



**Forest Peoples
Programme**

Pueblos Indígenas y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)

**Experiencia de los pueblos indígenas con proyectos
de conservación financiados por el FMAM
Un estudio crítico**



Tom Griffiths

Enero 2005

Pueblos Indígenas y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)

Experiencia de los pueblos indígenas con proyectos de conservación financiados por el FMAM

Un estudio crítico

Tom Griffiths

Este reporte ha sido producido con el apoyo de la Fundación Ford, the Ministry for Foreign Affairs, Finland (el Ministerio para asuntos extranjeros, Finlandia), el Fondo Moriah y SwedBio (the Swedish International Biodiversity programme).

Ojo: Desde la publicación de la versión inglesa de este informe en enero de 2005, en julio del mismo año el Banco Mundial finalmente adoptó una política revisada sobre Pueblos Indígenas (PO/PB 4.10). Dicha política no incorporó el estándar de Consentimiento Libre Previo e Informado (CLPI). Sin embargo, la nueva política incluye una salvaguardia útil que estipula que el Banco no apoyará ningún proyecto (incluso los proyectos co-financiados por el FMAM) sin el “amplio apoyo” previo de las comunidades (AAC) afectadas. Para obtener más información ver: www.forestpeoples.org



© Forest Peoples Programme, 2005

Versión inglés:

Indigenous Peoples and the Global Environment Facility (GEF) Indigenous Peoples' experiences of GEF-funded Biodiversity Conservation – A critical study

Fotografía de la carátula:

El pueblo Bagyéli de Camerún perdieron el acceso a sus territorios tradicionales para la cacería debido al Proyecto de Manejo y conservación de la biodiversidad del FMAM
Fotografía de John Nelson

Contenido

Resumen ejecutivo	1	
Preámbulo	4	
Agradecimientos	5	
Siglas	6	
Parte I	Introducción y Resumen de las Experiencias Indígenas	7
1	Introducción	7
1.1	Propósito, enfoque y metodología	7
1.2	Antecedentes	8
1.2.1	Historia	9
1.2.2	Tipos de financiamiento de proyectos del FMAM	11
1.2.3	La cartera de inversiones y actividades	13
1.2.3.1	Cartera de inversiones en la conservación de la diversidad biológica	13
1.3	Críticas del FMAM pasadas y presentes	16
2	Experiencias indígenas y locales de los proyectos de conservación de la diversidad biológica apoyados por FMAM	19
2.1	Proyectos grandes del FMAM	20
2.2	Proyectos de tamaño mediano	37
2.3	Programa de pequeñas donaciones	48
2.4	Fondos fiduciarios de la conservación	51
2.5	Actividades de apoyo	51
2.6	ONGs ejecutoras	52
2.7	Resultados de evaluaciones oficiales	52
2.7.1	Evaluaciones del FMAM	53
2.7.1.1	Estudio sobre beneficios locales del FMAM	54
2.7.2	Evaluaciones realizadas por los organismos de ejecución	55
Parte II:	El sistema de gobierno del FMAM, sus políticas y los mecanismos de ejecución	59
3	El sistema de gobierno del FMAM	59
3.1	Convenios internacionales del medio ambiente	59
3.2	El Consejo del FMAM	60
3.2.1	Participación indígena y de las ONG en el Consejo del FMAM	61
3.2.2	Reuniones de consulta con las ONG	62
3.3	Asamblea del FMAM	63
3.4	Grupo Asesor Científico y Tecnológico (GACT)	63
3.5	Secretaría del FMAM	63
3.5.1	Comité de operaciones del FMAM (GEFOP por sus siglas en inglés)	64
3.6	Puntos focales del FMAM	64
4	Mandato del FMAM y el principio de costos adicionales	66
4.1	Principio de costos adicionales	68
4.2	Elegibilidad para recibir financiación del FMAM	70

/ ... Contenido

5	Organismos de ejecución	71
5.1	Banco Mundial	72
5.2	El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	74
5.2.1	Programa de donaciones pequeñas del PNUD-FMAM	76
5.3	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	81
5.4	Agencias Ejecutoras	83
5.5	Grandes ONG y los proyectos del FMAM	83
5.5.1	El Fondo de Alianzas para los Ecosistemas Críticos (CEPF)	84
5.5.2	Fondo para empresas conservacionistas (Verde Ventures)	86
6	Estándares y rendición de cuentas	87
6.1	Estrategia Operacional del FMAM	87
6.2	Políticas, reglas y procedimientos del FMAM	88
6.3	Programas operacionales	89
6.4	Políticas de los Organismos de ejecución	92
6.5	Mecanismos de cumplimiento y de rendición cuentas	96
6.6	Seguimiento y evaluación	101
6.7	Políticas del FMAM desactualizadas	103
6.8	Mecanismos de ejecución débiles	106
7	La mejor práctica del FMAM	112
8	Conclusión y recomendaciones	116
8.1	Problemas en los proyectos de conservación del FMAM	116
8.2	políticas, estándares y rendición de cuentas	118
Figuras		
Figura 1:	Presupuesto del FMAM por áreas focales – 1991-2002 [millones de dólares]	15
Figura 2:	Presupuesto del FMAM por áreas focales – año 2002 [millones de dólares]	15
Figura 3:	Cartera de inversiones FMAM en la biodiversidad – año 2002 [millones de dólares]	15
Figura 4:	La proporción de la cartera de inversiones del FMAM por Organismo de Ejecución (OE) y por área focal	80
Cajas		
Caja 1:	Conservación de la biodiversidad transfronteriza en la interzona Mikebe-Odzala-Dja en Gabon, Congo y Camerún (TRIDOM)	21
Caja 2:	Proyecto de Ecodesarrollo – India (PEI)	23
Caja 3:	Proyecto de Conservación del Sistema de Áreas Protegidas Prioritarias (PCAPP), Bataan, Filipinas	28
Caja 4:	Proyecto Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico Panameño (CBMAP)	30
Caja 5:	Proyecto de Manejo y Conservación de la Biodiversidad (Reserva Campo Ma'an, Camerún)	34
Caja 6:	Enfoque en “medios de vida alternativos”	36
Caja 7:	Participación Indígena en el Manejo de Áreas Naturales Protegidas de la Amazonía Peruana – PIMA (Perú)	39

/ ... Contenido

Caja 8:	Méjico: Proyecto de Conservación de la Biodiversidad por Comunidades e Indígenas (COINBIO) [2001-2007]	41
Caja 9:	Conservación de los Parques Nacionales de Bwindi y Mgahinga, Uganda	43
Caja 10:	Conservación de la Biodiversidad en la Reserva Forestal de Sundarbans (PCBS)	45
Caja 11:	Proyecto del Sistema de Áreas Protegidas de Guyana – SAPG	47
Caja 12:	Algunas conclusiones de la revisión DEO de la ejecución de la política sobre Pueblos Indígenas del Banco Mundial (DO 4.20) – 1992-2001	57
Caja 13:	Problemas con el principio de costos adicionales del FMAM	69
Caja 14:	Programa de donaciones pequeñas del FMAM-Indonesia: desarrollo de un modo visual para propuestas de proyectos indígenas	81
Caja 15:	Unas disposiciones claves de la política del FMAM sobre Participación pública en sus proyectos y programas (GEF 1996) [énfasis agregado]	91
Caja 16:	Un resúmen de algunas disposiciones del Programa operacional No.3 del FMAM sobre ecosistemas forestales [énfasis agregado] http://www.gefweb.org/OP_3_Spanish.pdf	93
Caja 17:	Tratamiento del reasentamiento y restricciones involuntarias en el uso de los recursos naturales en los proyectos del FMAM	100
Caja 18:	Algunos principios y prácticas óptimas de la UICN sobre pueblos indígenas y áreas protegidas	107
Caja 19:	Algunos estándares sobre pueblos indígenas y áreas protegidas establecidos por el Convenio sobre la Diversidad Biológica	109
Caja 20:	Algunos estándares, compromisos intergubernamentales y práctica óptima en pueblos indígenas, conservación de la biodiversidad y uso sostenible establecidos por el Convenio sobre la Diversidad Biológica	110
Anexos		
Anexo I:	Lazos de internet y contactos útiles	122
Anexo II:	Metodología del estudio y fuentes	126
Anexo III:	Proyectos de biodiversidad del FMAM con componentes explícitos en pueblos indígenas	128
Anexo IV:	Resúmen de los procesos para la preparación y la aprobación de los proyectos grandes del FMAM – más de \$1 millón	134
Anexo V:	Resúmen del proceso de preparación y aprobación de los proyectos de tamaño mediano del FMAM – hasta \$1 millón [fuente: <i>Operational Guidance for the preparation and approval of Medium Sized Projects</i> http://gefweb.org/Documents/Medium-Sized_Project_Proposals/MSP_Guidelines/guidance.doc]	137
Referencias		139

Resumen ejecutivo

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) es el mecanismo intergubernamental principal para tratar con los problemas “globales” del medio ambiente, incluyendo la pérdida de biodiversidad. Es el principal medio para el financiamiento internacional del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). Las “piedras angulares” de los proyectos de biodiversidad del FMAM son aquellas que promueven las áreas protegidas, muchas de las cuales se superponen en los territorios indígenas. Los pueblos indígenas han reclamado constantemente que estos sistemas de conservación ignoran sus derechos y minan sus medios de vida. Este estudio crítico intenta examinar estos problemas.

La Parte I revisa brevemente la historia del FMAM, y examina las perspectivas indígenas en cuanto a los proyectos de conservación financiados por esta agencia internacional. Basándose en estudios de caso pasados, recientes y presentes acerca de proyectos “ordinarios” del FMAM de conservación y de uso sostenible, entrevistas con las organizaciones indígenas y las ONG de apoyo, además de visitas de campo, esta revisión encontró problemas graves en la preparación e implementación de algunos proyectos del FMAM. Algunos resultados claves muestran que estos proyectos:

- Tratan a los pueblos indígenas como “beneficiarios” y no como titulares de derechos
- Tienden a mitigar en lugar de evitar los impactos sociales negativos de los proyectos de las áreas protegidas
- Fallan en identificar y tratar las causas directas e indirectas de la pérdida de la biodiversidad (industrias extractivas, plantaciones industriales, corrupción etc.)
- Carecen de estudios de línea base, o los llevan a cabo después de que el proyecto se ha iniciado
- Fallan en las evaluaciones sociales por no haber resaltado los derechos legales críticos y los asuntos culturales
- Durante el diseño del proyecto deja por fuera o pasa por alto los derechos a la tenencia de la tierra y otros derechos claves
- Financian el establecimiento legal de las áreas protegidas sin asegurar primero unos mecanismos de consulta transparentes que garanticen el consentimiento libre, previo e informado, y un acuerdo negociado con los pueblos indígenas afectados
- Resultan en un aumento de leyes anti-sociales y en políticas de conservación excluyentes
- No asegura una consulta efectiva con las comunidades afectadas y, en los peores casos, no facilita la participación sino hasta que el proyecto ha empezado

Este estudio también encontró que:

- Algunos de los proyectos del FMAM continúan en donde hay restricciones de los medios de vida y desalojo forzoso que causan la violación de los derechos humanos fundamentales, sufrimiento profundo y empobrecimiento de las comunidades afectadas
- Los fondos para los componentes de medios de vida y bienestar económico son inadecuados o los desembolsos son parciales o tardíos: los beneficios recibidos a nivel de la comunidad son mínimos
- Defectuosas intervenciones para fomentar “medios de vida alternativos” que dejan algunas veces a las familias afectadas y a sus comunidades en peores situaciones, con menos seguridad y con una mayor dependencia en el mercado y trabajo pagado
- Las becas ordinarias y de tamaño mediano se sienten aún como intervenciones verticalistas de las agencias del gobierno de y/o de las grandes ONG internacionales conservacionistas
- Los pueblos indígenas no tienen una participación efectiva en la toma de decisiones en los proyectos del FMAM, ni siquiera en los proyectos dirigidos a los pueblos indígenas
- Las comunidades indígenas algunas veces no son conscientes de que el FMAM está involucrado en los proyectos que los afecta

- Algunos proyectos dirigidos hacia los pueblos indígenas no implementan componentes progresivos que se han incluido en los acuerdos de la beca o en los planes del proyecto ej. protección de los derechos a la tierra, respeto del conocimiento tradicional etc.
- Los proyectos introducen muy frecuentemente instituciones nuevas en diferentes niveles del proyecto que fallan en fortalecer – o hasta minan – las instituciones y estructuras tradicionales y locales para la toma de decisiones
- Las ONG que ejecutan grandes proyectos del FMAM carecen de vínculos cercanos con las comunidades y sus actividades pueden minar las iniciativas de los pueblos indígenas

Por qué ocurren estos problemas? Una revisión del sistema del gobierno del FMAM junto con sus políticas y los mecanismos de implementación en la Parte II encuentra que el FMAM tiene serios vacíos en sus políticas y en los marcos de monitoreo, y sufre aún de problemas de rendición de cuentas. El análisis mantiene que muchos de los problemas con los proyectos del FMAM pueden ser ligados al marco defectuoso y algunas veces contradictorio de los estándares de sus políticas y reglas, y también a fallas en los mecanismos de implementación y monitoreo. Esta revisión encuentra que:

- El FMAM carece de una política operativa general sobre Pueblos Indígenas
- La reubicación forzosa no está prohibida formalmente en las políticas del FMAM
- La mayoría de las políticas y de los programas operacionales (PO) del FMAM no han sido actualizados desde su adopción (1995-6)
- Algunas políticas siguen aplicando un modelo excluyente de conservación (e.j. PO No.3 en Ecosistemas forestales)
- Las políticas del FMAM están desactualizadas y no cuadran con los estándares internacionales existentes y las mejores prácticas en pueblos indígenas y conservación e.j. decisiones del CDB y los programas de trabajo del mismo Convenio, directrices del UICN, El Plan de Acción de Durban y las Recomendaciones de Durban (Quinto Congreso Mundial de Parques de la UICN)
- El FMAM no tiene indicadores de desempeño para evaluar la calidad de la participación en los proyectos que apoya
- Los indicadores de los impactos en la pobreza y los medios de vida están ausentes o son inadecuados
- Los datos de monitoreo y las bases de datos de los proyectos no distinguen entre pueblos indígenas y comunidades locales
- Existe una falta de evaluaciones independientes en lo referente a cómo los proyectos de conservación del FMAM y sus operaciones afectan a los pueblos indígenas
- La información independiente es muy escasa acerca de los fondos fiduciarios de conservación respaldados por el FMAM, al igual que sus “actividades de apoyo”, proyectos de tamaño mediano y sus proyectos y programas ejecutados por las ONG
- Existe confusión acerca de cómo los diferentes estándares se aplican en proyectos específicos del FMAM, e.j. en relación con la reubicación
- La limitación de los fondos del FMAM para los objetivos mundiales continúan a dificultar un tratamiento directo de los beneficios locales en los proyectos del FMAM (principio del costo adicional)
- Una falta de conexión entre someter a los proyectos a una revisión previa y la revisión por parte del FMAM y la ejecución del proyecto en el terreno, la cual es dejada en gran parte a los Organismos de Ejecución (OE por sus siglas en inglés)

Actualmente, el FMAM intenta responder a algunas de las críticas anotadas arriba. Por ejemplo, la capacidad de monitoreo del FMAM ha sido fortalecida y ha lanzado una revisión de los beneficios locales en los proyectos del FMAM, y actualmente planea desarrollar unos indicadores sociales y de participación. En Latinoamérica, el FMAM ha comenzado a apoyar áreas de conservación comunitarias, y algunos proyectos medianos han comenzado a ser preparados y ejecutados por pueblos indígenas. Además, las comunidades y organizaciones indígenas generalmente felicitan el

Programa de Donaciones Pequeñas del FMAM-PNUD, y en particular los esfuerzos recientes por mejorar el acceso de los pueblos indígenas a las becas del FMAM.

