

Evaluación de la cartera de proyectos del FMAM en el país: Madagascar (1994-2007)



Foto: Lee Risby, Oficina de Evaluación del FMAM

Madagascar es uno de los lugares críticos para la conservación de la biodiversidad de mayor importancia a nivel mundial. Aunque ocupa menos del 2% de la región de África, alberga a un 25% de todas las plantas africanas. Alrededor del 80% de su flora es endémica, como así también casi el 100% de su fauna. Con unos 5.000 kilómetros de costa, el país es rico en biodiversidad marina y posee grandes arrecifes de coral y humedales. Sin embargo, debido a que casi el 80% de los pobres vive en zonas rurales y el sector agrícola (incluidas la silvicultura y la pesca) representa cerca del 35% del producto interno bruto del país y el 70% de sus ingresos de exportación, las actividades humanas plantean una amenaza cada vez mayor para la biodiversidad terrestre y marina. La agricultura de corte y quema, la explotación maderera, la recolección de madera para su uso como combustible y el pastoreo descontrolado han contribuido a una disminución del 80% de la cubierta forestal. Además, la biodiversidad marina es cada vez menor debido a la pesca excesiva.

Madagascar viene recibiendo apoyo financiero del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) desde 1994. Casi todo este financiamiento ha respaldado proyectos sobre biodiversidad, con proyectos adicionales en las esferas de actividad del cambio climático y los contaminantes orgánicos persistentes. También participa en 13 proyectos de alcance regional financiados por el FMAM que se ocupan de las aguas internacionales, la degradación de la tierra, los contaminantes orgánicos persistentes y la biodiversidad.

Entre noviembre de 2007 y febrero de 2008, la Oficina de Evaluación del FMAM llevó a cabo una evaluación de la cartera de proyectos del Fondo en Madagascar, para lo cual analizó la totalidad del apoyo del FMAM en el país teniendo en cuenta todos los organismos y programas del FMAM. Al mismo tiempo, se realizaron evaluaciones similares en Benin y Sudáfrica. En su informe *Annual Country Portfolio Evaluation 2008*, la Oficina presenta una síntesis de los resultados de estas tres evaluaciones con la finalidad de analizar las experiencias y los problemas comunes a varios países del continente africano. Se seleccionó a Madagascar porque su cartera es extensa, tiene un enfoque programático, pone énfasis en la biodiversidad, recibe una importante asignación para biodiversidad en virtud del Marco de asignación de recursos del FMAM y está considerado un lugar crítico para la biodiversidad a nivel mundial.

En la evaluación se examinaron los 10 proyectos nacionales del FMAM, que en conjunto recibieron casi US\$ 36 millones en financiamiento del FMAM. La mayoría de estos fondos se destinó a la ejecución del Programa nacional de acción ambiental de Madagascar. También se incluyeron ocho proyectos regionales —de los cuales, la mitad estaba relacionada con aguas internacionales— que recibieron cerca de US\$ 175 millones en financiamiento del FMAM, debido a que tenían una importante participación malgache.

Hallazgos

Relevancia

La cartera del FMAM en Madagascar es relevante para las prioridades y estrategias nacionales, y el apoyo del FMAM está armonizado con los beneficios ambientales de alcance mundial. La implementación de la “Visión de Durban”, la declaración del firme compromiso del gobierno con la conservación, ha intensificado la cobertura de zona protegida de ecosistemas costeros y marinos. Ahora existen oportunidades para vincular la conservación de la biodiversidad con la degradación de la tierra y la adaptación al cambio climático.

El problema del protagonismo nacional y la capacidad para generarlo aún plantea importantes desafíos al gobierno de Madagascar y los donantes. El Ministerio de Medio Ambiente, Agua, Bosques y Turismo carece de capacidad y liderazgo y tiene una elevada tasa de rotación del personal. Esta situación ha ocasionado que se dependa de los organismos de ejecución del FMAM para impulsar los proyectos del FMAM, especialmente el Programa nacional de acción ambiental, cuyas actividades se realizan, cada vez más, en el ámbito de un complejo espectro de instituciones, con el consiguiente menoscabo de la capacidad nacional y local. El proyecto relativo al corredor del bosque de Anjozorobe, cuya ejecución está en manos de una organización no gubernamental nacional que demuestra un sólido protagonismo y compromiso, constituye una excepción a esta regla general.

Resultados y eficacia

El apoyo del FMAM ha permitido lograr resultados importantes en materia de conservación de la biodiversidad. Gracias al apoyo del FMAM, la magnitud y cobertura de las zonas protegidas han aumentado —de 21 a 46 zonas— y se ha logrado reducir su deforestación. A través de su asistencia al Programa nacional de acción ambiental, el FMAM ha sensibilizado a las autoridades normativas, ha creado instituciones nacionales relevantes y ha ampliado las clasificaciones de zonas protegidas. El FMAM

respaldó el primer ejemplo de ordenación comunitaria sostenible de las zonas protegidas en el corredor del bosque de Anjzorobe.

