

**El Fondo para
el Medio Ambiente Mundial y
su Estudio de beneficios locales**

Una crítica



Tom Griffiths

***Un informe preparado para la
Tercera Asamblea del FMAM***

Ciudad del Cabo

Agosto 29-30, 2006



**Forest Peoples
Programme**

Resumen

Por muchos años los pueblos indígenas y las comunidades tradicionales han criticado los proyectos grandes de conservación apoyados por el FMAM por ser intervenciones verticalistas que violan sus derechos y restan valor a sus formas de vida tradicionales. Muchas de estas críticas han sido vindicadas en la evaluación del FMAM sobre *Beneficios locales en los programas medio ambientales mundiales*, publicado en 2006.¹ La evaluación recopilada por la Oficina de Evaluación del FMAM confirma que en muchos proyectos grandes y de tamaño mediano:

- se presta una atención inadecuada a los riesgos de pobreza y a la posibilidad de crear impactos sociales negativos
- las comunidades afectadas no están incluidas en el diseño y la preparación del proyecto
- el diseño es errado debido a una participación defectuosa y a un bajo entendimiento de los medios de vida locales
- el conocimiento tradicional es frecuentemente ignorado o menospreciado
- frecuentemente no se trata el tema de la tenencia de la tierra
- los costos se imponen a los pueblos indígenas y a las comunidades locales sin que se ofrezca una compensación adecuada
- los medios de vida alternativos y las actividades de generar ingresos monetarios fallan muchas veces
- algunas veces las comunidades se empobrecen más y están en peor posición como resultado del proyecto.

La administración del FMAM acepta en su respuesta las recomendaciones principales propuestas en este estudio oficial. Sin embargo, discute que los resultados del estudio están basados en gran medida en una muestra vieja de proyectos del FMAM, y que el FMAM ha desde entonces aprendido lecciones en los asuntos sociales, y ha introducido mejoras en actividades recientes de conservación de la biodiversidad financiadas por ello.

Este informe reta esta afirmación y la reacción displicente del FMAM ante la evaluación. El informe: (i) resume algunos de los resultados del Estudio de Beneficios Locales; (ii) concreta algunos vacíos en la evaluación; (iii) resalta la debilidad de la Respuesta de la Administración del FMAM; y (iv) hace recomendaciones para que el FMAM realice reformas esenciales que traten con los asuntos críticos que se hicieron evidentes gracias a esta importante evaluación de los beneficios locales.

Por lo tanto, se recomienda que el FMAM urgentemente:

- Cumpla con la decisión VIII/24 de la COP8 del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) para revisar y modificar sus políticas sobre áreas protegidas, pueblos indígenas y comunidades locales, asegurándose que dicha revisión cuente con la participación plena y efectiva de estos últimos
- Involucre a los expertos y representantes indígenas en la modificación actualmente en marcha de los criterios de revisión del ciclo del proyecto del FMAM
- Adoptar un enfoque para la conservación y el desarrollo basado en los derechos
- Desarrollar y aplicar políticas sobre pueblos indígenas, tenencia de la tierra y reubicación que incluyan estándares que respeten el derecho al consentimiento libre, previo y fundamentado, y garanticen los derechos a la tierra y al territorio (asegurando que dichos estándares sean consistentes con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.)
- Establecer mecanismos de vigilancia y la rendición de cuentas independientes para sus proyectos y programas que sean independientes de los organismos de ejecución.

¹ GEF (2006a) *The Role of Local Benefits in Global Environmental Programs Evaluation Report No. 30*, Oficina de evaluación del FMAM, Washington, DC

I Introducción

Las organizaciones indígenas, los grupos con base en la comunidad y las ONG han criticado repetidamente los proyectos grandes de conservación del FMAM por ser verticalistas y por minar los derechos, los medios de vida y la seguridad de la tenencia de la tierra de los pueblos indígenas y de las comunidades tradicionales afectadas. Mientras que estudios independientes indígenas y de las ONG han documentado los impactos negativos relacionados con proyectos específicos del FMAM, existe una carencia de información acerca de los efectos que la cartera de proyectos de biodiversidad tiene en los pueblos indígenas y en las comunidades locales. Debido a esta falta de datos oficiales, en el 2001 los observadores indígenas que participaban en el Consejo del FMAM solicitaron que se revisaran los impactos y que se hiciera una evaluación de los beneficios que las comunidades indígenas y locales obtienen de los proyectos financiados por el FMAM. En respuesta, el FMAM inició en el 2002 una evaluación amplia de los “Beneficios Locales y las Áreas Focales del FMAM”. El estudio fue llevado a cabo a su debido tiempo por la Unidad independiente de Monitoreo y Evaluación del FMAM entre el 2002 y el 2005, con un costo total de US\$1.8 millones parcialmente financiados por los gobiernos de Noruega, Suecia y Canadá.

Dicho estudio incluyó evaluaciones en el campo y en el gabinete de 132 proyectos en las áreas focales del FMAM de biodiversidad, cambio climático y aguas internacionales. Un total de 88 de estos proyectos fueron de conservación de la biodiversidad que han sido cerrados o seguían en ejecución en el 2001. El estudio final – el cual el FMAM admite que generó un debate interno acalorado y opiniones divergentes dentro del FMAM y los organismos de ejecución – fue presentado ante el Consejo del FMAM en noviembre de 2005, y publicado en junio de 2006.

