

RESUMEN EJECUTIVO

Antecedentes y visión general

Con el propósito de financiar la cooperación ambiental con los gobiernos de los países que forman parte del RD-CAFTA, los Estados Unidos ha invertido, hasta la fecha, US\$ 77.04 millones. Se espera que esta cooperación contribuya a que los países logren avances importantes en estas cuatro áreas programáticas, identificadas dentro del Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA): (A) Fortalecimiento institucional para la implementación, aplicación y cumplimiento eficaz de la legislación ambiental; (B) Biodiversidad y conservación; (C) Conservación basada en instrumentos de mercado; y (D) Mejor desempeño ambiental del sector privado.

A fin de ofrecer apoyo en éstas áreas, el ACA (Artículo IV) establece que la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA) debe constituirse como el órgano responsable de examinar y evaluar las actividades de cooperación contempladas en el Acuerdo. El ACA también destaca que la CCA considerará sugerencias de organizaciones internacionales y otros actores clave relevantes que estén relacionadas con mejores formas de garantizar que se esté supervisando el progreso del agenda de cooperación de la manera más precisa posible.

La Organización de los Estados Americanos, a través del Departamento de Desarrollo Sostenible (OEA-DDS), está ayudando a los países del RD-CAFTA a evaluar la medida en que las actividades implementadas dentro del marco del Programa de Cooperación Ambiental (PCA) contribuyen con el logro de las prioridades y los objetivos a largo plazo identificados por los países. En diciembre 2009, la OEA-DDS presentó el Primer informe de evaluación donde se reflejan de una manera cualitativa los logros del PCA. Para este Segundo informe de evaluación, la OEA-DDS trabajó con actores clave para diseñar un proceso de evaluación basado en indicadores de desempeño que permitan desarrollar un análisis cuantitativo y revisar temas relacionados al logro de los resultados.

Metodología

Para el diseño de un proceso de monitoreo adecuado basado en indicadores de desempeño, la OEA-DSD preparó un Marco para la Medición del Rendimiento (MMR) para cada uno de los países del RD-CAFTA durante el periodo comprendido entre octubre 2009 y julio 2010. Durante este periodo se realizaron consultas con los Puntos de Contacto, beneficiarios de la cooperación, agencias ejecutoras y con autoridades e instituciones nacionales, entre otros actores clave, para identificar información de relevancia para el informe. En octubre y noviembre de 2010 se analizaron los informes trimestrales preparados por las agencias ejecutoras, así como también entrevistas y observaciones en campo realizadas en la región, todo esto con el fin de reforzar los datos tanto cuantitativos como cualitativos que se obtuvieron previamente. Tomando estos datos como base y considerando elementos clave de distintas metodologías de evaluación de Gestión Basada en Resultados (GBR) o de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), la OEA-DDS condujo un análisis para proporcionar una visión general a nivel regional de los resultados alcanzados después de haberse presentado el Primer Informe de Evaluación. Este informe pretende, en la medida posible, evaluar las actividades finalizadas y en curso empleando los criterios de relevancia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad. La evaluación presenta datos que son considerados confiables. Sin embargo, se debe proceder con precaución al momento de interpretar los datos, ya que puede que ciertas cifras no sean representativas de resultados acumulativos.

Hallazgos y análisis

Relevancia

Se realizaron ciertos ajustes a las prioridades seleccionadas al principio de la cooperación, lo cual permitió que los actores clave pudieran trabajar en conjunto en mejorar los procesos de planificación y seguimiento. También se realizaron esfuerzos para asegurar que la relación comercio y ambiente se vea claramente reflejada en la agenda de cooperación, así como la contribución hacia el fortalecimiento del sector público, la capacidad institucional y la gestión de las autoridades encargadas de los temas comerciales en los países.

Por lo general, las actividades y los productos del programa han sido consistentes con los impactos y efectos ambientales esperados; sin embargo, en algunos casos, ha sido difícil poder medir o determinar estos impactos—particularmente los relacionados con los instrumentos legales—, ya que es más fácil medir estos impactos a largo plazo.

Los gobiernos deben tener en mente la consistencia y complementariedad, debido a su papel en el desarrollo del proceso de planificación y el acceso a fondos de cooperación de otras fuentes. El valor agregado del PCA está en el enfoque del programa las prioridades nacionales y en el compromiso de los gobiernos de los países del RD-CAFTA. El programa, además de considerar temas de interés nacional, ha ayudado a darle un enfoque a las actividades existentes e identificar iniciativas con potencial de mayor impacto en la región. Las agencias ejecutoras y los Puntos de Contacto consideran que la familiaridad con el PCA del RD-CAFTA por parte de las instituciones locales y las comunidades se ha desarrollado bien e incluso incrementado.

Eficiencia

Según las agencias ejecutoras entrevistadas, en términos generales, la administración del programa ha sido eficaz; sin embargo, debido a los retos relacionados a la gran cantidad de actores involucrados en la implementación el programa, se podría mejorar la comunicación entre las agencias, particularmente en los temas de financiamiento y toma de decisiones.