A pesar de los esfuerzos positivos actuales del FMAM por tratar con las deficiencias, este estudio y revisión encuentra que muchos de los problemas específicos en las prácticas y políticas anotados anteriormente no están siendo tenidos en cuenta por el FMAM. Igualmente, hay indicaciones de que a pesar de que la nueva generación de proyectos está prestando atención al manejo comunitario de los recursos naturales, estos proyectos no han podido aprender las lecciones de los problemas en el diseño y la ejecución de proyectos anteriores. Este estudio encuentra que a pesar de que están emergiendo proyectos mucho más progresivos, estos enfoques positivos e innovadores no han sido institucionalizados dentro de la cartera del FMAM,

Dado que la expansión del ámbito de los proyectos de conservación financiadas por el FMAM (tanto dentro como fuera de las áreas protegidas) tienen implicaciones importantes para los pueblos indígenas, la última sección de este estudio recomienda que el FMAM tome acción para tratar más directamente con los problemas anotados anteriormente por medio de:

1. Adoptar un acercamiento al desarrollo y la conservación con un enfoque en los derechos
2. Hacer que sus políticas estén conforme con los estándares internacionales y la mejor práctica
3. Adoptar una política vinculante sobre Pueblos Indígenas que asegure sus derechos a la tierra y sus territorios, sus medios de vida y el consentimiento previo, libre e informado
4. Prohibir formalmente la reubicación forzada
5. Adoptar políticas obligatorias para estudios de línea base y para la evaluación de los impactos y riesgos en la pobreza y los derechos para así ayudar al diseño del proyecto
6. Desarrollar una política pública para la rendición de cuentas y adoptar estándares de apelación para las operaciones del FMAM
7. Invitar a los representantes indígenas para que tomen parte en la formulación de las nuevas políticas del FMAM y en la creación de indicadores de participación, de impactos sociales y de equidad
8. Introducir incentivos que aseguren que las políticas existentes y nuevas son ejecutadas apropiadamente en la práctica
9. Iniciar, lo antes posible, una evaluación participatoria específica del impacto de la cartera de los proyectos de conservación del FMAM en los pueblos indígenas
10. Utilizar los resultados de esta evaluación para complementar evaluaciones actuales y para informar las modificaciones en las políticas y las reformas del FMAM
11. Mejorar los mecanismos de supervisión y seguimiento con el fin de asegurar que los estándares y reglas existentes y nuevos se apliquen apropiadamente en los proyectos de del FMAM.

Preámbulo

La información en este estudio crítico fue obtenida de estudios de caso independientes de los proyectos del FMAM comisionados por el Forest Peoples Programme (FPP por sus siglas en inglés), y por trabajo realizado como parte de los programas de campo del FPP en la región central de África y Latino América. También provienen de estudios llevados a cabo por organizaciones e individuos (Anexo II). Además ha sido recopilada a través de una revisión de la literatura, búsquedas del internet y una encuesta realizada por correo electrónico entre las organizaciones indígenas y las ONG de apoyo con experiencia en los proyectos de conservación del FMAM.

El estudio contó con comunicaciones extensivas con la Secretaría del FMAM*, incluyendo personal y consultores del Programa de Diversidad Biológica y de la Unidad de Seguimiento y Evaluación, y con el equipo del Estudio de los Beneficios Locales.

El análisis tuvo mucho cuidado en recopilar información actualizada exacta basada en las fuentes primarias y secundarias disponibles. Sin embargo, algunas observaciones en los proyectos del FMAM se han basado en información indirecta y literatura 'gris'. Si por algún motivo el lector encuentra errores o descuidos en este reporte, por favor contacte al autor en: tom@forestpeoples.org

La sección 1.1 anota los límites del enfoque de este reporte y hace énfasis en el hecho de que este estudio crítico es parte del trabajo del FPP sobre el FMAM que todavía está en camino. En particular, se planea mayor trabajo en la documentación de la mejor práctica en los proyectos del FMAM. Es así que el FPP ha identificado el Programa de Donaciones Pequeñas del FMAM/PNUD y los proyectos de tamaño mediano ejecutados por el PNUD como ejemplos potenciales de una mejor práctica (secciones 5.2 y 7).

Mientras que las revisiones actuales y en camino de proyectos específicos del FMAM realizados por el FPP y sus asociados pueden resultar en lecciones y otras recomendaciones importantes, la falta de recursos disminuirá el alcance de estos estudios.

Por esta razón, una conclusión de este estudio es que existe una necesidad urgente para llevar a cabo una evaluación del FMAM enfocada y bien documentada para asesorar como la cartera del FMAM ha afectado los derechos y el bienestar de los pueblos indígenas. Una revisión así involucraría nominados expertos de los pueblos indígenas y cubriría todo el rango de actividades del Programa de Diversidad Biológica y sus programas operacionales (sección 8).

Los hallazgos de una evaluación tal complementará aquellos del Estudio de Beneficios Locales y las otras evaluaciones que se están llevando a cabo por parte del FMAM, incluyendo el Tercer estudio sobre los resultados globales (OPS3) y la próxima revisión independiente de la eficacia del mecanismo financiero del CDB (Decisión de la COP: VII/22).

Tom Griffiths

Moreton-in-Marsh, enero de 2005

* El líder del Equipo de la Biodiversidad del FMAM solicitó que su respuesta al borrador de este estudio de noviembre de 2004 se haga pública. Con el fin de cumplir con esta solicitud, la respuesta del FMAM está disponible en el sitio de internet del FPP junto con este informe, en: <http://www.forestpeoples.org>

Agradecimientos

Primero y antetodo, quiero agradecer a Oscar Gutiérrez de Racimos de Ungurahui en Perú, y a Mithun Raj y Bhanu Kalluri de Samata en la India por recopilar estudios de caso de proyectos específicos del FMAM. También doy las gracias a las organizaciones indígenas, ONGs y a individuos en México, Panamá, Costa Rica, Bolivia, Guyana, Perú, Filipinas, Nueva Guinea Papúa e India por compartir sus visiones generales del FMAM y sus experiencias con proyectos particulares. En particular, estoy muy agradecido a Esther Camac, Marcial Arias, Atencio López, Fernando Melo, Onel Masardule, Vicky Corpuz, Raymundo Rovillos, Marcelino Apurani, Haroldo Salazar, Guillermo Ñacos, Fredy Vásquez, Damien Ase, Lee Tan, Brian Brunton, Zoe Young, Devjeet Nandi, Souparna Lahiri y Ashish Kothari.

Mis agradecimientos son igualmente extendidos al equipo de Biodiversidad de la Secretaría del FMAM, y al personal y los consultores de la Unidad de seguimiento y evaluación del FMAM por sus respuestas a preguntas, y por proporcionar información.

Expreso mi gratitud a la Secretaría del FMAM, al PNUD y al Banco Mundial por los comentarios realizados al borrador de este informe de noviembre del 2004.

En el PNUD, agradezco a Marie Khan por su información general y a Delphin Ganapin, Terence Hay-Edie, Oscar Murga and Avi Mahaningtyas por su información actualizada acerca del Programa de pequeñas donaciones.

En el Programa para los pueblos de los bosques (FPP), quiero agradecer especialmente a Emily Caruso por su extensiva investigación de antecedentes y por la revisión de documentos de proyectos del FMAM, a John Nelson por su información en relación con proyectos del FMAM en Camerún y Uganda, y a Fergus McKay por su actualización de la situación en Guyana. También agradezco a Marcus Colchester por sus comentarios en el borrador final de enero del 2005.

Tom Griffiths

Moreton-in-Marsh, enero de 2005

Siglas

ABWG	Grupo de trabajo sobre biodiversidad de Africa	FMAM-3	Tercera Fase Operacional (2003-2006)
ACC	Áreas conservadas por comunidades	GACT	Grupo Asesor Científico y Tecnológico
AE	Agencia de ejecución	GEFOP*	Comité de Operaciones del FMAM
AIF	Asociación Internacional de Fomento (Banco Mundial)	GEFSEC*	Secretaría del FMAM
AP	Area protegida	GTI	Iniciativa Mundial de Taxonomía
BAAsD	Banco Asiático de Desarrollo	IFC	Iniciativa para el fortalecimiento de las capacidades (FMAM-PNUD)
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)	IFE	Informe final de ejecución
BPS2001*	Primer Estudio del Programa de la Diversidad Biológica	MSP*	Proyecto de tamaño mediano
BPS2004*	Segundo Estudio del Programa de la Diversidad Biológica	NCSA*	Auto-evaluación nacional de las necesidades
CDB	El Convenio sobre la Diversidad Biológica	NEPAD	Nueva Asociación para el Desarrollo Económico
CDN	Comité Directivo Nacional (Programa de pequeñas donaciones)	NFP*	Coordinador nacional (punto focal)
CEPF*	El Fondo de Alianzas para los Ecosistemas Críticos	OCB	Organización comunitaria de base
CFI	Corporación Financiera Internacional	OE	Organismo ejecutor
CI	Conservación Internacional	ONG	Organización no gubernamental
CLPI	Consentimiento libre, previo e informado (o fundamentado)	OPI	Organización de los pueblos indígenas
CNULD	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación	OPS1*	Primer estudio sobre los resultados globales
COP	Conferencia de las Partes	OPS2*	Segundo estudio sobre los resultados globales
CT	Conocimiento tradicional	OPS3*	Tercer estudio sobre los resultados globales
DB	Diversidad Biológica	PDB	Programa de Diversidad Biológica (del FMAM)
EDC*	Comité del Ecodesarrollo	PFNM	Productos Forestales no Maderables
ENPAB	Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Conservación de la biodiversidad	PO	Programa operacional
ESD	Economic and sustainable development	PIMA	Participación Indígena en el Manejo de Áreas Naturales Protegidas de la Amazonía Peruana
FAO*	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
FDP	Financiamiento para el Desarrollo del proyecto	PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	PPS o PPD	Programa de Pequeños Subsidios = Programa de pequeñas donaciones
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial	PTDP	Programa FMAM de Talleres para el Diálogo con el País (FMAM-PNUD)
FMAM-1	Primera Fase Operacional (1995-98)	SNAP	Sistema Nacional de Areas Protegidas
FMAM-2	Segunda Fase Operacional (1999-2002)	STRM*	medida de respuesta a corto plazo
		UNOPS*	Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas

*Sigla en inglés

Parte I Introducción y Resumen de las Experiencias Indígenas

1 Introducción

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) [el GEF por sus siglas en inglés] es un mecanismo internacional de financiación que suministra becas y fondos a gobiernos depositarios para llevar a cabo actividades que tengan como fin proteger el ambiente *mundial* en **seis áreas**:

- diversidad biológica
- cambio climático
- aguas internacionales
- protección de la capa de ozono
- degradación de la tierra
- contaminantes orgánicos persistentes (POP, por sus siglas en inglés)

El FMAM es el mecanismo de financiación para el Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas (CDB), la Convención Marco de las Naciones Unidas en Cambio Climático (CMNUCC), la Convención de las Naciones Unidas para de Lucha contra la Desertificación (CNULD), la Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes. También da apoyo al Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, el Protocolo de Montreal para la Eliminación de las Sustancias que Destruyen la Capa de Ozono y sus Enmiendas y la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, y algunos acuerdos en la protección de las aguas internacionales.

La tercera reposición del fondo fiduciario del FMAM para su tercera fase (FMAM-3) cuenta con \$3 billones para el período de julio de 2002 a junio de 2006, haciendo del FMAM el mayor donante internacional para los proyectos de conservación y de ambiente mundial. La financiación del FMAM para los proyectos de conservación de la biodiversidad entre 1991 y 2003 totalizó \$1.7 billones de dólares. Muchos de estos fondos han sido utilizados para apoyar los proyectos de conservación de ecosistemas boscosos, montañosos, de recursos costeros, marinos y de agua dulce, de zonas áridas y de diversidad biológica importante para la agricultura. Más de la mitad de estos fondos han sido canalizados hacia proyectos de áreas protegidas que el FMAM y sus agencias ejecutoras consideran como la “piedra angular” de la conservación biológica. Entre 1991 y 2001, por ejemplo, el FMAM ha gastado \$960 millones en áreas protegidas (un promedio de 96 millones por año) haciendo al FMAM uno de los mecanismos internacionales claves para financiar parques nacionales, reservas de biosfera y otras áreas de conservación [sección 1.2.3].

Dado que muchos de los territorios indígenas tradicionales alrededor del mundo han sido designados como áreas protegidas y que muchas de sus tierras ancestrales contienen corredores biológicos y diversidad biológica de importancia mundial, se entiende que las políticas, los proyectos y programas del FMAM tienen una gran implicación para los pueblos indígenas.

1.1 Propósito, enfoque y metodología

La meta de este estudio es la de resumir las experiencias de los pueblos indígenas con los proyectos de conservación del FMAM, y revisar las políticas, proyectos y programas del FMAM que tratan con la conservación y los pueblos indígenas. Un propósito mayor de este informe es el intentar evaluar la forma en la cual el FMAM trata con los pueblos afectados por sus proyectos, y resaltar debilidades asociadas con las políticas y prácticas del FMAM. Las metodologías empleadas están descritas en el Anexo II. El enfoque de este estudio está confinado al Programa de diversidad biológica del FMAM y no se extiende a otras áreas de la misma agencia.

A pesar de que se ha hecho un esfuerzo para revisar todas las políticas y estándares relevantes del FMAM, el estudio no es en ninguna forma exhaustivo. Su enfoque está limitado de muchas maneras. Primero, los estudios de caso de los proyectos son en su mayoría proyectos grandes de áreas protegidas en donde el Banco Mundial es el organismo de ejecución. Con excepción del proyecto de TRIDOM (Caja 1), no se han llevado a cabo estudios de campo a fondo de proyectos grandes ejecutados por el PNUD o el PNUMA. Segundo, no se han comunicado con los puntos focales los países depositarios ni los del FMAM. Tercero, las comunicaciones con algunas de los organismos de ejecución no han sido exhaustivos, e.j. no hubo una comunicación directa con el PNUMA, y únicamente una comunicación limitada con el Banco Mundial. Este estudio es por lo tanto **preliminario**, y forma parte de un trabajo más amplio llevado a cabo por el FPP, que todavía esta en camino.

No obstante la naturaleza de continuidad de este trabajo, se espera que los resultados de este estudio y la revisión de las políticas del FMAM brinden información útil para las organizaciones indígenas, comunidades y aquellos que hacen campañas en favor de reformas y mejoras de la política y práctica del FMAM, de tal forma que esta agencia mundial respete mejor los derechos y las prioridades de los pueblos indígenas. También se quiere que el estudio informe acerca de los siguientes procesos:

- Estudio de beneficios locales (fase II) (2002-actual)
- Tercer estudio sobre los resultados globales (OPS3) (a completarse en 2005)
- Tercer examen de la eficacia del mecanismo financiero del CDB (2005/6)
- Conferencia de las Partes para la Convención en Diversidad Biológica (COP 8, 2006)
- Evaluación del PNUD de los proyectos de conservación del PNUD/FMAM (2005)

La **Parte I** de este informe provee antecedentes e historia en la formación y el mandato del FMAM y resalta las críticas pasadas y presentes de la agencia, antes de examinar las experiencias de los pueblos indígenas en los proyectos de conservación.

La **Parte II** sigue con una análisis que localiza los problemas dentro de los proyectos del FMAM en huecos y deficiencias dentro de las políticas y reglas internas de la misma agencia y sus organismos de ejecución. La sección final de la Parte II busca evaluar hasta que punto el FMAM y los organismos de ejecución han aprendido las lecciones acerca de las deficiencias en sus proyectos de conservación.

La última parte presenta una serie de recomendaciones para la reforma del FMAM, mejor desempeño en el terreno y más responsabilidad ante los pueblos indígenas afectados o involucrados en los proyectos de conservación.

