destinaría un monto reducido a financiamiento regional y todas las asignaciones se realizarían a través de los países.

Notas

1. La biodiversidad es la principal esfera de actividad en cada uno de los países incluidos en el examen, y representa por lo menos dos tercios del financiamiento total concedido por el FMAM al país. En el resto de África al sur del Sahara también se pone énfasis en esta esfera.
2. Cabe señalar, sin embargo, que la actual escasez de energía y el aumento del precio de la energía en Sudáfrica crean nuevas oportunidades en esta esfera.
3. Dado que no todos los países tienen una estrategia oficial de desarrollo sostenible, en ocasiones es difícil determinar si el apoyo del FMAM ha guardado relación con los objetivos de desarrollo sostenible.

3. Recomendaciones

Recomendación 1: A fin de lograr los máximos beneficios mundiales, el FMAM debería incrementar su apoyo y reforzar el concepto de planteamientos integrados que abarcan múltiples esferas y superan las fronteras nacionales.

Las tres ECP demostraron que el FMAM está perdiendo oportunidades para maximizar los beneficios y mejorar las vinculaciones debido a que, históricamente, no existe integración entre sus esferas de actividad y tampoco con iniciativas emprendidas por otros donantes en esferas tales como el desarrollo rural, la agricultura y la lucha contra la pobreza. Tales medidas de colaboración y coordinación serían especialmente útiles en el caso de la adaptación al cambio climático y la degradación de la tierra. Ambas cuestiones ocupan el primer puesto entre las prioridades regionales (a nivel del continente) y podrían proporcionar incentivos locales para intensificar los beneficios ambientales de alcance mundial y su sostenibilidad.

El FMAM debería ampliar los límites de sus intervenciones más allá de las fronteras nacionales. En este sentido, debería tenerse en cuenta la experiencia positiva recogida a través de los proyectos relativos a las aguas internacionales en los países incluidos en el examen. La coordinación de los proyectos del FMAM con las estrategias de instituciones regionales y subregionales tales como la Nueva Alianza para el Desarrollo de África y la Comunidad de Desa-

rollo de África Meridional, permitirá mejorar la sostenibilidad, pues las prioridades de estas instituciones ya han sido objeto de negociación y son aceptadas en el más alto nivel de gobierno de la región. Se ha ganado considerable experiencia respecto del trabajo en un contexto regional y muchas instituciones regionales han concertado acuerdos ambientales a nivel regional.

Estos tipos de planteamientos también permitirían incrementar la capacidad a nivel nacional, pues podrían respaldar a los países con escasa capacidad, como es el caso de los PMA.

Recomendación 2: El FMAM debería formular un planteamiento de participación, específico y proactivo, con los países de África, especialmente con los PMA, que tienen escasa capacidad para acceder al financiamiento del FMAM y para ejecutar sus proyectos.

En la implementación de esta recomendación se podrían incorporar varios elementos, a saber:

- Fortalecer el mecanismo de coordinación del FMAM para que funcione eficazmente, mejore el protagonismo nacional y contribuya a formular un planteamiento eficaz de coordinación estratégica integrada para el financiamiento a través de asociaciones. El FMAM debe desempeñar un papel más activo para propiciar el funcionamiento correcto y eficaz del mecanismo de coordinación.

- Facilitar la creación de asociaciones a fin de intensificar la movilización de recursos para implementar los convenios y convenciones mundiales relacionados con el FMAM, en particular para PMA tales como Benin y Madagascar.
- Facilitar la integración, la coordinación y el diálogo eficaces y estratégicos entre actores ambientales en el ámbito nacional, especialmente entre los coordinadores de los convenios y convenciones mundiales.
- Reconocer y tener en cuenta las diferencias en la capacidad y el desarrollo económico de los países en lo que respecta, por ejemplo, a la gestión por el país de su propia cartera.
- Reducir los costos de transacción de los países receptores, es decir, adoptar los procedimientos del país cuando estos cumplan los requisitos estipulados por el FMAM o sus organismos.
- Examinar el actual mecanismo de coordinación a fin de establecer su grado de eficacia y analizar mecanismos alternativos más adecuados para los países de África.

