

Manejo y Conservación de la Biodiversidad en los Humedales de los Esteros del Iberá

PNUD/GEF Proyecto ARG/02/G35 (PIMS 1687)

Evaluación Final

Preparada para PNUD/GEF

Miguel E. Pellerano – Evaluador

Diciembre de 2008

TABLA DE CONTENIDOS

- 1. Agradecimientos**
- 2. Resumen Ejecutivo**
- 3. *Executive Summary***
- 4. Introducción**
- 5. El proyecto y su contexto de desarrollo**
- 6. Resultados y conclusiones**
 - a. Formulación del proyecto
 - b. Implementación del proyecto
 - c. Resultados
- 7. Recomendaciones**
- 8. Lecciones aprendidas**
- 9. Anexos**

AGRADECIMIENTOS

- A los funcionarios de la oficina Buenos Aires del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por su apoyo constante, diligencia, y sólida captación e interpretación de los múltiples aspectos de un Proyecto de alta conflictividad y complejidad.
-

Resumen Ejecutivo

Breve descripción del proyecto

Contexto y propósito de la evaluación

Principales conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas y un cuadro que resume las calificaciones entregadas a cada una de las secciones que las requieren

Executive Summary

Introducción

Propósito de la evaluación

El proyecto “Manejo y Conservación de la Biodiversidad de los Esteros del Ibera” comenzó en agosto del año 2002, teniendo como fecha inicial de finalización julio del 2005. Sin embargo, a partir de las recomendaciones de la evaluación de medio término (abril del 2005) se aprobó una extensión sin cargo hasta Junio del 2006.

Una vez concluido el proyecto se hizo necesaria la implementación de una misión de evaluación final. Pero las circunstancias y contexto de conflictividad en la provincia indicaron la conveniencia de posponer el momento de la evaluación, y procurar encontrar un espacio de mayor tranquilidad que permitiera reflexionar adecuadamente acerca de los logros y problemas enfrentados por este proyecto.

Llegado el fin del año 2008 se tomo la decisión de no postergar mas la ejecución de la evaluación final, y contar por fin con los elementos de análisis que permitan el cierre del proyecto, y brinden bases (en la forma de resultados, conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones) que pudieran servir para nutrir potenciales iniciativas nuevas, tanto en el área del presente proyecto, como en otros escenarios. Cabe acotar que el hecho que la presente evaluación se realiza con posterioridad al fin formal de la ejecución del mismo permite avanzar sobre aspectos relativos a sus efectos y consecuencias, y abordar con mayores elementos objetivos las cuestiones referidas a la sostenibilidad.

Dicho esto es igualmente necesario indicar que los elementos de conflictividad que fueran previamente mencionados se encuentran aún presentes, y han determinado dificultades y obstáculos de gran significación en el proceso de evaluación aquí descripto. Problemas y dificultades que se abordarán con más detalle en posteriores secciones de este documento.

Cuestiones claves tratadas

Los puntos fundamentales abordados se centran en dos aspectos del proyecto: 1) los resultados obtenidos por el proyecto en el periodo de ejecución, y 2) los impactos alcanzados, la sostenibilidad de las iniciativas implementadas y las lecciones aprendidas.

Entre los aspectos que se abordaran en el análisis se incluyen: objetivos, productos, estrategia de intervención, modificaciones y adaptaciones, estrategia de desarrollo y calidad técnica del Plan de Manejo como producto central del proyecto, consultas y participación, apropiación por parte de autoridades y actores

relevantes, sostenibilidad y replicabilidad, problemas y obstáculos encontrados, rol de la oficina nacional del PNUD, lecciones aprendidas y recomendaciones.

Metodología de la evaluación

La metodología utilizada se encuentra en línea con los requerimientos y disposiciones del PNUD para evaluaciones de estas características. Para su implementación los elementos constitutivos son: 1) lectura y análisis de los documentos provistos por la oficina del PNUD, y por autoridades provinciales, equipo del proyecto y actores relevantes, 2) reuniones y trabajo cooperativo permanente con el personal del PNUD en Buenos Aires (sede nacional), 3) reuniones y/o entrevistas telefónicas con miembros el equipo de proyecto, y 4) reuniones y entrevistas con autoridades provinciales y nacionales así como actores involucrados en la implementación del proyecto a escalas nacional, provincial y local, tanto del sector estatal como de la sociedad civil y el sector empresario.