1.2 Antecedentes

En la década de los 80 un movimiento mundial de medio ambiente comenzó a presionar a los gobiernos y la comunidad internacional para tomar acción contra la deforestación, la polución, el aumento de la pobreza y la pérdida de los ecosistemas y las diversidad biológica, observada globalmente pero especialmente en los países en vías de desarrollo. En 1987, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (también conocida como la Comisión Brundtland) enfatizó que este daño del medio ambiente en los países en desarrollo era un problema de preocupación y responsabilidad mundial.¹ La Comisión Brundtland recalco esta idea y propuso un fondo de medio ambiente multilateral o un fondo especial de un “banco internacional”.² En 1989 los gobiernos de Francia y Alemania ofrecieron grandes sumas de dinero para ayudar a establecer un nuevo fondo del ambiente en el Banco Mundial. Los gobiernos del sur y las organizaciones de la sociedad civil eran

¹ Sjöberg, H (1994), ver Colchester, M (2003), pág. 99

² Young, Z. (2002), pág 50

escépticos acerca de cualquier suma de fondos manejada por el Banco debido a su terrible historia ambiental, y solicitaron la creación de una agencia internacional independiente para manejar los fondos que fuera apoyada por los gobiernos donantes.³

1.2.1 Historia

A pesar de la oposición, el Banco Mundial respondió rápidamente a las propuestas de los gobiernos donantes, y en marzo de 1991 la junta directiva del Banco estableció oficialmente el FMAM como una iniciativa piloto de tres años (1991-1994) contando con \$1.2 billones, y cuya cede se localizó en el edificio del Banco Mundial en Washington, DC El Banco Mundial invitó al PNUD y PNUMA para que fueran otros organismos de ejecución de los proyectos del FMAM. Durante esta fase piloto se requería una contribución de \$1 millón para poder convertirse en país miembro con el derecho de recibir las becas del FMAM. Durante las negociaciones preparatorias para la Cumbre para la Tierra de 1992 en Rio, los gobiernos donantes presionaron para que se adoptara el FMAM como el mecanismo de financiamiento para los nuevos convenios de Rio. Sin embargo, los gobiernos de los países en desarrollo rechazaron esta propuesta. Es así como las negociaciones se estancaron, y en un momento dado la falta de acuerdo en relación con el FMAM puso en riesgo la adopción del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Finalmente se llegó a un acuerdo, y el FMAM fue adoptado como el mecanismo *interino* para financiar al CDB. Además, sería sometido a una revisión independiente al final de la fase piloto, la cual probablemente sugeriría reformas. A pesar de este compromiso, muchos países del sur se mostraron descontentos en lo referente a los asuntos de la afiliación y el sistema de gobierno para el fondo. Por otro lado, los grupos de la sociedad civil acusaron al Banco por utilizar al FMAM como una “pintura verde” para cubrir y disminuir sus políticas destructivas y sus operaciones de préstamos dañinos. Además, dichos grupos mantuvieron que la ubicación del FMAM dentro del Banco era verticalista y poco transparente, y carecía de mecanismos para la rendición de cuentas y la participación pública efectiva.⁴

Evaluaciones de la fase piloto y reestructuración

A finales de 1993 fue sometido el informe de la Evaluación independiente de la fase piloto del FMAM. Esta evaluación, junto con otras evaluaciones independientes, recogió muchas críticas de la sociedad civil y mostró conclusiones condenatorias que reafirmaron la necesidad de realizar reformas importantes en el FMAM. La evaluación encontró que en la fase piloto las operaciones y las inversiones del FMAM en general:

- aplicaron una visión verticalista
- fueron demasiado dependientes de los consultores internacionales
- carecieron de la participación pública y de la transparencia en la toma de decisiones
- fallaron en involucrar apropiadamente a los pueblos indígenas y las comunidades locales
- no trataron con las necesidades de las comunidades locales afectadas por sus proyectos
- no coordinaron las acciones de los organismos de ejecución
- invirtieron en operaciones azarosas y contradictorias
- dieron una consideración inadecuada al uso sostenible de los recursos biológicos
- no consideraron las causas subyacentes de la degradación ambiental
- aplicaron criterios complejos e incoherentes para determinar los requisitos para financiar un proyecto⁵

³ Chasek, P.S. (2001), pág. 128-129

⁴ Young, (2002) *op. Cit. en* pág. 64-66

⁵ GEF (1994a)

En marzo de 1994, y después de muchas conversaciones, se establecieron acuerdos para reestructurar el FMAM, y se obtuvo una reposición de \$2 billones por parte de los donantes para un plazo de 4 años. La estructura reformada del FMAM fue expuesta en el *Instrumento Constitutivo del FMAM Reestructurado*, el cual establece una estructura modificada, un sistema del gobierno y un modo de operación basado en:

- Afiliación universal por parte de los Estados-participantes
- Secretaría del FMAM independiente
- Representación balanceada de los gobiernos donantes y beneficiarios en el Consejo del FMAM
- Responsabilidad del FMAM ante las convenciones internacionales relevantes
- Organismos ejecutores responsables ante el Consejo del FMAM
- Reuniones de la Asamblea de todos los miembros gubernamentales cada 4 años
- Dos veces al año, reuniones del Consejo del FMAM con observadores de ONGs
- Funcionario Ejecutivo Principal del FMAM para co-dirigir el Consejo y ser presidente de la Asamblea del FMAM
- Tres Organismos de ejecución con papeles iguales al desempeñar los proyectos del FMAM

Esta reestructuración trató con algunas de las críticas de los gobiernos y de las ONGs del sur, y estableció estándares relativamente progresivos para que exista transparencia y participación pública en el sistema del gobierno y en la toma de decisiones a alto nivel de una institución financiera internacional (sección 3). Desde 1994, las ONGs y las organizaciones indígenas han hecho espacio para la participación al margen de las reuniones del Consejo del FMAM (ver sección 3.2.1). Además, han logrado aumentar el número de proyectos de tamaño mediano y pequeño accesibles a las ONGs. En 1999, una variedad más amplia de agencias de las NNUU se volvieron elegibles para ejecutar proyectos del FMAM (sección 5.4).

Muchos de los proyectos de conservación grandes del FMAM (particularmente en Asia y Africa) siguieron teniendo un impacto negativo en los pueblos indígenas y en las comunidades locales durante los años 90. Algunos de los peores proyectos dañinos del FMAM relacionados con el desalojo forzoso han generado la condena internacional, y dos casos han sido llevados ante el mecanismo de quejas del Banco Mundial.⁶ A pesar del estatus operacional independiente de la Secretaría y del Consejo del FMAM, este no cuenta con una personería legal separada (recomendada en el 2002 por OPS2-FMAM). Al mismo tiempo, el Banco sigue administrando el Fondo fiduciario del FMAM. Este estudio ha encontrado que para muchos pueblos tanto del norte como del sur, los proyectos de biodiversidad del FMAM son aún frecuentemente equiparados con el Banco Mundial.

En respuesta a las críticas externas, el FMAM ha adoptado nuevas políticas para la participación, el monitoreo y la evaluación (ver sección 6). Hoy en día el FMAM afirma ser una “institución de aprendizaje” encaminada hacia la corrección de problemas, promoviendo la “identificación del país con las iniciativas” y alcanzando las prioridades de los Estados-participantes depositarios.⁷ El FMAM ha mostrado igualmente un nuevo interés en las objetivos y los indicadores para apoyar las metas del CDB, tal como el Objetivo 2010 para reducir la pérdida de la biodiversidad mundial. También ha establecido su propia unidad semi-independiente de seguimiento y evaluación y declara ser sensible a las prioridades cambiantes de los “participantes” del FMAM (gobiernos donantes y beneficiarios).⁸ A pesar de estas reformas, después de 14 años el FMAM no ha podido eliminar los problemas y las contradicciones en sus políticas y operaciones (ver secciones 2, 5 y 6). Una evaluación realizada por una ONG independiente presentada ante la Cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible (CMDSD) del 2002 resumió el FMAM de la siguiente manera:

⁶ GRAIN (1996). Ver también Griffiths, T y Colchester, M (2000)

⁷ El-Ashry, M (2002)

⁸ GEF (2003a)

A pesar de los esfuerzos actuales... el FMAM continúa siendo un mecanismo defectuoso en la transferencia de recursos de norte a sur para proteger el ambiente mundial. Los problemas como: competencia entre los organismos ejecutores, fracaso en incorporar la sostenibilidad ambiental a través de los organismos de ejecución, la debilidad de la Secretaría, la falta de participación efectiva pública... la débil Unidad de seguimiento y evaluación, principios de costos defectuosos, y el fracaso en aprender las lecciones continúan minando el funcionamiento efectivo del mecanismo.⁹

Muchas de estas evaluaciones críticas de las ONG salieron directamente de los resultados del Segundo estudio sobre resultados globales del FMAM del 2002 (OPS2 por sus siglas en inglés), el cual hizo una serie de recomendaciones para mejorar el desempeño de la agencia en su área focal de diversidad biológica.¹⁰

1.2.2 Tipos de financiamiento de proyectos del FMAM

Estos son cinco tipos de becas del FMAM que pueden financiar proyectos mundiales, regionales o nacionales:

- Proyectos grandes [superior a \$1 millón]
- Proyectos de tamaño mediano [hasta \$1 millón]
- Actividades de apoyo
- Auto-evaluaciones nacionales de las necesidades
- Medidas de respuesta a corto plazo
- Becas de preparación de proyectos [hasta \$1 millón]
- Donaciones pequeñas [hasta \$50,000]

Proyectos grandes

Los proyectos grandes toman en promedio de tres a cuatro años para ser preparados y aprobados, y están sujetos a los requerimientos y procedimientos del Ciclo del proyecto del FMAM [Anexo IV]. El proyecto debe además cumplir con los requerimientos de los Criterios de revisión del FMAM (sección 6.5), y satisfacer los requerimientos de la prioridad estratégica del FMAM (en su Plan de actividades) y de por lo menos un Programa operacional relevante (sección 6.3). Los proyectos grandes son aprobados por el Consejo del FMAM en una de sus reuniones, o por comunicación escrita entre reuniones. El tamaño promedio de las becas grandes es de \$3 a \$8 millones, aunque becas de \$10 a \$20 millones son comunes.

Proyectos de tamaño mediano

Los proyectos de tamaño mediano fueron introducidos en 1996 y están sujetos a un procesamiento más "oportuno". En promedio, estos proyectos toman dos años en ser procesados desde su identificación hasta su aprobación. La aprobación para estos proyectos menores de \$750,000 ha sido delegada por el Consejo del FMAM al Funcionario Ejecutivo Principal – FEP (anexo V). Sin embargo, todos estos proyectos deben cumplir con los Criterios de revisión del proyecto, o ser consistentes con el Programa operacional del FMAM o con una Prioridad estratégica del FMAM, o constituir una medida de respuesta de corto-término.

Actividades de apoyo

Los proyectos de actividades facilitadoras financian la preparación de una estrategia, un plan o un informe del país para cumplir con los compromisos nacionales bajo el tratado ambiental mundial ej. el Artículo 6 del CDB, el cual requiere Partes Contratantes para desarrollar planes nacionales y estrategias para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica.

⁹ Horta, K *et al* (2002) *op. cit.* [en](#) pág. 25.

¹⁰ GEF (2002c). Para un resumen útil de las recomendaciones hechas por OPS2 y por el BPS 2001 ver Dublin, H y Volonte, C (2004) *op. cit.* [en](#) Tabla 6.1, pág. 53-54.

Las propuestas para las actividades de apoyo se presentan directamente ante la Secretaría del FMAM, y pueden ser procesadas por la Secretaría y aprobadas por el FEP sin la aprobación del Consejo. Sin embargo, para las actividades de apoyo que buscan más de \$450 000, la propuesta debe ser procesada a través del ciclo del proyecto del FMAM para los proyectos grandes (Anexo IV).¹¹

Auto-evaluaciones nacionales de las necesidades

El propósito de las actividades de evaluación nacional es el de permitir a los gobiernos beneficiarios evaluar sus propias necesidades y prioridades para tratar con asuntos ambientales “mundiales” y fortalecer las capacidades para cumplir con las tres convenciones de Río en las áreas temáticas de la biodiversidad, el cambio climático y la desertización/degradación de la tierra. Las propuestas de hasta \$200 000 pueden ser procesadas bajo los mismos procedimientos de seguimiento rápido de las actividades de apoyo, mientras que las propuestas más grandes deben entrar al ciclo del proyecto del FMAM.

Becas para la preparación de proyectos

Hay fondos disponibles a través del *Servicio de formulación y preparación de proyectos* (SFPP) del FMAM para cubrir los costos de preparar proyectos de mediano tamaño y grandes. Tres tipos de becas están disponibles:

- Becas FDP-A – hasta \$25 000
- Becas FDP-B – hasta \$350 000 (hasta \$700 000 para proyectos regionales/ mundiales)
- Becas FDP-C – hasta \$1 millón

Las becas FDP-A están disponibles para preparar proyectos medianos. Las solicitudes para dichas becas deben estar endosadas por puntos focales (Coordinadores nacionales) del FMAM. Las becas FDP-B están disponibles para la preparación de proyectos grandes una vez que el proyecto ha entrado la “fase inicial de tramitación” (GEF pipeline), i.e. el Documento de la idea del proyecto ha sido revisado y aprobado por la Secretaría del FMAM. El procesamiento de las becas PDF-B puede tomar hasta 12 meses.

Las becas PDF-B supuestamente deben cubrir la preparación de documentos de evaluación detallados y contratos legales por parte del Organismo de ejecución. *Tanto las becas PDF-A como las PDF-B pueden ser utilizads para cubrir los costos de consultas públicas, análisis de las partes interesadas y participación local.*¹² Becas más grandes PDF-C están disponibles para proyectos más largos que han sido aprobados por el Consejo del FMAM, pero que requieren un trabajo preparatorio adicional.

Programa de pequeñas donaciones (PPD)

El programa de pequeñas donaciones (PPD) fue establecido en 1992 para dar apoyo a las iniciativas comunitarias que tienen el objetivo de contribuir a la conservación de la biodiversidad mundial, mitigando el cambio climático y protegiendo las aguas internacionales (Ver sección 5.2.1).

Medidas de respuesta a corto plazo

Estos son proyectos que se espera que produzcan beneficios a corto término. Son procesados y aprobados caso por caso. En el área focal de biodiversidad del FMAM las medidas de respuesta a corto plazo (STRM) se aplicaron principalmente en la fase piloto del FMAM (1991-94) y parecen haber sido utilizadas por el Banco Mundial para acelerar el financiamiento del FMAM de proyectos de conservación. Hoy en día, la mayoría de los proyectos de STRM están relacionados con el área focal de cambio climático o con el área multi-focal (MF). Un ejemplo de estas becas bajo el programa de biodiversidad del FMAM es la *planeación estratégica y el diseño para la protección del medio*

¹¹ GEF (2003e) pág. 16.

¹² Ibid. pág. 18.

ambiente y el desarrollo sostenible de México que le da al gobierno \$635,000 para realizar talleres que permitan el “despeje” rápido de un proceso de planeación nacional que trate con asuntos medioambientales.

1.2.3 La cartera de inversiones y actividades

Los proyectos grandes forman la gran mayoría de becas del FMAM a los países beneficiarios, y casi todos son propuestos e ejecutados por agencias del gobierno.¹³ Por ejemplo, entre 1991-2002 el 94% de la financiación para proyectos de biodiversidad fue canalizada a través de la ventana de proyectos grandes.¹⁴ A pesar de que la agenda para los proyectos de tamaño mediano sigue creciendo, los proyectos grandes recibieron el 72% de toda la financiación para los proyectos de conservación de la biodiversidad en el 2002. En términos de áreas focales, entre 1991 y el 2002 la mayoría de los fondos fueron asignados casi igualmente para los proyectos de biodiversidad y de cambio climático (\$1.49 billones, equivalente al 39% de toda la financiación) [ver Figura 1].

Hoy, el equilibrio del financiamiento en las áreas focales del FMAM está sufriendo una modesta transformación ya que el cambio climático está recibiendo la mayor proporción de los fondos del FMAM y las otras áreas focales están gradualmente recibiendo partes mayores. En el 2002, por ejemplo, los proyectos de cambio climático recibieron 34.6% de los fondos del FMAM, los proyectos de biodiversidad tenían 27.5% de toda la agenda, mientras que las aguas internacionales aumentaron a un 20.3% de las asignaciones totales del presupuesto [figura 2].¹⁵

1.2.3.1 Cartera de inversiones en la conservación de la diversidad biológica

Dentro del área focal de la biodiversidad, proyectos del FMAM mucho anteriores co-financiaron proyectos grandes, particularmente para el establecimiento y financiamiento de las áreas protegidas. De las 93 donaciones regulares del FMAM para las áreas protegidas llevadas a cabo entre 1988 y el 2003, 23 (25%) formaron componentes de préstamos mayores del Banco Mundial a los países en desarrollo.¹⁶

En años recientes, particularmente entre 1996 y 1998, una proporción significativa del presupuesto de biodiversidad del FMAM fue asignado a Actividades facilitadoras y proyectos de capacitación manejados por el PNUD (figura 3). Desde 1996, el FMAM apoyó 133 becas con un valor total de \$26.7 millones, para el desarrollo de las Estrategias nacionales de biodiversidad y Planes de acción. Uno de los objetivos mayores en la agenda actual de la biodiversidad del FMAM en el FMAM-3 (2003-06), supervisada por su programa de biodiversidad, es el de apoyar las metas del Objetivo de biodiversidad del 2010 adoptado la CP VI del CDB en 2002, bajo el cual las diferentes partes buscan:

...a lograr para el año 2010 una reducción significativa del ritmo actual de pérdida de la diversidad biológica, a nivel mundial, regional y nacional, como contribución a la mitigación de la pobreza y en beneficio de todas las formas de vida en la tierra (CDB, decisión VI/26)

Apoyo amplio para las áreas protegidas

En total, se estima que el 75% de los proyectos de biodiversidad del FMAM han aportado directa o indirectamente, o al menos involucrado, apoyo para 1,232 áreas protegidas que cubren 256.7

¹³ La Secretaría del FMAM informa que algunos de estos proyectos grandes sub-contratan algunos aspectos de la ejecución y la supervisión a ONG nacionales e internacionales, aunque no hay estadísticas disponibles acerca de la escala de la participación de dichas ONGs (GEFSEC, comunicación personal, diciembre del 2004).

¹⁴ GEF (2003b) pág. 11

¹⁵ Ibid. pág. 14.

¹⁶ Banco Mundial (2003b) pág. 6.

millones de hectáreas.¹⁷ A pesar de que la cartera de inversiones en la biodiversidad está sufriendo cambios, la financiación de las áreas protegidas continúa siendo una parte mayor de su presupuesto. En el 2001, el financiamiento total (incluyendo-co-financiamiento) para las áreas protegidas alcanzó un total de \$410 millones de dólares. En el 2002 y el 2003, esto se promedió en \$204 millones anuales. De los 50 proyectos medianos y grandes aprobados en el 2003, solamente uno no afectó un área protegida.¹⁸ La mayoría de los proyectos de las áreas protegidas involucrando al Banco Mundial y al FMAM se han llevado a cabo en América Latina (45%) y Africa (26%).

