

**GEF
COUNTRY
PORTFOLIO
EVALUATION**

Nicaragua (1996–2010)

Main Conclusions and Recommendations

Principales conclusiones y recomendaciones



**Global Environment Facility
Evaluation Office**

Country Portfolio Evaluation: Nicaragua (1996–2010)

Main Conclusions and Recommendations

April 2012

*(The main conclusions and recommendations
of this evaluation were presented to the
GEF Council in June 2012.)*

Evaluation Report No. 71

© 2012 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.

SBN-10: 1-933992-45-X
ISBN-13: 978-1-933992-45-7

Credits

Director of the GEF Evaluation Office: Robert D. van den Berg
Team Leader: Carlo Carugi, Senior Evaluation Officer, GEF Evaluation Office
Task Manager: Anna Viggh, Senior Evaluation Officer, GEF Evaluation Office

Editing and design: Nita Congress

Cover photo: Estero Real River, Puerto Morazán municipality, Nicaragua, by Anna Viggh, GEF Evaluation Office

Evaluation Report No. 71

A FREE PUBLICATION

Contents

*This printed publication only includes the items listed in black;
the full report (volumes 1 and 2) is available at www.gefeo.org.*

Foreword	E-v
Acknowledgments	E-vii
Abbreviations	E-viii
Main Conclusions and Recommendations	E-1
Background.....	E-1
Evaluation Scope and Methodology	E-2
Conclusions	E-3
Recommendations	E-16
Prólogo	S-i
Agradecimientos	S-iii
Siglas y abreviaturas	S-iv
Principales conclusiones y recomendaciones	S-1
Antecedentes.....	S-1
Alcance de la evaluación y metodología	S-2
Conclusiones	S-4
Recomendaciones.....	S-18
2. El marco evaluativo	
2.1 Antecedentes sobre las ECPP del FMAM	
2.2 Los objetivos de la evaluación en Nicaragua	
2.3 Ámbito de la evaluación	
2.4 Metodología	
2.5 Limitaciones de la evaluación	
3. Contexto de la evaluación	
3.1 Descripción general	
3.2 Recursos ambientales en las áreas focales del FMAM	
3.3 Marco legal ambiental e institucional	

4. La cartera de proyectos del FMAM en Nicaragua

- 4.1 Proyectos financiados por el FMAM en la cartera nacional de Nicaragua
- 4.2 La asignación de fondos por área focal
- 4.3 La cartera de proyectos por situación de los proyectos
- 4.4 La cartera de proyectos por agencia implementadora del FMAM
- 4.5 Agencias nacionales de ejecución
- 4.6 Proyectos regionales y globales
- 4.7 El Programa de pequeñas donaciones (PPD)

5. Resultados del apoyo del FMAM

- 5.1 Diversidad biológica
- 5.2 Cambio climático
- 5.3 Aguas internacionales
- 5.4 Degradación del suelo
- 5.5 COP
- 5.6 Multifocal

6. Relevancia y pertinencia del apoyo del FMAM

- 6.1 Respaldo del FMAM a las políticas, estrategias y planes ambientales del país
- 6.2 Apoyo del FMAM a la consecución de beneficios ambientales globales
- 6.3 Relación del apoyo del FMAM y sus agencias con las prioridades ambientales y de desarrollo sostenible del país
- 6.4 Acciones de respaldo de Nicaragua dentro de los programas y estrategias de las áreas focales del FMAM con sus propios recursos o con el apoyo de otros donantes
- 6.5 Las actividades del FMAM enfocadas en procesos participativos y de género

7. Eficiencia del apoyo del FMAM

- 7.1 El tiempo, esfuerzo y recursos financieros necesarios para la tramitación de los proyectos
- 7.2 Funciones y relaciones
- 7.3 Sinergias
- 7.4 Aprendizaje

Anexos

- A. Términos de referencia
- B. Matriz de evaluación
- C. Personas Entrevistadas
- D. Emplazamientos visitados
- E. Participantes en el taller de consulta nacional
- F. Cartera de proyectos del FMAM
- G. Respuesta del país

Bibliografía

Figuras

- 3.1 Mapa de Nicaragua
- 3.2 Mapa señalando las 12 eco-regiones
- 3.3 Áreas protegidas por categoría
- 3.4 Fuentes de la energía eléctrica 2010
- 3.5 Línea de tiempo– Nicaragua
- 4.1 Ubicación aproximada de los proyectos nacionales PTG, PTM
- 4.2 Proyectos nacionales por área focal y agencia implementadora, millones de dólares
- 4.3 Proyectos nacionales por área focal y por fase del FMAM
- 4.4 Proyectos nacionales por agencia implementadora y por fase del FMAM
- 5.1 Cronología del presupuesto designado al MARENA
- 6.1 Mapa señalando los proyectos de electrificación rural con energías alternativas
- 6.2 Cantidad de emisiones per cápita en Mesoamérica
- 7.1 Ciclo de actividades del FMAM antes de la reformulación del 2007
- 7.2 Ciclo de proyecto del FMAM para PTG después de la reformulación del 2007
- 7.3 Ciclo de proyecto del FMAM para PTM después de la reformulación del 2007

Tablas

- 1.1 Proyectos nacionales del FMAM en Nicaragua por área focal y financiamiento– millones de dólares
- 3.1 Resumen de los grupos de flora y fauna endémica, en peligro y vulnerables
- 3.2 Emisiones equivalentes de los principales gases de efecto invernadero (2000)
- 3.3 Disponibilidad del recurso hídrico por región y fuente
- 3.4 Demanda de recursos hídricos
- 3.5 Uso actual del suelo
- 3.6 Principales leyes y decretos aprobados en materia ambiental
- 3.7 Las principales instituciones nacionales y sus mandatos para la gestión ambiental del país
- 3.8 Convenios internacionales y regionales ratificados por Nicaragua en materia de protección ambiental
- 4.1 Proyectos nacionales
- 4.2 Descripciones de los proyectos
- 4.3 Proyectos nacionales del FMAM en Nicaragua por área focal y financiamiento
- 4.4 Proyectos nacionales por situación y áreas focales
- 4.5 Proyectos regionales y globales
- 4.6 Montos asignados y número de proyectos en el PPD por área focal– dólares
- 4.7 Montos asignados y número de proyectos en el PPD por área focal– dólares
- 6.1 Relevancia de los proyectos del FMAM por fase del FMAM
- 6.2 Proporción de cofinanciamiento de proyectos nacionales
- 6.3 Proyectos comunitarios que benefician directamente a mujeres
- 7.1 Costos de preparación de proyecto como porcentaje de la donación del FMAM
- 7.2 Duración del ciclo de actividades de los PTG apoyados por el FMAM en Nicaragua (en días)

- 7.3 Duración del ciclo de actividades de los PTM apoyados por el FMAM en Nicaragua (en días)
- 7.4 Duración del ciclo de actividades de las actividades de Apoyo apoyadas por el FMAM en Nicaragua (en días)
- 7.5 Los plazos de ejecución previstos y reales de los PTG, PTM y actividades de apoyo en Nicaragua

Volumen 2: Documento técnico: Revisión de Efectos Directos a Impactos—Energías Renovables y Conservación de los Bosques: Cosecha Sostenible y Procesamiento de Café y Pimienta

This evaluation is one of two country portfolio evaluations conducted in 2011 examining Global Environment Facility (GEF) support in the Latin America and the Caribbean region. Nicaragua was selected primarily on the basis of its comparatively diverse, large, and mature portfolio. It is considered the second poorest country in the Western hemisphere, making it particularly vulnerable to global market trends and price fluctuations as well as to climate variability.

The evaluation found that GEF support in Nicaragua has established an adequate enabling policy environment for future larger scale actions. In the biodiversity focal area, goals have tended to be overly ambitious, leading to unfulfilled expectations for actual results and impacts; modest progress toward impacts can be reported. Climate change mitigation projects have, on the whole, been successful in yielding both environmental and socioeconomic benefits, and although adaptation to climate change is not mainstreamed in the GEF Trust Fund portfolio, nor is it a focus of GEF project interventions, it is increasingly a central priority for Nicaragua. Support in the land degradation and persistent organic pollutants focal areas is promising in terms of progress toward impact. Overall, the financial and economic sustainability of results—particularly in the biodiversity focal area—remains a challenge given the scope of the task to promote the global environmental agenda in the country.

In general, GEF support has been relevant to national human development/sustainable development strategies and environmental priorities, international conventions, regional processes, and the GEF mandate. Without exception, projects have targeted social and development issues addressed in the country's National Human Development Plan (2007–11), its National Environmental and Climate Change Strategy (2010–15), and the government's medium-term priorities (2010–16).

Analysis of the efficiency of GEF support to Nicaragua shows that full-size projects take about twice as long as medium-size projects to move from pipeline entry to the effectiveness milestone in the GEF activity cycle. Monitoring and evaluation information is used inconsistently throughout the portfolio to enhance project performance. Combined with weak GEF Agency supervision, this shortcoming has been an impediment to the efficiency of several projects. There has been significant involvement of actors from various sectors in GEF projects. The extent of coordination among them was mixed.

The GEF Evaluation Office and the GEF focal point invited a wide range of stakeholders—including representatives of the national government, GEF Agencies, nongovernmental organizations, and other civil society partners—to discuss the findings of the evaluation on May 10, 2011, in

Managua. During the workshop, the evaluation's context and methodology were presented as well as the preliminary findings and emerging recommendations. This was followed by small group discussions on select issues and a very fruitful open forum discussion. The feedback received was highly constructive, and comments have been incorporated into this report as appropriate.

The government of Nicaragua has responded to the evaluation; its response can be found annex G of this report.

The GEF Evaluation Office would like to thank all who collaborated with the evaluation. I would also like to thank all those involved for their support and useful criticism. Final responsibility for this report remains firmly with this Office.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rob D. van den Berg', with a large, sweeping flourish extending to the right.

Rob D. van den Berg
Director, GEF Evaluation Office

Acknowledgments

This report was prepared by an evaluation team managed by Anna Viggh, Senior Evaluation Officer, GEF Evaluation Office, and consisting of four consultants: Alain Lafontaine (Lead Consultant), Joe Ryan (National Expert), Mauricio Escobar (National Expert), and Carolina Vergara (Junior Evaluator) from Le Groupe-Conseil Baastel ltée. Carlo Carugi, Senior Evaluation Officer and Team Leader of country portfolio evaluations in the GEF Evaluation Office, provided overall guidance for the evaluation. Marina Cracco of the GEF Evaluation Office provided substantive and language support, and Maria Soledad Mackinnon of the GEF Evaluation Office served as research assistant.

Members of the government of Nicaragua—in particular, Roberto Araquistáin, Vice Minister of Environment who serves as the GEF operational focal point, Martha Ruiz, General Secretary, and Denis Fuentes, Planning Director—provided full cooperation to this evaluation.

An aide-mémoire containing key preliminary findings was presented in Managua on May 10, 2011, to national stakeholders, including representatives of the national government, GEF Agencies, nongovernmental organizations, and other civil society partners. The feedback received was highly constructive, and the comments have been incorporated into this evaluation report.

