

La función de los beneficios locales en los programas ambientales mundiales



Una tarea importante de la Oficina de Evaluación es explorar las cuestiones que atraviesan las esferas de actividad en las cuales opera el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). Una de dichas cuestiones es la función y el

logro de beneficios al nivel local generados por las actividades del FMAM. En varias de las esferas de actividad del FMAM, los beneficios locales—o recompensa para costos incurridos localmente para proteger el medio ambiente—son un medio esencial de generar y mantener los beneficios mundiales propuestos. Muchas evaluaciones y estudios del FMAM han formulado observaciones sobre la ausencia de información fidedigna sobre esta cuestión, lo que ha limitado la posibilidad de evaluar el papel que juegan tales beneficios en catalizar ganancias sostenibles para el ambiente mundial; tales ganancias son desde luego el objetivo máximo del FMAM.

Para abordar esta laguna en el conocimiento, la Oficina de Evaluación emprendió el estudio actual. Su diseño se basó en tres enfoques diferenciados pero interrelacionados:

- una serie de estudios de casos, que incluye tanto estudios basados en el campo (18 proyectos) y fuera del campo (114 proyectos), apuntando a abordar los nexos causales en la ejecución de proyectos y los efectos más amplios del programa entre los beneficios locales y los mundiales;
- un examen de evaluaciones proporcionado por estudios evaluativos previos a los niveles de proyecto (113 evaluaciones finales), de programa y temáticos; y
- un examen del organismo donante pertinente, organización no gubernamental, y experiencias de la comunidad de investigación.

Hallazgos

El estudio halló que para muchas esferas de actividad apoyadas por el FMAM, los beneficios locales y ambientales están entrelazados. El apoyo local para una mejor gestión ambiental se basa en el logro de beneficios al nivel de la comunidad, que

puede compensar los costos incurridos localmente y generar apoyo sostenible. El estudio destaca las buenas prácticas encontradas en los proyectos estudiados, así como áreas donde se deben superar los desafíos. También plantea cuestiones fundamentales acerca de los enfoques del FMAM. Lo fundamental de estas cuestiones es la relación entre la pobreza y el ambiente, así como la relación entre la conservación y el desarrollo.

En muchas áreas en las cuales el FMAM está actuando de forma activa, los beneficios locales y mundiales se entrelazan firmemente. Los internexos mundiales-locales se encuentran particularmente en las actividades que dependen de cambios permanentes en el comportamiento humano para lograr y mantener las ganancias ambientales mundiales. El comportamiento que produce ganancias actuales a los residentes locales puede generar un daño ambiental duradero. Las intervenciones diseñadas para proteger el ambiente por consiguiente pueden reducir las opciones de medios de vida para comunidades enteras o de grupos dentro de estas. Dentro de las áreas de la cartera estudiadas, los proyectos basados en restricciones al acceso a los recursos naturales a menudo impusieron costos locales que quizá sean inadmisibles para las poblaciones afectadas a menos que se tomen las medidas adecuadas para compensar por estas pérdidas. El estudio halló que se puede generar el apoyo local a tales intervenciones, que es un factor importante en su sostenibilidad, mediante una combinación de oportunidades compensatorias y educación ambiental.

En algunos proyectos del FMAM, había considerables logros en el desarrollo de incentivos locales para asegurar las ganancias ambientales. Varios factores contribuyeron a las ganancias positivas. A escala nacional, la formulación de políticas y marcos legislativos favorables permitió incentivos socioeconómicos y políticos para la gestión ambiental local. Conectadas al marco nacional, las actividades locales de formación de capacidad fortalecieron la responsabilidad y la transparencia de los organismos existentes o desarrollaron instituciones nuevas. El aumento de la capacidad les permitió a las instituciones a administrar mejor y a entregar incentivos

para una gestión ambiental sólida. Los logros en estas áreas se basan en un buen diseño y entrega de proyectos, dirigidos a objetivos a largo plazo que a la vez que respondían a las necesidades de desarrollo local.

En muchos proyectos donde se procuraba abordar los nexos locales-mundiales, éstos no se tuvieron en cuenta suficientemente, resultando en menos beneficios locales y mundiales que lo previsto. Las deficiencias que se encontraron a menudo comenzaron con una comprensión inadecuada de “la comunidad” en cuanto a su socioeconomía, instituciones y acceso a recursos, uso y necesidades. Esta limitación obstaculizó los intentos del proyecto de desarrollar nexos pertinentes y eficaces entre los incentivos y los cambios locales que contribuían a las ganancias ambientales mundiales. Los métodos del fortalecimiento institucional también encontraron dificultades, en parte debido a la evaluación inadecuada de los puntos fuertes y los puntos débiles de la capacidad local de gestión. Los incentivos para una mejor gestión ambiental—tales como actividades generadoras de ingresos, ecoturismo y tecnologías de nueva energía—en muchos casos fueron entregados sin consideración suficiente del mercado potencial, la capacidad de pago o la capacidad local. Por último, el seguimiento de los nexos locales-mundiales resultó particularmente difícil, reduciendo las oportunidades de aprender del éxito y del fracaso. Los nuevos diseños del proyecto aprobados durante el tercer período de programación de la reposición del FMAM presentan un énfasis más fuerte en la integración de los incentivos locales con las intervenciones mundiales de tipo ambiental.

Las situaciones beneficiosas para los beneficios mundiales y locales resultaron inalcanzables en muchos casos. Esta circunstancia se debe en parte al desarrollo incompleto de planes de acción alternativos con una variedad de compensaciones entre los costos locales, medidas compensatorias y niveles de protección del medio ambiente. La atención insuficiente a la posibilidad de repercusiones negativas y la necesidad de elaborar estrategias de mitigación fue otro factor que contribuyó a esta situación. Los proyectos y programas exitosos evaluaron las posibles relaciones variables entre los usuarios de recursos y el ambiente y administraron eficazmente las compensaciones a través de diferentes niveles de intervención (como apoyo de políticas, fortalecimiento institucional y generación de ingresos).

Recomendaciones

- Cuando los beneficios locales son un medio esencial para lograr y mantener los beneficios mundiales, la cartera del FMAM debe integrarlos más firmemente en su programación.
- La integración de los beneficios locales se debe transferir de manera más sistemática a todas las etapas del ciclo del proyecto.
- Las actividades del FMAM deben incluir procesos para tratar las compensaciones entre los beneficios mundiales y los locales en las situaciones en donde los resultados beneficiosos no se materializan.
- Para fortalecer la generación de los nexos entre los beneficios locales y los mundiales, el FMAM debe asegurar la participación adecuada de los conocimientos técnicos especializados en las cuestiones sociales e institucionales a todos los niveles de la cartera.

El estudio también destacó la importancia de mejorar la articulación en los enfoques del FMAM de la relación entre el ambiente y el desarrollo—específicamente entre la pobreza y la gestión ambiental. El no abordar esta relación ha reducido la eficacia del FMAM en alcanzar sus metas ambientales mundiales, ya que a menudo se ha dejado a los pobres sin opción a las prácticas de gestión de recursos naturales insostenibles.

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 Función de los beneficios locales en los programas ambientales mundiales (septiembre de 2005) está disponible en el sitio Web de la Oficina de Evaluación del FMAM en thegef.org (en la sección de Publicaciones bajo Evaluaciones de Programas y Estudios Temáticos). La Respuesta de la Administración del FMAM está disponible en los documentos de la reunión del Consejo del FMAM de noviembre de 2005 en el sitio Web del FMAM. Para más información, sírvase contactar con la Oficina de Evaluación del FMAM en gefevaluation@thegef.org.