

**Evaluación final del proyecto PNUD/ FMAM:  
Aplicación de un enfoque regional al manejo de las áreas marinas y costeras protegidas en los  
Archipiélagos del Sur de Cuba**

Equipo de evaluación:

Alexandra Fischer (Evaluadora principal)  
Roberto de Andrade  
Reinaldo Regadera Prats

Nº de Identificación del Proyecto en la Secretaría del FMAM: 3607

Nº de Identificación del Proyecto en la Agencia: 3973

Fechas de evaluación - enero 2015- marzo 2015

Fecha del Informe de Evaluación: febrero 2015

País: Cuba

Programa Operacional del FMAM: BD

Prioridad estratégica: SP1 y SP2

Agencia Ejecutora: Centro Nacional de Áreas Protegidas (CNAP)

**Agradecimientos:** Los evaluadores desean agradecer a la Oficina de País del PNUD en Cuba y al Gobierno de Cuba por el apoyo brindado para la realización de esta evaluación final, así como a los muchos actores que proporcionaron información sobre el proyecto.

## INDICE

Resumen Ejecutivo .....	6
<b>1. Introducción.....</b>	<b>13</b>
1.1. <b>Objetivo de la evaluación.....</b>	13
1.2. <b>Principales cuestiones abordadas .....</b>	13
1.3. <b>Metodología de la evaluación .....</b>	14
1.4. <b>Estructura de la evaluación .....</b>	15
<b>2. Descripción del proyecto y contexto de desarrollo .....</b>	<b>15</b>
2.1. <b>Inicio del proyecto, duración prevista y financiación .....</b>	15
2.2. <b>Los problemas que el proyecto pretende abordar.....</b>	16
2.3. <b>Objetivos inmediatos y de desarrollo del proyecto.....</b>	17
2.4. <b>Resultados esperados .....</b>	17
2.5. <b>Principales interesados .....</b>	17
<b>3. Hallazgos .....</b>	<b>18</b>
3.1. <b>Diseño y formulación del proyecto.....</b>	18
3.2. <b>Implementación del Proyecto- Monitoreo y evaluación (diseño inicial y ejecución).....</b>	21
3.3. <b>Agencias de implementación y ejecución: Implementación, ejecución, coordinación y cuestiones operativas.....</b>	23
3.4. <b>Resultados del Proyecto Resultados generales (logro de objetivos) (<i>Satisfactorio</i>) .....</b>	32
3.5. <b>Eficiencia.....</b>	53
3.6. <b>Apropiación y pertinencia para el país ejecutor.....</b>	53
3.7. <b>Transversalización de las prioridades del PNUD .....</b>	54
3.8. <b>Sostenibilidad.....</b>	57
3.9. <b>Beneficios e impactos ambientales a escala mundial.....</b>	59
3.10. <b>Conclusiones .....</b>	61
3.11. <b>Buenas prácticas.....</b>	62
3.12. <b>Lecciones aprendidas .....</b>	64
3.13. <b>Recomendaciones .....</b>	66
Anexo 1: Lista de Partes Interesadas Entrevistadas y/o Presentes en Reuniones de la Evaluación Final .....	71
Anexo 2: Preguntas Realizadas durante las Entrevistas.....	74
Anexo 3: Documentos Consultados .....	78

Anexo 4: Itinerario.....	81
Anexo 5: Términos de Referencia de Consultoría.....	84
Anexo 6: Códigos de Conducta de Consultores Firmados (ver archivos aparte) .....	91

### **Lista de cuadros**

Cuadro 1: Resumen del proyecto	6
Cuadro 2: Clasificación de los resultados del proyecto	11
Cuadro 3: Resumen de gastos por resultado y año	27
Cuadro 4: Resumen de la cofinanciación	29
Cuadro 5: Nivel de logro de los objetivos del proyecto y resultados sobre la base de indicadores del proyecto	39

