



**REUNIÓN REGIONAL DE
COORDINADORES NACIONALES DEL CBM
Ciudad de México, 25 y 26 de julio de 2007**



**2. EVALUACIÓN CIERRE PROYECTO CCAD-PNUD-PNUMA/GEF-GTZ
“ESTABLECIMIENTO DE UN PROGRAMA PARA LA CONSOLIDACIÓN
DEL CORREDOR BIOLÓGICO MESOAMERICANO (CBM)”
(PROYECTO RLA97G31)**

Por
Allen D. Putney y Clemencia Vela
Junio, 2007

RESUMEN EJECUTIVO

1. Breve descripción del proyecto

El Proyecto “Programa para la Consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano”, o PCCBM, fue un esfuerzo de los siete países Centroamericanas y México que proporcionó asistencia técnica a los gobiernos y sociedades en la aplicación operativa del enfoque ecosistémico promulgado por la Convención sobre la Diversidad Biológica. Este enfoque enfatiza la conectividad a nivel de paisaje, y reconoce los requerimientos especiales de paisajes transfronterizos, en este caso en una región que cumple una función natural de puente o conector trans-continental y hemisférico. El Proyecto fue concebido para consolidar conjuntamente el corredor biológico mesoamericano como un sistema que integra, conserva y utiliza la biodiversidad en el marco de las prioridades del desarrollo sostenible, económico y social de Mesoamérica. El proyecto fue previsto para 6 años pero fue necesaria una extensión sin costo de 1 año. El presupuesto total fue de US\$ 18.6 millones, US\$ 10.6 millones del FMAM, US\$ 1,7 millones de GTZ y US\$ 4 millones de contraparte en especies de los gobiernos de los países. La agencia implementadora del proyecto fue el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y el Punto Focal Operativo la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), conformada por las autoridades ambientales de los siete países Centroamericanos, y con México como observador. El Ejecutor Responsable del Proyecto fue la Unidad de Coordinación de Operaciones Regionales (ROCU), basada en Managua y financiada con fondos del proyecto. Esta Unidad funcionó bajo la gerencia del Coordinador Regional del Proyecto (CRP) quien contó con apoyo técnico y administrativo. Para la ejecución de acciones técnicas y administrativas en los países se establecieron y equiparon oficinas ejecutoras las cuales fueron dotadas de un vehículo, computadoras, fax y servicio de internet. Estas fueron lideradas por los denominados Enlaces Técnicos Nacionales (ETNs), quienes fueron contratados con fondos del proyecto así como un asistente administrativo y en algunos casos personal técnico de apoyo. Para la toma de decisiones mayores y coordinación entre las Agencias se conformó un Comité Interagencial compuesto por representantes de PNUD/GEF, PNUD, PNUMA, BM, GTZ, y CCAD quienes, en promedio, mantuvieron reuniones anuales. Decisiones menores fueron tomadas por un Comité Ejecutivo compuesto de PNUD, GTZ, y CCAD. La estrategia propuesta para el Proyecto fue la de facilitar a nivel regional actividades que permitieran articular las iniciativas locales y nacionales con la visión regional para lograr la difusión y la adopción de múltiples experiencias buscando un mayor impacto para la conservación y oportunidades para el desarrollo sostenible en Mesoamérica.

2. Contexto y propósito de la evaluación

Contexto: El proyecto pretendió mitigar la rápida fragmentación de hábitats naturales y la pérdida de biodiversidad en Mesoamérica, cuyos principales causantes son las altas tasas de deforestación; la contaminación terrestre y marina; la pesca masiva e indiscriminada; la extracción selectiva de productos

vegetales y animales con las consecuentes alteraciones de sus hábitats; la caza furtiva (para alimentación; comercio; obtención de pieles, cueros y plumas; medicinas y objetos rituales; captura de ejemplares vivos para zoológicos, investigación biomédica y como mascotas; y por caza deportiva); el impacto de algunos proyectos de desarrollo, como los complejos turísticos en las playas, los incendios forestales (accidentales o provocados por prácticas inadecuadas de limpieza de pastizales aledaños); y la transformación del uso de la tierra para agricultura y la fragmentación de las áreas silvestres.