En el 2002, el FMAM confirmó que las áreas protegidas forman un pilar o “piedra angular” de su agenda de biodiversidad para el período de su tercer reabastecimiento (FMAM3: 2002-2006). El FMAM planea enfocar su apoyo para *sistemas de áreas protegidas* o *redes* en lugar de sitios individuales de conservación.¹⁹ En el 2003, el FMAM financió la creación de 40 áreas protegidas cubriendo más de 320,00 hectáreas.²⁰ Se espera que el apoyo del FMAM para el número y el área cubierta por las áreas protegidas aumentará en los años venideros.²¹ Estudios previos han mostrado que muchas de las áreas protegidas caen dentro de, o superponen, territorios pertenecientes o reclamados por pueblos indígenas.²²

Por otra parte, como se anota más abajo y en la primera parte de la sección 2, el FMAM aspira promover los proyectos de conservación de la biodiversidad por fuera de las áreas protegidas, lo cual puede tener aún mayores implicaciones para los pueblos indígenas y las comunidades locales (sección 2 y 6).

Enfoque en los bosques

Desde 1991, una gran parte del financiamiento del FMAM de la conservación de la biodiversidad se ha dirigido a ecosistemas forestales. Hasta junio del 2003, el FMAM ya había asignado \$778 millones para casi 150 proyectos de conservación de bosques, y los proyectos relacionados con bosques formaban el 50% de la cartera de inversiones de proyectos de conservación de la biodiversidad del FMAM. Tomando en cuenta la co-financiación, estos 150 proyectos de bosques ascendieron a un gasto total de \$2.8 billones. Un informe reciente del FMAM afirma que estos proyectos de bosques del FMAM han apoyado más de 741 áreas protegidas.²³

¹⁷ Dublin, H y Volonte, C (2004) pág. 33 y 58-65.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ GEF (2003e) páff. 24 (a), pág. 8.

²⁰ Dublin, H y Volonte, C (2004) pág 59.

²¹ GEF (2003e)

²² Colchester (2003)

²³ GEF (2004a) pág. 9

Figura 1: Presupuesto del FMAM por áreas focales – 1991-2002 [millones de dólares]

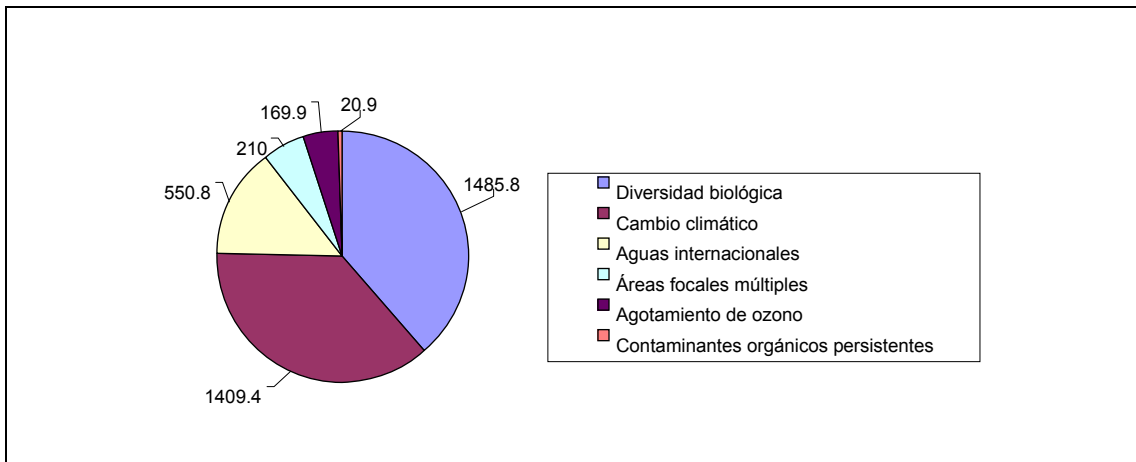


Figura 2: Presupuesto del FMAM por áreas focales – año 2002 [millones de dólares]

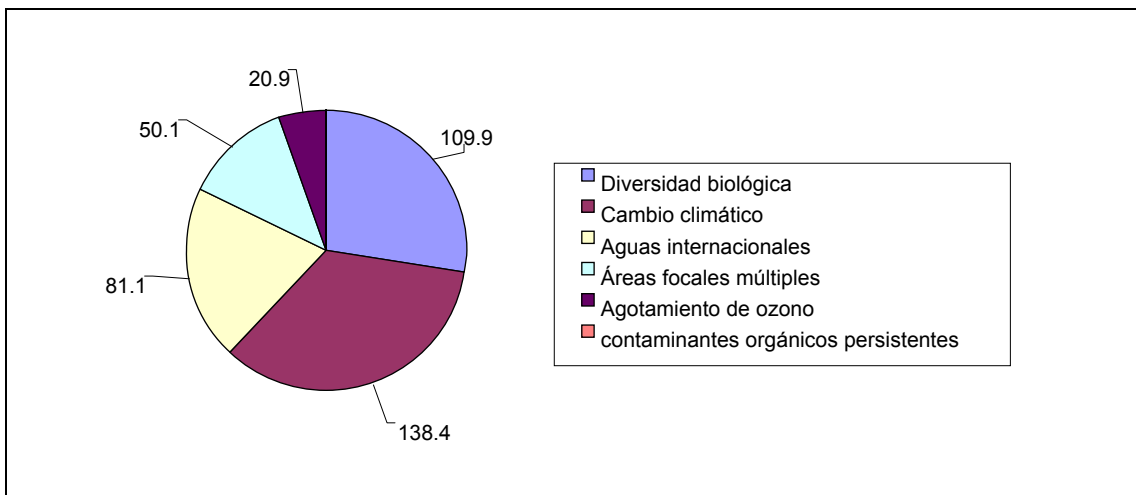
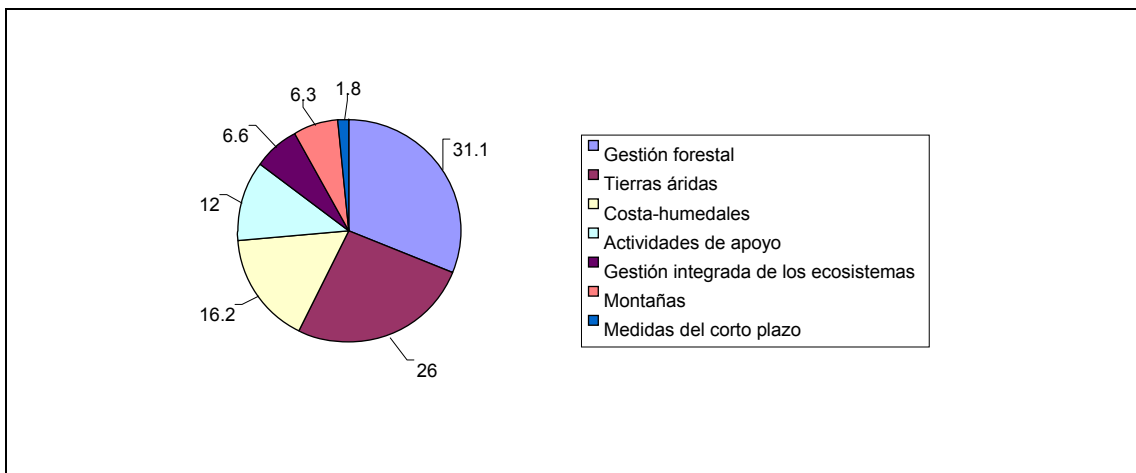


Figura 3: Cartera de inversiones FMAM en la biodiversidad – año 2002 [millones of dólares]



1.3 Críticas del FMAM pasadas y presentes

Desde el inicio del FMAM, muchas organizaciones de la sociedad civil han criticado muchos de sus aspectos. Durante la fase piloto del FMAM (1991-1994) se criticó fuertemente su gobierno, aunque estos problemas fueron parcialmente resueltos por la reestructuración de 1994 (sección 3). Sin embargo, desde entonces las críticas provenientes de la sociedad civil han sido relacionadas con:

- Competencia entre los Organismos de ejecución (OEs)
- Fracaso de los OEs, especialmente del Banco Mundial, en incorporar la sostenibilidad ambiental dentro de sus propias políticas y operaciones
- Secretaría con pocos empleados
- Bajo nivel de participación pública efectiva
- Participación seriamente deficiente por comunidades indígenas y locales
- Aplicación de enfoques excluyentes injustos en la conservación
- Falta de definición de “beneficios medio-ambientales mundiales”
- Falta de consenso en el significado de sostenibilidad medio-ambiental mundial
- Aplicación de un concepto de sostenibilidad muy estrecho (financiero)
- Dependencia en las soluciones tecnológicas
- Monitoreo y evaluación débiles
- Problemas con reglas de financiación (ej. “criterios de costos incrementales”)
- Una falla en aprender las lecciones
- Demasiada influencia del Grupo del Banco Mundial
- Asamblea relativamente débil
- Problemas con algunas políticas de los Organismos de ejecución
- Contradicciones adentro y entre las carteras del FMAM
- Violaciones a la Estrategia operacional del FMAM
- Fracaso para tratar con políticas macroeconómicas y de comercio destructivas, las cuales son causa estructural clave de la crisis medioambiental
- El apoyo del Consejo del FMAM del “consenso de Washington” el cual no reta las políticas destructivas del Banco Mundial, FMI y OMC
- Uso del dinero del FMAM para beneficiar las compañías del norte procurándoles contratos
- El FMAM “hereda” las debilidades de los Organismos de ejecución, ej. cultura de aprobación y mega-proyectos de las operaciones del Banco Mundial.²⁴

Mucha de la debilidad anteriormente mencionada continúa invadiendo el FMAM, como se confirma en el Estudio del Programa de Diversidad Biológica del 2004. Esta evaluación reciente encontró, por ejemplo, que el FMAM no es aún capaz de aprender lecciones, continúa teniendo un monitoreo y una evaluación débiles, el equipo de la Secretaría no cuenta con suficientes empleados, cuenta con medios limitados para medir los impactos mundiales, y fracasa en tratar apropiadamente las causas subyacentes de la pérdida de la biodiversidad, entre otros muchos problemas (ver, Cajas 7 y 10, sección 2).

Un exámen minucioso de todas las críticas anteriores hechas por las ONG al FMAM está afuera del alcance de este estudio. Sin embargo, se discutirán en este informe algunos de los asuntos anteriores relacionados con conceptos de conservación imperfectos, estándares defectuosos y deficiencias en el marco del FMAM para la rendición de cuentas. Uno de los aspectos actuales del FMAM que está generando preocupación entre las ONGs es el aparente aumento en el papel que juegan las corporaciones y los grandes negocios en la cartera de inversiones del FMAM en la conservación de la biodiversidad.

²⁴ Ver por ejemplo GRAIN (1996) Chatterjee, K (2001); Young, Z (2002); Horta, K, Round R y Young Z (2002). Ver también Burgiel, S W y Cohen, S (1997) pág. 16-17, 20, 23,25,30-31

Aumento del papel del sector privado en los proyectos del FMAM

Young (2002:76) reporta que en la historia temprana del FMAM el sector privado no estaba muy envuelto con sus proyectos, ya que la compañías consideraban los procedimientos para la aprobación de fondos extremadamente engorrosos. Sin embargo, en años recientes el FMAM ha buscado involucrar las compañías privadas en la conservación de la biodiversidad y en la experimentación con la financiación privada de parques nacionales y áreas protegidas – como por ejemplo en la Iniciativa de manejo colaborativo del parque nacional de indonesia-Komodo [ejecutado por la rama del sector privado del Banco Mundial, la Corporación financiera internacional (CFI) – ver Sección 2]. La CFI se encuentra igualmente preparando un número significativo de proyectos para co-financiar con el FMAM, que buscan promover “la inversión del sector privado en los negocios relacionados con la biodiversidad.”²⁵

En su discurso ante la Segunda Asamblea del FMAM de 2002, el Funcionario Ejecutivo Principal (FEP) anterior insistió al FMAM para que apoye un número mayor de asociaciones entre el sector privado y el público, y también acepte una mayor inversión extranjera, y facilite la participación de la comunidad comercial, “desde empresarios individuales hasta las grandes corporaciones”, en los proyectos de conservación y de uso sostenible.²⁶ La Asamblea respondió solicitando que se ponga un mayor énfasis en las “estrategias orientadas hacia el mercado” y que haya un compromiso mejor con el sector privado (Declaración de Beijing: párrafo 15).

En la mesa redonda patrocinada por el FMAM sobre la conservación de los bosques naturales llevada a cabo en el 2002 como un evento paralelo al Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques (FNUB), los participantes indígenas y las ONGs se alarmaron al ver que la mayoría de los papeles de la conferencia estaban centrados casi enteramente en soluciones comerciales (o basadas en el mercado) a la actual crisis mundial de los bosques.²⁷

Al mismo tiempo, los equipos de evaluación del FMAM han repetidamente afanado al FMAM para que busque una mayor colaboración del sector privado para cubrir el vacío de fondos existente para la conservación mundial.²⁸

Las organizaciones indígenas y las pequeñas ONGs son escépticas de las asociaciones con negocios grandes y de la aplicación de enfoques puramente basados en el mercado para solucionar la crisis ambiental actual mundial. También ven con mucha sospecha el papel cada vez mayor de las corporaciones en la conservación.²⁹ Resaltan que estas grandes compañías están generalmente ligadas a la degradación y la pérdida de la biodiversidad y a la violación de los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales. En lugar de prestar un beneficio genuino a la conservación, estas asociaciones con los grandes negocios cubren las actividades dañinas de las compañías privadas y perpetúan la comercialización cada vez mayor del medio ambiente natural.³⁰

La mayoría de las organizaciones indígenas y de la sociedad civil no se oponen por completo al uso de enfoques basados en el mercado. Sin embargo, enfatizan que las agencias internacionales como el FMAM deben dar un tratamiento más balanceado a la conservación ambiental que trate adecuadamente con los aspectos **no**-monetarios de los medios de vida de los pueblos y su bienestar, y al papel de los valores y prácticas culturales, espirituales, sociales y de subsistencia en la conservación de la biodiversidad, y en la promoción del uso sostenible de los recursos biológicos.

²⁵ Corporación financiera internacional (2002) pág 9.

²⁶ El-Ashry, M (2002) pág. 11.

²⁷ E.g., White, A, Molnar A, Martin A y Contreras-Hermosilla, A (2002)

²⁸ GEF (2002c) pág. ix y Dublin y Volonte (2004) pág. 5 y 82

²⁹ Ver por ejemplo, Siegel, S (2003)

³⁰ *Ecologist Magazine* (2004) Ver también Choudry, A (2003)

Muchos de los resultados en este estudio crítico apuntan hacia la necesidad de poner mayor atención a los aspectos sociales y culturales de la conservación y del desarrollo sostenible en los proyectos asistidos por el FMAM.

Las organizaciones de la sociedad civil tampoco rechazan totalmente las alianzas con el sector privado. Lo que enfatizan es que las reglas de compromiso y los estándares de dichas asociaciones deben incluir regulaciones obligatorias, compromisos vinculantes en asuntos de derechos y titulación, y mecanismos efectivos para la rendición de cuentas.³¹ Las preguntas básicas son: bajo qué términos y condiciones deberán involucrarse el FMAM y sus Organismos de ejecución y agencias ejecutoras con el sector comercial? Cuáles son los estándares mínimos para este compromiso?

³¹ Colchester, M (2004)

2 Experiencias indígenas y locales de los proyectos de conservación de la diversidad biológica apoyados por FMAM

Las políticas, los proyectos y los programas del FMAM tienen implicaciones mayores entre los pueblos indígenas ya que muchas áreas protegidas en el mundo están superpuestas encima de sus territorios tradicionales, y muchas de sus tierras ancestrales poseen biodiversidad y corredores biológicos de importancia mundial. Los fondos del FMAM son utilizados para ayudar a que agencias de conservación gubernamentales e independientes establezcan áreas protegidas, *fortalezcan* los marcos legales nacionales para los sistemas de áreas protegidas, y *hagan cumplir* las leyes de dichas áreas.³² Es probable que los impactos potenciales que los proyectos del FMAM puedan tener en los pueblos indígenas aumenten en los años venideros, ya que su Plan de Actividades (Business Plan) actual afirma que la agencia tiene intenciones de expandir la ayuda a proyectos de conservación y uso sostenible de gran escala a nivel del “paisaje más amplio” (sección 3.2).

Este nuevo enfoque de conservación va más allá de las áreas protegidas, y ya está tomando forma en la nueva cartera de inversiones del FMAM (e.j. Caja 1). A pesar de las controversias serias y sin resolver del proyecto de Eco-desarrollo apoyado por el FMAM (ver Caja 2 abajo), el gobierno de la India está buscando ayuda del FMAM para un *Proyecto de Conservación de la Biodiversidad y Medios de Vida Rurales*. Dicho proyecto propone:

“Concentrarse en cinco o seis sitios de importancia en biodiversidad mundial y nacional... Estos sitios no serían áreas protegidas, sino unidades mayores del paisaje terrestre (o marino), cada una de las cuales podría contener una o más áreas protegidas (de áreas de conservación crítica)...”³³

Los datos del FMAM muestran que 92 de sus proyectos de conservación (de proyectos grandes o medianos) han involucrado o incluido componentes específicos de los pueblos indígenas (ver Anexo III).³⁴ Sin embargo, es probable que el número total de proyectos de biodiversidad del FMAM que haya afectado pueblos indígenas sea mayor. En todo caso, existe muy poca información oficial que indique cuantos proyectos del FMAM, y de que manera, han afectado directa o indirectamente el bienestar y los derechos de los pueblos indígenas en los últimos diez años.