Estructura de la evaluación

El equipo de evaluación está compuesto por un evaluador con experiencia internacional y nacional en políticas ambientales; diseño, planificación y manejo de áreas protegidas; participación pública, resolución de conflictos y aspectos normativos y legales. Posee experiencia en organismos no gubernamentales, administración pública y organismos internacionales.

El evaluador ha trabajado permanentemente en equipo con los responsables de la oficina del PNUD en Buenos Aires, quienes han participado de reuniones de discusión, planificación de la tarea, han provisto los documentos centrales para la evaluación y gestionado las entrevistas necesarias con los actores centrales.

Las sedes de trabajo de la evaluación fueron Buenos Aires y la Provincia de Corrientes (Capital y zona del Iberá).

Cabe señalar que el equipo del Proyecto nunca entregó un Informe Final del mismo, por lo que hay elementos referidos al Monitoreo y Evaluación que no existen en documentos oficiales a disposición de la evaluación. Este inconveniente, evidentemente, dificulta avanzar sobre ciertos aspectos tanto técnicos como administrativos y financieros.

Aquí se incluye listado de DOCUMENTOS

El proyecto y su contexto de desarrollo

Contexto inicial

Este documento aborda la evaluación final del Proyecto ARG/02/G35 (PIMS 1687) implementado con aportes del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF por su sigla en inglés), y contrapartida financiera de distintas organizaciones.

El proyecto abordó el Manejo y Conservación de la Biodiversidad de los Humedales de los Esteros del Ibera en la Pcia. De Corrientes, Rep. Argentina, y su ejecución estuvo a cargo de la Fundación ECOS. Se inicio en agosto del 2002, y su duración inicial era de tres años, si bien posteriormente se aprobó una extensión sin cargo que prolongo su implementación aproximadamente un año. Por el monto aportado por el FMAM/GEF fue un proyecto de mediano tamaño (inferior al millón de dólares americanos).

Los Humedales de los Esteros del Ibera se encuentran incluidos en la Reserva Provincial del Ibera, y constituyen un humedal de extraordinaria importancia y gran singularidad. Los documentos del proyecto, así como los Términos de Referencia de esta evaluación explicitan las características de la región, por lo que no resulta necesario abundar aquí acerca de las especificaciones geomorfológicas, hidrológicas y biológicas del área, o de la situación socio-económica de la misma.

Si cabe señalar, y se volverá sobre el punto más adelante en la evaluación, que la singularidad de la situación y dinámica política de la provincia, tanto en relación al área de los Esteros, sus habitantes y sectores productivos, como con su relación con el gobierno central, constituye un elemento esencial para el correcto análisis e interpretación del desarrollo, implementación y resultados obtenidos por el Proyecto.

Problemas que el proyecto pretendió abordar

El Proyecto se planteo, como problema principal, la amenaza a la biodiversidad de los Humedales de los Esteros del Ibera, de importancia global, debido a la falta de manejo y adecuada protección de la Reserva Provincial de los Esteros del Ibera (Ley Provincial 3771/83).

Los elementos constitutivos del problema principal se caracterizaron como:

- Falta de información básica necesaria para el manejo adecuado de los Esteros.

- Falta de actividades económicas alternativas a las tradicionales (ganadería extensiva, cultivo de arroz, plantaciones forestales, caza ilegal y/o no regulada) que dañaban la integridad del ecosistema.
- Inundaciones subterráneas por trasvasamiento del embalse de Yacyreta.
- Oposición a la Reserva por parte de productores ganaderos, agricultores, ocupantes ilegales de tierras fiscales.
- Falta de concientización ambiental y conocimiento de la importancia socio-ecológica de los Esteros por parte de la población local y provincial.
- Falta de apoyo financiero para la adecuada administración de la Reserva Provincial.
- Inadecuado marco legal, normativo e institucional.