La deforestación en Mesoamérica es tan agresiva que se estima que para el 2010, de la mayoría de las grandes áreas silvestres protegidas y no protegidas existentes en ese momento, sólo quedarían fragmentos los que podrían terminar por desaparecer hacia el año 2015. Los problemas del aislamiento, la fragmentación y el pequeño tamaño de las áreas protegidas ya que 70% de ellas son menores de 10.000 ha. hacen que constituyen islas de bosques demasiado pequeñas para que puedan mantener poblaciones saludables de especies o asegurar procesos evolutivos perdurables en el tiempo. Con la pérdida de los bosques y la biodiversidad, los países Mesoamericanos enfrentarían la pérdida de los servicios ambientales que estos producen tales como agua, energía, recursos genéticos farmacéuticos, y atractivos turísticos y culturales entre otros.

Propósito: El presente documento informa sobre la evaluación final del proyecto, cuyo propósito es:

- evaluar el logro de los objetivos, resultados / impactos, y productos del proyecto;
- identificar problemas o circunstancias que pudieron haber afectado el logro de impactos;
- recomendar medidas para asegurar la sostenibilidad del proyecto;
- definir recomendaciones de estrategias y las acciones dirigidas a mejorar la internalización y puesta en práctica del CBM; y,
- identificar las principales lecciones aprendidas;

3. Metodología de la evaluación

La evaluación fue realizada por un equipo de 2 expertos contratados por PNUD para proporcionar una evaluación independiente del proyecto. El equipo evaluador trabajó en colaboración con el personal de la oficina de PNUD en Managua, Nicaragua, la SE-CCAD y el equipo del proyecto. El alcance de la evaluación fue de semi-detalle y se basó en las siguientes fuentes de información: (1) entrevistas con personal clave involucrados con o relacionados al proyecto conforme al programa de visitas organizado por PNUD y CRD; (2) la documentación del proyecto; y (3) encuestas contestadas por CRD y ETNs

La evaluación fue realizada en base a las siguientes acciones

- Visita a los países seleccionados para entrevistar a ejecutores nacionales y regionales, y la oficina de supervisión del PNUD en Nicaragua para recabar información / apreciaciones personales de los entrevistados en aspectos clave y verificación de algunos productos; y revisar los informes y documentación del proyecto.
- Análisis de Información
- Elaboración de Cuestionarios para los ejecutores del proyecto (CDR, ETN y SE-CCAD) para conocer su percepción sobre aspectos claves del proyecto y análisis de los cuestionarios que fueran respondidos.
- Análisis de la información
- Elaboración del borrador del informe de evaluación; circulación de borrador para revisión y aportes de los actores claves; e incluir las observaciones y aportes para producir el informe final.
- Documento final

4. Principales conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas

4.1 Calificación del Proyecto

La calificación para la implementación y resultados del proyecto ha sido realizada con relación a lo propuesto en el ProDoc original. Si se los calificara usando la Matriz del Proyecto de 2004, las calificaciones “enfoque

de implementación” y “logro de productos / resultados y objetivos” subirían de puntuación. Hubo mucho entusiasmo y un esfuerzo singular entre los ejecutores, lo cual les permitió lograr los resultados esperados que implican una consolidación del CBM en algunos de los componentes del proyecto. Sin embargo, debido a decisiones consensuadas entre las partes, durante la ejecución del proyecto se modificaron el enfoque, estrategia de implementación y algunas actividades dificultando la consecución de los logros de todos los componentes propuestos en el Documento Original. Es por eso que las calificaciones no son del nivel más alto.

4.2 Opiniones de los Entrevistados

Nota: El equipo evaluador expone en su informe las opiniones vertidas con mayor frecuencia durante las entrevistas realizadas y apunta que las mismas no necesariamente reflejan las opiniones de los evaluadores.

Entre las **fortalezas** los entrevistados señalaron por etapas:

Etapa diseño: El concepto del proyecto es brillante, y fue bien presentado. Puso el tema del ambiente y desarrollo en la agenda pública y el CBM fue un eje inicial de la integración Mesoamericana.

Etapa de implementación: Hubo una buena administración del proyecto y los recursos financieros fueron entregados a tiempo; Tuvo la capacidad de adaptar a las condiciones cambiantes de la región; La supervisión del proyecto por parte del PNUD fue constante y muy positivo; Un Comité Interagencial es una figura poco común para la supervisión de un proyecto, y fue una experiencia muy exitosa y rica. Apoyó el establecimiento de programas y proyectos en el marco del CBM a todo nivel; fue un proyecto detonador. También apoyó el desarrollo de planes, estrategias e instrumentos para corredores.