Esta revisión encontró que los sistemas de monitoreo del FMAM no evalúan de una manera sistemática los impactos de sus proyectos en los pueblos indígenas. También señala que los indicadores del impacto social son limitados o no existentes en muchos de los proyectos del FMAM (resultado observado igualmente en el año 2002 por el Segundo estudio sobre los resultados globales – ver Sección 6.6).³⁵

El estudio reciente de los Beneficios Locales del FMAM revela la existencia de información muy útil acerca de los impactos que los proyectos del FMAM han tenido en los pueblos locales. Sin embargo, el análisis de dicho estudio no hace una diferenciación entre pueblos indígenas y comunidades locales. Por su parte, las comunidades indígenas y sus organizaciones solamente han llevado a cabo un número limitado de evaluaciones críticas e independientes de proyectos completos del FMAM, y en dos casos han presentado quejas al mecanismo de rendición de cuentas del Banco Mundial (el Panel de Inspección). Sin embargo, esta revisión ha descubierto solamente algunos estudios independientes de proyectos de PNUD-FMAM y ningún estudio independiente de los proyectos de biodiversidad del FMAM implementados por el PNUMA. En la conclusión de este informe se señalan otras omisiones de información encontradas.

³² Dublin, H y Volonte C (2004), pág. 69

³³ GEF (2004g)

³⁴ Dublin, H y Volonte C (2004), pág. 33

³⁵ GEF (2002c), párrafo 332, pág. 90

Las pocas revisiones independientes y quejas formales existentes señalan que muchas de las preocupaciones de los pueblos indígenas se relacionan con una falta de participación en la concepción y diseño del proyecto, al igual que en los impactos negativos que los proyectos del FMAM han tenido en el uso consuetudinario de sus tierras, el derecho a los recursos y sus medios de *subsistencia*. Igualmente, algunas críticas se relacionan con medios de vida “alternativos” promovidos bajo proyectos del FMAM, los cuales son no deseados, insostenibles o defectuosos. Algunas de estas quejas de los pueblos indígenas están confirmadas en informes recientes de evaluaciones oficiales del FMAM y otras evaluaciones (sección 2.7).

Esta sección es una revisión preliminar de las experiencias indígenas en algunos de los proyectos grandes, medianos y pequeños financiados por el FMAM. Esta revisión es realizada con el fin de precisar problemas existentes en las políticas del FMAM, en el diseño y la ejecución de los proyectos, al igual que en omisiones en la información. Los hallazgos en esta sección son entonces utilizados para generar una serie de recomendaciones en la sección 8 al final del informe.

2.1 Proyectos grandes del FMAM

En sus comienzos, el FMAM fue severamente criticado por la no muy adecuada concepción de sus proyectos verticalistas de conservación de gran escala, los cuales generaron muchos impactos negativos que afectaron a los pueblos indígenas implicados. Por ejemplo, en Ecuador, un proyecto del FMAM que financiaba el corte de madera tropical y el establecimiento de plantaciones industriales en el territorio del pueblo Chachi fue criticado severamente por organizaciones indígenas y ONGs nacionales e internacionales. Estas organizaciones condenaron al FMAM y al Banco Mundial (organismo de ejecución) por no respetar los derechos indígenas y por haber apoyado un proyecto que podría dañar la biodiversidad y minar los esfuerzos mundiales de conservación.³⁶ En Laos, el *Proyecto para el Manejo y la Conservación de los Bosques* utilizó \$6 millones otorgados por una beca del FMAM para establecer áreas protegidas que impusieron controles estrictos en lo referente al acceso del bosque por las comunidades indígenas.

Muchos de estos proyectos fueron defectuosos ya que no se llevaron a cabo evaluaciones medioambientales ni sociales. Igualmente, las políticas operativas de los organismos de ejecución, tal y como la Política sobre Pueblos indígenas del Banco Mundial, no fueron aplicadas o su aplicación fue seriamente defectuosa.³⁷

Desde entonces el FMAM ha adoptado algunas políticas propias (ver sección 4), pero se han presentado problemas con su aplicación en el terreno (ver abajo). Este problema se hace más grave por el hecho de que los organismos de ejecución del FMAM, como el Banco Mundial, continúan presentando problemas en incorporar asuntos sociales y medioambientales en sus proyectos.³⁸

En algunos países, como en Nueva Guinea Papúa, las comunidades y las ONGs han señalado que proyectos grandes del FMAM ejecutados por PNUD han presentado serios problemas de organización e implementación que han hecho difíciles los esfuerzos locales de conservación y han disminuido el poder de las comunidades indígenas locales.³⁹

³⁶ Umana, A (1993)

³⁷ Colchester (2003) pág. 101-104

³⁸ OED (2003a) Washington, D.C. ver también OED (2002)

³⁹ Van Helden (2001) y Van Helden y Scheemann (2000)

Caja 1: Conservación de la biodiversidad transfronteriza en la interzona Mikebe-Odzala-Dja en Gabon, Congo y Camerún (TRIDOM)⁴⁰

En mayo de 2004, el Consejo del FMAM aprobó una beca de \$10.5 millones para ayudar a fortalecer un parque transnacional que se extiende sobre Gabon, Congo-Brazzaville y Camerún, y que cubre 7.5 % (147,000 Km²) de la cuenca del Congo. Esta iniciativa de conservación entre Camerún, la República del Congo y Gabon unifica una “interzona” tri-nacional limitada por los parques nacionales de Minkébé, Boumba-Bek, Nki y Odzala, y la Reserva de Vida Silvestre de Dja. El proyecto está co-financiado por el programa ECOFAC de la Unión Europea (\$13.2 millones), la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT) (\$1.2 millones), Conservación Internacional (\$1.9 millones), la Sociedad para la Conservación de la Vida Silvestre (WCS) (\$1.85 millones) y la WWF (\$4.85 millones). TRIDOM ha sido seleccionada como una de las once áreas prioritarias que forman la base de la *Congo basin Forest Partnership* (CBFP). Las lecciones aprendidas en TRIDOM en lo referente al manejo coordinado, control de la cacería y aplicación de la ley, planeación del uso de la tierra, “sociedad con el sector privado” y catálisis del financiamiento sostenible – se utilizarán como modelos de replicación al menos en tres de las áreas de conservación de la cuenca del Congo.

TRIDOM será implementado durante siete años por el PNUD y WWF. En este tiempo, el proyecto planea establecer un plan transfronterizo del uso de la tierra, el cual incorporaría conservación de la biodiversidad, corredores biológicos y planes de manejo de recursos. El trabajo incluirá la zonificación del área completa del TRIDOM, así como la aprobación legal y la ejecución de tres planes del uso de la tierra a niveles nacionales.

De igual manera, el proyecto busca asegurar la aplicación de legislación en las áreas protegidas, disminuir la cacería comercial y establecer un “marco pragmático legal para la cacería comunitaria”, incluyendo una propuesta para zonas de cacería para la comunidad que beneficien a las “poblaciones indígenas”. Al mismo tiempo, se buscará “el desarrollo y la adopción de regulaciones estrictas en lo referente a la cacería en las concesiones de explotación forestal, y se apoyarán equipos móviles que estarán activos afuera de dichas concesiones para hacer cumplir la ley, y controlar y vigilar las operaciones de cacería”. El proyecto busca promover la disminución de la pobreza para los 20 millones de personas que dependen directamente de los bosques de la región por medio del aumento del turismo ecológico y un “manejo integrado, sostenible y participativo en la inter-zona entre las áreas protegidas”, en donde la planeación promoverá una combinación de bosques de producción y bosques para la conservación.

El FMAM señala que la fase de preparación del proyecto incluyó líderes comunitarios en tres talleres nacionales. Por otro lado, “equipos del proyecto” consultaron acerca del TRIDOM en el campo con comunidades locales. Los documentos del proyecto se sometieron al proceso de aplicación de la política sobre Pueblos Indígenas del 2001 del PNUD. Es así como el proyecto espera: i) estimular la participación de los “pigmeos” en los procesos de toma de decisiones relacionados con sus recursos naturales, particularmente durante los ejercicios de planeamiento del uso de la tierra; y ii) asegurar el reconocimiento y la protección de sus derechos, sistemas de conocimiento, especialmente en el manejo de los recursos naturales, en el desarrollo y la ejecución de las políticas y actividades catalizadas por el proyecto, incluyendo en particular las iniciativas en la disminución de la pobreza.

Tanto organizaciones de la sociedad civil como comunidades indígenas pigmeas del Camerún han reportado que no estuvieron envueltas en el diseño del proyecto, a pesar de que el FMAM sostiene que los pueblos han sido consultados en relación con el proyecto. Además, mientras que lo referente a derechos y beneficios compartidos es positivo en el documento del proyecto, los defensores de los derechos humanos y la justicia social se encuentran muy preocupados de que el proyecto destina un desembolso considerable a la protección de la vida silvestre, particularmente a través del empleo de “guardias ecológicos” y una “brigada voladora” que ayudará a atacar a los traficantes así como a otros usuarios “ilegales” del bosque. Hay también señales que indican que los planes del uso de la tierra continuarían prohibiendo el uso consuetudinario de los recursos en las zonas centrales de las áreas protegidas y restringiría el acceso a las zonas de amortiguación o “inter-zonas”.

⁴⁰ FMAM (2004j); Nelson, J (2004)

Al hablar de los planes maestros del TRIDOM y de la zonificación del uso de la tierra se genera la preocupación de que, a pesar de los componentes participativos, el proyecto corre el riesgo de convertirse en un proyecto de gran escala y verticalista que aplicaría el desacreditado e injusto modelo conservacionista excluyente, a menos que tenga salvaguardias rigurosas. Ya que ejecución del proyecto comienza al final del 2004, las ONGs y organizaciones comunitarias necesitarán un monitoreo cuidadoso del impacto ocasionado a los pueblos indígenas y a las comunidades locales, así como su impacto potencial en las leyes y políticas de conservación en Africa y otros lugares.

Una visita de campo realizada por el FPP a algunos lugares del proyecto TRIDOM en diciembre 2004 encontró que el conocimiento acerca del TRIDOM no existe o es muy esbosado, aún entre los jefes de las áreas protegidas involucradas, sugiriendo que la primera fase del proyecto está lejos de alcanzar alguna participación significativa de las comunidades de base afectadas.

Caja 2: Proyecto de Ecodesarrollo – India (PEI)⁴¹

Este proyecto se llevó a cabo entre los años 1996 y 2004, financiado por una beca del FMAM de \$20 millones y un préstamo del Banco Mundial (AIF) de \$28 millones. El objetivo del proyecto era el de apoyar la conservación de la biodiversidad por medio de la ejecución de una estrategia de “ecodesarrollo” para siete áreas protegidas críticas (APs), permitiendo la colaboración entre los responsables de la gestión de áreas protegidas y los pueblos locales que viven en estas áreas y sus alrededores. Este proyecto afectó un total de 427 000 aldeanos dentro (89 000 habitantes) y alrededor de la reservas de tigre de Periyar (Kerala), Buxa (Bengala del este), Palamau (Bihar) y Pench (Madhya Pradesh) y los parques nacionales de Gir (Gujarat), Ranthambore (Rajasthan) y Nagarhole (Karnataka). Un punto central de la estrategia de conservación era la reubicación “voluntaria” de los habitantes de las áreas protegidas en “zonas amortiguadoras” y el suministro de apoyo para establecer medios de vida alternativas (o sea – no basadas en el bosque). La participación sería asegurada por medio de Comités de ecodesarrollo (CEDs) locales, los cuales estaban encargados de vigilar la preparación de “micro-planos” para el desarrollo comunitario.

Desde un principio el proyecto de Ecodesarrollo de la India tuvo críticas y provocó controversias. Los críticos destacaron que la política nacional con respecto a los pueblos Adivasis (indígenas) se diferenciaba de manera significativa de la Política sobre Pueblos Indígenas del Banco Mundial (DO4.20), promoviendo la ‘integración’ en lugar de la ‘participación’. También señalaron que, a pesar de hablar de ‘participación’, el proyecto financiaría ante todo un modelo de conservación excluyente que separaría la gente local de su medio ambiente con muy poco o ningún reconocimiento de los derechos consuetudinarios a sus recursos. Igualmente, los pueblos se quejaron de que el diseño del proyecto no estuvo basado en estudios de campo realizados en cada una de las siete áreas protegidas. Señalaron que el proyecto carecía de una legitimidad científica ya que no hubo estudios que evaluaran hasta que punto el uso actual de los recursos era beneficioso o perjudicial para la conservación de la biodiversidad. Los grupos Adivasi denunciaron que sus propios planes de protección y uso sostenible de la biodiversidad biológica fueron ignorados por el proyecto. Otra crítica era que el proyecto separaba el manejo de las áreas protegidas del “ecodesarrollo”, el cual se llevaría a cabo principalmente en las zonas amortiguadoras por fuera de las áreas protegidas. En respuesta a esta crítica, el Banco Mundial agregó en el acuerdo del préstamo el requisito de que los beneficios del desarrollo no deben ser condicionales a la reubicación en áreas por fuera de los parques.

Sin embargo, una vez que la implementación del proyecto comenzó, comunidades afectadas en muchos lugares incluyendo Nagarhole, Buxa, Gir y Pench sufrieron impactos negativos severos. En Nagarhole, el proyecto fortaleció el departamento forestal, el cual reubicó a la fuerza las comunidades Adivasi y violó descaradamente el acuerdo del proyecto al restringir los beneficios del “desarrollo” a aquellos pueblos que se irían del parque. Las protestas locales en Nagarhole fueron violentamente reprimidas por las autoridades del parque, que intimidaron y arrestaron líderes Adivasi. En 1998 los oficiales del Banco Mundial rechazaron las denuncias realizadas por el pueblo Adivasi frente de la Asamblea del FMAM como infundadas. Dentro de la misma Asamblea, oficiales del FMAM fueron criticados por no responder a las solicitudes de base para la suspensión completa del proyecto de Ecodesarrollo.

Ese mismo año las comunidades Nagarhole solicitaron al Panel de Inspección del BM realizar una investigación. El informe inicial de dicha investigación apoyaba la queja de que la política sobre Pueblos Indígenas del Banco Mundial ha sido violada. Sin embargo, bajo la consternación de los indígenas, el gobierno de la India impidió una investigación completa en el campo por parte del Panel de Inspección. Comités de Ecodesarrollo fueron luego instalados dentro del Parque, pero carecían de fondos y fueron frecuentemente dominados por las agendas del Departamento Forestal. Los habitantes de las aldeas, excepto el Periyar, se quejaron de no haber recibido beneficios viables o apropiados durante el PEI.

⁴¹ Banco Mundial 1998; Panel de Inspección 1998; Kothari (1998); Karlsson (1999); Janata Budakattu Hakka Staphana Samithi (2000); Conscious Cinema Productions (2000); Ramu et al (2000); Young (2002:247-258); Woddman (2002); Young (2004); Samata (2004).

En los Parques nacionales de Pench y Gir, los aldeanos afectados declararon que el PEI ha desvalorizado sus formas de vida tradicionales, aumentado injustamente restricciones en el uso de los recursos y muy frecuentemente ha terminado en el *empobrecimiento* de los Adivasi y de otras familias dependientes del bosque que se han visto obligados a volverse más dependientes de la economía de mercado y el trabajo migratorio pagado. Los aldeanos se quejaron de que mientras sus propuestas y conocimientos tradicionales fueron ignorados, el departamento forestal escribía los micro-planos. Las intervenciones de dichos micro-planos frecuentemente introducían actividades no deseadas ni sostenibles que no compensaron de manera alguna por la pérdida de los derechos tradicionales a los recursos naturales. Después de la terminación del proyecto, habitantes de Pench y Gir piensan que están más pobres, menos seguros, y que el proyecto ha beneficiado principalmente a las autoridades del parque, las cuales han aumentado su control sobre las áreas protegidas y en consecuencia marginalizado a los pueblos locales. Por otra parte, algunos reportes sugieren que el PEI en Periyar fue más exitoso ya que los Comités de ecodesarrollo prestaron una mayor atención al género, derechos a la tierra y acceso a los bosques. Sin embargo, en general se considera que el PEI ha sido perjudicial para los derechos y los intereses de los pueblos Advasis.