II Resultados del Estudio de los Beneficios Locales del FMAM y la respuesta de la administración

A pesar de que un número modesto de proyectos de biodiversidad grandes y de tamaño mediano del FMAM han alcanzado algún éxito en el tratamiento de los beneficios locales, la evaluación oficial encontró que muchos proyectos, particularmente aquellos brindando apoyo a las áreas protegidas, han impuesto en las comunidades costos que no han sido adecuadamente identificados o tratados efectivamente.

Este estudio encontró, entre numerosos descubrimientos de deficiencias en el desempeño del FMAM, que un número significativo de proyectos de conservación de la biodiversidad sufrieron de (ver además el Cuadro):

- Una atención inadecuada a los riesgos de pobreza y a la posibilidad de crear impactos sociales negativos
- Aversión al tratamiento de asuntos sociales críticos y de derechos, tales como la tenencia de la tierra, porque estas actividades se consideran “no-FMAMables” (o sea, no elegible para el apoyo del FMAM)
- Muy poca o ninguna participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en el diseño del proyecto
- Empobrecimiento de las comunidades ocasionado, directa o indirectamente, por las intervenciones del proyecto
- Fracaso en el reconocimiento de la importancia y la relevancia del conocimiento tradicional

- Una alta tasa de fracaso en los esfuerzos por establecer los medios de vida alternativos y en las actividades destinadas a generar ingresos (IGAs), debido a un entendimiento muy pobre de los medios de vida locales, los mercados y los asuntos de sostenibilidad financiera, al igual que escalas de tiempo cortas, desembolsos lentos y un apoyo técnico y financiero inadecuado.
- Expectativas irreales de escenarios de “ganar-ganar” (ej. expectativas irreales del rendimiento proveniente del ecoturismo, etc.)

Recomendaciones de cambio en el estudio de los Beneficios Locales

A pesar de que el estudio ve una mejora en el diseño de algunos proyectos del FMAM más recientes durante el FMAM-3 (2002-2006), también resalta la necesidad esencial de prestar una mayor atención a los asuntos sociales en los programas y proyectos del FMAM. Es así como las recomendaciones del estudio establecen la necesidad de, *inter alia* (con énfasis):

- una mayor integración de los asuntos de los beneficios locales en la cartera de proyectos del FMAM y su programación... “*en donde los beneficios locales son una forma esencial de obtener y sostener los beneficios mundiales*”
- una mayor pericia en ciencias sociales en la secretaría del FMAM y en el Grupo Asesor Científico y Tecnológico (GACT) del FMAM
- una mayor utilización de la evaluación y el análisis social en la preparación de los proyectos
- atención hacia la posibilidad potencial de generar impactos negativos sociales y en los medios de vida, y la necesidad de desarrollar *estrategias de mitigación*
- procedimientos del FMAM para tratar con los sacrificios de los beneficios locales para obtener beneficios globales o *vice-versa* en aquellas situaciones en las cuales no se materializan los resultados de “ganancia-ganancia”
- mejor supervisión de las actividades dirigidas a asuntos sociales y hacia los grupos vulnerables
- un énfasis aumentado en los enfoques programáticos y en los proyectos “combinados” (por diferentes fuentes de financiación)
- adopción de una posición coherente del FMAM en la relación entre sus actividades y la reducción de la pobreza
- reevaluación de los criterios del FMAM para calcular los “costos adicionales”, y una nueva interpretación de que es “FMAMable” (elegible para el apoyo del FMAM).

La Reserva Communal de El Sira, Peru



Foto: ECOSIPA, 2004

La Reserva Comunal de El Sira, en Perú, esta apoyada bajo el Proyecto de Participación Indígena en el Manejo de Áreas Naturales Protegidas de la Amazonía Peruana (PIMA), el cual está financiado por el FMAM. Las comunidades indígenas y las organizaciones que limitan con la reserva se quejan de que el proyecto PIMA no ha atendido las quejas referentes a los derechos a la tierra provenientes de la Reserva, y que además su diseño es un fracaso ya que cualquier intervención falla en combatir el daño ocasionado a la reserva por las operaciones de la tala ilegal.

El proyecto ha enfrentado grandes críticas también en otras áreas ya que los pueblos indígenas afectados no han sido consultados adecuadamente acerca de los planes del gobierno para la designación legal de las áreas marcadas para la conservación. ² Por ejemplo, en la Zona Reservada de Santiago Comaima los pueblos indígenas afectados se rehusaron a cooperar con el proyecto PIMA, debido su fracaso por respetar el reclamo territorial sobre sus tierras ancestrales.

Por lo tanto, se hacen necesarias las medidas que aseguren que los proyectos de áreas protegidas del FMAM respeten los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo los derechos a las tierras y los territorios y el derecho al consentimiento libre, previo y fundamentado.