Se tomó mucho tiempo en unir criterios, pero era necesario; al final se logró un buen intercambio de conceptos, visiones, y experiencias; Logró la armonización de conceptos, agendas, políticas y metodologías en la región; Promovió el concepto de corredores que busca participación voluntaria en tierras privadas; Fue importante como instrumento para cumplir con la Convención de Biodiversidad; Jugó un papel importante en la formación de las Asociaciones de Reservas Privadas; Ayudó en poner el tema de APs en la agenda pública en algunos países.

Promovió la sistematización de información y experiencias relacionadas con corredores; Fue fundamental para el funcionamiento de los comités técnicos ambientales y en la organización de los congresos mesoamericanos de APs. Promovió la Integración de muchos actores como donantes, gobiernos, ONGs, y la sociedad civil; Fortaleció procesos institucionales a nivel regional, y en algunos países; logró aterrizar el concepto; Concepto corredores ha incentivado a las agencias de APs a hacer el análisis de vacíos para identificar otras APs de menor tamaño (incluyendo APs privadas y municipales), que podrían servir para conectar las APs grandes; Estableció el liderazgo de la CCAD en el tema corredores.

Apoyó la capacitación directa e indirecta de personal clave y la nivelación de asimetrías entre países; Algunos países han dado seguimiento al tema CBM gestionando proyectos para continuar trabajos iniciados por el PCCBM. Abrió espacios de concertación, participación, e intercambio a todo nivel; Hubo buen involucramiento del sector científico y el material de referencia tiene rigor científica. Hubo una gran variedad y amplitud de productos.

Los mismos entrevistados encontraron las siguientes **debilidades** en el proyecto:

Etapa de diseño: Los procesos del GEF son muy rígidos, y a veces es difícil encontrar el espacio para una participación verdadera local; Fue diseñado por PNUD con poca apropiación por parte de los países. (Nota: Se recalca que esta es una apreciación personal de varios entrevistados pero los evaluadores observan que no tuvieron evidencia de memoria institucional en los países sobre el proceso de diseño); El diseño del proyecto no era realista en el sentido de que todos los países no van a estar de acuerdo con todo; Los problemas del proyecto no fueron técnicas ni del diseño, sino políticas, y fue la dimensión política la que causó cambios constantes en el Proyecto; Podría haber tenido mucho mas impacto si hubiera trabajado con los dueños de la tierra, asociaciones de productores, y organizaciones de base; Compitió con otros proyectos

regionales; debía haber sido un proyecto facilitador y promotor de agenda, insertando el tema CBM en otros proyectos en vez de implementar actividades directamente; Faltó trabajo para influenciar a los ministerios de agricultura y servicios forestales. Que saben ellos del tema CBM? Son ellos que tienen los recursos para hacer corredores; Se trabajó demasiado con conservacionistas, mientras que se trabajó lo suficiente con otros actores que no están convencidos aun de la necesidad de corredores; El retiro de los Daneses del consorcio del proyecto dejó un vacío en el aspecto social que nunca fue recuperado; La posición de los ETN's fue poco claro en muchos países; asistieron a reuniones regionales pero al haber sido consultores contratados tenían una débil representatividad de los gobiernos de sus países; El proyecto no dió suficiente énfasis en la sostenibilidad; los gobiernos no tienen los fondos para seguir con la iniciativa CBM.

Etapa de implementación: El proyecto fue afectado por cambios frecuentes de autoridades (Presidentes y Ministros); cada cual venía con nuevas ideas y a veces cambios de personal técnico; en general se requirió emplear tiempo adicional para informarles del tema y de las actividades en curso; Se contrataron consultores independientes afuera de los sistemas gubernamentales lo que creó grandes diferencias en los salarios de los consultores y el personal nacional y dificultades en la definición de jerarquías dentro de las instituciones, y /o en la representación del País en foros regionales; Hubo demasiada concentración de personal del Proyecto en Managua; debió haber mas descentralización; PNUMA funcionó como contratista y no como agencia de implementación; El proyecto tuvo un arranque dificultoso que causó mucha pérdida de tiempo a principio; El proceso para analizar y aprobar las conclusiones de la evaluación de medio término fue inadecuado; El concepto de gerenciamiento adaptativo no fue respetado en la evaluación de medio término; La estructura de mando a veces no fue claro; hubo muchos jefes, y contradicciones y cambios innecesarios, lo cual atrasó actividades; La selección del Coordinador del Proyecto Regional fue un proceso político; los candidatos con las mejores calificaciones no fueron seleccionados; El ProDoc no fue distribuido entre los países al inicio de la ejecución del proyecto; por eso los países ofrecieron resistencias y dificultad de aceptación de los lineamientos del proyecto expuestos inicialmente por la gerencia; El papel de la CCAD no fue claro; a veces la SE CCAD interfería mucho en aspectos micro gerenciales del proyecto, y a veces poco.