Basándose en evaluaciones independientes de proyectos completos del FMAM pasados y actuales (Anexo II), al igual que en entrevistas con organizaciones indígenas, comunidades y ONGs de apoyo, esta revisión encuentra que los proyectos grandes de conservación del FMAM continúan presentando: participación defectuosa; ausencia de apropiados estudios de línea base; evaluaciones sociales defectuosas; fracaso en tratar con asuntos de derechos; aplicación de políticas de conservación injustas o desactualizadas; tratamiento no apropiado del conocimiento tradicional y arreglos inadecuados para compartir los beneficios.

Participación defectuosa

En los peores casos, los pueblos indígenas se han quejado de que muchas veces no se les ha informado nada acerca de los proyectos FMAM sino hasta que estos han sido aprobados y muchas veces después de que su implementación ha comenzado (que es cuando las decisiones mayores acerca del diseño de un proyecto y del desembolso del presupuesto ya se han tomado por oficiales del gobierno, consultantes y empleados de las organismos de ejecución, como el Banco Mundial.

Un ejemplo de participación tardía es el proyecto *Filipinas: Proyecto de Conservación de Áreas Protegidas Prioritarias (PCAPP)*, el cual no involucró comunidades indígenas locales sino hasta después de que el proyecto empezó (Caja 3). En otros proyectos completos del FMAM la participación indígena se ha limitado a una “participación funcional” pasiva durante la fase de ejecución del proyecto, actuando como guarda bosques o como fuente de información local para la preparación de *micro-planos* para el desarrollo local. En varios casos objetivos y suposiciones básicos de los micro-planos han sido determinados por las autoridades del proyecto y son recopilados por oficiales del gobierno o consultores externos.

Un ejemplo de participación defectuosa es el *Proyecto del Corredor Biológico Mesoamericano* en Panamá, en donde el Congreso General Kuna no estaba involucrado de una manera efectiva con el diseño del proyecto durante la fase de preparación, a pesar del hecho de que una buena parte del proyecto afectaría diferentes Comarcas Kunas (territorios ancestrales). En este caso, la ausencia de un involucramiento propio en la preparación del proyecto significó un retardo de años en la ejecución, hasta que se realizaron acuerdos formales entre las organizaciones indígenas y las autoridades del proyecto (Caja 4).

Estudios de campo independientes mostraron que muchos pueblos indígenas y comunidades locales desconocen completamente el compromiso del FMAM con los proyectos que pueden afectar sus vidas. Los pueblos tienen conciencia principalmente de los organismos de ejecución y de las

agencias ejecutoras (como las agencias del gobierno o las ONG ejecutoras). Por ejemplo, en India las comunidades afectadas por el Proyecto de Ecodesarrollo fomentado por el FMAM asociaron el proyecto primero con el Banco Mundial. En otros casos, las comunidades locales ni siquiera son conscientes del compromiso de los organismos de ejecución. En Camerún, las comunidades Bagyéli y Baka afectadas por el *Proyecto de Conservación y Manejo de la Biodiversidad* culparon a la WWF y a las autoridades del parque local por las restricciones en las actividades relacionadas con su forma de vida (Caja 5).

Los pueblos no son conscientes del FMAM en muchos casos ya que la información acerca de la agencia no está disponible fácilmente. Los documentos del FMAM son muy rara vez traducidos a los idiomas principales de las Naciones Unidas. A pesar de que hay versiones de la política de 1996 en Participación Pública en los idiomas inglés, francés y español, la única versión disponible en el internet es en inglés. A nivel local, las comunidades afectadas no tienen conocimiento de que estas políticas existen. Otra crítica que se hace de los proyectos del FMAM es el hecho de que la información básica no es divulgada en las comunidades afectadas o sus organizaciones. Algunos de los documentos claves que rara vez salen del gobierno o de los archivos de los organismos de ejecución son: Evaluaciones Sociales, Planes de Desarrollo Indígena, acuerdos de becas y préstamos, Planes Operacionales Anuales, Reportes Anuales de Avances y Auditorias de Presupuesto (Caja 7).

Los desembolsos presupuestales para la participación local son relativamente pequeños en estos proyectos. El presupuesto para los talleres locales y las reuniones de la comunidad son típicamente menores del 10% del total del presupuesto del proyecto. Es a la vez notable que estos costos de “participación” incluyen los sueldos de los consultantes internacionales, que pueden llegar a recibir más de tres cuartos del total del presupuesto de “participación pública” del proyecto. Un ejemplo de esto es el proyecto asistido por el FMAM *Apoyo para Desarrollo del Sector Forestal y Medioambiental – Camerún*.⁴²

La participación efectiva y que asegure un verdadero poder se encuentra muy lejos de ser una realidad, aún en proyectos que tienen como intención el promover la participación de los pueblos indígenas en la planeación y el manejo de las áreas protegidas.

Por ejemplo en Perú, los pueblos indígenas sienten que hasta ahora han sido incapaces de moldear la implementación, las prioridades y la gobernabilidad del proyecto Participación Indígena en el Manejo de Áreas Naturales Protegidas de la Amazonía Peruana (PIMA) (Caja 7). El caso del Pima es típico de otros proyectos del FMAM en donde las locales y sus organizaciones mantienen que no han disfrutado de una participación efectiva en el diseño y preparación del proyecto, mientras que los organismos de ejecución y los gobiernos depositarios (recipientes) aseguran que se han llevado a cabo consultas amplias.

En otras palabras, puede ser que los proyectos tengan papeles que muestren que la “participación pública” ha tenido lugar tal y como lo exigen las reglas del FMAM, pero es muy frecuente que las comunidades y sus organizaciones representativas no sientan que hayan sido consultadas apropiadamente (ej. Cajas 1 y 4). Por otro lado, a pesar de que se lleven a cabo consultas, se critica que el personal del FMAM y de los organismos de ejecución (OE) no escuchan las prioridades indígenas, y las consultas están sesgadas hacia las metas del gobierno y las organizaciones conservacionistas.

Estas lecciones confirman que existe una necesidad de que el FMAM y los OE pongan más atención al diseño de consulta previa de buena fe, a los procedimientos de participación y consentimiento que

⁴² Caruso, E (2004)

sean aceptables y culturalmente apropiados par las comunidades afectadas, *antes* de que se inicie una preparación del proyecto.

Por estas razones, las organizaciones indígenas recalcan que no hay una conexión cultural entre los empleados de los OE y las comunidades indígenas en relación con el significado de “participación efectiva”. En aquellos casos en los cuales la participación puede haber sido efectiva en la etapa de preparación, una vez que el proyecto comienza las decisiones claves son algunas veces tomadas sin una consulta adecuada o sin el acuerdo previo de las organizaciones indígenas y sus representantes.

Algunas organizaciones indígenas también se quejaron de que el diseño final, el enfoque y las reglas del proyecto pueden ser cambiados por agencias gubernamentales u ONGs grandes, a pesar de que el concepto del proyecto haya salido de sus propias propuestas originales (Cajas 7 y 8). Gil Inoach, presidente anterior de AIDSESEP en Perú, señala en relación con el proyecto PIMA:

La idea del proyecto nació en 1998 y después de muchas negociaciones el proyecto fue aprobado con un presupuesto de 1 millón de dólares con la ayuda de el Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAM). Luego de que el presupuesto y los términos del acuerdo fueron establecidos, se nos solicitó el considerar la expansión del proyecto, ya que el FMAM había mostrado un interés en la propuesta..... AIDSESEP estuvo de acuerdo, pero no se dio cuenta que perderían la oportunidad de desarrollar y controlar un proyecto hecho para y por los mismos pueblos indígenas en sus propios territorios. Finalmente el proyecto fue aprobado por más de 10 millones de dólares, y su control está en las manos de INRENA (agencia ambiental del gobierno).⁴³

Ausencia de estudios de línea base adecuados

En la preparación y en la ejecución de los proyectos del FMAM anteriores, un problema serio ha sido el fracaso por parte de organismos de ejecución de llevar a cabo estudios de línea base en temas sociales, culturales y biológicos, anteriores a la aprobación del proyecto. El que los componentes sean identificados por los estudios de impacto social e incluidos dentro del plan del proyecto no garantiza que sean ejecutados, tal y como se muestra que sucedió en el estudio de área protegida de *Campo Ma'an* en Camerún, financiado como parte del Proyecto del Manejo y Conservación de la Biodiversidad (Caja 5). En otros casos, los estudios se llevan a cabo después de que el proyecto se ha iniciado (Caja 9).

Actualmente, las reglas para el ciclo de un proyecto y los criterios de revisión requieren que los proyectos del FMAM realicen evaluaciones sociales en las comunidades que van a verse afectadas. Los resúmenes de estas evaluaciones se incluyen en los documentos enviados al Consejo del FMAM y a las juntas directivas de los OE. Sin embargo, esta revisión encontró que dichas evaluaciones sociales son frecuentemente descriptivas, y tienden a estar basadas en las estadísticas y la información del gobierno, pasando por alto asuntos claves relacionados con la tierra, los derechos a los recursos y la repartición equitativa de los beneficios.

Algunas veces, dichas evaluaciones concluyen que los asuntos sociales no son problemáticos (e.j. Cajas 2 y 7). El fracaso para llevar a cabo cuidadosas evaluaciones de base tiene por lo tanto como consecuencia el que en los proyectos del FMAM los sistemas de conocimientos indígenas, los regímenes de tenencia de la tierra y las prácticas consuetudinarias del uso de sus recursos sean ignoradas o pobremente entendidas.

Violación de los derechos indígenas y fracaso en el tratamiento de los asuntos de derechos

Los estudios de base inadecuados y las evaluaciones sociales imperfectas implican que los proyectos del FMAM no incluyen medidas de acción que traten con derechos críticos a la tierra – ni tratan adecuadamente los asuntos relacionados con la seguridad del abastecimiento de recursos, a pesar de

⁴³ Citado en Gutiérrez (2004), pág. 16

que estos asuntos sean mencionados algunas veces en documentos de los proyectos y en acuerdos formales de las becas. En el caso PCAAP el proyecto no contaba con las medidas adecuadas para resolver los reclamos de la tierra ancestral del pueblo Aeta (Caja 3). Peor aún, el FMAM ha financiado proyectos donde hay desalojos forzados y restricciones impuestas al acceso de los pueblos indígenas a sus recursos naturales, acompañado de una represión brutal de las comunidades indígenas (Cajas 2 y 5).

En el año 2004 el FMAM sigue con la financiación de grandes proyectos de conservación en Africa y Asia en donde este comportamiento injusto prevalece dentro de las áreas protegidas y entre las autoridades forestales, aunque esto no se encuentre financiado dentro del proyecto (e.j. Caja 1). Incluso en algunos casos en los cuales los asuntos de derechos indígenas son tratados adecuadamente en los documentos de un proyecto y en los planes de las agencias de ejecución, o en acuerdos con los gobiernos despositarios, las salvaguardias no son ejecutadas en la práctica.

Este problema grave en la ejecución de proyectos está confirmado por el caso del Parque Nacional de Campo Ma'an en Camerún, el cual recibió alguna financiación del FMAM bajo el Proyecto de Manejo y Conservación. El documento original del proyecto afirma que:

Las regulaciones para el manejo de dichas áreas (protegidas) serán diseñadas con el fin de proteger los derechos de los pueblos indígenas para que mantengan la cosecha tradicional y los derechos de uso dentro de las zonas del proyecto.

Sin embargo, en la práctica las comunidades locales Bagyéli afectadas en y alrededor Campo Ma'an tuvieron una reubicación forzada, y sus derechos de acceso y caza fueron restringidos por las autoridades del parque financiadas bajo el proyecto (Caja 5). En el caso del proyecto PIMA en Perú, en el cual los pueblos indígenas son "beneficiarios" del proyecto y en donde el acuerdo de beca contiene salvaguardias para tratar con las peticiones indígenas a la tierra, la ejecución del proyecto ha fracasado en tratar esos reclamos en dos áreas protegidas planeadas bajo el proyecto (Caja 7).

Apoyo para los modelos de conservación injustos e defectuosos

Los proyectos grandes de conservación del FMAM aplican sistemáticamente un enfoque de mitigar daños sociales en lugar de uno de *evitar*. En otras palabras, los proyectos tienden a asumir que las áreas protegidas prohibirán o aplicarán restricciones en el uso de los recursos locales en lugar de establecer en primer lugar si estas restricciones son o no válidas. Las comunidades indígenas y sus partidarios denuncian que las restricciones problemáticas en el uso de los recursos locales no están siempre basadas en una buena ciencia (Caja 6). En el Proyecto de Ecodesarrollo de la India (PEI), por ejemplo, los estudios base de campo ecológico, económico y antropológico fueron muy débiles en la preparación del proyecto y en su diseño, ya que la "evaluación social" utilizó un enfoque de Evaluación Rural Participativa rápida (PRA por sus siglas en inglés) que fue llevado a cabo solamente entre un número limitado de comunidades.

Mientras que con los estudios de PRA se pensaba estimar la escala del uso de los recursos⁴⁴, estos mismos no medían la *sostenibilidad* de las prácticas consuetudinarias de los recursos dentro de las áreas protegidas, lo cual en todo caso se encuentra más allá del enfoque de estas metodologías rápidas. Los estudios anteriores al proyecto PEI no determinaron si los planes para restringir o extinguir los derechos a los recursos en sitios específicos estaban justificados o no por motivos de conservación.

⁴⁴ Cruz, M y Davis, S (1997), pág. 12-15

Caja 3: Proyecto de Conservación del Sistema de Áreas Protegidas Prioritarias (PCAPP), Bataan, Filipinas⁴⁵

En 1994 el FMAM dió una beca de US \$20 millones para un proyecto de siete años en las Filipinas para la conservación de la “megadiversidad” de la flora y fauna en ese país. El proyecto, ejecutado por el Banco Mundial, tenía como objetivos: promover la asociación entre organizaciones no gubernamentales (ONGs) y agencias del gobierno en la gestión de las áreas protegidas (AP); confirmar la tenencia de tierra de las comunidades indígenas; establecer un mecanismo de financiación permanente para el manejo de las AP; desarrollar medios de vida sostenibles consistentes con la protección de la biodiversidad. La beca estuvo compartida entre redes de ONGs medioambientalistas en las Filipinas y el Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales del estado (DENR por sus siglas en inglés). Las metas principales del proyecto fueron: dar apoyo a la conservación, manejo y desarrollo de diez áreas prioritarias protegidas bajo el nuevo Sistema Nacional Integrado de Áreas Protegidas (SNIAP); y dar poder a las comunidades indígenas locales involucrándolas en la gestión de la AP. Esta iniciativa presentaba cuatro componentes: manejo de recursos, medios de vida sostenibles, desarrollo y coordinación en el sitio, y monitoreo. El mecanismo para la participación indígena en el manejo de las áreas protegidas involucraba la inclusión de representantes indígenas en los Consejos para el Manejo de las Áreas Protegidas (CMAP). Estos consejos son relativamente poderosos ya que son entidades locales para la toma de decisiones y responsables por la gestión de las AP y la regulación del uso de los recursos. El proyecto de acabó en junio del 2002.

En el 2000 se llevó a cabo una evaluación independiente del PCAPP a través de un estudio colaborativo con las comunidades Aeta (un pueblo “Negrito” habitantes tradicionales del bosque) instaladas dentro de la zona de amortiguadora del Parque Nacional de Bataan (Rovillos *et al* 2000). El estudio exploró las perspectivas indígenas en lo referente al proyecto y encontró que las comunidades indígenas no estuvieron involucradas en la fase de planeación. De hecho, el proyecto fue diseñado en un principio por ONGs locales “para” más que “con” los pueblos indígenas. Sin embargo, algún grado de participación tuvo lugar en la fase de ejecución del proyecto. En primer lugar, dos representantes indígenas tuvieron lugares en el CMAP. Y segundo, estos dos miembros tuvieron éxito en organizar a sus comunidades para patrullar la área protegida, participar en apagar los incendios y ayudar en la conservación. Este trabajo voluntario ha ayudado a disminuir las actividades ilegales en el parque y ha dado una nueva fuerza al sentimiento de orgullo étnico.

Sin embargo, estos aspectos positivos se vieron disminuidos por el hecho de que el pueblo Aeta empezó a mostrarse frustrado y desilusionado con los retrasos en los giros de fondos para el componente de medios de vida, el cual todavía no había sido ejecutado en el 2000. Los Aeta también se quejaron de que el proyecto restringía el uso tradicional de los recursos forestales sin ofrecer una compensación adecuada y alternativas viables. Para ellos, las restricciones impuestas en el uso de sus recursos era injusta ya que consideran que las actividades tradicionales de su forma de vida son completamente sostenibles. Según los Aeta, son los colonos no nativos y las personas de afuera los que realizan actividades destructivas tales como la pesca con dinamita. Es así como las ONGs ejecutoras perdieron apoyo para el manejo de las áreas protegidas ya que las comunidades indígenas se mostraron cada vez más insatisfechas. Bajo el proyecto de PCAPP, el pueblo Aeta declaró sentirse abusado por las ONGs, ya que ellos las ven como entidades que los utilizan para “atraer” fondos de los donantes sin asegurarse de que las familias indígenas reciban beneficios concretos o entradas económicas viables. Otra crítica del proyecto fue que no tuvo medidas adecuadas para solucionar algunos reclamos de territorios ancestrales de los Aeta, a pesar de incluir componentes para “demarcación” de tierras. La experiencia que tuvieron con este proyecto hizo que los “beneficiarios” Aeta se cuestionaran seriamente si la conservación de la biodiversidad es para su beneficio o más bien para el beneficio de los de afuera.