## Siglas y abreviaturas

AE	Agencia de Ejecución
AI	Agencia de Implementación
AMP	Área Marina Protegida
AP	Área Protegida
BD	Biodiversidad
CDR	Informe Combinado de Gastos
CGB	Cuerpo de Guardabosques
CIM	Centro de Investigación Marina
CITMA	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente
CNAP	Centro Nacional de Áreas Protegidas
CUC	Peso Cubano Convertible
DMA	Dirección de Medio Ambiente
DPP	Documento del Programa del País
EF	Evaluación Final
EFI	Empresa Forestal Integral
EMED	Empresa Ejecutora de Donativos
ENPFF	Empresa Nacional para la Protección de la Flora y la Fauna
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GIZC	Gestión Integrada de Zonas Costeras
IES	Instituto Ecología y Sistemática
IPF	Instituto de Planificación Física
JCN	Junta Coordinadora Nacional
M & E	Monitoreo y Evaluación
MANUD	Marco de Asistencia del Sistema de Naciones Unidas

MINAG	Ministerio de Agricultura
MINAL	Ministerio de la Industria Alimentaria
MINCEX	Ministerio de Comercio Exterior
MINFAR	Ministerio de las Fuerzas Armadas
MININT	Ministerio del Interior
MINTUR	Ministerio de Turismo
MRE	Marco de Resultados Estratégico
ONG	Organización no gubernamental
ONIP	Oficina Nacional Inspección Pesquera
PAPP	Plan de Acción del Programa de País
PCUP	Peso Cubano
PIR	Informe sobre la Ejecución del Proyecto
PMU	Unidad de Manejo del Proyecto
PNUD CO	Oficina de País del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
ProDoc	Documento de Proyecto
QOR	Informe Trimestral Operacional
RSC	Centro Regional de Servicios
SIG	Sistema de Información Geográfica
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
TdR	Términos de Referencia
UMA	Unidades Ambientales
USD	Dólares de los Estados Unidos
ZBREMIC	Zona Bajo Régimen Especial de Manejo Costero Integrado
ZBREUP	Zona Bajo Régimen Especial de Uso y Protección

## Resumen Ejecutivo

**Cuadro 1: Resumen del Proyecto**

Titulo del Proyecto	Aplicación de un enfoque regional al manejo de las áreas marinas y costeras protegidas en los Archipiélagos del Sur de Cuba			
ID del Proyecto GEF:	3607		<i>Al momento de Aprobado (US\$)</i>	<i>Al momento de finalizado (Millón US \$)</i>
ID del Proyecto PNUD	3973	Financiamiento GEF:	5,710,000	5,633,861
País:	Cuba	IA/EA:	54,907	54,907
Región:	América Latina y el Caribe	Gobierno	13,810,000	22,649,800
Area Focal:	Biodiversidad	Otro:	240,000	1,231,550
FA Objectives, (OP/SP)	GEF 5, BD, SP1 and SP2	Total Cofinanciamiento:	14,104,907	23,936,257
Agencia Ejecutora:	<b>Centro Nacional de Áreas Protegidas (CNAP) y Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA)</b>	Costo Total del Proyecto	<b>19,814,907</b>	<b>29,570,118</b>
Otros Socios Involucrados	Firma del ProDoc (fecha de inicio del Proyecto):		30 Sept. 2009	
	Fecha de Cierre (Operacional)	Propuesta:	<b>Actual: 30-sept-2014</b>	

### Información general sobre el objetivo y la metodología de la evaluación final

Esta evaluación final (EF) se llevó a cabo entre enero y marzo de 2015 y se adhirió plenamente a las directrices del PNUD / FMAM y los Términos de Referencia para esta consultoría. Los temas clave abordados fueron pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto del proyecto. La metodología consistió en un examen detallado de toda la documentación relevante del proyecto; una misión de 1,5 semanas donde se realizaron numerosas entrevistas con grupos de interés, visitas a cuatro provincias, una presentación de los resultados preliminares de la Evaluación Final a los representantes de la CNAP, el PNUD, MINCEX y CITMA; seguimiento a través de entrevistas telefónicas e intercambio de correspondencia; un análisis detallado de los resultados; y, finalmente la elaboración del informe final de evaluación del proyecto y su traducción al español.

