

Evaluación de la cartera del FMAM en el país: Filipinas (1992–2007)



Foto: Anna Vighh, Oficina de Evaluación del FMAM

Entre diciembre de 2006 y abril de 2007, la Oficina de Evaluación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) llevó a cabo una evaluación del apoyo del FMAM a

Filipinas. Ésta fue la segunda de una serie de evaluaciones en que se usó un país como unidad de análisis. Se seleccionó a Filipinas porque ha sido uno de los principales receptores de apoyo del FMAM; recibirá recursos para las esferas del cambio climático y la diversidad biológica en el contexto del Marco de asignación de recursos; el Programa de pequeñas donaciones del FMAM en ese país es uno de los más antiguos, y el sector de medio ambiente es un elemento esencial del programa de desarrollo sostenible del país.

La evaluación estuvo a cargo del personal de la Oficina de Evaluación y de un equipo de consultores nacionales e internacionales, y en ella se combinaron herramientas y métodos cualitativos y cuantitativos, que incluyeron un examen de la información existente, amplias entrevistas con las principales partes interesadas del FMAM, un importante taller de consulta y visitas al emplazamiento de algunos proyectos. La evaluación se centró en 30 proyectos del FMAM en el país, el Programa de pequeñas donaciones del FMAM y unos pocos proyectos regionales en los que participa Filipinas. Estas actividades representan una inversión de US\$145 millones.

En la evaluación se intentó responder tres preguntas fundamentales:

- ¿Ha sido el apoyo del FMAM pertinente a las necesidades y los desafíos en materia de desarrollo del país, así como al mandato del FMAM y sus objetivos, políticas, programas y estrategias relativos a las esferas de actividad?
- ¿Ha sido el apoyo del FMAM eficiente, considerando el esfuerzo y los recursos financieros necesarios para desarrollar y ejecutar los proyectos y para establecer sinergias y relaciones de colaboración entre los proyectos y entre el FMAM y las entidades de gobierno, así como con otras partes interesadas del FMAM?
- ¿Cuáles han sido los resultados del apoyo del FMAM?

Hallazgos

Pertinencia de la cartera

El apoyo del FMAM ha sido pertinente a los planes nacionales de desarrollo de Filipinas y a sus prioridades ambientales. La

atención especial del FMAM a la conservación de la diversidad biológica, la eficiencia energética y la energía renovable en este país ha estado en consonancia con sus prioridades de desarrollo establecidas en sus planes de desarrollo a mediano plazo; sin embargo, en los documentos de los proyectos del FMAM a menudo no se establecen los nexos con esos planes ni se señala la manera en que los proyectos podrían respaldarlos. El apoyo del FMAM a los planes de acción nacionales elaborados en el marco de sus esferas de actividad también ha sido muy pertinente.

El apoyo del FMAM a Filipinas ha sido pertinente para los objetivos y el mandato del FMAM.

El apoyo del FMAM se ha enfocado en la conservación y el uso sostenible de las especies, particularmente en ocho de 16 regiones biogeográficas terrestres, pero principalmente en las islas más extensas del país. En la esfera del cambio climático, las actividades del FMAM han apoyado principalmente la reducción de las emisiones de carbono y una mayor eficiencia energética. Con respaldo del FMAM, Filipinas ha elaborado un plan de acción nacional orientado a reducir y eliminar las emisiones de contaminantes orgánicos persistentes y participa en las asociaciones para la ordenación ambiental de los mares de Asia oriental respaldadas por el FMAM.

Resultados de la cartera

El apoyo del FMAM a Filipinas ha producido diversos beneficios ambientales de alcance mundial.

Las actividades respaldadas por el FMAM probablemente desaceleraron una tendencia a la baja en el ámbito de la conservación de varias especies amenazadas; además, en varias zonas protegidas de Filipinas se demuestran prácticas óptimas de conservación de la biodiversidad. Las tecnologías de energía renovable respaldadas por el FMAM han permitido contrarrestar considerablemente las emisiones de gases de efecto invernadero y Filipinas es actualmente una importante potencia mundial en energía geotérmica. Los planteamientos y experiencias que ha generado el respaldo del FMAM en Filipinas se han aplicado o podrían aplicarse en otros lugares, lo que aumentaría el impacto del FMAM.

Las tendencias ambientales decrecientes y la falta de observancia en Filipinas ponen en peligro estos logros.