² Gutiérrez-Laya, O (2004) *El Proyecto – Manejo de las Area Protegidas en la Amazonia Peruana por las Comunidades Nativas – un estudio de caso y evaluación independiente*, Lima, www.forestpeoples.org

Algunas conclusiones del Estudio de Beneficios Locales del FMAM

Esta evaluación encontró, *inter alia* (con énfasis):

- Una “interpretación estrecha” del criterio de costos adicionales, la cual ha impedido frecuentemente que el FMAM apoye el trabajo para beneficios locales (35, 46)
- El **debilitamiento** de las directrices oficiales del FMAM en lo referente a la necesidad de tratar los asuntos sociales en la preparación de proyectos como resultado de modificaciones en las reglas para ordenar el ciclo del proyecto del FMAM en el año 2000 y el año 2003 (25)
- La mayoría de los proyectos de biodiversidad apoyaron áreas protegidas controladas por el gobierno, las cuales imponen restricciones de acceso y uso para las comunidades indígenas y locales – en 81 de los 88 proyectos evaluados (58)
- La mayoría de los proyectos estaban dirigidos a establecer nuevas áreas protegidas o fortalecer las áreas ya existentes – en 76 de las 81 proyectos de áreas protegidas (74)
- El fracaso constante para identificar y tratar los impactos sociales negativos potenciales (7, 75, 80)
- El personal del FMAM tiene un enfoque demasiado cauteloso acerca del financiamiento de los componentes de derechos a las tierras en sus proyectos (68)
- La mayoría de los proyectos mostraron “... muy poca evidencia documentada” de la participación o implicación de la comunidad en el **diseño** del proyecto (28, 59)
- Falta de confianza, conflictos y resultados poco efectivos como consecuencia de una limitada, o nula, participación local en el diseño de los proyectos (75)
- Los pueblos indígenas “enfrentan muy frecuentemente barreras que les dificultan su participación en la toma de decisiones” en los proyectos del FMAM (32)
- Muchos de los proyectos carecen de una evaluación o análisis social. Por lo tanto los proyectos tienen un bajo entendimiento de los medios de vida locales y las relaciones de las comunidades con el medio ambiente (33, 34, 60, 63)
- Atención limitada a los asuntos de género en el diseño e implementación de los proyectos (32)
- Ausencia de monitoreo de los impactos negativos en las comunidades durante la fase de implementación (75)
- Impactos negativos directos o indirectos mucho más generalizados que lo informado en los documentos de FMAM y los Organismos de ejecución(76)
- Algunos proyectos tuvieron como resultado un aumento en la inseguridad de los medios de vida y en un mayor empobrecimiento de las secciones más pobres de las comunidades locales (61, 64, 75)
- No todos los Organismos de ejecución tienen políticas para tratar con los asuntos sociales tales como la reubicación y el acceso restringido, conduciendo a enfoques variables en los proyectos del FMAM (34)
- La mayoría de los proyectos fracasaron en reconocer la importancia y relevancia del conocimiento tradicional (74)

- Los medios de vida alternativos y las actividades destinadas a generar ingresos (AGI) ***muchas veces fracasaron***
- Las suposiciones del proyecto acerca de la existencia del uso no sostenible de los recursos y las amenazas sociales a la biodiversidad no fueron apoyadas por un análisis objetivo (81)

El informe también encontró que proyectos del FMAM relativamente exitosos estuvieron basados en, *inter alia*:

- Estudios previos sociales, ecológicos y económicos sobre los medios de vida locales (28,56,58,70)
- Análisis pre-proyecto de las políticas y la legislación para establecer con exactitud los puntos que necesitan cambio o fortalecimiento (30,70)
- Diseño del proyecto dirigido por la comunidad y basado en sus necesidades y prioridades (52)
- ***Toma de decisiones conjunta*** que involucre a los pueblos indígenas afectados y a las comunidades locales en el ***diseño*** del proyecto y en su implementación (70, 82)
- Políticas y marcos legales habilitantes (6, 58)
- Medidas para asegurar la tenencia y el acceso a la tierra, y los derechos al uso sostenible de los recursos de los pueblos indígenas y las comunidades locales (82, 84)
- Oportunidades más amplias para el uso sostenible por parte de los pueblos indígenas y las comunidades locales (79, 60)
- Atención y apoyo para los beneficios locales no monetarios (57)
- Entendimiento de, y colaboración con, instituciones indígenas y locales (70)
- Reconocimiento de que la protección de la biodiversidad está relacionada con el bienestar de los pueblos indígenas y las comunidades locales (77)
- Supervisión efectiva de los asuntos e impactos sociales claves, incluyendo la pobreza, el género, los pueblos indígenas, y la participación (31)
- Compromiso a largo plazo y acuerdos formales con los pueblos indígenas y las comunidades locales (7, 71)