Abbreviations

CPE	country portfolio evaluation	ROtI	review of outcomes to impacts
GEF	Global Environment Facility	SGP	Small Grants Programme
MARENA	Ministry of Environment and Natural Resources	STAP	Scientific and Technical Advisory Panel
NGO	nongovernmental organization	STAR	System for Transparent Allocation of Resources
POP	persistent organic pollutant	UN	United Nations
PRAS-NICA	Project for Rural Water Supply and Sanitation Project in Nicaragua		

All dollar amounts are U.S. dollars unless otherwise indicated.

Main Conclusions and Recommendations

Background

At the request of the Global Environment Facility (GEF) Council, the Evaluation Office conducts country portfolio evaluations (CPEs) every year. In 2011, Nicaragua, and the Organization of Eastern Caribbean States (Antigua and Barbuda, Dominica, Grenada, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, and St. Vincent and the Grenadines) were selected. CPEs aim to provide the GEF Council and the national government with an assessment of the results and performance of GEF-supported activities at the country level, and of how these activities fit in with national strategies and priorities as well as with the global environmental mandate of the GEF.

Nicaragua was selected primarily on the basis of its comparatively diverse, large, and mature GEF portfolio and because of its status as one of the poorest countries in the Western hemisphere, making it particularly vulnerable to global market trends and price fluctuations as well as to climate variability.

The evaluation of GEF support to Nicaragua had the following specific objectives:

- Independently evaluate the relevance and efficiency of GEF support in Nicaragua from several points of view: national environmental frameworks and decision-making processes, the GEF mandate and the achievement of

global environmental benefits, and GEF policies and procedures

- Assess the effectiveness and results of completed projects aggregated at the focal area
- Provide additional evaluative evidence to other evaluations conducted or sponsored by the GEF Evaluation Office
- Provide feedback and knowledge sharing to (1) the GEF Council in its decision-making processes to allocate resources and to develop policies and strategies; (2) Nicaragua on its participation in, or collaboration with the GEF; and (3) the different agencies and organizations involved in the preparation and implementation of GEF-funded projects and activities.

Nicaragua's participation in the GEF started during GEF-1 in 1996 with the preparation of the World Bank–implemented Atlantic Biological Corridor project. Since then, the country has been involved in an additional 15 national projects. The GEF portfolio in Nicaragua accounts for \$32.27 million in support and \$165.24 million in of cofinancing. About 38 percent of the GEF funding has gone to support projects in the climate change focal area, 32 percent to biodiversity, 4 percent to persistent organic pollutants (POPs), 9 percent to land degradation, and 17 percent to multifocal areas (table 1).

Table 1**GEF National Projects in Nicaragua by Focal Area and Funding**

Focal area	GEF grant (million \$)	Cofinancing (million \$)	Number of projects	GEF support as % of total
Biodiversity	10.312	51.315	5	32.0
Climate change	12.164	87.790	4	37.7
POPs	1.354	2.150	2	4.2
Land degradation	3.000	17.495	1	9.3
Multifocal	5.431	6.494	4	16.8
Total	32.261	165.244	16	100

Source: Authors' compilation.

There are 17 regional and 6 global GEF projects in which Nicaragua participates, addressing biodiversity (7 projects), climate change (8 projects), international waters (4 projects), and multifocal areas (4 projects). As with the national projects, climate change and biodiversity are the most frequently targeted focal areas in terms of number of projects.

Evaluation Scope and Methodology

The Nicaragua CPE was conducted between December 2010 and August 2011 by an evaluation team comprised of staff from the GEF Evaluation Office and four consultants with a combination of extensive knowledge of Nicaragua's environmental sector and GEF programs. The methodology included a series of components making use of both qualitative and quantitative data collection methods and standardized analytical tools. Several sources of information at various national and local levels in areas of GEF project operations were used. These sources included national and municipal governments, civil society, GEF Agencies, and national convention focal points, along with GEF beneficiaries and supported institutions, associations, and local communities and authorities.

Both triangulation and quality control were key elements at all stages. The quantitative analysis

used indicators to assess the efficiency of GEF support using projects as the unit of analysis (time and cost of preparing and implementing projects, and so forth). The evaluation team used standardized analysis tools and project review protocols for the CPEs and adapted these to the Nicaraguan context. Projects were selected for field visits based on several criteria, including (1) whether they had been completed or were near completion, (2) if project intervention areas and/or project components were accessible, and (3) time/resource constraints in conducting the evaluation. A field verification of a project terminal evaluation and a review of outcomes to impacts (ROTI) study were undertaken for two completed projects.¹

The main focus of the CPE is the 16 national projects implemented within the boundaries of Nicaragua. An additional four regional (two under implementation and two completed), and four global projects (two under implementation and two completed) in which Nicaragua participates were reviewed; these were selected based

¹ The GEF Evaluation Office has adopted the ROTI as an innovative tool to assess a project's theory of change and to assess a project's progress toward impact after project completion. The Office has also developed guidelines for field verification of terminal evaluations for use in its annual performance reports.

on stakeholder input and availability of relevant information, and because they had significant in-country activities/components. A full assessment of the regional projects' aggregate results, relevance, and efficiency was beyond the scope of this CPE, given that only the Nicaragua components were assessed. National and regional project proposals under preparation were not part of the evaluation.

The following limitations were taken into account and addressed wherever possible while conducting the evaluation:

- CPEs are challenging, as the GEF does not yet operate by establishing country programs that specify expected achievement through programmatic objectives, indicators, and targets.²
- Attribution is another area of complexity. The evaluation does not attempt to provide a direct attribution of development and even environmental results to the GEF, but assesses the contribution of GEF support to overall achievements.
- Evaluating the impacts of GEF-funded initiatives is not straightforward. Many projects do not possess reliable monitoring information for key indicators to measure biodiversity and climate change outcomes and impacts, for example. Additionally, for some of the older projects, staff turnover and lack of institutional memory were constraints. The evaluation sought to overcome these difficulties by undertaking one field verification of a terminal evaluation and one field ROtI. Results reported come from

² Voluntary national portfolio formulation exercises have been introduced in GEF-5 (2010–14). Future CPEs conducted in countries that have performed such an exercise will use it as a basis for assessing the aggregate results, efficiency, and relevance of the GEF country portfolio.

triangulation of various sources: some have been established through meta-evaluation analysis; others are drawn from internal project reports; still others from original evaluative research conducted through interviews, terminal evaluation field verification, and the field ROtI.

- As with all countries that undergo CPEs, changes in government have occurred over the evaluation period that might have affected project performance in one way or another. Indeed, most of the projects included under this portfolio evaluation were largely designed and implemented under a previous government with different priorities from those of the present administration: 11 projects, 9 of which have already been completed, were approved from GEF-1 to GEF-3 (that is, 1996–2006). These changes in national priorities and emphasis in implementation were taken into account whenever possible in the analysis—in particular in the analysis of the evolving policy and institutional context—and must be kept in mind when reading this report.

All stakeholder comments on the draft CPE report that were submitted in writing by June 20, 2011, were taken into account in finalizing this report.

Conclusions

Results, Effectiveness, and Sustainability

Conclusion 1: Capacity development has been a strong component in all projects with sustainable achievements, establishing an adequate enabling policy environment for future larger-scale actions.

In the **biodiversity focal area**, the GEF supported a series of enabling activities that has resulted in development of the country's National Biodiversity Strategy and Action Plan, which in turn has set

the stage for future work in biodiversity conservation in Nicaragua, as well as the submission of required national communications. Capacity has been built at the national level in the Ministry of Environment and Natural Resources (MARENA) to meet the country's global convention commitments, and Nicaragua has issued its Fourth National Communication to the Convention on Biological Diversity.

Capacity was also developed through medium- and full-size national and regional projects. The Atlantic Biological Corridor project (GEF ID 117), for instance, focused on building awareness of key stakeholders and supporting the development of plans promoting the protection of priority biodiversity areas and indigenous community development. The project support contributed to the successful passage of the Law on Indigenous and Ethnic Community Land Regularization. The Establishment of a Programme for the Consolidation of the Mesoamerican Biological Corridor regional project (GEF ID 243) developed community-based plans for corridor management. This key achievement helped reinforce the corridor concept, which remains viable to this day as a result.

Support for biosafety enabling actions also appears to have been effective. The GEF provided support to the global project Development of National Biosafety Frameworks: Building Capacity for Effective Participation in the Biosafety Clearing-house Mechanism (GEF ID 2128). The interinstitutional cooperation on living modified organisms fostered through this project led to Nicaragua's development of the National Regulatory Framework on Biosafety.

In the **climate change focal area**, GEF support to Nicaragua's preparation of its Initial National Communication to the United Nations

Framework Convention on Climate Change, published in March 2001, helped the country build an awareness of climate change concerns and its capacity to meet convention obligations. Under this enabling activity, a national commission on climate change was created. A later enabling activity in this focal area, Additional Financing for Capacity Building in Priority Areas (GEF ID 1011), supported training on carbon fixation, exchange of experiences, and studies on adaptation to climate change related to the availability, quality, and quantity of hydrological resources. Capacity-building support was also provided to the Ministry of Energy and Mines through the Productive Uses of Hydroelectricity on a Small-Scale in Nicaragua (GEF ID 1266) project implemented through the United Nations Development Programme and the World Bank-implemented Off-grid Rural Electrification for Development (GEF ID 1079) project (these two projects were later merged to become the PCH-PERZA project). GEF support helped drive passage of the country's renewable energy law as well as the inclusion of small-scale hydroelectric plants as an area of work in the national rural electrification plan.

In the **persistent organic pollutants focal area**, a GEF enabling activity helped Nicaragua fulfill its obligations under the Stockholm Convention on POPs; this led to the development of a National Implementation Plan for POPs, with 57 representatives from different sectors participating in plan development. The process in turn helped establish an intersectoral coordination mechanism, raised awareness, and strengthened the capacities of various actors. It also led to consideration of changes to the existing law regulating pesticides, toxic substances, and hazardous materials, and a proposal to reform the national law on chemical safety.

Conclusion 2: In the biodiversity focal area, goals have tended to be overambitious, leading to unfulfilled expectations for actual results and impacts; modest progress toward impacts can be reported.

At the policy level, GEF support in Nicaragua was instrumental in raising the profile of biodiversity conservation at the national level. These efforts are expected to contribute to the protection of 5,796 species of flora and 12,290 species of fauna in 44 ecosystem categories within the biological corridor and 72 protected areas;³ however, effective management and monitoring of these protected areas and ecosystems is needed to ensure this biodiversity conservation.

A review of the GEF biodiversity portfolio in Nicaragua shows that several factors have compounded this challenge of effective biodiversity management:

- Weakly formulated and/or overly ambitious goals
- An absence of adequate feasibility studies at the project design stage, with less than optimal understanding of the root causes of the problems to be tackled by a given project
- Inadequate supervision from the GEF Agencies and/or weak executing agencies on the ground
- Decentralized project management

The Atlantic Biological Corridor project established a vision for corridor development and management for both the Atlantic and Mesoamerican Biological Corridors; the ongoing Corazon Transboundary Biosphere Reserve project (GEF

ID 2099), is intended to build on this at the community level. Because of delays, the Corazon project is at a relatively early stage of implementation. Its design is ambitious, and at midterm it seemed unlikely to meet its original objective. Site visits and interviews with beneficiaries found that the project coordination's is largely centralized within MARENA, as with the Atlantic Biological Corridor, even though project implementation is decentralized. There were some initial difficulties regarding the financial mechanisms for funding decentralized conservation and alternative livelihood activities that aim to supply funds for enabling small actions. Since then, 97 subprojects at the community level have been selected via two competitions. According to the midterm evaluation, and as an early observation, both the degree of advancement and the sustainability of results are greater than in Honduras (which is the other country participating in this transboundary project). Nonetheless, the government must continue to strengthen regional and local management capacities. Modest progress toward impacts has been reported. For example, monitoring of changes in forest cover for the Corazon project detected a 2 percent increase in vegetation cover and a significant reduction in annual fires; site visits and interviews could not confirm these claims.