### Breve descripción del proyecto

Los Archipiélagos del Sur de Cuba juegan un papel importante en la región en cuanto a la función de los ecosistemas, la sostenibilidad de los recursos pesqueros, las poblaciones y la biodiversidad de importancia mundial. Las principales amenazas a esta biodiversidad costera y marina incluyen la sobrepesca, la eutrofización, la sedimentación y la evolución de las condiciones hidrológicas, entre otros. La solución a largo plazo para hacer frente a estas amenazas es un mosaico de paisajes marinos y terrestres protegidos y productivos que se planifican y se gestionan desde una perspectiva regional, en lugar de sitio específico, dado el alto grado de interrelaciones biológicas a nivel

regional e interdependencias que resultan de las corrientes marinas que recorren toda la zona y la naturaleza migratoria de muchas de las especies del área. El objetivo general del proyecto es conservar la biodiversidad costera y marina de importancia mundial en Cuba. Su objetivo específico es garantizar que la biodiversidad marina de importancia mundial se conserva y se utiliza de forma sostenible a través de una red extendida, fortalecida e integrada de áreas protegidas marinas y costeras en la región de los archipiélagos del Sur. Esto se logrará a través de tres resultados previstos:

Resultado 1: Aumento de la cobertura de ecosistemas prioritarios en AMP, áreas protegidas terrestres afines y unidades de manejo asociados dentro del paisaje productivo terrestre y marino

Resultado 2: AMP en el área del proyecto están sujetos a una gestión efectiva en el marco de un subsistema regional de áreas protegidas

Resultado 3: Planificación de empresas y asociaciones con los sectores productivos aumentan los ingresos de AMP y eficiencias de costos

## **Principales conclusiones**

### **Ejecución del Proyecto**

El Centro Nacional de Áreas Protegidas (CNAP), organismo de ejecución del proyecto, ha tenido una experiencia en la implementación con bastante éxito de grandes proyectos de cooperación internacional, incluidos los proyectos del FMAM y ha demostrado fuertes habilidades y la capacidad administrativa para la ejecución presupuestaria. La Unidad de Manejo del Proyecto (UMP) cumplió sus funciones con eficacia, empleando un enfoque diligente y sistemático. La UMP fue capaz de movilizar a los actores clave, desarrollar múltiples alianzas y mantener relaciones constructivas con las partes interesadas. Los actores entrevistados durante la misión de evaluación final indicaron que la UMP proporcionó apoyo regular, orientación y seguimiento y que hubo un alto nivel de coordinación.

La planificación del proyecto se llevó a cabo con previsión y de una manera muy participativa. La UMP empleó un enfoque eficaz para el monitoreo y evaluación, realizó un taller de inicio muy concurrido, además de talleres anuales de lecciones aprendidas y visitas regulares a las provincias para el seguimiento con las instituciones involucradas. La presentación de Informes de QORs, PIRs y POAs fue realizada en forma oportuna. Cabe señalar que la línea de base y metas para algunos de los indicadores no fueron identificados hasta varios años de iniciado el proyecto, y se completó la sección financiera de la herramienta de seguimiento de la Biodiversidad con retraso debido a las dificultades que se tuvo para reunir esta información en las áreas protegidas. La gestión de riesgos fue empleada por el proyecto, sobre todo en relación con los retrasos en las adquisiciones.

La UMP mantuvo un enfoque por resultados esperados por lo cual fue posible ejecutarlo dentro del período de cinco años conforme lo planificado, con la gran mayoría de los resultados obtenidos. Los recursos fueron cuidadosamente controlados por la UMP. En el momento de la evaluación final, la ejecución presupuestaria fue de 98%, con los fondos restantes asignados. La implementación del Proyecto por el PNUD la realizó con diligencia, proporcionando apoyo

técnico y administrativo y orientación al CNAP, lo que facilitó el logro de las metas del proyecto. La Oficina de País realizó monitoreo constante de la ejecución presupuestaria y participó activamente en las reuniones con el CITMA y EMED para evaluar el progreso del proyecto y ayudar a superar los cuellos de botella. El PNUD también ayudó con la preparación de los Project Implementation Reviews (PIRs, por sus siglas en inglés) y proporcionó apoyo político / estratégico, como la organización de una reunión de alto nivel con el Ministerio de Turismo. Altos niveles de comunicación y colaboración existieron entre la UMP y el PNUD.