El Proyecto de Conservación de la Biodiversidad de Sundarbans (SBCP)³



Foto: Maurizio F. Ferrari, Julio 2005

El Proyecto de Conservación de la Biodiversidad de Sundarbans (PCBS), cuya implementación se planeó entre 1999 y 2006, fue apoyado por el FMAM, entre otros donantes. Su intención era la de establecer un sistema de manejo apropiado para mantener la integridad biológica del bosque de Sundarbans a través del alivio de la pobreza, pero fue suspendido por el Organismo de ejecución y co-fundador, el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), en septiembre de 2003 debido a diversos problemas con el diseño del proyecto, la implementación defectuosa y la malversación de fondos. El proyecto fue entonces cancelado formal y unilateralmente por el BASD a comienzos del 2005, culpando al Departamento Forestal por no haber tomado las medidas necesarias para modificar el proyecto. Si bien el departamento Forestal es parcialmente responsable por el fracaso del proyecto, otras partes deberían igualmente ser responsables. Por ejemplo, el aporte en asistencia técnica del FMAM (bajo el contrato del proyecto TA 3158/BAN) fue ofrecido por el BASD y contratado a ARCADIS Euroconsult. El FMAM aportó US\$12.2 millones directo al BASD, pero los fondos fueron administrados a través de ARCADIS Euroconsult, y el Departamento Forestal no tuvo influencia alguna sobre su uso. El presupuesto de consultoría del PCBS fue manejado completamente por el BASD, el cual adjudicó 61% del total de los gastos a la consultoría, indicando como el objetivo de “reducción de la pobreza” era solamente de dientes para afuera.

³ Hossain J and Roy K (2006) *Deserting the Sundarbans - Local People's Perspective on ADB-GEF-Netherlands Funded Sundarbans Biodiversity Conservation Project*, Njera Kori and Unnayan Onneshan, Dhaka, Bangladesh, publicación pendiente.

Desde el comienzo, los pueblos locales expresaron sus preocupaciones acerca del proyecto. Además informaron que si bien algunas aldeas fueron “consultadas” acerca del PCBS antes de que empezara, nunca estuvieron involucradas apropiadamente en el diseño de este proyecto de conservación. Las comunidades locales criticaron al proyecto por no tener en cuenta las fuerzas principales que causan los daños en el ecosistema, particularmente la extracción clandestina de maderas y de otros recursos forestales organizada por las élites poderosas en colusión con oficiales forestales corruptos.

Las comunidades locales además condenaron al PCBS por no haber enfrentado los cambios en el uso de la tierra en la “zona de impacto” adyacente a la reserva forestal. Dichos cambios han sido generados por el cultivo industrial de camarón, el cual le resta importancia a los sistemas tradicionales de uso sostenible de la tierra y de los recursos. El cultivo de camarón ha ocasionado la conversión de miles de hectáreas de tierra agrícola en estanques controlados por unos pocos inversionistas muy poderosos, generando problemas ecológicos, encerrando casas y aldeas enteras, y desalojando un gran número de personas de sus tierras de cultivo. Desplazados de sus tierras, estas comunidades no tienen alternativa alguna sino depender de los pantanos de Sundarbans y de los recursos forestales para su supervivencia. Esto a su vez ha minado actividades sostenibles de los recolectores tradicionales Mawali (miel y cera), Bawali (leña), y Golpata (hojas de *Nypa*), de los pescadores tradicionales, y de las prácticas de uso consuetudinario de los recursos de las comunidades indígenas Munda. En lugar de enfrentar la causa subyacente de la pérdida de la biodiversidad, y tomar en cuenta muchos otros casos de destrucciones de manglares debido al cultivo de camarón (como por ejemplo el Chokoria Sundarbans), el PCBS estimuló aún más la práctica de la acuicultura a través de esquemas de micro crédito para los medios de vida de las comunidades locales. El PCBS ha debido considerar actividades comunitarias alternativas basadas en prácticas tradicionales y el uso consuetudinario.

El FMAM debe establecer sus propios mecanismos para asegurar que los pueblos indígenas afectados y las comunidades locales estén involucrados efectivamente en el diseño y en la implementación de los proyectos y programas del FMAM.

Nuevos mecanismos de supervisión deben ser establecidos en el FMAM para asegurar que los elementos sociales esenciales en el diseño del proyecto que supuestamente va a beneficiar a los pueblos indígenas y a las comunidades locales sean ejecutados de manera oportuna, y con la completa participación de los beneficiarios.

¿Quién debe hacerse responsable cuando los proyectos del FMAM fracasan o hacen daño? El FMAM debería establecer su propio mecanismo de apelación formal para investigar las quejas de la comunidad.

“Respuesta de la administración” del FMAM

En su respuesta al Estudio de Beneficios Locales, la Secretaría del FMAM y sus Organismos de ejecución (Banco Mundial, PNUD, PNUMA, entre otras) han aceptado las recomendaciones principales, las cuales han sido desde entonces aprobadas por el Consejo del FMAM.⁴ En términos de iniciativas concretas que están en camino, los oficiales del FMAM informan que están actualmente revisando el ciclo del proyecto y los criterios de evaluación, y que las herramientas, como por ejemplo la evaluación social, están siendo consideradas como “requerimientos operacionales” para el procesamiento del proyecto.⁵ Sin embargo, al mismo tiempo la respuesta oficial de la Secretaría discute que la muestra en la cual se basaba el proyecto estaba desactualizada, y que los proyectos nuevos del FMAM han mejorado la forma en la cual se tratan los asuntos sociales y de los beneficios locales.⁶ Esta respuesta no es exacta porque sostiene que una “gran proporción” de proyectos examinados fueron diseñados durante la fase piloto del FMAM (1991-1994), mientras que en la práctica únicamente una pequeña proporción de la muestra incluía proyectos diseñados durante ese período.