Actores principales

- Oficina de país PNUD (Daniel Tomasini, otros/as)
- Fundación ECOS (Miguel Reynal-MR, María Leichner)
- Ministerio de la Producción de la Provincia de Corrientes
- Fundación Reserva del Iberá (Enrique Lacour)
- Equipo del proyecto y consultores (especialmente MR, Delia Acevedo y Aníbal Parera).
- Gobiernos y autoridades locales.
- Co-financiadores (CLT, FVSA)
- ONG Ibera Patrimonio de los Correntinos (Mabel y Ana Moulin, otros/as)
- Autoridades legislativas provinciales.
- Productores locales.

Resultados esperados

El Proyecto, a fin de enfrentar los problemas identificados y poder llegar al objetivo principal planteado, definió siete resultados a alcanzar (tomados del PRODOC):

1. Disponibilidad de una estrategia de manejo regional y actividades relacionadas (Plan de Manejo).
2. Conservación y/o reintroducción de especies nativas amenazadas.
3. Diseminación y aumento de la sensibilización educacional (SIC) para las partes interesadas sobre los objetivos de sostenibilidad y de conservación.
4. Estrategia alternativa de desarrollo, con énfasis en el ecoturismo, a fin de aliviar la presión sobre los recursos naturales.

5. Estrategia financiera para satisfacer los costos recurrentes del Programa de Manejo Bio-regional de Esteros.
6. Marco de trabajo institucional y legislativo.
7. Adquisición de tierras y su sometimiento a un manejo de conservación.

Si bien los resultados planteados por el Proyecto son siete, hay dos que han sido el eje de discusiones, reconocimientos, ataques y conflictos en la provincia de Corrientes, y que han “marcado” en forma indeleble la tarea desarrollada. Son los resultados #1 y #7.

El primero porque la construcción, definición, diseño y posterior búsqueda de validación y apropiación del Plan de Manejo constituyó uno de los ejes fundamentales de la disputa política, técnica y social que acompañó al Proyecto, y que aún hoy se encuentra presente.

Y el segundo porque el tema de la compra de tierras privadas, asociada con las dudas y temores acerca de supuestas expropiaciones, extranjerización de la tierra, y acusaciones al Conservation Land Trust y a su líder, Douglas Tompkins, “tiñó” la percepción de la opinión pública acerca de los objetivos últimos del Proyecto, y dañó seriamente la factibilidad de alcanzar los resultados esperados.

Resultados y conclusiones

Los resultados que se planteó enfatizar desde el momento de la evaluación de medio término fueron:

1. Plan de Manejo (Indicadores 1.2 Mayor participación pública y aprobación del Plan de Manejo y 1.3 Comité Multisectorial conformado y activamente participando).
2. Educación ambiental y diseminación (Indicadores 2.2 Sensibilización del público, y 2.3 Capacitación y concientización de oficiales públicos).
3. Estrategia de desarrollo alternativo enfatizando ecoturismo (Indicador 3.1 Aumentar llegadas turísticas)
4. Estrategia financiera (Indicadores 4.1 Apoyo del presupuesto de la provincia, 4.2 Financiamiento del Ente Binacional Yacyreta, 5.3 Nuevos mecanismos financieros)

5. Marco institucional y legal (Indicadores 5.1 Cuerpo de legislación mejorado, 5.2 Marco institucional evaluado y reglamentado, 5.3 Nuevas propuestas legislativas)

En líneas generales los resultados planteados tienden a ser difusos y más bien optimistas, y los indicadores presentan dificultades para estimar dada la carencia de líneas base adecuadas, y de la misma falta de concreción del Indicador. Sin embargo un repaso de los Resultados priorizados indica que el porcentaje de alcance de dichos resultados al momento del cierre del Proyecto fue bajo.