The Conservation of Dry Forest and Coastal Biodiversity of the Pacific Coast of Southern Nicaragua: Building Private-Public Partnerships project (GEF ID 1735) was also overly ambitious and had to be scaled down. The area under conservation shows some minimal growth in dry forest cover (less than 1 percent of the dry forest area, according to available data). The project has brought together the various stakeholders involved in the reserve, enabling them to communicate with one other in an effort to attain common ground regarding its protection. While there are signs of slow, steady change in the attitudes of

³ Sistema Nacional de Información Ambiental-MARENA, "Capítulo 3: Biodiversidad y Áreas Protegidas" (2010); www.sinia.net.ni/descarga/Capitulo%203%20Biodiversidad%20y%20Areas%20Protegidas.pdf.

residents and immediate neighbors regarding the refuge and conservation, the project had the unintentional effect of fostering conflicts among those inside and outside the reserve's core area, even though they shared the same goals of conservation through sustainable livelihoods. According to interviews with inhabitants in the buffer zone as well as the core area, these conflicts particularly involved the selection process of tourist guides, among other activities financed by the project. Recent data show that turtle nest counts are increasing, indicating some degree of success for the project's conservation actions.

Conclusion 3: Climate change mitigation projects have, on the whole, been successful in yielding both environmental and socioeconomic benefits, particularly through the promotion of renewable energy in isolated rural communities.

A large proportion of GEF support in Nicaragua has addressed climate change. Although the full- and medium-size project portfolio has faced challenges in terms of achievement of results, it has yielded sizable impacts—notably by providing access to energy through the development of microhydro and solar renewable energy schemes for isolated rural communities. Two projects account for this success, these have been formally merged as the PCH-PERZA project. In terms of global environmental impacts, the projects reported that 19,408 metric tons of carbon dioxide emissions were avoided over a four-year period; the post-project portfolio impact has been calculated as 67,478 metric tons of carbon dioxide per year.

A global climate change project with successful activities in Nicaragua, the Renewable Energy and Energy Efficiency project (GEF ID 667), implemented through the International Finance Corporation, also focused on the promotion of renewable energy schemes in Nicaragua. The

project provided working capital to TECNOSOL, a supplier of photovoltaic solutions in isolated rural areas. In addition to leading to strong business growth for this private company, the project also resulted in avoided carbon dioxide emissions. The project's midterm review calculated that, as of June 2008, TECNOSOL had yielded offsets of 12,000 metric tons of carbon dioxide from the baseline.

PCH-PERZA also led to positive social and economic impacts due to communities' newfound access to energy—specifically, in terms of access to and dissemination of information (via radio, TV, and Internet), increased production in local repair shops and businesses, and improved health services (for example, due to refrigeration of medications). PCH-PERZA directly benefited more than 4,500 families and 60 small businesses over its four-year life; these latter included the first center for milk production, 45 shops equipped with refrigeration, and 10 wet coffee extraction centers.

Another completed project in Nicaragua with a climate change focus was the Renewable Energy and Forest Conservation: Sustainable Harvest and Processing of Coffee and Allspice project (GEF ID 847). This national project took a multifocal approach but was not particularly effective from a climate change perspective. Its difficulties were largely due to the lack of an adequate feasibility study on its two project sites prior to moving ahead with the project investment.

Conclusion 4: Adaptation to climate change is not well mainstreamed in the GEF Trust Fund portfolio, nor is it a focus of GEF project interventions, even though it is increasingly a central priority for Nicaragua.

Although recognized by Nicaraguan authorities as a priority for the country, only one project in the GEF Nicaraguan portfolio focuses on adaptation

to climate change. That project, the regional project Capacity Building for Stage II Adaptation to Climate Change (Central America, Mexico and Cuba; GEF ID 1060), focused on capacity building at the individual and institutional levels, and on providing support in the production of national reports on adaptation issues. The project specifically supported development of an adaptation strategy for the hydrological resources and agricultural systems of watershed No. 64. Project efforts also fed into development of the Second National Communication to the United Nations Framework Convention on Climate Change.

Most of the remaining projects in the GEF Nicaraguan portfolio have not paid much attention to adaptation concerns in either their design or their execution. The project design documents of the majority of the portfolio—with the exception of the Capacity Building for Stage II Adaptation to Climate Change project—do not reveal sufficient analysis of the risks posed by the effects of climate change to global environmental benefits in the long term and at the global level, as well as the risks posed to the financial investment in the projects themselves. These have remained peripheral issues of GEF support in Nicaragua.

That being said, adaptation is not a mandated focus of the GEF Trust Fund, which is concerned with global environmental benefits. Adaptation that yields national- and local-level benefits is expressly supported by other funds managed in parallel by the GEF, namely the Least Developed Countries Fund and the Special Climate Change Fund. However, the GEF's Scientific and Technical Advisory Panel (STAP) has recommended that all mitigation projects and, as appropriate, all GEF strategies should incorporate climate adaptation measures, thus promoting mitigation-adaptation synergies as recommended by the

Inter-Governmental Panel on Climate Change.⁴ The STAP emphasizes that project designs should also consider the likely impacts of climate variability and change.

A program supported by the Adaptation Fund and to be implemented through the United Nations Development Programme has been approved for Nicaragua: Reduction of Risks and Vulnerability from Floods and Droughts in the Estero Real Watershed. The program will validate a system of adaptation as a means of implementing the national climate change strategy through targeted investments in water retention; long-term farm planning; and capacity building in local communities, municipalities, and government agencies. The intervention area comprises eight micro-watersheds prioritized by the municipalities of El Sauce and Achuapa, in Leon and Villanueva, and Chinandega, benefiting a total of 2,000 families of farmers and producers in these watersheds.

Nicaragua has also submitted a proposal to the Special Climate Change Fund on Adaptation of Potable Water Supply to the Impacts of Climate Change in Nicaragua. The proposed project includes an investment program and institutional-strengthening activities that will help reduce the vulnerability of the drinking water supply, protecting hydric regulation and filtering functions of ecosystems in the coastal zone (wetlands and mangroves) in areas of high vulnerability to climate change and sea level rise. The coverage of the proposed work program is closely aligned with the World Bank Project for Rural Water Supply and Sanitation Project in Nicaragua (PRAS-NICA), the first investment of the project baseline that complements the Special Climate Change

⁴ STAP, "Recommendations for Improved Science and Technology Guidance in the GEF," GEF/C.35/13 (2009), www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.35.13_STAP.pdf.

Fund, and the areas particularly vulnerable to the impacts of climate change.

Conclusion 5: Support in the land degradation and persistent organic pollutants focal areas is promising in terms of progress toward impact. Efforts in both areas are still at an early stage, but to date, they have achieved the majority of key outcomes.

GEF support in the land degradation focal area has proved successful in achieving all its outcomes. The Sustainable Land Management in Drought Prone Degraded Areas of Nicaragua project (GEF ID 2440) led to the development of planning instruments at the local level to ensure territorial management and adequate water management, as well as to the capacity building of actors and municipalities in implementing those plans. A key test of impact will be the implementation of these plans and replication in other drought-prone areas.

At the national level, GEF support of POPs initiatives has contributed toward establishing an appropriate enabling environment for POPs management. The national inventory of POPs and obsolete pesticides in Nicaragua compiled by MARENA in 2004 identified 7 sites contaminated with 6.0 metric tons of POPs, and 41 sites contaminated with 30.0 metric tons of expired pesticides. From these data, it is evident that disposal of obsolete pesticides is a challenge. The Ministry of Agriculture and Forestry has made significant efforts in regulating the entry of these pesticides since the 1970s. There are no immediate risks of leakage or contamination in the wells that contain POPs, and risks to the environment and human health are considered to be low. The national inventory is presently being updated, with new data expected by the end of this calendar year.⁵

⁵ Communication from MARENA, June 21, 2011.

The Improved Management and Release Containment of POPs Pesticides in Nicaragua project (GEF ID 3345) led to the development of the National Implementation Plan, setting the stage for future action in this focal area. The project essentially provided for a national diagnostic on POPs and capacity building for key actors. Authorities are exploring options for financing remediation for the sites identified in the National Implementation Plan. Although this stage was initially delayed, studies have begun regarding contaminated sites in the west of the country. These specific actions are coupled with actual reductions of POPs.

A regional project has also focused on the POPs issue in Nicaragua: the Reducing Pesticide Run-off to the Caribbean Sea project (GEF ID 1248) is intended to reduce pesticide use by farms and plantations, and is working closely with 400 agricultural stakeholders at demonstration farms located in the Río Coco, Río Escondido, and Río Punta Gorda watersheds. Although the project has produced some excellent results, it has suffered from delays related to the remoteness of the pilot areas and to complications regarding the coordination and execution of work plans—these need to be approved by four different levels of government from regional to community.

Conclusion 6: Integrated land use-based approaches are not fully taken into account in GEF interventions in Nicaragua, particularly in terms of ensuring that biodiversity concerns are mainstreamed into other GEF focal areas.

The GEF does not require integrated land use-based approaches to be mainstreamed as a biodiversity consideration into projects in other focal areas. However, because integrated land use-based approaches to the management of natural resources are a stated priority of MARENA, the evaluation team was asked to examine this subject.

Integrated land use–based approaches seek to balance the economic, social, and cultural opportunities in a specific area so as to maintain and enhance the health of the area’s ecosystem. In implementing these approaches, all stakeholders come together to make decisions about how the land and its resources should be used and managed, and to coordinate their activities in a sustainable fashion.

Some efforts have been made to address this concern in GEF-supported activities, evidenced by the two biological corridor projects and the development of integrated regional management plans, a monitoring system, and community development and sectoral plans. In addition, watershed management approaches are beginning to be promoted. For instance, the new GEF-supported Integrated Management in Lakes Apanás and Asturias Watershed project (GEF ID 3981) has made such an approach an integral part of its design.

Although watersheds are being managed, full mainstreaming of biodiversity considerations into their management schemes remains deficient. For example, site visits and the terminal evaluation confirmed that reforestation and watershed management challenges remain regarding the PCH-PERZA project.

Efforts at fully integrating land use–based management approaches within in situ interventions are still somewhat limited in Nicaragua in non-GEF projects as well; this is primarily because a multiplicity of authorities are involved in its implementation and capacity is lacking at the local level.

Conclusion 7: Despite current efforts, institutional capacity at the local level, particularly of civil society actors, remains a challenge.

GEF support to capacity building in its focal areas has been focused in the following modalities:⁶

⁶ GEF, “Strategic Approach to Enhance Capacity Building,” GEF/C.22.8 (2003), www.thegef.org/gef/node/742.