Los oficiales descartan indirectamente el hallazgo de que hay una falta de pericia y análisis social en las operaciones del FMAM, sosteniendo que los expertos sociales son empleados rutinariamente por los Organismos de ejecución, y que “la consulta con las partes interesadas, la evaluación participativa rural, y las evaluaciones sociales son ampliamente utilizadas en los proyectos del FMAM”. Los oficiales apoyan con mucho entusiasmo la visión problemática del equipo de evaluación de que “... hay ganadores y perdedores en casi todas las intervenciones” (FMAM 2006: 39-40), y que los escenarios de ganar-ganar son muy difíciles, de manera tal que se deben hacer sacrificios entre los beneficios locales y los beneficios mundiales (eso es preocupante porque podría señalar que el FMAM ya acepta que va a tener perdedores locales en sus proyectos).

III Una crítica breve del estudio y la reacción débil del FMAM

El Estudio de los Beneficios Locales ha producido un grupo de resultados detallados acerca de como los proyectos grandes de conservación del FMAM han tenido dificultad en tratar con los asuntos sociales, de pobreza, de igualdad y la distribución de beneficios. Esto corrobora muchas de las críticas hechas a los proyectos del FMAM por los grupos indígenas y la sociedad civil a través de muchos años. Estos resultados francos son bienvenidos ya que han llevado hacia adelante la discusión del FMAM acerca de la conservación y el desarrollo. Aún así, el estudio podría y debería haber ido más allá en su análisis y recomendaciones. Algunos de los puntos débiles incluyen:

- Un enfoque de “mitigación” muy estrecho hacia los impactos sociales negativos en los proyectos del FMAM (en vez de la evitación)
- Falta de cualquier evaluación meticulosa (desagregada) de los impactos de los proyectos del FMAM en los pueblos indígenas.
- Falta de una evaluación detallada del uso de las asignaciones del presupuesto y de los asuntos de rendición de cuentas financiera (aunque esto se debía principalmente a una falta de archivos para los proyectos de los Organismos de ejecución)

⁴ <http://thegef.org/MonitoringandEvaluation/MEOngoingEvaluations/MEOLocalBenefits/meolocalbenefits.html>

⁵ GEF (2005) *Management Response to the Role of Local Benefits Environmental Programs, Part I: Nature and Conclusions of the Study* Preparado por la Secretaría del FMAM y los Organismos de Ejecución, FMAM/Me/C.27/5, octubre 12, 2005

⁶ GEF (2006a) *op. cit.* en pág. 80.

- Énfasis en el hecho de que algunas veces habrá “perdedores” en las actividades cuyo objetivo es el de lograr beneficios locales, de manera tal que se requiere un enfoque en “sacrificios”
- Falta de recomendaciones acerca del consentimiento libre, previo y fundamentado
- Falta de recomendar un enfoque basado en los derechos para la conservación y el desarrollo
- Decisión de no traducir hallazgos claves en recomendaciones concretas.

Aunque un número de recomendaciones hechas por el equipo de evaluación de los Beneficios Locales del FMAM y su aprobación por parte del Consejo son bienvenidas, no van tan lejos como las recomendaciones del Estudio del Programa de Biodiversidad del FMAM 2004 (BPS 2004) que le ruegan al FMAM el desarrollar políticas, reglas y regulaciones claras propias en lo referente a los asuntos sociales y de beneficios locales, particularmente en relación con la reubicación, los pueblos indígenas y la tenencia de la tierra.⁷

Problemas con la Respuesta oficial del FMAM

La mayor desilusión se presenta con la “Respuesta de la Administración” del FMAM. Dicha respuesta no trata asuntos críticos planteados por el estudio, incluyendo: la necesidad de mejorar la supervisión y el control en los proyectos del FMAM, la variabilidad en los estándares aplicados por las diferentes Organismos de ejecución, y la necesidad de establecer medidas adicionales que aseguren la participación pública y de la comunidad en el diseño de los proyectos. Unas preguntas serias surgen de la posición del FMAM de que su apoyo a los pueblos indígenas y las comunidades locales es únicamente necesario en donde se requieren beneficios locales para alcanzar beneficios globales:

- Si el apoyo del FMAM hacia los beneficios locales solamente puede ser obtenido cuando el FMAM considera que es esencial para la consecución de beneficios globales, ¿quién hace estos juicios en las conexiones locales-globales y según cuáles criterios?

El asunto problemático de los “sacrificios” en los proyectos del FMAM plantea otras preguntas:

- ¿Quién debe tomar las decisiones sobre los “sacrificios” locales-mundiales, y quién debe decidir si los pueblos indígenas y las comunidades locales son ganadores o perdedores?
- ¿Cómo puede el FMAM garantizar que las evaluaciones y los juicios de las dimensiones locales y mundiales de la conservación de la biodiversidad no se conviertan en decisiones verticalistas impuestas a los pueblos indígenas y a las comunidades locales por los “expertos” y burócratas mundiales?