Hubo un uso inadecuado de herramientas de planificación y hubo cambios en requerimientos por PNUD/GEF (Nota: Esta apreciación era de solo uno de los entrevistados); Después de la evaluación de medio término hubo un cambio de enfoque muy brusco; Los programas estratégicos fueron diseñados pero no implementados en muchos casos (Nota: esta apreciación fue de varios entrevistados); La implementación de CBM requiere agendas comunes con agricultura, salud, comercio y seguridad; Las actividades regionales fueron mucho mas avanzadas que las capacidades nacionales y locales para absorber los insumos generados.

El programa de monitoreo terminó con el bosquejo de un programa con indicadores y protocolos comunes para la región, pero no había tiempo ni fondos para la implementación del programa. Sin embargo, nuevos proyectos a ser financiados por el BM, BID, y GTZ van a seguir con la implementación del programa; No hay información sistematizada sobre la inserción del proyecto en procesos nacionales; Falta repartir muchos documentos del proyecto (Nota: esta es una apreciación de varios entrevistados, pero cabe notar que el DVD recién elaborado va a cumplir con este propósito).

Faltó apoyo para trabajos en los corredores bi- y tri-nacionales; Hubo un bajo nivel de institucionalización de los elementos positivos del proyecto; El proyecto no incidió suficientemente en la armonización entre algunos proyectos nacionales, ministerios nacionales, y el proyecto regional. Hubo desfases serios; Hubo insuficiente participación de otros ministerios además de los ministerios del ambiente. Son ellos los actores principales en los corredores; Hay que convencer a otros sectores y actores, no los ya verdes; necesitan instrumentos, argumentos, políticas para trabajar con los de otros sectores; Los ministerios del ambiente tienen presupuestos mínimos, en general no tienen influencia en los gobiernos, y no trabajan en los temas claves de los corredores como la agricultura, manejo forestal, y comercio; Hubo poca movilización de donantes para el tema CBM. Desconocimiento sobre estado de los diferentes corredores al cierre del proyecto; No hubo tiempo ni fondos para la implementación de la estrategia de capacitación. (Nota: esta fue una apreciación de varios entrevistados); De los corredores prioritarios identificados originalmente, solo una porción pequeña están funcionando en la actualidad.

4.3 Recomendaciones

Las principales recomendaciones para el seguimiento del proyecto se pueden resumir en 6 puntos mayores, 2 de los cuales se toman de las entrevistas, y 4 son de los evaluadores:

De los entrevistados:

1. Buscar con nuevos proyectos mantener funcionando los Comités Técnicos, el Foro de la Sociedad Civil, Congresos Regionales periódicos, y la oficina desconcentrada del CCAD para el CBM.
2. Vincular el concepto del CBM con los grandes proyectos para la región. Por ejemplo, explorar la utilización de la marca de origen CBM como un elemento para distinguir los productos de la región en mercados internacionales; aprovechar actividades de Plan Puebla-Panamá financiado por el BM y BID para seguir con la iniciativa de la CBM; e incluir el tema del CBM en las discusiones sobre tratados de libre comercio.

Del equipo de evaluación:

3. Realizar un estudio de factibilidad para el establecimiento de un fondo regional independiente para el CBM.
4. Vincular programas de cambio climático con programas de biodiversidad, especialmente en el uso de créditos de carbono para reforestación y para deforestación evitada en áreas protegidas, y en la racionalización de fuentes energéticas alternativas, como biodiesel y etanol, para que no produzca un avance en la frontera agrícola.
5. Incrementar el conocimiento sobre la situación de las Áreas Protegidas y el impacto de las actividades en los corredores para la conectividad de poblaciones de especies, es fundamental para reforzar acciones positivas y mitigar las negativas. Dentro de este contexto, especial atención se requiere tomar a diferentes actividades de manejo sostenible de especies nativas.
6. Se requiere profundizar en el análisis institucional para que responda a las necesidades de interacción de los sectores ambientales encargados de AP y protección de la biodiversidad con aquellos que trabajan en sectores productivos de las zonas de corredores involucrados, ya que las dinámicas de los ecosistemas no responden a simples divisiones territoriales y las mejores opción para tener procesos de conectividad sostenibles dependerán de las características propias de cada corredor y de las AP que se requiera conectar.