- Self-assessment of capacity needs
- Strengthening capacity-building elements in GEF projects
- Targeted capacity-building projects
- Country-specific programs for addressing critical capacity-building needs in least developed countries and small island developing states

Nicaragua’s project portfolio contains one national project under the first modality (National Capacity Self-Assessment for Global Environmental Management; GEF ID 1380) and one national project—a follow-up initiative to the former—that could be considered as falling under the fourth modality (Mainstreaming the Multilateral Environmental Agreements into the Country’s Environmental Legislation; GEF ID 3068).

In general, Nicaragua has a solid legal and institutional **framework** within which to work toward social and environmental sustainability of GEF results. Political support comes from the highest levels of government; for example, the Office of the President has endorsed the concept of environmental and natural resources as recently evidenced in the 2011 adoption of the United Nations (UN) Universal Declaration on the Common Good of Mother Earth and of Humanity; and approval of the National Human Development Plan, which allows for the integration of objectives, indicators, and goals for the environment throughout the annual government planning and budgetary process.

MARENA, the country’s institutional anchor for global environmental issues, is backed—through GEF support, among other sources—by a functional institutional framework, solid environmental legislation, and planning tools that allow the ministry to deal with issues of concern to the global environmental agenda in the various GEF focal areas. Important synergies, particularly within

the energy sector, have been achieved between MARENA and the environmental units within diverse governmental institutions. The continuity of GEF-supported actions and results is strengthened by a broad spectrum of stakeholders, including the Regional Autonomous Governments from the Caribbean Coast, the Secretariats for Environment and Natural Resources, municipal government environmental units that have been strengthened by GEF support for sustainable land management, indigenous territorial governments in the Bosawás Biosphere Reserve, as well as national and international nongovernmental organizations (NGOs).

There has been a significant increase in the number of **protected areas**, area coverage, and action plans. These action plans are implemented by local committees in collaborative management arrangements for the conservation and sustainable use of natural resources and biodiversity. Institutional performance in this focal area has must ensure that the increased number of protected areas has the requisite basic infrastructure and personnel, as well as at least a functional management plan to ensure more effective management and lasting results. As of this writing, only 23 of the 72 protected areas have such plans.

Significant advances have been made regarding the national institutional set-up and its sustainability in the **climate change** focal area since 2007, when the Directorate of Climate Change was established and the National Environment and Climate Change Strategy was developed to meet UN convention requirements. Ongoing efforts continue beyond GEF support to promote energy access through the promotion of renewable energy schemes in isolated areas of the country (for example, microhydropower, through the Ministry of Energy and Mines), and of grid-connected privately funded investment schemes

through an array of initiatives at the national level now under development.

MARENA has developed regional strategies for climate change adaptation in three major priority watersheds through the GEF-funded project on Capacity Building for Stage II Adaptation to Climate Change. A key challenge to institutional performance in this area is related to developing capacities that are essential in allowing Nicaragua to fully participate in confronting climate change impacts through the mainstreaming of climate change concerns into other sectoral investments and project results. Nicaragua is developing such capacity under the institutional frame of MARENA, national universities, the private sector, and NGOs, but this is very much a work in progress.

Greater efforts are required to improve institutional performance so that it resonates to the lowest practical levels. The GEF recognizes that long-term global environmental benefits can only be achieved when local populations become increasingly involved. Nicaragua can only benefit the global environment when its people begin to successfully implement national plans and strategies on a sustainable basis and benefit from them. Almost all GEF projects have targeted local populations in one way or another. The majority of enabling activities have involved participants from local populations and/or civil society. The majority of full- and medium-size projects in all focal areas have also had a local component. The GEF Small Grants Programme (SGP) support has been instrumental in leading to benefits and impacts for local populations. Nicaragua has supported the SGP with funds from its country allocation. Under the System for Transparent Allocation of Resources (STAR) in GEF-5, Nicaragua has

allocated \$1.8 million to the SGP; this represents 27 percent of its total country allocation.⁷

At the project level, in the field, **institutional sustainability of civil society actors** remains a challenge. Field visits and interviews highlighted the difficulty with which beneficiary institutions could explain basic concepts of production costs and financing; such understanding is critical for ensuring future sustainability of operations and replication or scale-up of results. Exceptions to this general finding are two successful pilot projects—Sustainable Land Management in Drought Prone Areas of Nicaragua project at El Sauce and Reducing Pesticide Run-off to the Caribbean Sea—where local stakeholders are fully aware of the implications of the project and have full command of the terminology associated with the projects. Although implementation of decentralized management has been promoted and strengthened (as in the Strengthen the National System of Protected Areas Project [GEF ID 2702], for example, through collaborative management committees and local and international NGOs), GEF funds and institutional capacity development generally appear to be primarily focused on central institutions and government entities. Several projects and enabling activities have these entities as their main targets.

On the other hand, the SGP, although working with civil society organizations, focuses its support on achieving particular environmental and socioeconomic objectives—sometimes without proper emphasis and technical support to build the capacity of the civil society organizations themselves to sustain their efforts overtime. This apparent weak focus on institutional capacity development could be due in part to a lack of adequate planning in the design stage to address

implementation challenges, but also to the nature of the SGP instrument itself.

Conclusion 8: The financial and economic sustainability of results, particularly in the biodiversity focal area, remains a challenge. Local benefits are essential for sustainability.

The economic and financial sustainability of GEF-supported results are partially guaranteed by financial resources from the Nicaraguan government, which is evident in the medium-term budget approved for 2011. By law, MARENA has been allocated treasury resources amounting to \$3.4 million per year for the period 2011–14. Additional funds to cover GEF project support are taken from international cooperation funds (grants and donations); these are estimated to be \$4.5 million per year during the same period.⁸ Clearly, given the scope of the task to promote the global environmental agenda in Nicaragua, sufficient financing remains a challenge. As an example, three biodiversity projects (the National Strategy and Action Plan and Report to the Conference of the Parties, the Mesoamerican Biological Corridor project, and the Assessment of Capacity Building Needs Add-on) focused on generating management tools. However, the financial resources required for their successful implementation were not available.

The GEF Agreement Plan 2011–20 requires an evaluation of the financial resources needed to ensure that the goals for this time frame are met. The government did include funds for management of toxic chemicals, especially of POPs. However, it does not appear that funds are available from any source for the replication or scale-up of projects to enable Nicaragua to fulfill its obligations under the Stockholm Convention or of the

⁷ Communication from MARENA, June 21, 2011.

⁸ The source for this calculation is a communication from MARENA, May 11, 2011.

Improved Management and Release Containment of POPs Pesticides, which focuses on demonstration projects for eliminating outdated POPs and the remediation of contaminated soils.

Field visits and interviews conducted during the evaluation found that the private sector has the least involvement with GEF projects is relevant because it will negatively affect the financial sustainability of project results. A notable exception to this finding is TECNOSOL, a private sector company integral to the global Renewable Energy and Energy Efficiency Fund project. A policy change limited the private sector's involvement in establishing private-public partnerships in the GEF dry forest project.

Conclusion 9: The three completed GEF-supported biodiversity initiatives ceased operation once funding ended. Projects that have sustained actions and results beyond project completion are in the climate change focal area.

Neither strategies nor sustainability plans were developed to ensure adequate financing for scale-up and further development of many completed biodiversity projects such as the Atlantic Biological Corridor and the Mesoamerican Biological Corridor. The dry forest project tried to involve the private sector in its financial strategy for project sustainability; however, policy changes required it to opt for a new tariff system instead. Although this system is currently being implemented, the funds generated are insufficient to continue project activities.⁹ PCH-PERZA also lacked an adequate sustainability plan; however, during its implementation, project stakeholders obtained additional funds from donors and attempted to develop a financial mechanism based on user fees paid. The government is

⁹ Communication from United Nations Development Programme—Panama, June 30, 2011.

seeking funds to replicate the drought-prone area project in El Sauce.

In the climate change focal area, PCH-PERZA took the initiative in identifying the required financial resources for continued investment and operation of its energy production systems, particularly for renewable resource projects. This effort was supported by a strong government energy policy directed at expanding the coverage of renewable energy resources and a change in the energy production matrix. As of this writing, there are plans to double the delivery of renewable energy through 2017; however, an important sustainability challenge for this focal area and the renewable energy subsector in particular relates to the integration of watershed management into all hydroelectric projects. Such integration, while addressing environmental sustainability concerns (related to biodiversity conservation, water management, and adaptation to climate change), could indeed contribute to the future financial sustainability of projects as well.

Field visits and interviews revealed the need to strengthen the harmonization of sectoral economic and environmental policies at the national level so beneficiaries have incentives to switch from some of their current livelihood practices to the sustainable alternatives being promoted via GEF support. This harmonization is essential to ensuring the sustainability of some GEF results. For instance, the ROTI analysis provided a clear example of the lack of economic incentives to switch from livestock production—a major driver of deforestation and thus of greenhouse gas emissions—to nontimber-harvesting livelihoods. Identifying a market for such alternative products, and thus providing sustained economic incentives, is key to ensuring long-lasting results of climate change and biodiversity projects that are trying to address deforestation considerations.

Only in the last few years have beneficiaries of the allspice multifocal project begun to see a potential promise of economic gains by switching from cattle raising to cacao plantations, after a number of trials and errors with less competitive alternatives on the market.

Several full- and medium-size projects in Nicaragua have focused on supporting demonstration activities and, to some extent, basic activities and investments that must be replicated and scaled up with additional resources if further global environmental benefits are to be achieved or existing achievements maintained. On that front, the portfolio shows a mixed record in adequately planning for financial sustainability beyond GEF support.

Relevance

Conclusion 10: Overall, GEF support has been relevant to national human development/sustainable development strategies and environmental priorities, international conventions, regional processes, and the GEF mandate.

Most GEF projects in the Nicaragua portfolio were launched in parallel and subsequent to the development of the country's institutional and legal framework in the mid-1990s. Without exception, projects have targeted social and development issues addressed in Nicaragua's National Human Development Plan (2007–11),¹⁰ the National Environmental and Climate Change Strategy (2010–15), and the government's medium-term priorities (2010–16). Seven of the 16 national projects have a strong focus on poverty reduction, making for a robust linkage between global environmental benefits and country socioeconomic development needs. Over 90 percent

¹⁰ This plan incorporates the Poverty Reduction Strategy developed by previous administrations.

of the portfolio projects targeted key issues outlined in the National Environmental Action Plan (2006–26). This plan establishes a framework for prioritized actions regarding biodiversity conservation, forest resource protection, more effective management of representative protected areas, land degradation, and greenhouse gas emissions.

All global, regional, and national enabling activities in biodiversity, climate change, and POPs have helped Nicaragua fulfill its reporting commitments under the relevant UN conventions and protocols, as well as the more recent Universal Declaration on the Common Good of Mother Earth and of Humanity. Biodiversity projects have aimed to establish biological corridors between and among protected areas, ensuring representative coverage of the national system of protected areas and focusing on alternative income-generating activities that can help lead to sustainable conservation. With one exception, all biodiversity projects are terrestrial and linked to the National Biodiversity Strategy, which was developed with GEF funds and is in line with the Convention on Biological Diversity. Nearly all biodiversity projects are tied to the Tropical Forestry Action Plan. Few projects focused on international or marine waters, but were instead developed in four near-shore coastal areas, even though there is a strong need to improve Nicaragua's capacity for addressing coastal and marine issues.