Formulación del proyecto

Conceptualización / diseño (I):

El Proyecto parece haber sido diseñado tomando en cuenta mas la posibilidad de conseguir fondos GEF, que siendo profundos en el análisis acerca del enfoque y diseño que se necesitaría para alcanzar los objetivos y resultados planteados en la implementación posterior en Corrientes. Este es un problema común, que deriva normalmente de las dificultades que se presentan a una organización que se plantea, inicialmente en forma bastante aislada, acceder a dichos fondos. Se crea entonces una situación similar a lo que en teoría de las relaciones internacionales se denomina “juego de doble tablero”, es decir, un tablero es el que se “juega” hacia afuera del país (política exterior) y otro el que se “juega” hacia adentro del país (política local y nacional). El problema es que muchas veces la orientación vista como necesaria para el éxito en términos de política exterior no es la adecuada para el “tablero” de la política local. Algo similar parece haber sucedido en este caso.

Un problema inicial de diseño, derivado probablemente del entusiasmo por obtener fondos más rápidamente, y con menos pasos administrativos y consultas institucionales, es que el proyecto es de tamaño mediano (medium-sized), de acuerdo a las categorías del GEF, con un aporte inferior al millón de dólares estadounidenses, y con una duración de tres años. La magnitud de la tarea planteada en la propuesta, así como el tamaño, complejidad e importancia de la Reserva del Ibera hubieran ciertamente justificado un proyecto de full size, y una duración mayor. Pareciera que el entusiasmo por contar con fondos aceleradamente, mencionado previamente, obró en forma contraria a lo más conveniente, y forzó un diseño que, en la opinión de esta evaluación, era

insuficiente para abordar apropiadamente los problemas identificados, y alcanzar los objetivos planteados.

Un segundo problema de diseño es la determinación de la contrapartida financiera, específicamente la indicación que se hace de una suma muy importante (nueve veces el aporte del GEF) que se suponía iba a ser provista por el CLT (D. Tompkins) para de acuerdo al texto de la portada del PRODOC, *“...aprovechar los recursos de un grupo de conservación internacional que adquirirá las tierras que aún quedan en manos privadas dentro del área protegida”*. Sin dudas esta aseveración, pensada posiblemente para convencer a las autoridades del GEF del potencial de apalancamiento del apoyo solicitado, creó innumerables conflictos al interior de la política y de la sociedad correntina.

Otro punto débil del diseño original fue el referido a la necesaria comprensión de la delicada situación social y política de la provincia. Da la impresión que hasta cierto punto se subestimó la complejidad y dificultad de la situación, y se estimó que un trabajo técnicamente sólido (lo que se consiguió) sería suficiente para influir positivamente en la realidad de la provincia, y que este producto técnicamente correcto sería, en definitiva, “asimilado” por los sectores correspondientes, y se erigiría en eje de la planificación de la Reserva. La realidad es que si bien el proyecto y sus resultados tuvieron fuertes impactos a nivel local y provincial, no siempre estos impactos fueron positivos, sino que por el contrario en muchas ocasiones el impacto fue contradictorio con los objetivos perseguidos.

El otro elemento de diseño que complejizó la implementación posterior es el de definir el rol de una ONG casi desde un punto de vista sustitutivo en relación con el rol del estado provincial. Esta es una forma de enfocar las intervenciones que crea muchos problemas, especialmente cuando la realidad institucional local tiene una larga tradición de independencia frente al centralismo de la capital, y una capacidad técnica y administrativa propias de peso. El supuesto bajo el que se define el rol de la ONG es que si se elabora un producto de solidez técnica, mas allá de la metodología de dicha elaboración, debería ser posible gestionar la apropiación del producto (sea un Plan, una Política, un Programa) *a posteriori*. Esto generalmente es muy difícil de conseguir, ya que parece esencial reconocer que la **forma** de elaborar un producto es al menos tan importante como la rigurosidad técnica del mismo en relación con la posibilidad de que sea aceptado e incorporado por las autoridades relevantes, y por la comunidad.

Un último punto importante de abordar es el de los perfiles profesionales definidos como necesarios por el proyecto. Si bien existen términos de referencia para un “consultor institucional”, es evidente que en general los perfiles profesionales tienden mucho más hacia la capacidad en áreas de ciencias biológicas o afines

que en este campo. Y es justamente el campo de la gobernabilidad institucional y la dinámica social el que mayores inconvenientes y desafíos presento al desarrollo del proyecto.

