

Evaluación de la cartera de proyectos del FMAM: Turquía (1992–2009)



Carlo Carugi, Oficina de Evaluación del FMAM

La Oficina de Evaluación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) llevó a cabo una evaluación de la cartera del FMAM en Turquía para examinar el apoyo del FMAM a ese país entre 1992 y 2009. La evaluación comprendió todos los proyectos nacionales y dos componentes de proyectos de alcance mundial ejecutados en territorio turco; todas estas iniciativas a nivel nacional representaron US\$36,33 millones en financiamiento del FMAM. Se examinaron también 11 proyectos regionales sobre el mar Negro y el Mediterráneo por la significativa participación de Turquía en ellos, y el Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) en el país.

Observaciones

Pertinencia

El apoyo del FMAM ha sido pertinente para el programa de desarrollo sostenible de Turquía y sus prioridades ambientales, excepto en el área de la degradación de la tierra. El FMAM respaldó satisfactoriamente los esfuerzos de Turquía orientados a conservar la biodiversidad forestal en las zonas de gestión de recursos genéticos. Posteriormente, se generaron sinergias entre los incentivos para promover medios de vida locales, el desarrollo local y la mejora de la gestión ambiental. Sin embargo, a pesar de que la degradación de la tierra es uno de los problemas ambientales más apremiantes de Turquía, no se ha recibido prácticamente nada de apoyo del FMAM en esta área.

El FMAM creó las condiciones para instrumentar los aspectos ambientales del proceso de adhesión de Turquía a la Unión Europea. Las iniciativas turcas en este ámbito ahora incrementarán la sostenibilidad de los impactos iniciados a través del FMAM. La perspectiva de adhesión de Turquía a la Unión Europea ha sido un factor fundamental en la actualización que se está realizando del programa ambiental y de desarrollo sostenible del país.

Turquía no se ha identificado plenamente con el respaldo del FMAM ni lo ha impulsado de manera cabal, pero esta situación ha mejorado en los últimos años. En la evaluación se comprobó la lentitud con que las partes interesadas turcas se identifican con los objetivos de un proyecto. A la larga, las partes interesadas nacionales —sobre todo del sector público, pero también de la sociedad civil— aceptan los proyectos iniciados por el FMAM, adaptándolos a sus necesidades y al contexto, hasta impulsarlos y sentirlos como propios.

Eficiencia

Si bien la labor de los distintos organismos del FMAM es complementaria, existen escasas sinergias y muy poco aprendizaje entre estos, pero la situación parece estar mejorando.

El Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han sido los dos organismos del FMAM más importantes en Turquía: el Banco Mundial ejecutó tres proyectos grandes, el último de los cuales aún se encuentra en ejecución; por su parte, el PNUD realiza actividades en Turquía desde 1992 con el PPD y en el marco de los proyectos regionales sobre el mar Negro. Si bien los organismos y los proyectos del FMAM en Turquía a menudo han trabajado en forma complementaria, muchos de los proyectos operan en forma aislada y no existen muchas pruebas de una participación a nivel institucional de estos en las actividades del FMAM. Esta situación está mejorando paulatinamente en las áreas del cambio climático y las aguas internacionales, en las que diversos organismos del FMAM han estado colaborando en la preparación de proyectos.

El enfoque tradicionalmente jerarquizado de la gestión forestal en Turquía no permite una coordinación adecuada, lo que a su vez genera retrasos; estos han disminuido últimamente.

El primer proyecto de diversidad biológica del FMAM se formuló y ejecutó en gran medida sin participación pública. En un segundo proyecto sobre biodiversidad, la participación de la población local en actividades de conservación de la naturaleza consistió en la inclusión de sus necesidades y recursos en los planes de gestión de las zonas protegidas. Esta iniciativa resultó especialmente difícil debido a la habitual falta de participación en Turquía, lo que retrasó muchísimo el proyecto. Sin embargo, se introdujo la participación de las poblaciones locales en la conservación de la naturaleza, y actualmente la situación está mejorando.

La complejidad del ciclo de los proyectos del FMAM no ha sido obstáculo para la preparación de proyectos en Turquía. En general, y en comparación con otros países, Turquía ha logrado un gran éxito en llevar adelante proyectos a través del ciclo de proyectos del FMAM. Los proyectos grandes en ese país demoraron en promedio 2,1 años desde el ingreso en la cartera hasta su ejecución; este tiempo representa menos de la mitad del promedio del FMAM a nivel mundial, de 5,5 años.

Existen pocas pruebas de que las actividades de seguimiento y evaluación (SyE) contribuyan a aumentar la eficiencia. En Turquía, las actividades de SyE del apoyo del FMAM están en manos principalmente de los organismos del FMAM a nivel de los proyectos; a nivel de la cartera, hay ciertas actividades de seguimiento que realiza el

Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Forestales, pero no abarcan los proyectos regionales ni de alcance mundial del FMAM en que participa Turquía, puesto que el ministerio no maneja información sobre ellos. En ambos niveles, las actividades de seguimiento sólo se refieren a la información básica, parte de la cual se agrupa por esfera de actividad y por organismo del FMAM. No se mantienen datos sustantivos, como los logros efectivos al término de los proyectos y las lecciones aprendidas, y no hay un intercambio sistemático de información sobre SyE entre los organismos del FMAM y los asociados nacionales.