⁴⁵ Rovillos, Cadiogan y Alangui (2000); Gadgil (2001); Banco Mundial (2004).

En el 2001 una evaluación del proyecto realizada por el Grupo Asesor Científico y Tecnológico (GACT) para el FMAM confirmó muchos de los problemas encontrados en el estudio independiente del 2000: participación tardía y deficiente de los pueblos indígenas durante la fase de preparación del proyecto, retrasos en la entrega de los beneficios locales, y el fracaso en la forma como se trataron los asuntos de tenencia de tierras (Gadgil 2001). Después de la terminación del proyecto en el 2002, muchos de los problemas continuaban sin solución.

El informe final de ejecución (ICR por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, completado a mediados del 2004, encontró que el apoyo brindado a los pueblos indígenas por el PCAPP en lo referente a participación en los Consejos de las AP y los “acuerdos de manejo de los bosques con base en la comunidad” fueron bastante efectivos, pero que el apoyo para la seguridad de tenencia para los pueblos indígenas no se consiguió debido a “acciones legales y cambios administrativos”.

En relación con los medios de vida locales, el ICR señala que la ejecución ha sido “altamente insatisfactoria” y que “se puede esperar muy poco impacto” de la beca. Se espera que el estudio independiente del 2000 pueda seguir en el futuro cercano para recopilar las perspectivas indígenas de este proyecto de conservación y sus resultados e impactos luego de su clausura.

Caja 4: Proyecto Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico Panameño (CBMAP)⁴⁶

El Proyecto del Corredor Biológico Meso-americano del Atlántico Panameño (1998-2005) de \$12.8 millones fue aprobado en 1998 y está financiado por \$8.4 millones de una beca del FMAM, y \$2.3 millones de un préstamo del Banco Mundial (BIRF). El objetivo global medioambiental del proyecto es el de apoyar el uso sostenible y la conservación a largo plazo del corredor biológico meso-americano. El 47% del corredor son áreas protegidas, mientras que la mayoría del 53% restante cubre territorios indígenas conocidos en Panamá como *Comarcas*.

Los objetivos del proyecto eran: (i) integrar el concepto de corredor biológico dentro de estrategias sectoriales, planeamiento local y regional e inversiones públicas; (ii) aumentar la información acerca del estado de la biodiversidad en la pendiente atlántica de Panamá; (iii) Aumentar la consciencia de la importancia de la conservación del Corredor Biológico Meso-americano Panameño (CBMAP); (iv) Implementar proyectos pilotos de manejo de recursos naturales en áreas prioritarias; y (v) reducir la presión en áreas protegidas y *Comarcas* indígenas dentro del CBMAP.

En las propuestas originales el proyecto apoyaba: (a) la educación y el entrenamiento de los “partes interesadas” nacionales, regionales, locales y comunitarias; (b) planeación participativa que identifique oportunidades para el uso sostenible; (c) seguridad de posesión de la tierra, incluyendo la ayuda para la demarcación y la titulación de la *Comarca teribe* indígena; (d) sub-proyectos que sean ecológicamente sostenible (agrosilvicultura, ecoturismo y pesca); (e) casos pilotos para la solución de conflictos en las zonas amortiguadoras y en las áreas protegidas dentro del territorio indígena; (f) incentivos para la conservación de la biodiversidad y (g) monitoreo conjunto.

La preparación del proyecto necesitó 19 reuniones y “consultas” separadas con los pueblos indígenas en 1997 y 1998 (Documento del Proyecto, Anexo 9), al igual que una serie de investigaciones de campo llevadas a cabo por consultores para preparar el Plan de Desarrollo para los Pueblos Indígenas (PDPI). El proyecto también se inspire en estudios realizados por consultores indígenas y ONGs. Sin embargo, a pesar de que algunos puntos claves del proyecto no se resolvieron con los pueblos indígenas, el proyecto comenzó en 1998. Algunas organizaciones indígenas, incluyendo el Congreso General Kuna y su unidad técnica IDIKY, reportaron en 2000 que ellos sentían que no habían sido involucrados apropiadamente en la toma de decisiones claves acerca del diseño del proyecto y en el presupuesto. El hecho de no haber llegado a un acuerdo antes de la aprobación del proyecto significó que los acuerdos del proyecto estuvieron detenidos por varios años.

Después de muchas reuniones, se firmaron finalmente acuerdos con las comunidades indígenas y sus organizaciones a final de 1999 y mediados del 2000: con Naso Teribe en agosto de 1999; con los Kuna de Madungandi en febrero de 2000; con Ngnobe-Buglé en junio del 2000 y con el Congreso General Kuna de Kuna Yala en octubre del 2000. La gestión tardía de estos acuerdos hicieron que se desplazara la finalización del proyecto por un año, es decir hasta mediados de 2005.

Los desacuerdos encontrados en el diseño del proyecto fueron relacionados a la propuesta inclusión de algunos componentes ligados a la minería, las reglas para el presupuesto, el diseño y la ejecución de subproyectos a nivel comunitario a través de micro planes. Finalmente se acordó que el proyecto no tocaría los asuntos territoriales, ya que los líderes indígenas pensaban que el proyecto no había sido preparado apropiadamente para tratar con ese asunto, generando por lo tanto la preocupación de que las agencias del gobierno pudieran utilizar ese elemento para fortalecer en un futuro las áreas protegidas sin tratar adecuadamente los conflictos de los derechos a la tierra. Por estas razones, la demarcación y titulación de la *Comarca* de Naso Teribe se eliminó del proyecto y fue referida al Programa Nacional de Administración de la Tierra (PNAT) del Banco Mundial.

⁴⁶ FMAM (1998c), FMAM informe de campo; IDIKY comu. pers., 2004

Después de cuatro años, el proyecto ha implementado 100 sub-proyectos a lo largo de la región del CBMAP. Hasta este momento es difícil evaluar el impacto que estos proyectos han tenido en los medios de vida de los pueblos indígenas, ya que muchos requieren inversiones a largo término en agricultura y agrosilvicultura. Los empleados del proyecto avisan que las comunidades han acogido muy bien las intervenciones. Sin embargo, en este punto la reacción inicial de los líderes indígenas es la de que el proyecto era ante todo una intervención verticalista concebida y asegurada por el gobierno. También se quejaron en algunos casos de que una pobre micro-planeación supervisada por ONGs externas generó conflictos dentro y entre comunidades. Además, los obstáculos en el diseño y manejo del presupuesto han sido un dolor de cabeza para las organizaciones indígenas envueltas en la ejecución. Al mismo tiempo existe el sentimiento de que el proyecto no ha resuelto las presiones existentes en las *Comarcas* indígenas, y de que ha sido ante todo utilizado por el gobierno como un “endulzante” para debilitar las críticas indígenas en las áreas protegidas.

Las organizaciones indígenas envueltas en el CBMAP se encuentran actualmente evaluando el impacto del proyecto y las lecciones aprendidas. Deberían haber presentado la evaluación preliminar del proyecto en el Congreso General Kuna en noviembre del 2004.

Un enfoque problemático de “medios de vida alternativos”

Las organizaciones indígenas y de la sociedad civil sugieren que todos los proyectos de conservación deberían *evitar* los impactos negativos por medio de una serie de evaluaciones previas de los impactos en los derechos, los riesgos a la pobreza e impactos culturales. Sin embargo, a nivel del proyecto, los asuntos sociales son actualmente tratados bajo un “modelo de eco desarrollo”, el cual tiene como objetivo el de reducir la “presión humana” en la biodiversidad por medio de el establecimiento de medios de vida “alternativos” (a menudo basadas en el dinero) para las comunidades indígenas y locales.

Este enfoque “alternativo” domina en los diseños de muchos de los proyectos del FMAM (Caja 6), y puede implicar la reubicación “voluntaria” de las comunidades en sitios fuera de las áreas de conservación (aunque la reubicación esté oficialmente apoyada por otra agencia como el Banco Mundial). Estos proyectos ofrecen típicamente, a cambio por la eliminación o la disminución de los derechos de acceso a los recursos, una compensación como apoyo par las actividades que “generen un ingreso” (monetario). Sin embargo, los pueblos indígenas denuncian que en la práctica la reubicación ha sido forzosa en algunos proyectos, y que el acceso y los derechos de uso no han sido entregados voluntariamente.

Un escrutinio de documentos relacionados con 12 proyectos de conservación del FMAM realizados en Africa Central (10 actualmente activos y 2 cerrados recientemente) realizado por el FPP muestra que 9 de dichos proyectos pusieron restricciones en el uso de los recursos por las comunidades indígenas y locales en el diseño y los objetivos del proyecto, mientras que tres contenían componentes de reubicación.⁴⁷

El escrutinio del primer reporte Estudio del Beneficio Local de los Proyectos de Biodiversidad del FMAM, encontró que de 72 proyectos al menos 43 (59%) utilizaron un enfoque de “medios de vida alternativos”, o incluyeron “actividades alternativas de generación de un ingreso”. Esto sugiere que probablemente las restricciones en el uso de los recursos formó parte del diseño de un número significativo de estos proyectos.

Es de notar que estos enfoques excluyentes prevalecen más en los proyectos de conservación del FMAM de las regiones africanas o asiáticas⁴⁸, aunque no necesariamente se encuentran confinados a

⁴⁷ Caruso, E (2004)

⁴⁸ Risby, L (2003) pág. 101-129

estas regiones. En una muestra de 336 proyectos medianos completos el Estudio del Programa de la Biodiversidad de 2004 encontró que 110 (33%) tenían componentes específicos en “medios de vida alternativos.”

Falta de respeto por el conocimiento tradicional

Los proyectos del FMAM que trasladan pueblos afuera de sus áreas protegidas o reemplazan las prácticas tradicionales con actividades que no se basan en la tierra, corren el riesgo de debilitar las bases prácticas y culturales del conocimiento tradicional. Igualmente, aquellos proyectos que no tienen en cuenta la tenencia de la tierra pueden ignorar la importancia de la tierra en la vida tradicional y los sistemas de conocimiento asociados con ella. El FMAM corre el riesgo de violar el artículo 10c del CDB al tratar de persuadir a los pueblos indígenas y comunidades locales para que abandonen sus formas de vida tradicionales a cambio de un trabajo pagado, sin que exista una evidencia científica que demuestre que sus formas específicas de uso tradicional no es sostenible. Este artículo del Convenio requiere que las partes-estado: “*protejan y alienten el uso consuetudinario de los recursos biológicos que esté de acuerdo con las prácticas culturales...*” Estos proyectos parecen estar en contradicción con el enfoque de conservación del ecosistema del CDB, bajo el cual los derechos de los indígenas y las comunidades locales deben ser “reconocidos y respetados.”

El tratamiento del conocimiento tradicional varía mucho dentro de los proyectos del FMAM. En algunos casos, el conocimiento es ignorado cuando se diseña el proyecto y durante la fase de ejecución. Uno de estos proyectos es el de la *Conservación de la Biodiversidad de Sundarbans* de Bangladesh, en el cual los pueblos locales se quejaron de que la sabiduría tradicional sobre el manejo de las humedales ha sido prácticamente ignorada. La oposición local consiguió finalmente que organismo de ejecución (Banco Asiático de Desarrollo – BASD) suspendiera el proyecto a mitad de la implementación, hasta que se revisen los asuntos sociales, culturales y de formas de vida (Caja 10). Al revisar 12 becas del FMAM para proyectos de conservación de la diversidad biológica en Africa central, se encontró que solamente dos contenían componentes específicos de conocimiento tradicional (CT).⁴⁹

En algunos proyectos más recientes, el CT es tenido en cuenta en los objetivos y diseño del proyecto, pero no es claro como las agencias ejecutoras aplican el principio de consentimiento previo, libre e informado en actividades que pueden involucrar el uso del conocimiento tradicional. Algunas agencias como el PNUD están recopilando recomendaciones para su personal para que puedan tratar con este asunto adecuadamente (sección 6.4).

Es de interés que el conocimiento tradicional, así como otros derechos, puede ser identificado en la preparación y objetivos del proyecto, pero perdido durante las fase de ejecución. Un ejemplo es el proyecto COINBIO en Méjico, el cual se basa en tradiciones locales (Caja 8). Bajo este proyecto, las comunidades recibieron apoyo para el ordenamiento territorial y la regulación de las tierras, pero se quejaron de que los consultores contratados por el proyecto no tomaron en cuenta el conocimiento tradicional en la realización de inspecciones y demarcaciones territoriales.⁵⁰

Impactos en la pobreza y problemas que se presentan al compartir los beneficios

No existe mucha información acerca de los impactos en la pobreza ocasionados por los proyectos de conservación de la biodiversidad del FMAM. Sin embargo, comunidades que se han visto afectadas por los proyectos denuncian que las opciones de medios de vida “alternativos” son injustas e imperfectas, y que la deficiente rehabilitación realizada después de la reubicación no los compensa por la pérdida de sus derechos consuetudinarios a los recursos y a los beneficios de subsistencia (ej.

⁴⁹ Caruso, E (2004)

⁵⁰ Melo, F. comun. Pers. Noviembre, 2004

Cajas 2 y 3). Las comunidades sostienen que el enfoque de “medios de vida alternativos” viola sus derechos de poseer, ocupar y usar sus tierras ancestrales. Además, dicen que dicho enfoque esta basado en suposiciones falsas que no están apoyadas por datos científicos, ya que no se han realizado previos estudios de base acerca del uso de los recursos locales.

Los estudios de base incluidos en esta revisión indican que los proyectos de las áreas protegidas y los proyectos que aplican el enfoque de “medios de vida alternativos” resultan en el empobrecimiento de las familias indígenas y de las comunidades. Por ejemplo, en el proyecto de Ecodesarrollo de la India los hogares pobres en las comunidades contiguas a los Parques Nacionales de Gir y Pench reclaman que las intervenciones los han embobrecido más (Caja 2).

En este último caso, las comunidades se ven obligadas cada vez más a comprar forraje, madera y querosene con dinero, o a intercambiarlos por trabajo. Al mismo tiempo, los beneficios materiales que el proyecto provee han sido limitados y de mala calidad. En algunas aldeas, entre el 50 y el 100% de las plantas de biogas construidas bajo el proyecto no funcionaron después de su instalación. Además, esta y otra de la micro intervenciones no fueron deseadas, ni solicitadas además de ser insostenibles, ni no compensaron en ninguna forma por la pérdida de los derechos a los recursos tradicionales.⁵¹

Otra crítica frecuente de las comunidades afectadas o envueltas en los proyectos de conservación del FMAM es que los desembolsos para el desarrollo comunitario llegan atrasados, incompletos o muy tarde en el ciclo del proyecto, haciendo que las agencias del proyecto apuren el proceso de ejecución al final, resultando muchas veces en intervenciones de mala calidad y no deseadas. En algunos casos, los desembolsos para los asuntos conexiónados a los medios de vida forman una parte minúscula del presupuesto total del proyecto.

En el proyecto del Camerún de *Manejo y Conservación de la Biodiversidad* solo el 3% (\$162,000) del total de \$6 millones de la beca del FMAM fue asignado a “financiar actividades sociales y económicas pequeñas en las zonas rodeando las áreas protegidas”, durante el período de la beca (1995-2000).⁵² Los proyectos grandes del FMAM han encontrado difícil asegurar que los beneficios lleguen a las comunidades, a pesar de que la ayuda para la conservación tenga las metas de medios de vida como componente.⁵³

Las comunidades indígenas se quejan de que los criterios para evaluar los fondos de los proyectos del FMAM destinados a beneficios de medios de vida son frecuentemente torpes en el mejor de los casos, y estrechos, injustos e insensibles en el peor. De nuevo, el proyecto PIMA es un buen ejemplo. Las autoridades del proyecto se rehusan a financiar cursos en manejo financiero y auditoria, mientras que hay fondos para la capacitación de estudiantes indígenas en actividades de conservación. Esta negativa existe a pesar de que bajo los arreglos legales para el manejo de las reservas comunales incluidos en el proyecto, los pueblos indígenas deben administrar los recursos financieros para la gestión de su área protegida.⁵⁴

En otros casos, los pueblos indígenas señalan que mientras que los “micro proyectos” aplicados en los proyectos del FMAM pueden beneficiar familias individuales o secciones de la comunidad, las reglas de los presupuestos que ponen límites irreales a la cantidad de fondos disponibles para cada micro proyecto obstaculizan inversiones que podrían beneficiar a la comunidad y tener un impacto duradero en la seguridad y bienestar colectivo (Caja 4).