La apropiación nacional (local)

Este es un punto fundamental en la evaluación del proyecto, ya que se asocia con el eje de mayor conflictividad.

Un primer punto es el del endoso institucional por parte del punto focal del país. Si bien en el PRODOC se incluye este endoso, el mismo tiene características peculiares, comparado con otros endosos que este evaluador ha examinado. Por empezar, no se consigna el nombre del firmante (que esta evaluación supone fue Juan Carlos Garaguso, en ese momento Director de Cooperación Multilateral del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Culto) aunque si se utiliza papel membretado.

El mismo texto de la nota no indica que la misma constituya un **endoso**, sino que simplemente se dice que se **remite** el proyecto (la nota va dirigida al PNUD Buenos Aires), y se estipula que, de ser aprobado, será ejecutado por la Fundación ECOS.

En opinión de esta evaluación la nota pareciera indicar una cierta falta de compromiso con el proyecto presentado, que pudiera incluso interpretarse como la intención de no realizar un apoyo expreso a la iniciativa, y solamente dar curso al procedimiento para que otras áreas y/o instituciones tomen las decisiones que correspondan.

Lo que sí existe, y aunque no figura en los documentos originalmente analizados por la evaluación fue posible conseguir copia posteriormente, es un expreso apoyo al proyecto por parte del Gobierno de la Provincia de Corrientes, firmado por la Ministra Robaina (Min. de Producción de la provincia). Este elemento es de gran importancia, porque si bien luego se cuestionó reiteradamente que se hubiera implementado una iniciativa que, según actores locales, “no había sido pedida” a nivel provincial, la realidad es que el gobierno correntino sí solicitó y apoyó que el proyecto se implementara.

Un segundo punto, mencionado previamente, es el del cofinanciamiento. Se indicaba que se incluyó en el PRODOC un compromiso de cofinanciamiento (en efectivo) por parte del CLT de casi 8.400.000 dólares estadounidenses, destinado, según el mismo documento, a la compra de las tierras privadas existentes en la Reserva. Este propósito en si causo muchos problemas posteriores, y fue

oportunamente opinión de la evaluación de medio termino (que esta evaluación comparte) que su inclusión constituyó un error. Pero además es interesante analizar, de acuerdo a los documentos a los que se ha podido acceder, que la denominada “Carta de Co-financiación” (Anexo 5 del PRODOC) fue firmada por una integrante de la misma Fundación ECOS (en ese momento presidenta de un emprendimiento de Douglas Tompkins), y que esta manifestación fue posteriormente negada y contradecida por el apoderado del mismo Tompkins. Queda así establecido que no sólo el monto del cofinanciamiento planteado (excesivo para un proyecto de la magnitud del presentado) y el propósito declarado de dicho cofinanciamiento (equivocado en términos de la relación con la sociedad y comunidades de la región, y de los mismos aspectos técnicos del manejo de la Reserva) fueron al menos discutibles, sino que también fue insuficientemente acordado con el presunto cofinanciador, ya que luego lo desmiente. Y esto aunque el texto de la nota no habla específicamente de ningún compromiso de cofinanciamiento, sino de un apoyo más general y vago a iniciativas y organizaciones operando en la región.

Quizás la razón de esta inclusión, como se dijo anteriormente, tuvo más que ver con lo que se estimaba que era necesario “ofrecer” para que el GEF apruebe el proyecto, que con las necesidades objetivas de la tarea a cumplir.

Volvamos al rol de las autoridades gubernamentales y sectores de la sociedad de Corrientes. En general la apropiación del Proyecto, y de sus productos, por parte de los actores locales y provinciales fue difícil y en muchos casos conflictiva. Algunos sectores consideraron positivo al proyecto y a sus objetivos, mientras otros, fundamentalmente sectores políticos y productivos locales, lo consideraron (y aun lo consideran) altamente negativo, y lo hicieron objeto de campanas publicas con uso, incluso de medios de comunicación masivos. Aun hoy, que el proyecto hace tiempo que se cerro, existen programas radiales y televisivos que lo critican muy duramente, extendiendo su rechazo no solo al equipo coordinador del proyecto, sino a otras organizaciones que lo apoyaron, y al mismo PNUD.