Otro problema con la respuesta oficial es que parece pasar por alto las discrepancias existentes entre sus prioridades actuales en las diferentes áreas focales. A pesar de la afirmación del FMAM de que la reducción de la pobreza y los Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) han sido tratados como parte de sus Prioridades estratégicas para el FMAM-4, los objetivos bajo el área focal de la Biodiversidad están encaminados hacia la consolidación y el fortalecimiento de los sistemas de áreas protegidas, y no hacen referencia alguna a los ODM o a los objetivos de conservación con base en la comunidad (aunque esto ha sido incorporado en los objetivos del FMAM-4 para las áreas focales de aguas internacionales y degradación de las tierras).⁸

⁷ Dublin, H and Volonte, C (2004) *GEF Biodiversity Program Study*, septiembre 2004, Oficina de Monitoreo y Evaluación del FMAM, Washington, DC en pág.S 47

⁸ GEF (2006b) *Revised Programming Document for GEF-4* (GEF/R.4/33). Junio 5, 2006, Washington, DC

Problemas que siguen produciéndose en los proyectos grandes y de mediano tamaño del FMAM

Asimismo, es cuestionable la afirmación de que los problemas relacionados con asuntos sociales en los proyectos grandes y de tamaño mediano en el pasado han sido en gran medida resueltos en los nuevos proyectos. Aunque el FMAM está comenzando a apoyar las iniciativas mundiales y regionales de los pueblos indígenas y la conservación con base en la comunidad en algunos lugares,⁹ hay defectos serios en proyectos de conservación grandes existentes. Muchos de estos proyectos no tienen aún, o carecen completamente, de los mecanismos para tratar con los asuntos de tierras o de derechos a los recursos consuetudinarios, conocimiento tradicional, participación informada y el consentimiento libre, previo y fundamentado.

En los proyectos del FMAM preparados por el Banco Mundial hay señales decepcionantes que muestran que el nuevo requerimiento del Banco de obtener un Apoyo Amplio de la Comunidad antes de aprobar un proyecto no ha sido aplicado efectivamente. Incluso los líderes de las comunidades indígenas afectadas no han sido totalmente informados acerca del diseño y presupuesto del proyecto.¹⁰

Lamentablemente, los derechos esenciales a la tierra y los asuntos de consentimiento previo no han sido tratados adecuadamente ni siquiera en los proyectos grandes del FMAM que se encuentran bajo implementación, y que tienen como objetivo el promover la participación de los pueblos indígenas en la conservación (ver el cuadro sobre el PIMA, por ejemplo). Al mismo tiempo, los proyectos de biodiversidad planeados por el FMAM y aquellos en preparación muestran signos preocupantes de que las lecciones no han sido aprendidas.

Por ejemplo, en India no está claro si las lecciones derivadas del Proyecto de Ecodesarrollo de la India han sido tenidas en cuenta. El *Proyecto de Conservación de la Biodiversidad y Mejoras en los Medios de Vida Rurales* planeado por el FMAM no ha involucrado apropiadamente en su diseño a las comunidades indígenas y locales. Los objetivos del proyecto y las actividades propuestas fracasaron en la incorporación de componentes que permitan tratar con los problemas de tenencia de la tierra, derechos consuetudinarios a los recursos, y la participación de las comunidades en la toma de decisiones relacionadas con la conservación y el uso sostenible. El escrutinio del documento del proyecto sugiere que existe el peligro de que se repitan las fallas de los proyectos grandes de biodiversidad anteriores.¹¹ Algunos de los problemas con el proyecto propuesto incluyen, entre otras cosas, su fracaso para tratar con los obstáculos generados por las leyes de conservación excluyentes y las políticas contra-humanas en la India, la falta de evaluaciones detalladas de los riesgos de las restricciones involuntarias al acceso y al uso de los recursos naturales, la falta de atención a asuntos claves como a la tenencia de la tierra, y a los asuntos de derechos y equidad, y la poca atención prestada en el análisis del proyecto de las “amenazas, causas de raíz y lógica de intervención”.¹²

⁹ Algunos ejemplos incluyen el apoyo del FMAM al proyecto mundial *International Indigenous Peoples Network for Change* y el proyecto regional del FMAM que ayuda a la red *Integrated Ecosystem Management in Indigenous Communities* en América Central. Ver PNUMA (2005) *Support to Indigenous Peoples* www.unep.org/gef/content/indigenous.htm Ver también la base de datos del FMAM en <http://www.gefonline.org/projectDetails.cfm?projID=1092>

¹⁰ Una aplicación superficial de la salvaguardia “Apoyo Amplio de la Comunidad” ha tenido lugar en el proyecto *Consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano de Atlántico Panameño* en Panamá, y los líderes indígenas no han sido involucrados significativamente en el diseño del proyecto (fuente: Informe interno del FPP, junio de 2006)

¹¹ Banco Mundial (2006) *Project Appraisal Document on a Proposed Loan to the Government of India for a Biodiversity Conservation and Rural Livelihoods Project* marzo 21, 2006

¹² Kothari, A (2006) *Comments on Biodiversity Conservation and Rural Livelihoods Improvement Project – World Bank Project Appraisal Document*, marzo 21, 2006 Kalpavriksh, Pune