## **Resultados y sostenibilidad del proyecto**

A través de Resultado 1, el proyecto tuvo un impacto significativo en el aumento de la cobertura de los ecosistemas prioritarios, con 15 nuevas áreas marinas protegidas declaradas, así como tres nuevas Zonas Bajo Régimen Especial de Manejo Integrado Costero (ZBRMIC) y dos nuevas Zonas Bajo Régimen Especial de Uso y Protección (ZBREUP). Varias zonas adicionales están en proceso de negociación. Se llevó a cabo caracterización de ecosistemas prioritarios y especies clave con la realización de 30 expediciones a 15 AMP, dando lugar a una gran cantidad de nueva información científica sobre la biodiversidad de los Archipiélagos del Sur. Muchas de las metas para este resultado se cumplieron, sin embargo menos ZBREUP fueron aprobadas formalmente de lo previsto y menos áreas bajo ZBRMIC. Esto se atribuyó en gran parte a la complejidad del proceso de llegar a acuerdo entre los distintos actores involucrados.

El proyecto tuvo un papel importante en el fortalecimiento de la gestión de las áreas marinas protegidas en el área del proyecto como consecuencia del Resultado 2. Un aumento de la cooperación interinstitucional se logró a través de expediciones conjuntas de monitoreo y el desarrollo de una estrategia nacional para la vigilancia conjunta. Las Juntas Provinciales de Áreas protegidas se fortalecieron con la capacitación y suministro de equipo. El proyecto también hizo importantes inversiones en equipos y medios de transporte para 26 áreas marinas protegidas, fundamentales para llevar a cabo las funciones de gestión, monitoreo y aplicación de la normativa. Se desarrolló un Plan Estratégico de Gestión para los Archipiélagos del Sur, el cual no fue aprobado legalmente como herramienta destinada a guiar las acciones futuras en la región. Sin embargo, muchas de las acciones están incluidas en el Plan Estratégico del SNAP para 2014-2010, el cual ha sido aprobado legalmente. Un total de 23 planes de manejo de AP fueron desarrollados o actualizados, así como varios planes de gestión para ZBRMIC. Esfuerzo considerable fue dedicado hacia el establecimiento de protocolos de monitoreo estandarizados para las principales especies y los ecosistemas de la región, sobre la base de una amplia cooperación con los centros de investigación y universidades. Los 12 programas de monitoreo fueron aplicados en las áreas protegidas marinas, y se elaboró una publicación final sobre el estado de la biodiversidad costera y marina en los Archipiélagos del Sur, entre otras. Se brindó capacitación al personal de las AMP en una variedad de temas tales como la gestión de AMP y la resolución de conflictos. Se han desarrollado un gran número de productos audiovisuales que fueron transmitidos por la televisión, y otro material educativo fue elaborado, lo que lleva a una mayor conciencia sobre la importancia de la región. La aplicación de la herramienta de efectividad del manejo de AP (*tracking tool*) a finales de 2014 demostró una mejoría significativa en comparación con la línea base del proyecto.