Pero por otra parte es indudable que el alto perfil que tiene hoy el tema Iberá, su manejo, su conservación, la utilización de los recursos por parte de los pobladores, la apertura al turismo, y hasta la inclusión específica del tema de la Reserva en la última reforma constitucional correntina se deben en gran medida a la implementación de este proyecto. Que no alcanzo, al menos hasta el momento, los objetivos planteados originalmente (objetivos que en opinión de esta evaluación era casi imposible de alcanzar en el marco de un proyecto GEF de mediano tamaño, y de tres años de duración) pero que sin dudas sirvió para instalar en el centro de la agenda y escena política correntina (y hasta cierto punto nacional) la problemática del Iberá.

En este marco las estrategias de comunicación utilizadas parecen haber sido positivas, pero insuficientes. Debería haber habido mas énfasis en centros de toma de decisiones, orientadas a sectores productivos y políticos, así como opinión pública en general, acompañando las actividades orientadas a audiencia escolarizada rural.

Un rol fundamental fue el de las autoridades y funcionarios de la Oficina del PNUD en Buenos Aires. En varias oportunidades la intervención de dichos funcionarios permitió avanzar pese a las dificultades encontradas, sirvieron de puente entre el Proyecto y las autoridades locales, y mediaron cuando la situación llegaba a puntos de mucha complejidad, manteniendo una posición abierta a la búsqueda de coincidencias y la resolución de los conflictos presentados. Al día de hoy son los principales referentes para las autoridades provinciales, y se mantienen como activos agentes de cambio positivo.

Por último quisiera destacar un elemento que puede haber sido importante en el proceso de apropiación del proyecto, y que tiene que ver con la génesis de la Reserva del Iberá. Como se ha indicado en muchos documentos, la Reserva se crea por la Ley Provincial 3771/83, y su reglamentación pendiente desde ese momento es la que abre el espacio a la definición de un Plan de Manejo. Normalmente se asocia al año de la creación de la Reserva (1983) con el de la recuperación de la democracia en la República Argentina, tanto es así que en el documento ***“Iberá: Historia de desencuentros y oportunidades”***, de Enrique Lacour (Fundación Reserva del Iberá) y Aníbal Parera (ex Coordinador del Proyecto) los autores indican: *“...el Iberá tomo un rumbo definido desde que, en el año 1983, la Provincia de Corrientes, en ejercicio de su autonomía como Estado Provincial –y en sintonía con otras iniciativas de gobiernos de la región y el mundo- declaro la superficie completa de los esteros como la “Reserva Natural del Iberá”. Corrían los primeros meses de reinstaurada la democracia en Corrientes y el país”*.

Pero la realidad es que la Ley es de abril de 1983, y la democracia se reinstaura en la Argentina el 10 de diciembre del mismo año, por lo que la creación de la Reserva se realiza durante el gobierno militar de facto, en una situación en la que la autonomía provincial era relativa, y en la que aun no existía en el país una democracia largamente anhelada. Es muy posible que esta creación de la Reserva por una Ley previa a la recuperación democrática haya también agregado mayor dificultad a la apropiación por parte de la sociedad correntina no solo del Proyecto posterior, sino de la Reserva en sí.

Participación de actores (MS)

La participación de actores se consideró, y fue desarrollada con utilización de algunas herramientas creativas y novedosas. El armado y mantenimiento de un sitio de internet del Proyecto, donde novedades, noticias, oportunidades, información eran accesibles constituyó un elemento a destacar. Por otra parte hubo también iniciativas de participación instrumentadas con menos exigencia tecnológica que posibilitaron acceder a información relevante a porciones de la población con menos recursos disponibles.