Parque Nacional de Pench, India



Foto: Tom Griffiths, 2002

Viviendas demolidas en la aldea de Totladoh a orillas de la represa de Totladoh, estado de Maharashtra, Parque Nacional de Pench, India, en donde los habitantes fueron reubicados a la fuerza por fuera del área protegida, en abril de 2002. En Madhya Pradesh el Parque nacional de Pench formó parte del muy criticado Proyecto de Ecodesarrollo de la India (PEI) del FMAM/Banco Mundial, el cual se cerró en el 2004. Los habitantes de Madhya Pradesh informan que están peor después de las intervenciones del PEI, las cuales consideran que han reforzado las restricciones de acceso y del uso de los recursos impuestas por las autoridades forestales. El acceso al bosque está impedido hasta para los curanderos tradicionales que no pueden entrar a recoger las medicinas que necesitan. Los habitantes denuncian que esto amenaza su sistema de conocimiento tradicional. A pesar de que ha habido algunos beneficios bajo el proyecto para algunos lugares como Periyar, muchas de los pueblos afectados en otros lugares, como Gir, declaran que las iniciativas en los medios de vida alternativos no han compensado por la pérdida del acceso a los recursos de subsistencia.¹³ En Nagarhole el proyecto estuvo implicado en violentos desalojos forzados de las comunidades Adivasi (indígenas), y el proyecto PEI ha sido condenado por no haber tratado con los asuntos vitales de la tenencia de la tierra y los derechos consuetudinarios.¹⁴

A pesar de las críticas severas hechas al proyecto por numerosas comunidades y activistas, la evaluación final del Banco Mundial sorprendentemente saca conclusiones muy positivas en relación con los resultados del proyecto, mientras que ignora los impactos negativos del mismo.

Los proyectos del FMAM deben respetar y proteger los regímenes de la tenencia consuetudinaria de la tierra y del uso de los recursos.

Se deben adoptar mecanismos de preparación y de ejecución de un proyecto para asegurar que los proyectos del FMAM sean en su totalidad consistentes con los compromisos de los gobiernos recipientes bajo los tratados internacionales del medio ambiente y de los derechos humanos.

¹³ Devullu, P, Raj, M, Bhanumathi, K, Kumar, S and Bandhopadhyay, A (2004) *Indigenous and tribal communities, biodiversity conservation and the Global Environment Facility in India - General overview and a case study of people's perspectives of the India Ecodevelopment Project*, Samata, Hyderabad, www.forestpeoples.org

¹⁴ Janata Budakattu Hakka Staphana Samithi (2000) *Nagarahole: Adivasi Peoples' Rights and Ecodevelopment*, www.forestpeoples.org

Proyecto del Corridor Biológico, Panama



Foto: O. Masardule, Kuna Yala territory, June 2006

“El primer proyecto del Corredor Biológico del FMAM y del Banco Mundial estuvo retrasado porque nunca hablaron apropiadamente con el Congreso General Kuna antes de que el proyecto fuera aprobado, y por lo tanto no se firmó un acuerdo sino hasta dos años después de haber empezado el proyecto. Ahora el gobierno está hablando de una segunda fase. Es chocante que de nuevo el pueblo Kuna no haya sido involucrado efectivamente en la elaboración de este nuevo proyecto. No conocemos los detalles. Solamente nos dicen que nos va a beneficiar y que va a promover el ecoturismo. Sin embargo, el ecoturismo no es una prioridad para todo el pueblo Kuna, y el gobierno sabe esto. El FMAM debe instalar mecanismos que aseguren que los pueblos indígenas afectados por estas actividades tengan el derecho garantizado de participar plenamente en el diseño de estos proyectos. El FMAM debe respetar nuestro derecho a decir si un proyecto que afecta nuestras tierras y medios de vida tradicionales puede o no seguir adelante.”

[Onel Masardule, Fundación para la Protección del Conocimiento Indígena – FPICI, Panamá, agosto 2006]

Necesidad de reformas audaces del FMAM

La respuesta tímida del FMAM al Estudio de los Beneficios Locales ignora las recomendaciones específicas actuales realizadas por los pueblos indígenas y las ONG llamando para la revisión y modificación en sus políticas y prácticas. También falla en responder a las solicitudes repetidas de reformas significativas del FMAM realizadas por una gran variedad de organismos de conservación y convenios internacionales, incluyendo la CDB. (Ver cuadros abajo.)

Resoluciones y recomendaciones de la UICN en lo referente a las prácticas y las políticas del FMAM (traducción no-oficial)

Resolución 3.055 del Congreso Mundial de la Naturaleza (2004)

SE INSTA a la agencias internacionales de desarrollo tales como el Banco Mundial, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, los Bancos de Desarrollo Regional y las agencias bilaterales de desarrollo, para que actualicen, corrijan e implementen sus políticas relevantes a los pueblos indígenas de acuerdo a las mejores prácticas internacionales en áreas protegidas, establecidas en el Congreso Mundial de Parques de la UICN y en el CDB COP7.¹⁵

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) COP8 hace un llamado para reformar el FMAM¹⁶ (traducción no-oficial)

“Invita al Fondo para el Medio Ambiente Mundial...a revisar y modificar, según sea apropiado, sus políticas en áreas protegidas en lo referente a las comunidades indígenas y locales” y a “Apoyar áreas de la comunidad conservadas, asegurando así una participación total y efectiva de los pueblos indígenas y de las comunidades locales en el desarrollo de actividades [Decisión VIII/24 en Areas Protegidas: párrafos 22 (d) y (e)]