A través del Resultado 3, el proyecto fortaleció las alianzas con sectores productivos como el turismo y la pesca y apoyó la mejora de la gestión financiera de las AP, pero se requiere un mayor esfuerzo para aumentar los ingresos de las AMP y fortalecer la planificación empresarial. Productos turísticos sostenibles fueron desarrollados para diferentes AP, se impartió formación sobre turismo sostenible para guías de turismo y para las comunidades locales y el Grupo Nacional de Turismo de Naturaleza se reactivó, entre otros impactos. El proyecto apoyó cooperativas pesqueras a través de la compra de equipos en su transición hacia el uso de artes de pesca más sostenible, en consonancia con la nueva legislación en vigor. El proyecto desarrolló una guía de planificación financiera para las AP, incluyendo una caja de herramientas para los administradores de áreas protegidas, con la debida capacitación impartida en su uso. El desarrollo de mecanismos para la canalización de los ingresos del turismo para la gestión de AP demostró ser uno de los elementos del proyecto más difíciles para trabajar en el contexto cubano. El proyecto apoyó varias AP en sus esfuerzos por instituir tasas turísticas, que han conducido a un aumento de los ingresos de las áreas marinas protegidas. Aunque una política regional o nacional no se ha desarrollado sobre este tema, el asunto fue discutido en un alto nivel político en la Asamblea Nacional de Cuba para crear conciencia de la importancia de aumentar la sostenibilidad financiera del SNAP. Se realizaron estudios de valoración económica preliminares, sobre los cuales se construirá en el trabajo futuro planeado sobre servicios ecosistémicos. El trabajo de los proyectos piloto en el Resultado3 comenzó tarde y quedó un poco corto en lo que podría haber logrado. Hubo participación de las comunidades a través de reuniones y se identificaron alternativas económicas sostenibles. Algunas compras de equipo se hicieron en apoyo de la agricultura sostenible para uno de los pueblos cercanos a un AP, el proyecto apoyó la elaboración de un reglamento para la cosecha de cangrejo, y como se destacó anteriormente, prestó apoyo sustancial a dos cooperativas de pescadores.

La sostenibilidad del proyecto se considera probable por varias razones. No se observaron riesgos sustanciales en términos de los marcos legales, políticas y estructuras de gobierno y procedimientos a fin de que puedan poner en peligro la sostenibilidad de los beneficios del proyecto. El apoyo institucional y la participación fueron elevados durante la ejecución del proyecto y hay un fuerte interés de seguir construyendo sobre los logros del proyecto. A nivel comunitario, el apoyo fue alto para las actividades alternativas sostenibles promovidas y una extensa educación pública aumentó los niveles de conciencia sobre la importancia de la biodiversidad de la región. Teniendo en cuenta la situación financiera de Cuba, la escala de algunas de las actividades iniciadas con el proyecto se puede reducir un poco. Sin embargo, tanto a nivel de las áreas protegidas y del CNAP, hay compromisos institucionales para seguir financiando acciones y esfuerzos para encontrar nuevas fuentes de financiación pertinentes. Además, el trabajo sobre los servicios ecosistémicos y las actividades de cabildeo con los tomadores de decisiones de alto nivel están en curso para fortalecer la sostenibilidad financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

La última sección del informe de evaluación final describe las mejores prácticas empleadas por el proyecto, las lecciones aprendidas y recomendaciones para orientar futuras iniciativas.

#### **Buenas prácticas:**

- Proyecto totalmente integrado dentro de la estructura de la agencia de ejecución (CNAP)

- Taller de Inicio con alta participación con grupos de trabajo temáticos
- Designación de miembros de la UMP para cada resultado del proyecto y de puntos focales en cada provincia para el seguimiento de las actividades a nivel local
- Talleres de lecciones aprendidas para facilitar los intercambios entre los actores involucrados en el proyecto
- Amplia colaboración interinstitucional, incluido el desarrollo de sólidas alianzas con instituciones de investigación científica
- Designación de los coordinadores técnicos y ejecutivos para el Sistema de Monitoreo de Biodiversidad
- Facilitación de intercambio de pobladores locales con sus pares de otros sitios y países
- Apoyo para las comunidades afectadas por el cambio de la política gubernamental en materia de pesca
- Contribución sustancial de los actores en la planificación de las actividades a realizar en las provincias y del apoyo necesario
- Amplia difusión de los resultados del proyecto y los mensajes en los medios de comunicación a través de material audiovisual, incluidos documentales y clips de televisión, así como material escrito
- Coordinación y sinergia con otros proyectos del PNUD/ FMAM
- Sustancial colaboración Sur-Sur