5. Lecciones Aprendidas

Las lecciones aprendidas vienen de los documentos del proyecto y de las entrevistas, y pueden ser divididas en 3 grandes rubros:

1. Conceptos
 - El poder de un buen concepto.
 - Se requiere reconocer la diversidad entre y dentro de los países.
 - Necesidad de presentar el proyecto de nuevo cuando arranque.
 - La viabilidad de proyectos regionales en la región Mesoamericana
2. Procesos
 - Es posible armonizar insumos de diferentes donantes cuando el concepto del proyecto es poderoso.
 - Balance entre la participación activa de los países y la intrusión política en el proyecto.
 - Negociar con los países para encontrar la manera de minimizar confusiones y conflictos entre el personal nacional del proyecto y personal de planta de los ministerios (son importantes definiciones tales como líneas de comunicación con coordinación regional y relación con

jefaturas de los Ministerios, representatividad de los gobiernos, capacitación a personal de planta y acceso y manejo de información)

- El buen uso del marco lógico es imprescindible para facilitar tanto el arranque y la implementación del proyecto, como su monitoreo y evaluación. Por lo tanto, los actores principales del proyecto deben estar capacitados para asegurar un entendimiento y uso adecuado de esta herramienta.
- En todo proyecto y en especial uno de larga duración es imprescindible programar el cronograma de cumplimiento de hitos del proyecto para visualizar sus fases de ejecución y la forma como insumos o productos parciales apoyan a la concreción de objetivos planteados.
- La fase de sistematización de información y experiencias, y transferencia a los organismos gubernamentales requiere ser considerada desde el inicio de la planificación de un proyecto.
- Para tener una evaluación adecuada del proyecto es importante medir desde el principio no solo insumos si no impactos del proyecto en la misma biodiversidad.

3. Gestión

- Tener claro papel de personal regional; es asesor o facilitador?
- Seleccionar el personal regional conjuntamente con autoridades nacionales.
- Incorporar actividades del proyecto en las agendas institucionales nacionales.
- Involucrar las Cancillerías de los países desde el inicio de actividades bi- y tri-nacionales.
- Prever cambios frecuentes en las autoridades nacionales.
- No hay recetas; cada país y región de país tiene su propio contexto.

6. Conclusiones del Equipo Evaluador

El diseño del Proyecto, y sobre todo el concepto central de ello, fue un factor muy importante en su aceptación e inserción en las agendas de los ministerios de ambiente. Sin embargo su inserción en las agendas de otros ministerios, el sector privado y organizaciones de base fue mucho menor. A pesar de un arranque dificultoso y lento, fue posible con un año de extensión lograr los resultados planteados en el marco lógico de proyecto de 2004. Pero si se compara los resultados del proyecto con el ProDoc original, no se logró todo lo previsto en este documento. Dé todas maneras, el proyecto estableció una base fundamental regional en materia de biodiversidad que ha nutrido una serie de proyectos posteriores que están en marcha. Sin embargo, es necesario seguir con el fortalecimiento del eje regional de la iniciativa CBM, y el establecimiento de un fondo regional independiente para tal fin es de la más alta prioridad.

ANEXO: TABLA PARA COMENTARIOS Y APORTES

TEMA:

EVALUACIÓN CIERRE PROYECTO CCAD-PNUD-PNUMA/GEF-GTZ “ESTABLECIMIENTO DE UN PROGRAMA PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL CORREDOR BIOLÓGICO MESOAMERICANO (CBM)” (PROYECTO RLA97G31)

Tema/asunto/apartado	Argumento	Discusión/Comentario	Propuesta	Acuerdo
				X
				X
				X
				X
				X
				X
				X
				X
				X

Clave para llenar esta tabla:

1. Tema: Usted pone el tema indicando el título del apartado.
2. Argumento: Usted señala la página y pone literalmente el párrafo, la frase, etc. a la que se quiere referir.
3. Discusión/comentario: Usted comenta, debate, señala sus puntos de vista sobre el asunto.
4. Propuesta: Usted pone su propuesta sobre el asunto.
5. Acuerdo: Esta columna se llenará en la reunión por discusión colectiva