“Invita a los bancos de desarrollo internacional y locales para asegurar una coherencia en sus políticas institucionales respectivas y mejorar las directrices relacionadas con la conservación de la biodiversidad...Dichas políticas deben garantizar la participación total y efectiva así como el consentimiento **libre, previo e informado** de las comunidades indígenas y locales” [énfasis añadido] (párrafo 21)

La misma decisión invita a las Partes a:

“...asesorar, documentar y comunicar los valores socioeconómicos de los sistemas de áreas protegidas... incluyendo evaluaciones específicas de los impactos que los mecanismos financiadores existentes y los programas de áreas protegidas tengan en las comunidades indígenas y locales” (párrafo 18(c))

“darse cuenta de que todas las actividades son llevadas a cabo con la completa y total participación de, y con un completo respeto de los derechos de, las comunidades indígenas y locales de acuerdo a la ley nacional y las obligaciones internacionales” (párrafo 18(j))

Foro Permanente de las Naciones Unidas para Cuestiones Indígenas (FPNUII) (traducción no-oficial)

Los Estados, el sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones inter-gubernamentales, incluyendo a las instituciones financieras internacionales deben aplicar un enfoque basado en los derechos humanos en el desarrollo, y dicho enfoque debería ser el marco sosteniendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los programas y las actividades de las Estrategias de reducción de la pobreza. (Recomendaciones de la Cuarta Sesión, 2005)

El Foro Permanente reafirma y reitera que la libre determinación, el consentimiento libre, previo e informado, y la rendición de cuentas forman la base y el prerequisite de cualquier relación que pueda llamarse una asociación verdadera para el desarrollo. Además, el Foro insta a todos los estados, los pueblos indígenas, los organismos de las Naciones Unidas, las agencias de desarrollo internacionales, las corporaciones y al sector privado, para que respetan estos principios vitales (Informe de la Quinta Sesión, mayo de 2006)

¹⁵ UICN (2005) *Resolutions and Recommendations, World Conservation Congress, Bangkok, Thailand, 17-25 noviembre 2004* UICN, Unión Mundial para la Naturaleza http://app.iucn.org/congress/members/WCC_Res_Recs_ENGLISH.pdf

¹⁶ <http://www.biodiv.org/doc/decisions/COP-o8-dec-en.pdf>

IV Recomendaciones

El FMAM debe llevar a cabo reformas audaces en respuesta a las conclusiones del Estudio de los Beneficios Locales, y debe además mostrar liderazgo en la incorporación de los asuntos sociales dentro del apoyo internacional para la conservación y el desarrollo. Con este fin, se recomienda que el FMAM:

- Cumpla con las decisiones del CDB de examinar y revisar sus políticas en áreas protegidas y pueblos indígenas y comunidades locales, con su plena y efectiva participación.
- Involucre expertos indígenas y representantes en la revisión en curso de los criterios de examen del ciclo del proyecto del FMAM
- Adopte políticas del FMAM que promuevan un enfoque de la conservación y el uso sostenible basado en los derechos, incluyendo una prohibición por parte del FMAM del reasentamiento forzado y el respeto del derecho al consentimiento libre, previo e informado
- Asegure que sus proyectos tratan con los asuntos sociales críticos, como la tenencia de la tierra
- Realice evaluaciones de los impactos sociales (incluyendo la evaluación del impacto en los derechos humanos) conjuntamente con expertos indígenas, antes de que se lleven a cabo los proyectos del FMAM en los territorios indígenas.
- Establezca mecanismos de supervisión y rendición de cuentas para sus proyectos y programas que sean independientes de los Organismos de ejecución, con el fin de asegurar que las operaciones del FMAM cumplan con sus políticas y los estándares aplicables consistentes con los estándares internacionales de medio ambiente, derechos humanos y desarrollo, y con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

“El FMAM debería dialogar activamente con el Foro permanente de las Naciones Unidas para cuestiones indígenas, un organismo creado por las Naciones Unidas para coordinar el trabajo las actividades y políticas de las agencias de las Naciones Unidas, los organismos y los fondos en los asuntos de los pueblos indígenas. Ahora que se ha adoptado la Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas durante la Primera Sesión del Consejo de Derechos Humanos, existe un marco universal que puede ser utilizado como un estándar para la evaluación de los proyectos del FMAM cuando afecten a los pueblos indígenas. La Declaración, junto con el Programa de acción de la segunda década internacional de los Pueblos indígenas del mundo, son marcos muy concretos que podrían ser usados para guiar al FMAM y a otros organismos multilaterales acerca de cómo poner en funcionamiento en sus políticas y programas el enfoque basado en los derechos humanos.”

[Victoria Tauli-Corpuz, Tebetebba Foundation, agosto 2006]

Foto de la cubierta: Habitantes indígenas del bosque tomando un descanso durante una de sus caminatas a través de sus tierras tradicionales dentro del Parque nacional de Nki. Esta área protegida, al igual que otras en Camerún, forman parte de la recientemente aprobada *Beca para los Bosques y el Medio Ambiente* ejecutada por el Banco Mundial con el apoyo de una beca del FMAM de \$10.3 millones. Un Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas(PDPI) bastante progresivo ha sido diseñado para el proyecto. Sin embargo, hasta hoy las agencias ejecutoras han hecho muy poco para ejecutar dicho plan.

Foto: John Nelson, mayo 2006