Pero existe una distancia entre suministro y distribución de información, con mayor o menor grado de accesibilidad, y modalidades que permitan una genuina participación de los actores relevantes en momentos clave del desarrollo de una iniciativa o proyecto. En este sentido parece evidente que el enfoque adoptado para el desarrollo del Plan de Manejo (Resultado #1) se basó en una modalidad con excesivo énfasis en lo “técnico”, partiendo de la base que la definición y diseño del Plan era una tarea esencialmente limitada a especialistas, y que sólo en una etapa posterior los resultados deberían ser compartidos con los diversos actores involucrados, para su “validación”. Es decir, no “construir” en forma participada, sino más bien producir un documento que, aun siendo borrador, se encontraba ya “completo”, para a posteriori crear el espacio de consultas, orientadas especialmente a la legitimación del proceso ya realizado.

La opción hubiera sido un diseño de elaboración del Plan de Manejo que permitiera la construcción conjunta por medio de consultas y participación plena de diversos sectores de la comunidad, coordinada técnicamente, a fin de llegar a un producto que fuera naturalmente percibido como propio por los actores, sin la misma necesidad (difícil de satisfacer, especialmente en el contexto correntino) de validación y apropiación que enfrentó el Plan de Manejo (borrador) existente como producto del proyecto.

Es importante recordar que **Jim Barborak**, consultor a cargo de la evaluación de medio término de este Proyecto, colocó mucho énfasis en llamar la atención acerca del proceso que denominó “unipersonal” (como contrario a “en equipo”) de producción del Plan de Manejo, y escribió que *“...Un error ha sido ver la preparación del plan de manejo como algo puramente técnico y no como un proceso donde quien participa y como se hace es tan importante para lograr los resultados esperados como el producto.”* Y pone seriamente en duda la eventual aprobación y apropiación del Plan por parte de actores clave.

Replicabilidad

El tema de la replicabilidad del Proyecto debe ser analizado en al menos dos aspectos diferenciados. Uno, en cuanto a sus objetivos específicos. El otro, en cuanto al enfoque y abordaje para la consecución de dichos objetivos.

En cuanto a los objetivos, el Proyecto es claramente replicable, ya que plantea lineamientos, resultados y productos asimilables a otras áreas de reserva similares, aunque no sean necesariamente del mismo contexto ecoregional, o de la Argentina. Pero la situación de un área de altísima biodiversidad, sin grandes centros urbanos pero con presiones productivas de distintas características y niveles, con dificultades derivadas de esquemas de titularidad de la tierra complejos, y en circunstancias políticas adversas, está presente en muchas zonas del continente. En este sentido es que la necesidad de contar con buena información, alternativas de desarrollo, planes de educación ambiental, estrategias financieras, marco institucional adecuado y planes de manejo sustentables puede (debe) ser replicada en otras áreas de reserva.

Pero en cuanto al segundo elemento a considerar en términos de replicabilidad (enfoque y abordaje) mi opinión es diferente. Creo que aquí ha habido un problema originado en un diseño que respondió más a las necesidades de obtener una aprobación del proyecto por el GEF en plazos relativamente cortos, y a una forma de trabajar que minimizo (y en ocasiones simplemente no tuvo en cuenta) las dificultades de trabajar en un contexto político y social como el de la provincia de Corrientes. Incluso hubo una subestimación de la complejidad de intentar definir “técnicamente” un Plan de Manejo para un área de gran tamaño, y con abundante presencia de titulares privados, para recién *a posteriori* buscar su validación por los actores sociales relevantes. Es por ello que considero que el abordaje del proyecto es de gran interés en cuanto a las lecciones aprendidas, pero no una base o modelo para ser replicado.

Implementación del proyecto

Enfoque de implementación

Algunos aspectos acerca de este punto fueron cubiertos previamente. Pero es importante recalcar que la opinión de esta evaluación es que el enfoque de la implementación falló al no tomar en cuenta, y en algunos aspectos subestimar, las complejidades relacionadas con el contexto y situación socio-políticas de la provincia de Corrientes.