La superficie de tierra protegida aún se encuentra por debajo del promedio de Asia. La pérdida de masa forestal en el período de 1990–2005 socavó los logros conseguidos por el FMAM al

registrarse una reducción de un millón de hectáreas protegidas, y los esfuerzos del FMAM para proteger los ecosistemas vulnerables de las pequeñas islas han sido limitados. Las proyecciones de un aumento de las emisiones de dióxido de carbono indican que el FMAM debería concentrarse más en las fuentes primarias de emisiones, específicamente, la degradación de la tierra y la conversión de bosques para uso agrícola. Sólo recientemente el FMAM ha respaldado iniciativas de adaptación a los impactos del cambio climático y no ha apoyado los esfuerzos del gobierno en materia de transporte colectivo electrificado.

La cartera de proyectos del FMAM en Filipinas presenta varias ineficiencias. La preparación y aprobación de los proyectos insume mucho tiempo y esto puede producir retrasos y resultar en la pérdida del sentido de compromiso de las partes interesadas. La falta de transparencia y la deficiencia de los datos sobre el ciclo de actividades del FMAM han confundido a las partes interesadas y provocado cierta frustración. La falta de un mecanismo claro y accesible al público para el seguimiento de las propuestas ha sido una deficiencia fundamental. La información confusa sobre la aplicación del Marco de asignación de recursos ha dado margen para su interpretación por las diversas partes interesadas, que no siempre han comprendido los criterios aplicados para la toma de decisiones y perciben incongruencias y arbitrariedades en el proceso. Además, no se ha institucionalizado el cargo de coordinador de las operaciones del FMAM, lo que ha planteado diversos problemas para Filipinas en sus interacciones con el FMAM.

Recomendaciones

Al Consejo del FMAM

- **El FMAM debería formular estrategias por país, en el caso de los grandes receptores de apoyo del FMAM.** La falta de una estrategia del FMAM en Filipinas ha hecho disminuir los resultados potenciales y provocado ineficiencias. Con una estrategia del FMAM coherente, transparente, sometida al debate público, con metas y objetivos claros y una visión y programa a largo y corto plazo, se podrían encarar algunas de las deficiencias identificadas en la evaluación.

Al gobierno de Filipinas

- **El cumplimiento de las políticas y reglamentos ambientales debe ser objeto de atención urgente.** Se acogen favorablemente las medidas adoptadas por el gobierno en este sentido, en particular, un enfoque programático con respecto a la ordenación ambiental y de los recursos naturales. El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales debería seguir fortaleciendo e institucionalizando la colaboración

con otros ministerios a fin de mejorar el buen gobierno en la esfera ambiental, vinculando sus esfuerzos con las iniciativas generales del gobierno orientadas a combatir la corrupción y aumentar la eficacia del sector público.

- **Filipinas podría considerar la inclusión en el apoyo futuro del FMAM de pequeñas regiones insulares de significado mundial singular, la degradación de la tierra y una mayor capacidad de adaptación al cambio climático.** Filipinas debería equilibrar mejor la asistencia del FMAM entre las 16 zonas biogeográficas terrestres de características singulares y, en medida creciente, incluir proyectos que tengan en cuenta medidas de adaptación relacionadas con la degradación de la tierra, la biodiversidad y la ordenación integrada de los ecosistemas.
- **Filipinas debería aumentar la eficiencia de los mecanismos del FMAM en ese país.** Esto se puede conseguir fortaleciendo e institucionalizando las funciones del coordinador de las operaciones del FMAM, elaborando y aplicando un marco del FMAM para el país, transfiriendo la responsabilidad del seguimiento de la cartera de proyectos del FMAM a la Dirección Nacional de Economía y Desarrollo con el fin de mejorar la rendición de cuentas y aumentar la transparencia, y mejorando la coordinación entre los organismos del FMAM.

Seguimiento

El Consejo del FMAM examinó esta evaluación en su reunión de junio de 2007 y pidió a la Secretaría que preparara una propuesta sobre la formulación de estrategias de asistencia a los países que permitiera una mejor coordinación y programación en ese plano. El Consejo también pidió la Secretaría que garantizara la transparencia de la información sobre los procedimientos del FMAM y la situación de los proyectos en el ciclo de actividades del FMAM, así como un mejor acceso a dicha información.

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.

La versión completa del *GEF Country Portfolio Evaluation: The Philippines (1992–2007)* (Evaluation Report No. 36, 2008) está disponible en el sitio web de la Oficina de Evaluación del FMAM, www.gefeo.org, en la sección de publicaciones (Publications). Para obtener más información, sírvase comunicarse con la Oficina de Evaluación del FMAM (gefevaluation@thegef.org).