### **Lecciones aprendidas**

- Trabajo a nivel comunitario insume mucho tiempo, pero es vital para la conservación y el uso sostenible de las áreas protegidas
- Trabajar con todos los niveles de los sectores productivos y escuchar las preocupaciones aumenta la eficacia de la participación
- La importancia de llevar a cabo la educación ambiental con los niños para llegar a los adultos
- Necesidad de trabajar en la creación de capacidades a nivel institucional, no sólo individual
- La eficiencia de la vigilancia coordinada en el contexto económico del país
- La utilidad de los talleres para validar los datos de monitoreo
- Cuestiones presupuestarias y de gestión deben resolverse en el nivel político adecuado
- El trabajar con los sectores productivos y los actores institucionales requiere la utilización de lenguajes diferentes
- Es importante estar abiertos al descubrimiento de otras áreas para su inclusión en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas

### **Recomendaciones**

- Definir proyectos piloto en la fase de diseño del proyecto para facilitar su posterior ejecución
- Establecer líneas de base y metas para todos los indicadores al inicio del proyecto
- Crear un comité directivo del proyecto de alto nivel
- Siempre traducir elementos clave de Documentos de Proyecto en el lenguaje que se habla en el país de ejecución
- Seguir promoviendo opciones productivas sostenibles con las comunidades que viven cerca de las áreas protegidas para que puedan beneficiarse de estas áreas y apoyen las actividades de vigilancia y conservación el CNAP deberá dar seguimiento con la comunidad de Los Hondones para asegurar el establecimiento de las casas de cultivo y comprobar que se resolvió el problema del agua
- El CNAP debe capitalizar sobre las iniciativas conjuntas realizadas con los sectores productivos, incluido el turismo y la pesca
- Seguir promoviendo mecanismos para reinvertir más recursos financieros en las AP
- Construir sobre la base de la investigación llevada a cabo en el marco del proyecto sobre la valoración económica de los servicios ambientales para fortalecer la sostenibilidad financiera de las AP
- Garantizar la sostenibilidad del Sistema de Monitoreo de Biodiversidad BD de las especies y ecosistemas clave
- Fortalecer los vínculos entre la gestión de las áreas marino-costeras y el programa de cambio climático del CNAP
- Establecer un lugar en cada provincia (un "mini centro de documentación ") con toda la información generada por el proyecto accesible para los actores interesados
- Subir los productos del proyecto a la página web del CNAP
- Promover la difusión de los productos del proyecto en las reuniones conjuntas de las Juntas de las Reservas de la Biosfera de la UNESCO y en reuniones de los gobiernos locales para dar seguimiento a la implementación de las ZBRMIC
- Continuar promoviendo la gestión integrada de zonas costeras (GIZC) y dedicar especial atención al manejo de desechos sólidos

**Cuadro 2: Clasificación del desempeño del proyecto**

<b>Criterios:</b>			
1. Monitoreo y evaluación	Calificación	2. IA& EA Ejecución	Calificación
Diseño inicial del M&E	Satisfactorio	Calidad de Implementación del PNUD	Altamente Satisfactorio
Implementación del Plan de M&E	Satisfactorio	Calidad de la Ejecución por la Agencia de ejecución	Altamente Satisfactorio
Calidad General del M&E	Satisfactorio	Calidad General de la Implementación ejecución	Altamente satisfactorio
3. Evaluación de los Resultados	Calificación	4. Sostenibilidad	Calificación
Relevancia	Altamente Satisfactorio	Recursos Financieros	Probable
Efectividad	Satisfactorio	Socio-político	Probable
Eficiencia	Altamente Satisfactorio	Marco Institucional y Gobernanza	Probable

Resultado general del Proyecto/calificación de resultados	Satisfactorio	Ambiental	Probable
		Probabilidad general de la sostenibilidad	Probable

Las calificaciones de una escala de Altamente satisfactorio a Altamente Insatisfactorio.  
 Clasificaciones de la sostenibilidad en una escala de probable a muy poco probable.