Anexo A. Principales conclusiones y recomendaciones formuladas al Consejo del FMAM sobre la base de las tres ECP

Conclusiones			Recomendaciones
Resultados	Relevancia	Eficiencia	
Benin			
<ul style="list-style-type: none"> • El apoyo del FMAM ha generado beneficios sostenibles para el medio ambiente mundial. • Los modelos de cogestión basados en la comunidad, desarrollados por los proyectos del FMAM, son sostenibles a largo plazo y pueden ser repetidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • El apoyo del FMAM ha guardado consonancia con las prioridades del país en materia de medio ambiente y desarrollo. • Benin está preparado para implementar los convenios y convenciones mundiales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las partes interesadas de Benin consideraron que el ciclo de proyectos del FMAM era excesivamente largo y constituía una “caja negra” carente de transparencia. • Benin carece de capacidad para formular propuestas de proyectos, factor éste que ha incidido, y sigue incidiendo, en el acceso al financiamiento del FMAM. • En los proyectos ordinarios de la cartera del FMAM en Benin se han utilizado varios mecanismos para difundir ampliamente sus resultados así como información a las partes interesadas y los actores locales y nacionales. • No se están aprovechando plenamente varias oportunidades potenciales para coordinar las actividades del FMAM en el país y para llevarlas a cabo de manera tal de abarcar varias esferas. 	<ul style="list-style-type: none"> • El FMAM debe asumir un papel más activo respecto de los PMA con miras a propiciar una coordinación más eficaz e integrada entre los actores. • Incrementar y reforzar, en diversos niveles, las capacidades técnicas y de gestión de los PMA. • Benin debe trabajar en estrecha colaboración con el FMAM y sus organismos con la finalidad de conseguir nuevos asociados nacionales e internacionales para aplicar los convenios y convenciones mundiales. • Es preciso reactivar y fortalecer el papel que cumple el coordinador con la finalidad de mejorar tanto la coordinación de las ideas de proyectos presentadas, como la planificación estratégica a nivel nacional. • Benin debe seguir usando los programas sectoriales y otras iniciativas que han demostrado su eficacia, para respaldar el modelo participativo de cogestión de recursos elaborado con el apoyo del FMAM.

Conclusiones			Recomendaciones
Resultados	Relevancia	Eficiencia	
Madagascar			
<ul style="list-style-type: none"> • El apoyo del FMAM ha permitido lograr resultados importantes en materia de conservación de la biodiversidad. • El FMAM está facultando a Madagascar para abordar otros desafíos ambientales. • La cartera del FMAM corre peligro debido a la endeble sostenibilidad financiera, institucional y socioeconómica. 	<ul style="list-style-type: none"> • La cartera del FMAM es relevante para las prioridades y estrategias nacionales. El apoyo del FMAM está armonizado con los beneficios ambientales de alcance mundial y pone el acento primordialmente en la biodiversidad. • El problema del protagonismo nacional y la capacidad para generarlo aún plantea importantes desafíos al gobierno de Madagascar y los donantes 	<ul style="list-style-type: none"> • La complejidad e ineficiencia del ciclo de proyectos del FMAM ponen obstáculos al desarrollo de proyectos. • Las funciones y responsabilidades de las partes interesadas no están definidas claramente y la coordinación es deficiente. • El mecanismo de coordinación de las operaciones no dispone actualmente de personal suficiente y no puede funcionar. • No es posible formalizar la gestión de los conocimientos y el aprendizaje a partir de la experiencia debido a que se carece de actividades de seguimiento y evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Consejo del FMAM debería considerar la posibilidad de prestar apoyo a los fondos fiduciarios como un mecanismo para mejorar la sostenibilidad de los beneficios ambientales de alcance mundial. • El Consejo debería mejorar la integración de enfoques comunitarios en las esferas de actividad. • El Consejo debería formular un sistema o una estrategia orientada a mejorar las capacidades para abordar las cuestiones ambientales de alcance mundial en los países menos adelantados. • Los organismos de ejecución del FMAM deberían colaborar más estrechamente con el gobierno y otras partes interesadas para incrementar el protagonismo nacional. • Los organismos de ejecución deberían colaborar con el gobierno y otras partes interesadas a fin de formular enfoques sectoriales y programáticos adicionales para respaldar la sostenibilidad ambiental.