In climate change, projects are integrally tied to the National Action Plan for Confronting Climate Change and Nicaragua's Renewable Energy Policy Framework. The latter aims to develop appropriate measures for assisting the most vulnerable sectors of the economy and hydrological resources, mainly within the forestry sector. The GEF portfolio appears to be more strongly tied to climate change mitigation, with the intention of generating global environmental benefits, while the link

to climate change adaptation,¹¹ which has become increasingly relevant to the Nicaraguan context, remains weaker.

The pilot project on Sustainable Land Management in Drought Prone Areas of Nicaragua is anchored to the country's Strategy for Combating Desertification; and tied to the UN Convention to Combat Desertification (which it ratified in 1997), the GEF–International Fund for Agricultural Development initiatives in Central America (organized by the Central American Commission on Environment and Development, the Central American Agricultural Council, and the Council of Health Ministers of Central America), and the Central American Integration System's commitments under the climate change, biological diversity, and desertification conventions.

The two POPs pilot projects are consistent with Nicaragua's Strategy for the Management of Chemical Products, and they operate in synergy with efforts in other Central American countries to reduce the use of DDT for combating malaria and to reduce pesticides in the Caribbean Sea.

Initiatives supported via the SGP were varied in nature, but were overall directly relevant to Nicaragua's priorities in biodiversity, climate change, and land degradation. All but three SGP projects included gender equity in their project design; 10 projects worked with indigenous and ethnic communities on the Caribbean coast. In general, there was active participation by key stakeholders at the national, regional/departmental, and local levels.

¹¹ GEF, "Focal Area Strategies and Strategic Programming for GEF-4," GEF/C.31/10 (2007), www.thegef.org/gef/node/433.

Efficiency

Conclusion 11: Project processing times are generally twice as long for full-size projects as for medium-size projects in Nicaragua.

Full-size projects take about twice as long as medium-size projects to move from pipeline entry to the effectiveness milestone in the GEF activity cycle. The overall average length of Nicaragua's five full-size projects that are either completed or under implementation was 3.4 years. This duration is slightly longer than the average among other CPE countries. The only completed full-size project in the portfolio took approximately seven years for implementation (from effectiveness to actual project completion), which included a difference of 30.4 months between proposed and actual completion dates—the equivalent of a 2.5-year extension. The average cost of project preparation using either a project preparation grant or a project development facility was approximately \$393,333 for full-size projects and \$32,500 for medium-size projects.

The country's four medium-size projects took an average of 1.3 years from pipeline entry to effectiveness; this is generally on par in comparison to other country averages. Enabling activities took approximately 309 days from Chief Executive Officer approval to effectiveness.

Stakeholders in Nicaragua believe that, overall, projects have taken too long to be approved by the GEF and its Agencies—even without taking into account any time needed for project restructuring. Negotiating among the many actors involved in a project is a factor in slowing activity cycle processes.

Conclusion 12: Monitoring and evaluation information is used inconsistently throughout the portfolio to enhance project performance. Combined with weak GEF Agency supervision,

this shortcoming has been an impediment to the efficiency and effectiveness of several projects.

Monitoring and evaluation of GEF support in Nicaragua occurs mainly at the project level, and difficulties at this level regarding baseline information and the wording of indicators and outcomes were present in a number of the projects reviewed. Most national full- and medium-size projects had progress implementation reports and terminal evaluations/reports for those that were completed. In some cases, midterm evaluations were available. The GEF does not require evaluations for enabling activities, and none had annual reviews or completion reports.

Most of the portfolio did comply with the reporting requirements of the GEF and its Agencies. Issues regarding appropriate wording of indicators and outcomes have led to reformulations of outcomes in logframes (for example, for the Conservation of Dry Forest and Coastal Biodiversity of the Pacific Coast of Southern Nicaragua: Building Private-Public Partnerships project).

Unfortunately, there have been challenges with respect to the integration of information from monitoring and evaluation to effect change. The tropical dry forest project did not demonstrate adequate change in implementation in the field based on recommendations provided by midterm reviews; in this sense, it lacked adequate adaptive management. Similarly, there was no evidence of adaptive management in the allspice project. After a supervisory mission by the GEF Agency highlighted clear issues of conflict with the grant recipient as well as incorrect assumptions in the project design, nothing was changed regarding project activities, management, or the logframe. It was only after project closure, with funding from the SGP as well as other donors, that the project idea was altered. As of this writing, the project's original beneficiaries are beginning to

reap economic benefits. The Atlantic Biological Corridor project showed some potential adaptive management in incorporating an integrated monitoring framework to monitor social, economic, and environmental changes to feed into management decision making regarding the project. However, this component was not funded by the GEF and was only beginning to be applied near project end; it is now no longer in use.

The evaluation confirmed that two projects—Strengthen the National System of Protected Areas Project and PCH-PERZA—have used information from monitoring, evaluation, and lessons learned. The design of the former project was based on lessons learned from previous GEF initiatives incorporated into a viable project design; PCH-PERZA used positive results related to emissions avoided and socioeconomic changes in the areas in which it was working and continued using the existing model and project activities. The Corazon project shows potential for adaptive management in response to a recent midterm review. The project was found to be clearly overambitious, and it has begun to modify its activities according to the midterm recommendations.

Conclusion 13: There has been significant involvement of actors from various sectors in GEF projects. The extent of coordination among them was mixed.

Overall, a wide variety of different actors—including NGOs, local communities, government ministries at the national and provincial levels, and various donors—has been greatly involved in the implementation of the GEF portfolio. However, there appears to be a lack of coordination among government ministries at times. For example, in the PCH-PERZA project, communication was poor between MARENA and the Ministry of Energy and Mine. Communication was also poor

for the MARENA delegation in El Cuá, the coordination unit in Bosawás, and the Corazon project, specifically with the GEF Agencies regarding management of watersheds. When coordination did take place, it tended to be centralized in Managua.

This deficiency notwithstanding, synergies were noted between sustainable livelihoods and biodiversity conservation efforts, and full- and medium-size project initiatives were sometimes complemented by SGP support in a given area. At times, though, these efforts at building synergies can also have conflicting effects.

Synergies between other donors and GEF projects have been clearer. For example, small hydro efforts initiated through PCH-PERZA support are being scaled up and will continue to receive funding from Switzerland and Norway under the small hydro program piloted by the Ministry of Energy and Mines. Similarly, the allspice project has been followed up with support from the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) and Catholic Relief Services, albeit with a different focus than the original project's. In the case of the last project, the Farmers and Ranchers National Union supported these synergies.

Recommendations

To the GEF Council

Recommendation 1: In highly vulnerable countries, the GEF should put more effort into mainstreaming adaptation to climate change in project design in all focal areas and to building synergies with adaptation actions funded by other donors.

Adaptation to climate change is a priority in a country like Nicaragua. It is the second poorest country in Latin America after Haiti, and has been increasingly subject to extreme weather

events over the past two decades. These factors have made Nicaragua particularly vulnerable to climate change impacts. By design and mandate, GEF Trust Fund support in the climate change focal area is focused on mitigation. Nonetheless, the Nicaragua CPE found a lack of explicit integration of adaptation concerns in GEF support in all focal areas.

The GEF should make a particular effort should be made by the GEF—especially in poor vulnerable countries such as Nicaragua—to better mainstream adaptation concerns not only in its climate change mitigation portfolio, but also in its biodiversity, international waters, POPs, and land degradation initiatives. The potential also exists to exploit synergies with other support mechanisms for climate change adaptation—for instance, the Adaptation Fund or the Special Climate Change Fund.

Improved mainstreaming of adaptation will also help ensure more resilient results and impacts for GEF projects in all focal areas. This echoes the findings of the Evaluation Office's Evaluation of the GEF Strategic Priority for Adaptation, which recommended that the GEF continue to provide explicit incentives to conduct mainstreaming of resilience and adaptation in all the GEF focal areas as a means of reducing risks to the GEF portfolio. The GEF Council restated the importance of such mainstreaming in the decisions from its 39th meeting.¹²

¹² GEF, "Enhancing Resilience to Reduce Climate Risks: Scientific Rationale for the Sustained Delivery of Global Environmental Benefits in GEF Focal Areas," GEF/C.39/Inf. 18 (Washington, DC: GEF, 2010).

To the GEF Council and the Government of Nicaragua

Recommendation 2: Avoid overly ambitious project designs and ensure an adequate focus on building the institutional and financial capacity of local actors needed to help secure the sustainability of results.

GEF resources are undeniably limited with respect to country level needs to effect change to ensure and sustain global benefits in the focal areas targeted by the GEF and the global conventions in Nicaragua. GEF support can only serve as a catalyst in this regard. While enabling activities are meant to lay the foundation for larger-scale actions, full- and medium-size projects in Nicaragua have tended—especially in the biodiversity focal area—to be overly ambitious and weak in design in terms of what can be achieved during the lifetime of a project given the scale of the challenges.

While the GEF portfolio has provided lessons and demonstrations of what can and cannot work, these efforts can only be carried forward and scaled up appropriately if adequate attention is given to building the institutional and financial capacity of local actors. The evaluation highlighted the importance of decentralized actors predisposed to support GEF efforts. To this end, the capacity of these stakeholders to execute and continue project work once GEF support has been concluded must be developed and ensured. Future project designs should focus on project execution through such local actors, and adequate support and flexibility from GEF Agencies to provide support through such channels. GEF support must focus more on building the institutional capacity of community and cooperative organizations, among others, to ensure lasting and catalytic results.

The existing limited institutional and financial management capacity of some of these actors poses a clear challenge for both the country and the GEF. A sustained and continued commitment from the government is required so that it continues and actually increases its financial commitments within the various focal areas—particularly biodiversity, given the challenges associated with effective biodiversity conservation as highlighted in this report.

To the Government of Nicaragua

Recommendation 3: Working closely with the GEF Agencies, provide for proper baseline, monitoring, and evaluation data in project implementation and at the national level.

Obtaining baseline data and monitoring information was clearly a challenge during this portfolio review. Such data and information are crucial for adaptive management and enabling informed decision making based on project performance. Baseline data are also needed in measuring impact, another challenge faced during this portfolio evaluation.

An important next step is to examine how to strengthen monitoring and evaluation in GEF projects in Nicaragua. This step can only be undertaken through a dialogue with the GEF Agencies, which must build upon their monitoring and evaluation requirements under the GEF.

In addition, national environmental monitoring systems must be streamlined and fully operationalized. These systems underlie the ability to adequately report on progress, or the lack thereof, and to ensure proper and coordinated management of global benefits through GEF support and by Nicaragua itself.

Esta evaluación es una de las dos evaluaciones de la cartera de proyectos del FMAM en el país realizadas en el año 2011 que examina el apoyo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) en América Latina y el Caribe. Nicaragua se seleccionó principalmente sobre la base de su cartera comparativamente diversa, amplia y madura. Considerado el segundo país más pobre en el Hemisferio occidental, es particularmente vulnerable a las tendencias del mercado mundial y las fluctuaciones de precios así como a la variabilidad del clima.