Además, las agencias ejecutoras han señalado la necesidad de asignar cierta responsabilidad a los países en temas de planificación estratégica, bajo los cuales puedan articular y definir áreas prioritarias dentro del programa que necesitan apoyo y financiamiento continuo. Esta necesidad se reflejó en el primer informe de evaluación presentado por la OEA-DDS y se ve reforzada por la reducción que ha sufrido el financiamiento del programa de US\$18.5 millones en el 2006 a US\$ 10 millones en el 2010.

Debido a esta disminución en el financiamiento es esencial asegurar que no se desatendan las actividades de monitoreo y evaluación, ya que las mismas constituyen una contribución positiva para la gestión eficaz del PCA. Hasta la fecha se ha asignado US\$ 745,328 para el monitoreo del progreso del programa.

Otro reto del programa ha sido el logro de los objetivos en el tiempo previsto. El proceso anual de asignación de presupuesto es contraproducente para una planificación a largo plazo y consecuentemente, se dificulta la de obtención de resultados a largo plazo. Las recomendaciones de las agencias ejecutoras en este aspecto incluyen el establecimiento de una estrategia de comunicación clara con roles y responsabilidades que sean asignados desde el inicio del programa.

Asimismo, no es fácil demostrar cambios claros en términos de prácticas, comportamientos o mejoras en temas ambientales, lo cual representa un reto en cuanto a la eficiencia del programa. Cabe recalcar que esto no es debido a la falta de intervenciones o progreso; si no, es por la utilización de herramientas de monitoreo inadecuadas, y por la ausencia de un formato estandarizado para la presentación de los informes de progreso.

Eficacia

La eficacia se define como la medida en que un proyecto o programa alcanza sus objetivos y genera los productos previstos. Gracias a la utilización de los MMR por parte de las agencias ejecutoras, se ha podido presentar en este informe de evaluación más detalles en cuanto al logro de los objetivos y los resultados a nivel de producto. Sin embargo, ha sido un reto para la OEA-DDS demostrar resultados debido a: la ausencia de datos y datos que son en ciertos casos regionales y en otros nacionales; la falta de estandarización en la preparación de informes de progreso por parte de los países y de las agencias ejecutoras; la persistente tendencia en enfocar las intervenciones en actividades; y la ausencia de un sistema de gestión de información coherente para consolidar datos desde una perspectiva regional.

Meta A: Fortalecer las instituciones para la aplicación y cumplimiento eficaz de la legislación ambiental

El PCA ha contribuido al fortalecimiento del sector público, de la capacidad institucional, y la gestión de las autoridades encargadas de los temas comerciales a nivel nacional. Las agencias ejecutoras han trabajado en conjunto para desarrollar e implementar regulaciones ambientales en la gestión de aguas residuales, para el manejo seguro de químicos y sustancias peligrosas y para las evaluaciones de impacto ambiental. Además han ayudado a mejorar la capacidad de los países para aplicar y hacer cumplir eficazmente las leyes ambientales, asistido al sector privado para cumplir con las obligaciones ambientales y aumentar el acceso al público a información y datos ambientales en los países del RD-CAFTA. Todo esto en un esfuerzo por fortalecer las instituciones para el cumplimiento y aplicación eficaz de la legislación ambiental. Se ha logrado un progreso considerable en todos los países en cuanto a regulaciones, políticas de gestión de desechos sólidos y mecanismos para el intercambio de desechos sólidos.

Meta B: Protección de la flora y fauna silvestres y su hábitat para el desarrollo económico y ambiental a largo plazo

Para la protección de la flora y fauna silvestres y su hábitat para el desarrollo económico y ambiental a largo plazo, los países del RD-CAFTA han logrado un progreso significativo. En particular, la Convención de 1975 sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES) ha ayudado a que se implementen intervenciones en biodiversidad y conservación. La región ha tenido éxito en el desarrollo de planes y estrategias para la aplicación y cumplimiento de CITES a través de la preparación de tres documentos legales de importancia: Plan de Legislación CITES; Aplicación de Regulaciones CITES; y el Análisis Legal CITES. Asimismo, se firmó en El Salvador un Acuerdo de Cooperación de Captura. También se concluyeron exitosamente las intervenciones destinadas al fortalecimiento de CITES a través del desarrollo de un directorio regional de expertos científicos que servirá de apoyo para las Autoridades Científicas de CITES; la identificación de vacíos y necesidades de información; así como la comunicación y los trabajos iniciales con los convocantes del Taller Internacional sobre el dictamen sobre las extracciones no perjudiciales del medio silvestre celebrado en Cancún. Igualmente se completaron varias intervenciones con el propósito de generar, analizar y mejorar instrumentos para la gestión ambiental incluyendo un estudio comercial regional, talleres de monitoreo biológico, un estudio regional sobre el estatus de la iguana, una valoración económica y la actualización de la lista regional de especies CITES. Adicionalmente, continúa el progreso en la preparación de manuales operacionales para CITES y guías de identificación de especies.