Eficacia

El apoyo del FMAM a la diversidad biológica en Turquía ha contribuido a obtener importantes resultados, por ejemplo, mayor sensibilización sobre este tema y desarrollo de la capacidad. La proporción de las tierras sometidas a alguna forma de protección para conservar la naturaleza ha aumentado del 4% a alrededor del 6% desde el año 2000. A través de un proyecto de conservación *in-situ* se lograron importantes resultados, cuyos efectos aún siguen siendo pertinentes 12 años después del cierre del proyecto. Por su parte, el segundo proyecto del FMAM —a pesar de los numerosos problemas que hubo con respecto a la participación pública y la inercia del Gobierno; la pobreza a nivel local, y las amenazas a la conservación a causa del turismo, la construcción de caminos, la extracción de recursos forestales, las actividades de pastoreo, la utilización de los recursos hídricos y otras actividades económicas— abrió nuevos derroteros al introducir enfoques participativos en la gestión de las zonas protegidas de Turquía.

El apoyo del FMAM a los proyectos sobre aguas marinas internacionales ha contribuido a reforzar el compromiso de Turquía con la cooperación mundial y regional para reducir la sobreexplotación de las poblaciones de peces y la contaminación de origen terrestre y marítimo en la región. Con el respaldo del FMAM, Turquía ha ayudado a dar forma a tratados de protección que abarcan el mar Negro y el Mediterráneo y ha suscrito dichos instrumentos. En los últimos 15 años, la calidad del agua del mar Negro ha mejorado considerablemente —sobre todo tras el desplome de la Unión Soviética y el posterior cierre de las unidades de producción ganadera a lo largo del Danubio— y el apoyo del FMAM ha contribuido a esos cambios positivos. Turquía preparó varios estudios relativos al Protocolo para el control de los contaminantes de origen terrestre para la protección del mar Negro, algunos de los cuales fueron elaborados con apoyo del FMAM; los estudios no se han implementado aún.

El PPD ha resultado muy satisfactorio en Turquía y ha aportado muchos ejemplos sobre la manera de lograr objetivos a nivel tanto mundial como local. A pesar de las dificultades, el FMAM ha ayudado a formular el concepto de la gestión de recursos naturales a nivel local en Turquía, y a desarrollar la capacidad para llevarla a la práctica. Se ha aprovechado todo el potencial del PPD, concretamente para estudiar la mejor manera de establecer los vínculos entre las

dimensiones ambientales, sociales y económicas del desarrollo sostenible a nivel local.

Los resultados en otras áreas de actividad del FMAM son limitados, pero en algunos casos, la escasez de financiamiento ha tenido importantes efectos catalizadores. La primera comunicación nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que contó con apoyo del FMAM, ha sido y sigue siendo importante para configurar las medidas, el debate y la futura política sobre cambio climático de Turquía. El análisis respaldado por el FMAM para abordar el problema de los contaminantes orgánicos persistentes, que dio lugar al primer borrador de un plan nacional de ejecución, contribuyó a la firma, por parte de Turquía, del Convenio de Estocolmo en enero de 2010.

Recomendaciones

Al Consejo del FMAM

- El FMAM debería aumentar la participación de los coordinadores en las actividades de SyE compartiendo información sobre el tema, respaldando dichas actividades a nivel de la cartera del país e impartiendo capacitación en esta materia.
- Se debería alentar a los organismos del FMAM a que apoyen más decididamente los temas de los que se ocupa el FMAM más allá de los proyectos que este financia y en los cuales participan dichos organismos, y a que promuevan su proyección en mayor escala con otros gobiernos asociados.

Al Gobierno de Turquía

- Se deberían aprobar instrumentos jurídicos nacionales y se deberían comenzar a aplicar las estrategias nacionales y los planes participativos de gestión de zonas protegidas.
- Turquía debería formular proyectos y programas que abarquen múltiples esferas de actividad en los que se refleje el enfoque basado en los ecosistemas propuesto en el FMAM-5, a fin de abordar los problemas relativos a la degradación de la tierra.

La Oficina de Evaluación del FMAM es una unidad independiente que responde directamente al Consejo del FMAM y cuyo mandato es evaluar los programas de las distintas áreas de actividad y las prioridades del FMAM.

La versión completa del documento *GEF Country Portfolio Evaluation: Turkey (1992–2009)* (Evaluation Report N.º 60, 2010) está disponible en el sitio web de la Oficina de Evaluación del FMAM, www.gefeo.org. También está disponible el documento *GEF Annual Country Portfolio Evaluation Report 2010* (Evaluation Report N.º 58), en el que se presenta una síntesis de las evaluaciones de las carteras del FMAM en Moldavia y Turquía realizadas en 2009–10. Para obtener más información, póngase en contacto con la Oficina de Evaluación del FMAM gefevaluation@thegef.org.