Conclusiones			Recomendaciones
Resultados	Relevancia	Eficiencia	
Sudáfrica			
<ul style="list-style-type: none"> • El apoyo del FMAM a la biodiversidad ha generado impactos significativos. • El apoyo del FMAM a los proyectos de aguas internacionales ha reforzado el compromiso del país con la cooperación mundial y regional para reducir la sobreexplotación de las poblaciones ícticas y la contaminación de origen terrestre y marítimo en la región. • Se han registrados pocos impactos directos en las emisiones de gases de efecto invernadero que puedan atribuirse a la cartera del FMAM en la esfera del cambio climático, pero se prevén algunos efectos catalizadores y de repetición. • Los resultados logrados en otras esferas de actividad son escasos. • La sostenibilidad a largo plazo de los beneficios logrados a nivel mundial y local es incierta. 	<ul style="list-style-type: none"> • El apoyo del FMAM ha respondido a las prioridades nacionales, en particular en la esfera de la biodiversidad y en el componente sudafricano de los proyectos de aguas internacionales, pero en menor grado en la esfera del cambio climático. • A nivel nacional, la cartera de proyectos del FMAM es, a grandes rasgos, relevante para el proyecto de marco de desarrollo sostenible de Sudáfrica y el marco de prioridades a mediano plazo del FMAM en Sudáfrica, pero la distribución del apoyo entre diferentes esferas de actividad plantea interrogantes. • El protagonismo nacional en la cartera de proyectos del FMAM varía de una esfera de actividad a otra, pero en términos generales es preciso incrementarlo. • El apoyo del FMAM a Sudáfrica guarda consonancia con el mandato y los principios del FMAM, y con los objetivos en cada esfera de actividad, aunque con variaciones de una esfera a otra. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se considera que el FMAM es excesivamente complejo e ineficiente, y que estos factores reducen el número de proyectos de la cartera que se han emprendido por iniciativa del país. • El mecanismo de coordinación debería haber desempeñado un papel más eficaz en lo que respecta a proporcionar orientación estratégica e información y promover el aprendizaje y las sinergias. 	<ul style="list-style-type: none"> • En las estrategias y los programas del FMAM, se deberían reconocer y tener en cuenta las estrategias y los análisis integrados existentes, tanto a nivel regional como nacional, para cumplir los requisitos de los convenios y convenciones y/o respaldar su desarrollo cuando proceda. • Mejorar la base para el seguimiento y la evaluación del apoyo del FMAM. • Establecer una base para la gestión más flexible de la cartera de proyectos en los países a fin de reforzar su protagonismo, la rendición de cuentas, la sostenibilidad, la pertinencia y la eficiencia. • Especificar y comunicar las funciones y responsabilidades de los organismos del FMAM.

Anexo B. Respuesta de la administración

Hemos recibido el *Informe anual de evaluación de la cartera de proyectos del FMAM en los países 2008* preparado por la Oficina de Evaluación sobre la base de las evaluaciones de la cartera de proyectos en tres países de África: Benin, Madagascar y Sudáfrica.