El FMAM está facultando a Madagascar para abordar otros desafíos ambientales. El apoyo del FMAM ha permitido que el gobierno y las partes interesadas aborden un espectro más amplio de cuestiones relativas al medio ambiente nacional y mundial, entre ellas los contaminantes orgánicos persistentes, la mitigación y adaptación al cambio climático y la degradación de la tierra. En la esfera de las aguas internacionales, el FMAM ha invertido, principalmente, en coordinar con los Estados de África y del Océano Índico iniciativas relacionadas con la contaminación por petróleo.

Los resultados de la cartera del FMAM corren riesgo debido a la endeble sostenibilidad financiera, institucional y socioeconómica. Son pocas las zonas protegidas que pueden financiar sus propias operaciones. Todavía se requiere un gran apoyo de los donantes para fortalecer la sostenibilidad institucional, y la capacidad tanto a nivel institucional como individual es irregular y difusa. Aunque en los programas ambientales se ha puesto énfasis sistemáticamente en integrar la conservación de la biodiversidad con los medios de subsistencia de la comunidad local, las comunidades pobres que viven en los alrededores de las zonas protegidas todavía pagan un precio muy alto por los beneficios ambientales de alcance mundial.

Eficiencia

La complejidad y la ineficiencia del ciclo de actividades del FMAM ponen obstáculos al desarrollo de proyectos. En su mayoría, las partes interesadas confirmaron los hallazgos de la Evaluación conjunta del ciclo de actividades del FMAM realizada por los organismos del FMAM, y señalaron el alto costo del ciclo en términos de insumos financieros y recursos humanos.

Las funciones y responsabilidades de las partes interesadas no están definidas claramente, y la coordinación es deficiente. Las partes interesadas que intervienen en el sector de medio ambiente en Madagascar son numerosas y es evidente que no existe un claro liderazgo ni coordinación. Aunque los donantes, el gobierno y las organizaciones no gubernamentales internacionales conocen muy bien esta situación, todavía no han encontrado la manera de solucionarla. Una medida reciente en ese respecto, es la creación de un comité directivo integrado por el gobierno y varios donantes para la fase final del Programa ambiental, pero se considera que se adoptó por iniciativa de los donantes.

El mecanismo de coordinación de las operaciones no dispone actualmente de personal y no puede funcionar. El cargo de coordinador de las operaciones ha sido ocupado por 11 personas diferentes en los últimos 10 años, por lo cual se ha exacerbado la falta de continuidad institucional y el liderazgo respecto del FMAM. Madagascar también carece de un comité nacional estable para programar los recursos del FMAM de manera eficiente y estratégica.

No es posible formalizar la gestión de los conocimientos y el aprendizaje a partir de la experiencia debido a que se carece de actividades de seguimiento y evaluación. En Madagascar no existe una modalidad formal para intercambiar información sobre las lecciones aprendidas y no se difunden los conocimientos entre los proyectos y programas del FMAM ni con los programas ambientales de otros donantes y organizaciones no gubernamentales internacionales. Las deficiencias en materia de seguimiento y evaluación de los proyectos impiden que los gerentes y las partes interesadas conozcan las razones del éxito o el fracaso de un proyecto concreto. En tanto la situación no mejore, la gestión de los conocimientos sobre las experiencias derivadas de los proyectos y las prácticas óptimas seguirá siendo limitada.

Recomendaciones

Al Consejo del FMAM

- Considerar la posibilidad de incrementar el apoyo a los fondos fiduciarios como un mecanismo para mejorar la sostenibilidad de los beneficios ambientales de alcance mundial.
- Formular una estrategia orientada a mejorar las capacidades para abordar las cuestiones ambientales de alcance mundial en los países menos adelantados.

Al gobierno de Madagascar

- Considerar la posibilidad de crear un comité ambiental permanente a nivel interministerial y con la participación de numerosos donantes.
- Abordar las amenazas a la sostenibilidad mediante una mayor diversificación de las inversiones en el sector de medio ambiente.

A los organismos del FMAM

- Colaborar más estrechamente con el gobierno y otras partes interesadas para incrementar el protagonismo nacional.
- Colaborar con el gobierno y otras partes interesadas a fin de formular enfoques sectoriales y programáticos adicionales para respaldar la sostenibilidad ambiental.

La Oficina de Evaluación del FMAM es una entidad independiente que informa directamente al Consejo del FMAM, y tiene el mandato de evaluar los programas de las áreas operativas y las prioridades del FMAM.

Las versiones completas de *GEF Country Portfolio Evaluation: Madagascar (1994–2007)* y de *GEF Annual Country Portfolio Evaluation Report 2008* (Evaluation Reports N.º 42 y N.º 44, 2008) pueden encontrarse en el sitio web de la Oficina de Evaluación del FMAM, www.gefo.org, en la sección de publicaciones (Publications). Para obtener más información, sírvase comunicarse con la Oficina de Evaluación del FMAM (gefevaluation@thegef.org).