La evaluación encontró que el apoyo del FMAM en Nicaragua ha establecido un ambiente político adecuado para las futuras acciones de mayor escala. En el área focal de biodiversidad, los objetivos han tendido a ser demasiado ambicioso, conduciendo hacia expectativas no cumplidas en la producción de resultados e impactos reales; puede ser reportado modesto progreso hacia impactos. Los proyectos de mitigación del cambio climático han tenido, en general, éxito en la obtención tanto de beneficios ambientales como socioeconómicos, y si bien la adaptación al cambio climático no está integrada a la cartera de proyectos del Fondo Fiduciario del FMAM, ni es un enfoque de las intervenciones de los proyectos del FMAM, es cada vez más una prioridad central para Nicaragua. Apoyo en las áreas focales de degradación del suelo y contaminantes orgánicos

persistentes es prometedor en términos de progreso hacia el impacto. En general, la sostenibilidad ambiental y financiera de los resultados, especialmente en el área focal de biodiversidad sigue siendo un reto debido al alcance de la tarea de promover la agenda en el país.

En general, el apoyo del FMAM ha sido pertinente para las estrategias nacionales de desarrollo humano / desarrollo sostenible y las prioridades ambientales, convenciones internacionales, los procesos regionales, y el mandato del FMAM. Sin excepción, los proyectos se han centrado en temas sociales y de desarrollo abordado en el Plan Nacional de Desarrollo Humano (2007–2011), la Estrategia Ambiental y de Cambio Climático Nacional (2010–2015), y las prioridades a mediano plazo del gobierno (2010–2016).

Análisis de la eficiencia del apoyo del FMAM a Nicaragua muestra que los proyectos de tamaño grande toman el doble de tiempo que los proyectos de tamaño medio de transitar desde la entrada del proyecto en la fase de tramitación al inicio de la implementación en el ciclo de actividad del FMAM. Información de seguimiento y evaluación se utiliza inconsistentemente en toda la cartera para mejorar el desempeño del proyecto. Esto, combinado con una débil supervisión de las agencias del FMAM, ha sido un obstáculo para la eficiencia de varios proyectos. Ha habido

participación significativa de los actores de diversos sectores en los proyectos del FMAM. El grado de coordinación entre ellos ha diferido.

La Oficina de Evaluación del FMAM y el punto focal del FMAM invitaron a una amplia gama de partes interesadas, incluyendo representantes del gobierno nacional, agencias del FMAM, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y otros socios del FMAM a discutir los resultados preliminares de la evaluación el 10 de mayo de 2011, en Managua. Durante el taller, se presentaron el contexto y metodología de la evaluación así como las conclusiones y recomendaciones preliminares emergentes. Esta presentación fue seguida por discusiones en grupos sobre temas selectos y una discusión muy fructífera en un foro. La información recibida

fue muy constructiva, y los comentarios han sido incorporados en este informe, según corresponda.

El gobierno de Nicaragua ha respondido a la evaluación; su respuesta se puede encontrar en el anexo G de este informe.

La Oficina de Evaluación del FMAM da las gracias a todas las personas que colaboraron con la evaluación. También quisiera agradecer a todos los participantes por su apoyo y comentarios. La responsabilidad final de este informe se mantiene firmemente con esta Oficina.



Rob D. van den Berg
Director, Oficina de Evaluación del FMAM

Agradecimientos

Este informe fue preparado por un equipo de evaluación dirigido por Anna Viggh, Oficial Superior de Evaluación de la Oficina de Evaluación del FMAM y cuatro consultores: Alain Lafontaine (Consultor Líder), Joe Ryan (Experto Nacional), Mauricio Escobar (Experto Nacional), y Carolina Vergara (Evaluadora Junior) de Le Groupe-Conseil Baastel Itée. Carlo Carugi, Oficial Superior de Evaluación y Líder del Equipo de las evaluaciones de la cartera de proyectos en el país de la Oficina de Evaluación del FMAM, proporcionó orientación general para la evaluación. Marina Cracco de la Oficina de Evaluación del FMAM proporcionó apoyo substancial y en el idioma, y María Soledad MacKinnon de la Oficina de Evaluación del FMAM fue la asistente de investigación.

Los miembros del gobierno de Nicaragua, en particular Roberto Araquistáin, Viceministro de Medio Ambiente quien se desempeña como Punto Focal del FMAM, Martha Ruiz, Secretaria General, y Denis Fuentes, Director de Planificación, colaboraron ampliamente con esta evaluación.

Un Ayuda memoria que contiene los principales resultados preliminares se presentó en Managua el 10 de mayo de 2011, a los interesados directos nacionales, incluidos los representantes del gobierno nacional, las agencias del FMAM, organizaciones no gubernamentales, civiles y otros socios de la sociedad civil y la academia. La información recibida fue muy constructiva, y los comentarios han sido incorporados en el presente informe de evaluación.

Siglas y abreviaturas

ANA	Autoridad Nacional del Agua	MEM	Ministerio de Energía y Minas
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica	NO ₂	Dióxido de Nitrógeno
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	ONG	Organización no Gubernamental
BM	Banco Mundial	PARCA	Plan Ambiental de la Región Centroamericana
CBA	Corredor Biológico del Atlántico	PCB	bifenilos policlorados
CBM	Corredor Biológico Mesoamericano	PCH	Desarrollo de la hidroelectricidad a pequeña escala para usos productivos fuera de la red
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica	PDF	Donativo para la Preparación de proyectos
CFI	Corporación Financiera Internacional	PERZA	Proyecto de electrificación rural para zonas aisladas
CITES	Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies de Fauna y Flora Silvestres	PTG	Proyecto de Tamaño Grande
CNC	Comisión Nacional de Coordinación	PIB	Producto Interno Bruto
CNULD	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación	PNDH	Plan Nacional de Desarrollo Humano
CO ₂	Dióxido de Carbono	PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
COP	Contaminantes Orgánicos Persistentes	PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
DANIDA	Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional	PPD	Programa de Pequeñas Donaciones
ECPP	Evaluación de Cartera de Proyectos del FMAM en el País	PTM	Proyecto de Tamaño Mediano
ENBPA	Estrategia Nacional de Diversidad biológica y su Plan de Acción	ROtI	Revisión de Efectos a Impactos
ENEL	Empresa Nicaragüense de Electricidad	SyE	Seguimiento y Evaluación
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial	SCCF	Fondo Especial para el Cambio Climático
FND	Fondo Nórdico de Desarrollo	SINIA	Sistema Nacional de Información Ambiental
GEI	Gases de Efecto Invernadero	SINAP	Sistema nacional de áreas protegidas
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (antes GTZ)	STAP	Grupo Asesor Científico y Tecnológico
LDCF	Fondo para Países Menos Desarrollados	TdR	Términos de Referencia
MARENA	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales		

Todas las cantidades en dólares son dólares estadounidenses a menos que se indique lo contrario.

Principales conclusiones y recomendaciones

Antecedentes

A pedido del Consejo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), la Oficina de Evaluación del FMAM realiza evaluaciones de la cartera de proyectos del FMAM en los países (ECPP) cada año. En el 2011, Nicaragua y los países de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS). Las ECPP tienen por objetivo proporcionar al Consejo del FMAM y al Gobierno nacional una evaluación de los resultados de la ejecución de las actividades respaldadas por el FMAM a escala de país, y de la adecuación de estas actividades a las estrategias y prioridades nacionales, así como al mandato ambiental global del FMAM.

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

La evaluación del apoyo del FMAM a Nicaragua tenía los siguientes objetivos específicos:

- Evaluar independientemente la pertinencia y la eficiencia del apoyo del FMAM a Nicaragua desde varios puntos de vista: los marcos

ambientales nacionales y procesos de toma de decisiones; el mandato del FMAM y el logro de beneficios ambientales globales; y las políticas y los procedimientos del FMAM.

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

La participación de Nicaragua en el FMAM comenzó en 1996 durante el FMAM-1, con la preparación del Corredor Biológico del Atlántico (CBA) implementado por el Banco Mundial (BM). Desde entonces, Nicaragua ha participado en 15 proyectos nacionales adicionales (cartera de proyectos del FMAM está valuada en un total de 32,27 millones de dólares y 165,24 millones de dólares de cofinanciamiento). Como se muestra en la tabla 1, aproximadamente un 38 por ciento del financiamiento del FMAM se ha destinado

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

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

Alcance de la evaluación y metodología

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

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

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

Tabla 1

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

Área focal	Monto FMAM (millones de dólares)	Cofinanciamiento (millones de dólares)	Número de proyectos	Apoyo del FMAM como % del total
Diversidad biológica	10,31	51,32	5	32,0
Cambio climático	12,16	87,79	4	37,7
COP	1,35	2,15	2	4,2
Degradación del suelo	3,00	17,50	1	9,3
Multifocal	5,43	6,49	4	16,8
Total	32,26	165,24	16	100

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

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

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

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

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

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

- La atribución es otra área compleja. La evaluación no tiene por objetivo proporcionar al FMAM una atribución directa del desarrollo ni de los resultados ambientales, sino que evalúa la contribución del apoyo del FMAM a los logros globales.
- La evaluación de los impactos de las iniciativas financiadas por el FMAM no es sencilla. Muchos proyectos no poseen una información de seguimiento fiable para indicadores clave a la hora de medir los efectos directos e impactos en la diversidad biológica y el cambio climático, por ejemplo. Además, para algunos de los proyectos más antiguos, la rotación del personal y la carencia de memoria institucional constituían limitaciones. Por lo tanto, esta evaluación procuró superar estas dificultades emprendiendo una verificación sobre el terreno de la evaluación final y una ROtI sobre el terreno. Los resultados informados provinieron de la triangulación de varias fuentes: algunos se establecieron a través de un meta análisis de otras evaluaciones; otros se extrajeron de informes de proyectos internos; otros provinieron de la investigación evaluativa original realizada a través de entrevistas y la verificación sobre el terreno de la evaluación final y la ROtI sobre el terreno.
- Finalmente, como todos los países donde se realizan ECPP, ha habido cambios de gobierno durante el período de evaluación que podrían haber afectado el desempeño de los proyectos de una manera u otra. De hecho, la mayoría de los proyectos incluidos en esta evaluación de la cartera se han diseñado e implementado en gran parte bajo un gobierno diferente al de hoy, con diferentes prioridades (11 fueron aprobados entre FMAM-1 y FMAM-3, es decir desde el 1996 hasta 2006; nueve de estos proyectos ya están terminados). Estos cambios en las prioridades nacionales y en el énfasis en la ejecución fueron tomados en cuenta, siempre que fue

posible en el análisis, en particular en el análisis de la evolución de la política y el contexto institucional y se debe tener en cuenta al leer este informe.

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

Conclusiones

Eficacia, resultados y sostenibilidad

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

En el área focal de diversidad biológica, el FMAM respaldó una serie de actividades de apoyo como la Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción (ENBPA) y el Informe a la Conferencia de las Partes, así como la Evaluación de las Necesidades de Desarrollo de Capacidades– Adéndum. Este proceso condujo de manera exitosa a la ENBPA, que creó el marco para las tareas futuras de conservación de la diversidad biológica en Nicaragua. Este apoyo también dio lugar a la Segunda comunicación nacional dirigida al Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). Se han desarrollado en el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA) capacidades en el ámbito nacional para satisfacer sus compromisos con el Convenio. Nicaragua acaba de publicar su cuarta comunicación nacional al CDB. También se desarrollaron capacidades a través de proyectos nacionales y regionales de tamaño mediano y de tamaño grande (PTM y PTG respectivamente), por ejemplo, el proyecto del CBA (ID FMAM 117), enfocado en crear la conciencia de los interesados clave y apoyar el desarrollo de planes que promuevan la protección de áreas de diversidad biológica prioritaria y el desarrollo de la comunidad indígena.