Otro punto a considerar es el de la organización ejecutora del Proyecto, que al no pertenecer a la provincia o región, suscito mayores resistencias en una provincia fuertemente localista. El evaluador de medio término se pregunta justamente si la Fundación ECOS era la elección más correcta como organización ejecutora, debido justamente a su característica de “externa” a las realidades de la provincia (aunque también se contesta que quizás justamente por ser ECOS un ejecutor externo probablemente pudo avanzar más que si hubiera sido una organización local). Aquí aparece otro tema, que es que las organizaciones que ejecutan un proyecto GEF, generalmente, no son “elegidas” para ello, sino que son las organizaciones que tienen la capacidad, conocimiento y contactos necesarios como para poder atravesar con éxito el complejo proceso de acceso a fondos GEF. Y este es el caso de la Fundación ECOS.

A esto se une el énfasis que se hizo (especialmente en el diseño del Proyecto) al apoyo que supuestamente el CLT (de Douglas Tompkins) iba a prestar a la iniciativa, específicamente en relación a un aspecto especialmente controvertido y conflictivo como es el de compra de tierras de propiedad privada.

Y el enfoque para el desarrollo del producto fundamental del Proyecto, el Plan de Manejo de la Reserva, también fue muy orientado a los aspectos técnicos, y poco participativo en la construcción del proceso.

Todos estos elementos convirtieron al enfoque de implementación en uno de los aspectos que mayor conflictividad aportó al desarrollo del Proyecto.

Monitoreo y evaluación (M&E)

Rol de los PIR anuales (2004 y 2005)

Recomendaciones de la Evaluación de Medio Término

Falta de un Informe Final

Falta de bibliografía con los productos del Proyecto

Falta de archivo digital

La participación de los actores

Referir a “diseño”, hacer énfasis en la mecánica efectiva de trabajo en relación con el Plan, especialmente luego de la incorporación de AP. Como los problemas potenciales identificados en el diseño se materializaron en la ejecución.

Planificación financiera

Estimados de costos correctos (tomando en cuenta crisis económica, devaluación, etc.).

Montos de contratos razonables, posible impacto positivo de la devaluación en relación a la factibilidad de lograr mayor cantidad de productos.

Estimación presupuestaria y temporal excedida en relación con la elaboración del Plan de Manejo. Dudas acerca de la efectividad de las inversiones realizadas.

Inversión fuerte en control y vigilancia con resultados pobres.

Costos administrativos razonables.

Sostenibilidad

Recordar falta de incorporación plena de la “sostenibilidad política” en la previsión del proyecto, y falta de visión del riesgo de resistencia social y política.

Modalidades de implementación y ejecución

Buena calidad y oportunidad de insumos por parte de los funcionarios del PNUD – Buenos Aires.

No hubo articulación adecuada y/o suficiente con el gobierno nacional (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible) pese a que Iberá es un sitio RAMSAR.

Buen rol de algunas ONGs clave (fundamentalmente FVSA).

Relación compleja con el EBY.

Dificultades permanentes con el marco institucional y legal/normativo provincial.

¿Fondo patrimonial (ver evaluación de medio término)?

Rol de Fundación Reserva del Ibero.

Resultados

¿De qué manera el proyecto ha contribuido a asegurar el uso sostenible de los recursos biológicos en paisajes productivos?

¿Ha el proyecto contribuido a mejorar el marco habilitador a través de políticas efectivas, creación de capacidades institucionales, promover la investigación en áreas de conservación y uso sostenible, movilizar recursos y proveer incentivos para la conservación?

¿De qué manera el proyecto ha facilitado la distribución equitativa de los beneficios del uso de los recursos genéticos?

¿Cuál ha sido la contribución del proyecto para la réplica de prácticas innovadoras o mecanismos que han apoyado los resultados del proyecto?

Logro de productos/resultados y objetivos

Sostenibilidad

Financiera

Socio-política

Marco institucional y gobernabilidad

Ambiental

Contribución a mejorar las habilidades de personal nacional/local

Recomendaciones

Acciones correctivas para el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de proyectos similares

Acciones de seguimiento o refuerzo de los beneficios del proyecto

Propuestas de nuevas direcciones para reforzar el logro de los objetivos principales

Lecciones aprendidas

Anexos

Agregar listado de Anexos.