Acogemos con agrado las principales conclusiones del informe, en particular los resultados adecuados respecto de importantes beneficios ambientales de alcance mundial, específicamente en las esferas de la biodiversidad y las aguas internacionales. En la esfera del cambio climático, tomamos nota de los progresos realizados para desarrollar la capacidad local para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero y crear condiciones propicias para la energía solar y eólica. Al mismo tiempo, dada la escasa magnitud de la inversión en la esfera del cambio climático en estos tres países, el hecho de que se observaran pocos impactos visibles no genera sorpresa, pero no debería considerarse que es representativo de la programación general sobre cambio climático. Asimismo, nos complace tomar nota de los resultados respecto del aumento de la capacidad, la sensibilización pública y las condiciones propicias en todas las esferas de actividad, así como de los progresos en términos del efecto catalizador y la posibilidad de repetición de los proyectos financiados por el FMAM. Si bien compartimos la inquietud expresada en la evaluación respecto de los riesgos vin-

culados con la sostenibilidad a largo plazo de algunos de los beneficios de alcance mundial logrados hasta el presente, seguiremos poniendo empeño en reducirlos al mínimo durante el proceso de examen de los proyectos para los países de África y, en general, para los países menos adelantados.

Tomamos nota de las dos recomendaciones formuladas en el informe. Ya se han realizado grandes progresos respecto de la primera de ellas (fortalecimiento de los planteamientos integrados que abarcan múltiples esferas), como se desprende de los dos últimos programas de actividades presentados al Consejo del FMAM. Al mismo tiempo, será preciso realizar un seguimiento de la ejecución de estos programas y planteamientos regionales integrados para comprobar si su impacto es mayor y si se maximizan los beneficios de alcance mundial. Nos complace observar que en los tres países, el gobierno y las partes interesadas nacionales reconocen el valor agregado por los organismos del FMAM en la preparación de los proyectos. Tomamos nota de las conclusiones que señalan que las mejoras del ciclo de proyectos del FMAM y el impacto global de las reformas aprobadas por el Consejo todavía no surten efecto a nivel local. Como medida concreta para solucionar esta deficiencia, respaldamos la segunda recomendación y ya estamos adoptando medidas para participar activamente con los países de África —especialmente con los países menos adelantados—, que

incluyen el análisis de planteamientos más flexibles basados en los países. El Programa de apoyo a los países financiado por el FMAM también proporciona apoyo a los coordinadores. Además, se organizan talleres subregionales y reuniones de grupos de países representados, en cuyo marco

personal especializado de la Secretaría y los organismos del FMAM brinda a los coordinadores información actualizada sobre la evolución del FMAM y sus procedimientos. Estas herramientas son útiles para que los coordinadores se relacionen entre sí y adquieran conocimientos.

GEF Evaluation Office Publications

Number	Title	Year
Evaluation Reports		
44	GEF Annual Country Portfolio Evaluation Report 2008	2008
43	GEF Country Portfolio Evaluation: South Africa (1994–2007)	2008
42	GEF Country Portfolio Evaluation: Madagascar (1994–2007)	2008
41	GEF Country Portfolio Evaluation: Benin (1991–2007)	2008
40	GEF Annual Performance Report 2007	2008
39	Joint Evaluation of the GEF Small Grants Programme	2008
38	GEF Annual Performance Report 2006	2008
37	GEF Country Portfolio Evaluation: Samoa (1992–2007)	2008
36	GEF Country Portfolio Evaluation: The Philippines (1992–2007)	2008
35	Evaluation of the Experience of Executing Agencies under Expanded Opportunities in the GEF	2007
34	Evaluation of Incremental Cost Assessment	2007
33	Joint Evaluation of the GEF Activity Cycle and Modalities	2007
32	GEF Country Portfolio Evaluation: Costa Rica (1992–2005)	2007
31	GEF Annual Performance Report 2005	2006
30	The Role of Local Benefits in Global Environmental Programs	2006
29	GEF Annual Performance Report 2004	2005
28	Evaluation of GEF Support for Biosafety	2006
	Third Overall Performance Study	2005
	GEF Integrated Ecosystem Management Program Study	2005
	Biodiversity Program Study	2004
	Climate Change Program Study	2004
	International Waters Program Study	2004
Evaluation Documents		
ED-3	Guidelines for GEF Agencies in Conducting Terminal Evaluations	2008
ED-2	GEF Evaluation Office Ethical Guidelines	2008
ED-1	The GEF Evaluation and Monitoring Policy	2006



Global Environment Facility
Evaluation Office
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
USA

www.gefeo.org