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

En el área focal de cambio climático, el apoyo al Proyecto Habilitante COP para la preparación de la primera comunicación nacional de Nicaragua para cumplir con lo establecido en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) le permitió tomar conciencia sobre las inquietudes en materia de cambio climático y de su capacidad para cumplir con sus obligaciones ante la CMNUCC. Esto condujo a la publicación de su primera comunicación nacional en marzo de 2001. A través de esta actividad de apoyo, se creó una comisión nacional sobre cambio climático. Esta tarea continuó luego con la actividad de apoyo denominada Financiamiento adicional para la creación de capacidades en áreas prioritarias (ID FMAM 1011), que proporcionó, entre otras cosas, capacitación sobre la retención de carbono e intercambios de experiencias y respaldó estudios sobre la adaptación al cambio climático con relación a la

disponibilidad, la calidad y la cantidad de recursos hídricos. Igualmente se puede citar apoyo a la creación de capacidades en el Ministerio de Energía y Minas (MEM) a través del proyecto Desarrollo de la hidroelectricidad a pequeña escala para usos productivos fuera de la red– Proyecto de electrificación rural para zonas aisladas (PCH-PERZA) (ID FMAM 1079), que permitió un empuje para la ley de energías renovables e incluir la temática de pequeñas centrales hidroeléctricas en el plan nacional de electrificación rural.

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

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

En materia de diversidad biológica, en el ámbito de las políticas, el apoyo del FMAM a Nicaragua contribuyó decisivamente a mejorar el perfil de la conservación de la diversidad biológica a escala nacional. Si bien se espera que estos esfuerzos contribuyan a la protección de 5 796 especies de flora y 12 290 especies de fauna que pertenecen a 44 categorías del ecosistema presentes en el corredor biológico y en 72 áreas protegidas (Sistema Nacional

de Información Ambiental– SINIA)³, persiste el desafío de una gestión eficaz y seguimiento de tales áreas y ecosistemas protegidos a fin de asegurar esta conservación de la diversidad biológica.

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

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

³ Sistema Nacional de Información Ambiental–MARENA, “Capítulo 3: Biodiversidad y Áreas Protegidas” (2010); www.sinia.net.ni/descarga/Capitulo%203%20Biodiversidad%20y%20Areas%20Protegidas.pdf.

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

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

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

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

Una gran parte del apoyo del FMAM en Nicaragua tuvo que ver con el cambio climático. En este sentido, si bien la cartera de PTM y PTG afrontó desafíos en cuanto al logro de resultados, en general tuvo mejores resultados y, de hecho, generó impactos importantes, principalmente con su enfoque en la provisión de acceso a la energía a través del desarrollo de esquemas microhidráulicos y de energía solar renovable a comunidades rurales aisladas, a través de dos proyectos: el proyecto Desarrollo de la hidroelectricidad a pequeña escala para usos productivos fuera de la red (PCH), que fue implementado por el PNUD, y el Proyecto de electrificación rural para zonas aisladas (PERZA), del BM. Finalmente, estos proyectos se fusionaron formalmente en uno solo, y fueron aprobados como un solo proyecto, por cuanto en este informe nos referiremos a ellos como PCH-PERZA. En términos de impacto ambiental global, los proyectos informaron que se evitaron emisiones de dióxido de carbono (CO₂) del orden de 19 408 toneladas métricas (TM) durante un período de cuatro años, mientras que el impacto de la cartera posproyecto se calculó en 67 478 TM de CO₂ por año. Del mismo modo, un proyecto

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

Otro proyecto con enfoque en el cambio climático, que se ha terminado en Nicaragua, es el proyecto Energías renovables y conservación de los bosques: Cosecha sostenible y procesamiento de café y pimienta (proyecto de Pimienta, ID FMAM 847), un proyecto nacional con un abordaje multifocal, no se mostró tan eficaz desde la perspectiva del cambio climático. Sus dificultades pusieron en evidencia la falta de un estudio de previabilidad adecuado en ambos sitios del proyecto antes de seguir adelante con la inversión del mismo.

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

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

Dicho esto, la adaptación como cuestión de intervención central no pretende ser, por mandato,

un foco del Fondo Fiduciario del FMAM al cual incumban los beneficios ambientales globales. La adaptación, como incumbencia a nivel nacional y local en términos de beneficios, se canaliza a través de otros fondos manejados en paralelo por el FMAM principalmente el Fondo para Países Menos Desarrollados (LDCE) y el Fondo Especial para el Cambio Climático (SCCF). Sin embargo, el Grupo Asesor Científico y Tecnológico (STAP) también ha recomendado que todos los proyectos de mitigación y, en su caso, las estrategias del FMAM deben incorporar medidas de adaptación al cambio climático, promoviendo así sinergias entre la adaptación y la mitigación como lo recomienda el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático⁴. El STAP también destaca que en los diseños de los proyectos se debe tener en cuenta los efectos probables de la variabilidad y los cambios del clima.

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

⁴ STAP, "Recommendations for Improved Science and Technology Guidance in the GEF," GEF/C.35/13 (2009), www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.35.13_STAP.pdf.

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

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

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

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

apoyo adecuado para la gestión de estos contaminantes. El inventario nacional de COP y pesticidas obsoletos en Nicaragua, recopilado por el MARENA en 2004, identificó siete sitios contaminados con seis TM de COP y 41 sitios contaminados con 30 TM de pesticidas vencidos. A partir de estos datos, resulta evidente que la eliminación de pesticidas obsoletos es un reto mayor. Asimismo, el Ministerio Agropecuario y Forestal ha hecho esfuerzos significativos para reglamentar el ingreso de estos pesticidas desde la década del 70. Actualmente, no hay riesgos inmediatos de escape o contaminación en los pozos que contienen COP y se considera bajo el riesgo actual para el medio ambiente y la salud humana. Cabe señalar que el inventario nacional está en un proceso de actualización desde febrero de 2011 y por consecuencia, varios de estos datos se actualizarán al finalizar el inventario a finales de 2011⁵.

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

⁵ Comunicación directa con MARENA, 21 junio de 2011.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

concentrado por medio de las siguientes modalidades del Planteamiento estratégico para impulsar creación de la capacidad⁶: la autoevaluación de las necesidades de capacidad, reforzar los elementos de creación de capacidad en los proyectos del FMAM, proyectos destinados a la creación de capacidad, y programas específicos de cada país para hacer frente a necesidades críticas de creación de capacidad en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo. La cartera de proyectos en Nicaragua cuenta con un proyecto nacional bajo la primera modalidad, a saber, Autoevaluación de las necesidades nacionales en materia de capacidad para la ordenación del medio ambiente global (ID FMAM 1380) y un proyecto nacional el cual se podría considerar bajo la cuarta modalidad, específicamente, la Incorporación de los acuerdos multilaterales ambientales en la legislación ambiental del país (ID FMAM 3068), el cual es un seguimiento de la anterior.

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

⁶ GEF, “Strategic Approach to Enhance Capacity Building,” GEF/C.22.8 (2003), www.thegef.org/gef/node/742.

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

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

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

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

largo plazo cuando las poblaciones locales se involucran activamente. Por lo tanto, Nicaragua sólo podrá beneficiar al medio ambiente global si su gente comienza a implementar con éxito planes y estrategias nacionales sobre una base sostenible y se beneficia de los mismos. De una manera u otra, casi todos los proyectos han tenido como objeto las poblaciones locales. La mayoría de las actividades de apoyo han involucrado a participantes de poblaciones locales y/o de la sociedad civil. Los PTM y de PTG de todas las áreas focales tuvieron también, en su mayoría, un componente local. El apoyo del Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) del FMAM también ha sido fundamental en la conducción a los beneficios e impactos para las poblaciones locales. Nicaragua en todos los ciclos de apoyo al PPD ha asignado recursos derivados de su asignación de país. Del Sistema para la Asignación Transparente de Recursos 2010–2014 para el país, se asignan 1,8 millones de dólares al PPD representando el 27 por ciento de la asignación total⁷.

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

⁷ Comunicación directa con MARENA, 21 junio de 2011.

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

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

La sostenibilidad económica y financiera de los resultados respaldados por el FMAM está en parte garantizada por recursos financieros del Gobierno (Recursos de Tesorería), que se pueden ver en el presupuesto de mediano plazo aprobado según la Ley Anual de Presupuesto General de la República 2011. Esta ley establece que al MARENA se le han adjudicado recursos de tesorería que ascienden a 3,4 millones de dólares por año para el período

2011–2014. Los fondos adicionales que cubren el apoyo a proyectos del FMAM se extraen de los Fondos de Cooperación Internacional (subvenciones y donaciones) y se estiman en 4,5 millones de dólares por año durante el mismo período⁸. Claramente, la sostenibilidad financiera sigue siendo un desafío, habida cuenta de los retos afrontados a la hora de promover la agenda ambiental global en Nicaragua.

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

Un elemento clave en evidencia de las visitas de campo y entrevistas, que es directamente relevante a la sostenibilidad financiera de los resultados, es el hecho de que el grupo con la menor

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

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

Con respecto a los PTG y PTM nacionales y regionales, no se desarrollaron estrategias ni planes de sostenibilidad para asegurar el financiamiento adecuado que permita ampliar progresivamente y desarrollar más aún muchos de los proyectos de diversidad biológica ya terminados como el CBA y el CBM. El proyecto Bosque Tropical Seco hizo esfuerzos para involucrar al sector privado en su estrategia financiera para la sostenibilidad, pero debido a cambios políticos, tuvo que optar por un nuevo sistema de tarifas que está bajo ejecución actualmente del cual los ingresos generados no son suficientes para darle continuidad a las actividades del proyecto⁹. El proyecto PCH-PERZA también careció de un plan de sostenibilidad adecuado. Sin embargo, durante la gestión se logró obtener fondos adicionales de donantes y se intentó desarrollar un mecanismo financiero para inyectar dinero recuperado de los aranceles abonados por un número cada vez mayor de usuarios, para usarse después de la finalización del proyecto. El gobierno también busca fondos para reproducir el proyecto en el área de El Sauce, que es propensa a la sequía.

⁸ Comunicación directa por escrito con el MARENA recibido el 11 de mayo de 2011.

⁹ Comunicación con PNUD Panamá, junio 30 de 2011.

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

Un desafío importante puesto en evidencia durante las visitas y entrevistas sobre el terreno es la necesidad de fortalecer la armonización de políticas sectoriales económicas y ambientales en el ámbito nacional, de manera que existan incentivos sostenibles para que los beneficiarios pasen de algunas de sus prácticas habituales de sustento a las formas alternativas promovidas mediante el respaldo del FMAM. Esto es esencial para asegurar la sostenibilidad de algunos de los resultados del FMAM. Por ejemplo, la ROTI proporcionó un ejemplo claro de la falta de incentivos económicos para pasar de la producción de ganado, un gran impulsor de la deforestación y por ende de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), a otros sustentos provenientes de productos forestales no maderables. La importancia de identificar un mercado para tales productos alternativos y así proveer incentivos económicos sostenidos es clave para asegurar

resultados duraderos en proyectos de cambio climático o de diversidad biológica que intenten abordar las problemáticas relacionadas con la deforestación. Sólo en los últimos años, los beneficiarios del proyecto multifocal de Pimienta han comenzado a ver las promesas de los beneficios económicos al pasar de la ganadería a las plantaciones de cacao, tras varios intentos de prueba y error con alternativas menos competitivas en el mercado.