Meta C: Implementar un sistema de conservación basado en el mercado

En términos general la región ha avanzado en los temas relacionados al ecoturismo incluyendo la concienciación sobre este tema. También se ha progresado en la elaboración de estrategias para promover el ecoturismo y la participación de la comunidad, al igual que las mejoras a las infraestructuras para las visitas y servicios turísticos. La conservación basada en el mercado y su enfoque en turismo sostenible, productos agrícolas y forestales ha logrado avances significativos dentro del programa. A pesar de estos avances, el progreso en esta área no es tan claro como en otras debido a las inconsistencias en el uso de indicadores.

Meta D: Mejorar el desempeño ambiental del sector privado

Los avances relacionados a esta meta se han visto reflejado en la incorporación de estrategias de producción más limpia, sistemas de gestión ambiental, mecanismos voluntarios y las asociaciones entre el sector público y privado. Sin embargo, estos avances se han concentrado en el desarrollo de marcos de política regional/nacional para las estrategias de producción más limpia, así como eficiencia energética, con el fin de apoyar las regulaciones de producción más limpia y así mejorar el desempeño ambiental del sector privado.

Sostenibilidad

Son tres los aspectos necesarios para asegurar la sostenibilidad del programa. En primer lugar, es necesario asegurar la participación activa de los ministros. Los ministros de ambiente deben tener una visión clara del programa y deben entender que el programa está orientado hacia las prioridades nacionales. Segundo, el programa debe definir el papel de los puntos de contacto. Este papel debe incluir detalles sobre la coordinación y la facilitación de la cooperación. En tercer lugar, el programa debe contar con una contraparte

técnica adecuada por parte del gobierno y el sector privado para facilitar la continuidad a las agencias ejecutoras y para lograr un diálogo sostenido.

Todavía existen muchas interrogantes acerca de la continuidad del programa. Por ejemplo, ahora que los beneficiarios tienen acceso a nuevos recursos, ¿cuál es la mejor estrategia para asegurar su sostenibilidad? La respuesta a esta interrogante queda en manos de los jefes de proyectos, la misma ayudará a determinar la medida en que cada uno de los proyectos pueda ser sostenible.

Lecciones aprendidas

- La preparación de informes basados en resultados, con la utilización de indicadores estratégicos, mejora la eficacia de los procesos de monitoreo y presentación de información. Se requiere de un enfoque más claro sobre los indicadores de resultado a nivel intermedio de ser extendida la fase actual de implementación. El marco de implementación actual está fuertemente enfocado en la implementación de actividades y la obtención de productos a través de indicadores cuantitativos, tal como el número de personas que participaron en las sesiones de entrenamiento o en los talleres. Si bien es cierto que esta información es útil para determinar el alcance de la participación en cada país, la misma no permite medir cambios en la protección ambiental, la gestión de aguas residuales y de recursos naturales y todas las otras áreas bajo el Acuerdo de Cooperación Ambiental.
- Una lección importante relacionada al diseño y la implementación del PCA es el hecho de que la disposición política es esencial para la implementación de los aspectos técnicos del programa.

Recomendaciones

- Los puntos de contacto deben tener acceso a las autoridades de alto nivel y a los encargados de la toma de decisiones. Esto facilitaría la articulación de la agenda de cooperación ambiental por parte de los puntos de contacto, lo cual es clave para lograr un seguimiento adecuado del programa por parte de cualquier gobierno.
- La OEA-DDS junto con los puntos de contacto y las agencias ejecutoras deben revisar los MMR nacional y regional e identificar indicadores a nivel intermedio que vayan más allá del tema de proceso, teniendo en mente que para poder medir estos indicadores, los mismos deben ser estratégicos y realísticos. Se debe reducir el número de indicadores utilizados, particularmente aquellos de naturaleza similar.
- Las agencias ejecutoras deben proporcionar datos acumulativos sobre sus avances utilizando una plantilla diseñada por la OEA-DDS. Esto no impediría que las agencias ejecutoras presente sus informes utilizando los formatos preparados por DOS/OES o USAID, o que presenten información cualitativa.
- La OEA-DDS debe considerar la revisión de las herramientas para la recolección de datos con las agencias ejecutoras para optimizar el proceso de recolección de datos para la plantilla de monitoreo del RD-CAFTA y para asegurar que se consideren adecuadamente los indicadores a nivel de resultado.
- Se deben realizar mayores esfuerzos para la obtención de una línea de base y la desagregación de datos.
- El PCA brinda una oportunidad para mejorar el marco político, legal y regulatorio de los países del RD-CAFTA y por lo tanto crea incentivos para una gestión ambiental segura.

Conclusión

A pesar de los retos en la planificación, implementación y la evaluación de la cooperación, este informe describe de manera adecuada los avances en la región. La cooperación ha cultivado experiencias progresivas y beneficios, a la vez ha ido reforzando el proceso establecido. Además, las historias de éxito han ayudado a mostrar estos avances y han promovido el PCA a través de la región y al mismo tiempo, mejorado su implementación. Los países del RD-CAFTA están en capacidad de llevar el PCA al siguiente nivel; es decir, ya cuentan con las herramientas básicas para asegurar la continuidad del PCA. Sin embargo, se debe asignar personal y recursos adecuadamente y se debe priorizar la sostenibilidad para asegurar los beneficios a largo plazo del PCA.