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

Pertinencia

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

La mayor parte de los proyectos del FMAM en la cartera de proyectos de Nicaragua se lanzaron en forma paralela y posterior al desarrollo del marco institucional y legal de Nicaragua, a mediados de la década del 90. Sin excepción, los proyectos de la cartera se han orientado a las cuestiones sociales y de desarrollo que se abordan en el PNDH¹⁰ (2007–2011), la Estrategia Nacional Ambiental y del Cambio Climático (2010–2015) y las prioridades

¹⁰ El Plan Nacional de Desarrollo Humano ha integrado la Estrategia de Reducción de la Pobreza desarrollada por gobiernos anteriores.

del Gobierno a mediano plazo (2010–2016). Siete de los 16 proyectos nacionales se centran claramente en la reducción de la pobreza. Como resultado, hay un fuerte vínculo entre los beneficios ambientales globales y las necesidades de desarrollo socioeconómico de Nicaragua. Más del 90 por ciento de los proyectos de la cartera se orientaron a cuestiones clave que se bosquejan en el Plan Ambiental de Nicaragua 2006–2026, el cual establece el marco de acciones prioritarias para la conservación de la diversidad biológica, la protección de recursos forestales, la gestión más eficaz de áreas protegidas representativas, la degradación del suelo y las emisiones de GEI.

Todas las actividades de apoyo a escala global, regional o nacional en diversidad biológica, cambio climático y COP han ayudado a Nicaragua a cumplir con sus compromisos de presentación de informes bajo las convenciones y protocolos pertinentes de las Naciones Unidas y, más recientemente, de la Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra de las Naciones Unidas, de 2009. Los proyectos de diversidad biológica han pretendido establecer corredores biológicos entre las áreas protegidas, asegurando una cobertura representativa del Fortalecimiento y Sostenibilidad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y se han enfocado en actividades generadoras de ingresos alternativos que contribuyan a esfuerzos de conservación sostenibles. Salvo una excepción, todos los proyectos de diversidad biológica son terrestres y están vinculados a la ENBPA, que se desarrolló con fondos del FMAM y sigue los lineamientos CDB. Casi todos los proyectos de diversidad biológica se relacionan con el Plan de Acción Forestal Tropical. Unos pocos proyectos se han abocado a las aguas internacionales o marítimas y se han desarrollado en cuatro regiones costeras cercanas a la orilla, aunque hay una fuerte necesidad de fortalecer la capacidad de Nicaragua de abordar las cuestiones costeras y marítimas.

En cuanto a cambio climático, los proyectos están íntegramente ligados al Plan de Acción Nacional al Cambio Climático y al Marco de Políticas sobre Energía Renovable de Nicaragua, el cual pretende desarrollar medidas apropiadas para contribuir a los sectores más vulnerables de la economía y de los recursos hidrológicos, principalmente dentro del sector forestal. La cartera de proyectos del FMAM parece estar más sólidamente ligada a la mitigación del cambio climático con la intención de generar beneficios ambientales globales, mientras que el vínculo a la adaptación al cambio climático¹¹, que se ha hecho cada vez más pertinente al contexto nicaragüense, sigue siendo débil.

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

Los dos proyectos piloto sobre COP de la cartera son coherentes con el Enfoque Estratégico de Nicaragua para la Gestión de Productos Químicos (SIACM) y operan en sinergia con los de otros países centroamericanos para reducir el uso del DDT para combatir la malaria y limitar el escurrimiento de pesticidas en el Mar Caribe.

¹¹ GEF, “Focal Area Strategies and Strategic Programming for GEF-4,” GEF/C.31/10 (2007), www.thegef.org/gef/node/433.

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

Eficiencia

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

Los PTG de Nicaragua han requerido aproximadamente el doble de tiempo que los PTM para pasar de la etapa de tramitación a la de lanzamiento en el ciclo de actividad del FMAM. El promedio general para los cinco proyectos de tamaño grande que se encuentran terminados o en implementación fue de 3,4 años. En comparación con otros países que también han sido sometidos a una evaluación de su cartera de proyectos, este plazo es ligeramente más prolongado que el promedio. El único proyecto de tamaño grande de la cartera que ha finalizado tomó aproximadamente 85 meses (o siete años) para su implementación (desde el lanzamiento hasta la finalización propiamente dicha) y tuvo una diferencia de 30,4 meses entre las fechas de finalización propuesta y real. Esto equivale aproximadamente a una extensión de 2,5 años. El costo promedio de preparación del proyecto (donación para la preparación del proyecto/instalaciones para el desarrollo del proyecto) para los PTG fue de aproximadamente 393 333 dólares y para los PTM de 32 500 dólares.

En cuanto a los cuatro PTM, éstos tomaron en promedio 1,4 años desde la etapa de tramitación

a la de lanzamiento, tiempo que es aproximadamente equivalente al promedio de otros países. Las actividades de apoyo tomaron aproximadamente 309 días desde la aprobación del presidente hasta el lanzamiento.

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

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

El SyE del apoyo del FMAM en Nicaragua tienen lugar principalmente a escala de proyecto, y en varios proyectos examinados se presentaron dificultades a este nivel en cuanto a la información de referencia y la redacción correcta de indicadores y efectos directos. La mayoría de los PTG y PTM nacionales que estaban terminados tenían informes sobre el progreso en la implementación e informes/evaluaciones finales. En algunos casos, se contaba con evaluaciones a mediano plazo. Según los requisitos del FMAM, no se solicitan normalmente evaluaciones de las actividades de apoyo y en consecuencia, ninguna tenía alguna forma de revisión anual y/o informe de finalización. Dicho esto, la mayoría de la cartera cumplió con los requisitos de información del FMAM y de sus Agencias. Los desafíos en materia de

redacción apropiada de indicadores y resultados han llevado en algunos casos a reformulaciones de los resultados en los marcos lógicos en unas ocasiones como en el proyecto Tropical Seco.

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

La evaluación confirmó que dos proyectos, el proyecto SINAP y PCH-PERZA, han utilizado la información proporcionada por el seguimiento, evaluación y lecciones aprendidas. En el caso del SINAP, su diseño se basó en las lecciones aprendidas de proyectos anteriores del FMAM, las cuales fueron incorporadas en un diseño viable de

proyecto; PCH-PERZA usó los resultados positivos en relación a las emisiones evitadas y los cambios socio-económicos en las áreas en las que estaba trabajando, y continuó con el modelo existente y las actividades del proyecto. El proyecto Corazón se muestra potencial para la gestión adaptable en respuesta a una reciente evaluación a medio término. Fue evidente que el proyecto era claramente demasiado ambicioso y desde entonces el proyecto ha comenzado a modificar sus actividades de acuerdo a las recomendaciones de mitad de período.

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

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

No obstante ello, hay ejemplos de sinergias sobre el terreno entre algunas iniciativas. Por ejemplo, se observaron sinergias entre los sustentos sostenibles y los esfuerzos de conservación de la diversidad biológica. En ocasiones, las iniciativas de PTG y PTM se complementaron a través del apoyo de los PPD en un área dada. Sin embargo, en otras

ocasiones, es posible que estos esfuerzos, por crear sinergias, hayan tenido efectos conflictivos.

Las sinergias entre otros donantes y los proyectos del FMAM han sido más claras. Por ejemplo, se están ampliando progresivamente los pequeños esfuerzos hidráulicos iniciados a través del apoyo de PCH-PERZA, que seguirán recibiendo financiamiento de Suiza y Noruega bajo el programa micro hidráulico dirigido por el MEM. Del mismo modo, el proyecto de Pimienta se ha seguido con apoyo GIZ y el Catholic Relief Services, aunque con un enfoque diferente al del proyecto original. Estas sinergias en el último proyecto se canalizaron a través del mismo intermediario, la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos.¹²

Recomendaciones

Al Consejo del FMAM

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

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

¹² GEF, “Enhancing Resilience to Reduce Climate Risks: Scientific Rationale for the Sustained Delivery of Global Environmental Benefits in GEF Focal Areas,” GEF/C.39/Inf. 18 (Washington, DC: GEF, 2010).

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

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

Al Consejo del FMAM y al gobierno de Nicaragua

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

No hay duda de que los recursos del FMAM quedan limitados en vista de las necesidades a escala de país para lograr un cambio para asegurar y mantener los beneficios globales en las áreas focales del FMAM

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

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

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

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

Al gobierno de Nicaragua

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

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

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

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

Recent GEF Evaluation Office Publications

Evaluation Reports

70	Evaluation of GEF National Capacity Self-Assessments	2012
69	Annual Thematic Evaluation Report 2011	2012
68	GEF Annual Impact Report 2011	2012
67	Estudio de la cartera de proyectos del FMAM en El Salvador (1994–2010), Volumens 1 y 2	2012
66	GEF Country Portfolio Study: Jamaica (1994–2010), Volumes 1 and 2	2012
65	GEF Annual Performance Report 2010	2011
64	GEF Annual Country Portfolio Evaluation Report 2011	2011
63	GEF Annual Impact Report 2010	2011
62	Review of the Global Environment Facility Earth Fund	2011
61	Evaluation of the GEF Strategic Priority for Adaptation	2011
60	GEF Country Portfolio Evaluation: Turkey (1992–2009)	2011
59	GEF Country Portfolio Evaluation: Moldova (1994–2009)	2011
58	GEF Annual Country Portfolio Evaluation Report 2010	2010
57	GEF Annual Performance Report 2009	2010
56	GEF Impact Evaluation of the Phaseout of Ozone-Depleting Substances in Countries with Economies in Transition, Volumes 1 and 2	2010
55	GEF Annual Impact Report 2009	2010
54	OPS4: Progress Toward Impact—Fourth Overall Performance Study of the GEF, Full Report	2010
53	OPS4: Progress Toward Impact—Fourth Overall Performance Study of the GEF, Executive Version	2010
52	GEF Country Portfolio Evaluation: Syria (1994–2008)	2009
51	GEF Country Portfolio Evaluation: Egypt (1991–2008)	2009
50	GEF Annual Country Portfolio Evaluation Report 2009	2009
49	GEF Annual Performance Report 2008	2009
48	GEF Annual Impact Report 2008	2009
47	Midterm Review of the Resource Allocation Framework	2009
46	GEF Annual Report on Impact 2007	2009
45	GEF Country Portfolio Evaluation: Cameroon (1992–2007)	2009
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

Evaluation Documents

ED-4	The GEF Monitoring and Evaluation Policy 2010	2010
ED-3	Guidelines for GEF Agencies in Conducting Terminal Evaluations	2008
ED-2	GEF Evaluation Office Ethical Guidelines	2008

Learning Products

LP-3	The Journey to Rio+20: Gathering Evidence on Expectations for the GEF	2012
LP-2	Climate Change and the GEF	2010
LP-1	Biodiversity and the GEF	2010

To see all GEF Evaluation Office publications, please visit our webpage: <http://thegef.org/gef/EO%20Publications>.



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

www.gefeo.org