⁵¹ Samata (2004)

⁵² Banco Mundial (1995) pág. 22

⁵³ Ver, por ejemplo, Young, Z, Makoni, G y Boehmer-Christiansen, S (2001)

⁵⁴ Gutiérrez (2004), págs 17-18

Caja 5: Proyecto de Manejo y Conservación de la Biodiversidad (Reserva Campo Ma'an, Camerún)

La reserva de Campo Maan fue creada en 1932 y por decreto gubernamental creció por 990 Km² en 1980. En 1995 el proyecto de Manejo y Conservación de la Biodiversidad (MCB) de \$12.4 millones se inició con fondos del FMAM (48%), y con contribuciones provenientes del gobierno de Camerún, Países Bajos, Alemania, Francia, Reino Unido, y la Unión Europea.⁵⁵ Ese mismo año, se instituyeron controles legales más estrictos para el acceso y el uso de las áreas protegidas en Camerún por medio del Decreto de Vida Salvaje declarado por el gobierno. La promulgación de dichos controles era una de las condiciones de la beca de 1995 del FMAM al Camerún. El proyecto de MCB tenía como objetivo el consolidar y actualizar el manejo de las áreas protegidas en el país. Esto incluía la definición de zonas de conservación y de los límites externos de los seis Sitios Prioritarios del Proyecto. Campo Maan era uno de los Sitios Prioritarios. Otra condición de la beca del FMAM era la de asegurar que no se establecerían asentamientos permanentes privados dentro del área del corredor o dentro de la zona de conservación de la Reserva de Campo Ma'an.

Durante los próximos cuatro años el proyecto del Campo-FMAM-MCB invirtió en vigilancia y control de la cacería, inspecciones biológicas, encuestas socioeconómicas, e investigaciones ecológicas en y alrededor de lo que se convertiría en el Parque Nacional de Campo Ma'an (PNCM) con una superficie de 250.000 hectáreas. Eventualmente, esta inversión generó el desarrollo de una serie de planes el uso de la tierra para el área del proyecto de Campo Maan. Este período coincidió igualmente con el desarrollo de los planes de construcción para el oleoducto de Chad-Camerún, el cual estaba parcialmente financiado por la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial. El acuerdo de préstamo entre la CFI y el gobierno de Camerún para el proyecto del oleoducto estipulaba que el proyecto estableciera la nueva demarcación del PNCM, la cual fue debidamente llevada a cabo por el gobierno. En el 2000 se dijo que el PNCM era la compensación ambiental que mitigaba los impactos medioambientales ocasionados por el oleoducto Chad-Camerún, permitiendo de esta manera que el proyecto del oleoducto cumpliera con los requerimientos de las políticas de Habitats Naturales del Banco Mundial. El PNCM está actualmente manejado por la WWF, con un financiamiento parcial de la Fundación para el Desarrollo y el Medio ambiente de Camerún (FEDEC), utilizando las ganancias provenientes de una donación de la compañía petrolera. La FEDEC está obligada también a financiar el desarrollo y la implementación de un Plan de los Pueblos Indígenas (PPI), el cual está dirigido a los Bakola y Bagyéli afectados por el proyecto del oleoducto.

Muchas de las tierras tradicionales de cacería y recolección de la comunidad indígena Bagyéli fueron superpuestas por la zona del proyecto Campo-MCB, incluyendo áreas extensivas ya con una superposición del Parque Nacional Campo Ma'an. Los Bagyéli nunca fueron consultados adecuadamente acerca de la creación del parque, ni acerca del PPI del proyecto del oleoducto, ni del nuevo plan de gestión para el área protegida, lo que fue validado en el 2004 por el MINEF, la agencia oficial del gobierno responsable por el PNCM y la tala de madera en la unidad de aprovechamiento del Campo Ma'an.⁵⁶ Los comentarios de un Bagyéli de campo Maan tipifica lo que pasó: "Cuando estaban haciendo el parque nadie vino a preguntarnos a nosotros, los Bagyéli. Tal vez fueron a hablar con los Bantu, pero yo no se nada de eso. Ellos no nos conocen. Solamente escuchamos a la gente hablar del Banco Mundial, del Banco Mundial; qué es el Banco Mundial?"⁵⁷

Antes de la llegada del Proyecto MCB los medios de vida de las comunidades Bagyéli se vió afectada por la tala de madera. La presión ejercida en sus comunidades se intensificó cuando las actividades del proyecto Campo-MCB se llevaron a cabo entre los años de 1995-1999. Por ejemplo, uno de los asentamientos Bagyéli fue incendiado por los guardianes del bosque, y todas sus bienes fueron destruidas.

⁵⁵ FMAM (1995)

⁵⁶ Owono, J C (2003). Ver también Proyecto Promo Bagyéli (Enero 2004) *Cartographie participative dans la partie nord de parc national de Campo Maan*. Centro para el Desarrollo y el Medio ambiente, y Proyecto de Forest Peoples Programme, Yaounde y Moreton-in-Marsh

⁵⁷ Nelson, J y Morgan, S (2003)

Los mapas recientes del uso de la tierra preparados por las comunidades Bagyéli con la ayuda de ONGs locales e internacionales (incluyendo el FPP) muestran que más del 80% de las actividades de cacería y recolección son llevadas a cabo dentro de los nuevos límites del parque. Ahora sus actividades de caza y recolección dentro de la zona del proyecto Campo-MCB están siendo identificadas por el plan de gestión del 2004 del PNCM. Por lo tanto, hay un alto riesgo de que la presión en los medios de subsistencia tradicionales de las comunidades Bagyéli puede aumentar, ya que la fuerza de eco-guardianes es más grande y más equipada. El PNCM va a recibir más fondos como parte del crédito de ajuste del Banco Mundial-FMAM para el sector forestal y medioambiental durante los años 2004 a 2009.

Caja 6: Enfoque en “medios de vida alternativos”⁵⁸

Los “medios de vida alternativos” son una parte clave de tratar con asuntos socioeconómicos, repartición de beneficios y compensación dentro de los programas operacionales de biodiversidad del FMAM, y por consecuencia en un número considerable de sus proyectos de áreas protegidas y del uso sostenible (ver parte II).

Próposito y razones:

El término “medios de vida alternativos” es utilizado por el FMAM y sus organismos de ejecución para describir intervenciones que tienen como fin el reemplazar prácticas de subsistencia basadas en la tierra y en los recursos biológicos por actividades económicas que no dependen del uso, transformación y consumo de los recursos naturales. Este enfoque por lo tanto implica *el cambio* en la forma de vida de estos pueblos, haciéndolos *menos dependientes* de los recursos dentro de las áreas protegidas y las zonas amortiguadoras. Estos cambios supuestamente deben disminuir la “presión” impuesta en el medio ambiente, la cual ha sido identificada por los planeadores del proyecto como un riesgo para la conservación de la biodiversidad. Se considera necesario el brindar formas alternativas de subsistencia y de entradas económicas para poder *aliviar* los “costos” sociales de áreas protegidas excluyentes, que implican reubicación de los pueblos por fuera de los parques y/o restricciones “voluntarias” de los usos consuetudinarios de los recursos.

Ejemplos:

Algunos ejemplos de medios de vida alternativos dentro de los proyectos del FMAM es el apoyo para la compra de la tierra y actividades agrícolas que se les dió a los Batwa expulsados de los Parques Nacionales de Bwindi y Mgahinga, para que se convirtieran en agricultores por fuera de las áreas protegidas (ver Caja 9). Bajo el proyecto de Ecodesarrollo en la India, los pueblos de los bosques recibieron plantas biogas y estufas de presión como compensación por la pérdida de acceso a las áreas de los bosques para recoger leña (ver Caja 2). En muchos casos, los proyectos del FMAM incluyen actividades de ecoturismo que se supone generarán una entrada económica y empleo para la gente local, todo esto a cambio de restricciones en las actividades previas de sustento que dependían de la extracción de recursos dentro de las áreas protegidas.

Críticas de este enfoque:

Las comunidades indígenas insisten que en vez de intervenciones basadas en el dinero, lo que necesitan es la seguridad de que van a tener acceso a los recursos consuetudinarios de subsistencia y culturales, al igual que un apoyo para sus propias innovaciones en sus medios de vida. Además, sostienen que la dependencia en la tierra y su biodiversidad no es solamente económica, sino también espiritual, cultural y social. La integridad cultural se debilita al negar esta dependencia, implicando una pérdida del conocimiento tradicional y mina la seguridad de sus medios de vida. Todos estos impactos violan los compromisos intergubernamentales existentes en el CDB (artículos 8j y 10c). De nuevo, estas intervenciones no entienden la complejidad de las interacciones existentes entre la sociedad y su ecosistema, y el papel importante que juega dentro de las estrategias de sustento sostenibles y la conservación de la biodiversidad. Asimismo, las intervenciones de medios de vida alternativos son criticadas ya que se consideran **insostenibles** económica y socialmente. Esto se debe a que son técnicamente imperfectas, o nunca han sido solicitadas o apoyadas por los “beneficiarios”. Muchos han criticado el enfoque por ser un “endulzante” para convencer a las comunidades de que acepten las agendas externas del gobierno y los conservacionistas.

En los peores casos, estas intervenciones dejan a los pueblos en peores circunstancias, ya que pierden beneficios de subsistencia que no son monetarios y se ven forzados a comprar recursos y pagar por ayuda técnica, crédito y tecnología que les permitan mantener su nueva forma de vida. Se cuestionan también las bases científicas existentes para una forma de vida alternativa: en dónde está la ciencia que muestre que el uso de un cierto recurso daña la conservación de la biodiversidad? En muchos casos se introducen las restricciones en el uso de los recursos y las nuevas formas de vida antes de establecer las amenazas

⁵⁸ Van Helden, F (2001); Anderson, T (2004); Cambell, J (2004); Dublin et al (2004) pág. 62-63, 66; Risby, L (2003) pág. 101-129; Wells and McShane (2004)

genuinas para la diversidad biológica. Los pueblos indígenas y las comunidades locales son culpados frecuentemente de la degradación medioambiental, mientras los intereses industriales y comerciales

externos no son tenidos en cuenta por los responsables para la gestión de áreas protegidas (p.e., Ecodesarrollo-India: Sundabarns BCP, etc.). En general, un número creciente de comentaristas declaran que es muy difícil convertir recolectores/cazadores en agricultores o cultivadores itinerantes en reparadores de bicicletas – además de ser éticamente y legalmente muy cuestionable.

Los críticos del concepto mantienen que lo que hay que hacer es tener estudios de línea base culturalmente apropiados acerca del uso de los recursos antes de proponer cualquier modificación a las formas de vida locales. Las intervenciones deben apoyar las prioridades de conservación local (no impuestas externamente). Deben trabajar con la dependencia de los pueblos y las comunidades de la tierra y la biodiversidad. Deben fortalecer (no reemplazar) sus formas de vida tradicionales y generar entradas basadas en habilidades locales, y los recursos y conocimiento cultural.

2.2 Proyectos de tamaño mediano

En esta revisión no se identificó ninguna evaluación independiente indígena, de una ONG o de la comunidad de los proyectos medianos del FMAM. El sitio internet del FMAM provee algunos documentos para estos proyectos, aunque una documentación útil con los antecedentes no es frecuentemente hallada en línea.⁵⁹ No obstante, averiguaciones generales acerca de estos proyectos recogieron observaciones básicas y críticas por parte de las organizaciones indígenas, las comunidades y las ONGs locales contactadas como parte de esta revisión.

Una de las críticas mayores de estos proyectos es que los fondos del FMAM existentes para estos proyectos son generalmente capturados por grandes ONG de conservación internacionales, mientras que los indígenas y las ONG pequeñas encuentran muy difícil tener acceso a una de estas becas relativamente grandes. Como explica Vicky Corpuz de la Fundación Tebtebba de las Filipinas:

El problema es que las grandes ONG conservacionistas y los consultores toman la tajada más grande de la torta del FMAM, mientras que los indígenas y las organizaciones comunitarias solamente obtienen las migajas. Estas grandes ONGs se preocupan por establecer áreas protegidas. Le prestan un servicio a los pueblos indígenas, pero no se interesan por sus preocupaciones. Están más cerca de los gobiernos y de las grandes corporaciones que tienen una visión muy diferente de la conservación. Sus proyectos continúan beneficiando primariamente a los empleados, consultores, gobiernos y grandes negocios.

Las ONGs de apoyo tienen enfoques similares, tal y como lo señala uno de los activistas familiarizado con el PNG:

Las becas de los proyectos grandes y medianos del FMAM son manejadas de manera incompetente, y las ONG locales que quieren hacer un trabajo de conservación mayor son ignoradas y además molestadas...no se han dado becas de escala mediana para ONGs locales del PNG.⁶⁰

Un representante comunitario de Indonesia comenta:

⁵⁹ El FMAM hizo su propia revisión de sus proyectos medianos en 2001, pero el reporte no estaba todavía disponible en la red.

⁶⁰ Brunton, B comunicación personal, octubre 2004

El problema es que los fondos rara vez llegan a las comunidades que los necesitan porque el FMAM y otras agencias sufren del demoníaco círculo de la burocracia. Los proyectos medianos son demasiado complicados para presentarlos. La mayoría de los fondos y beneficios van a las ONGs intermediarias nacionales e internacionales, a pesar de que las propuestas de las comunidades sean aprobadas.⁶¹

Las críticas de que las becas medianas de conservación del FMAM manejadas por ONGs internacionales de conservación puede quitarle valor a las iniciativas locales están comprobadas por el caso del *Proyecto de conservación y desarrollo participativo sostenible con comunidades indígenas de Vilcabamba* en la región Selva Central de Perú. En este caso, las organizaciones indígenas denunciaron que muchos años de trabajo con la comunidades en asuntos fundamentales como derecho a las tierras, ordenamiento territorial, planeación del uso de la tierra y conservación, fueron debilitados cuando comenzó el proyecto del FMAM ejecutado por Conservación Internacional (CI).

Las organizaciones indígenas se quejaron de que los talleres claves en áreas protegidas organizados por CI se llevaron a cabo sin que las organizaciones representativas estuvieran presentes y sin tener en cuenta decisiones previas de la comunidad ni acuerdos existentes.⁶²

A comienzos de 2005, los líderes indígenas reportaron que como respuesta a las quejas, los directores del proyecto del FMAM y de CI prometieron una coordinación más efectiva con las organizaciones indígenas representativas. Sin embargo, hasta ahora poco ha cambiado en el proyecto de Vilcabamba.

En otros casos, hay señales de que las becas medianas del FMAM poseen el potencial para trabajar en estrategias de conservación de base y en prioridades locales, en donde las organizaciones indígenas puedan recibir fondos directamente y asegurar el poder de tomar decisiones a través de acuerdos con los organismos de ejecución y las agencias ejecutoras. Uno de estos casos es el proyecto de *Conservación y uso sostenible de la biodiversidad en tierras indígenas Amarakaeri* en Madre de Dios (Perú), apoyado por una beca del FMAM de \$960000, active desde septiembre 2003.⁶³ Este proyecto fue concebido, propuesto y completamente diseñado por comunidades indígenas que rodean la Reserva Comunal. En consecuencia, este proyecto posee componentes que apuntan directamente a prioridades indígenas para desarrollar medios de vida basados en su conocimiento tradicional y uso sostenible de los recursos.

Bajo el acuerdo del proyecto Reserva Comunal de Amarakaeri, la organización indígena regional FENAMAD se identifica como la autoridad máxima y cuerpo representativo de toma de decisiones para la ejecución del proyecto y su administración. En 2004, este proyecto pionero tuvo que hacer avances mientras se presentaban desacuerdos entre la FENAMAD y la oficina PNUD de Perú en relación con el presupuesto del proyecto y quien lo va a manejar. Si estas diferencias pueden ser resueltas, las comunidades indígenas involucradas consideran que el proyecto tiene el potencial de convertirse en un modelo de los proyectos medianos del FMAM genuinamente manejado y controlado por pueblos indígenas (aunque también hay lecciones que aprender de este caso en la sección 7).

⁶¹ FPP (2004)

⁶² ARPI (2002)

⁶³ UNDP (2003b)

Caja 7: Participación Indígena en el Manejo de Áreas Naturales Protegidas de la Amazonía Peruana – PIMA (Perú)⁶⁴

Este proyecto (2001-2006) tiene como objetivo aumentar la conservación sostenible de la biodiversidad en la Amazonía peruana, apoyando la participación de los pueblos indígenas en el manejo de las áreas protegidas. Los donantes del proyecto incluyen el FMAM (US \$10 millones de beca) y un préstamo del BIRF (US \$5 millones) con un fondo de contrapartida de US \$4.15 millones provenientes del gobierno peruano y comunidades locales. El proyecto está dirigido a cinco áreas protegidas incluyendo tres *Zonas reservadas* (ZR) en espera de una definición legal (**Alto Purus** – Madre de Dios, **Santiago Comaina** – Loreto occidental y **Güeppy** Loreto norte), una reserva nacional (**Pacaya Samiria** – límite de Loreto-Ucayali) y una reserva comunal (**El Sira**). El proyecto afecta un área total de más de siete millones de hectáreas y por lo menos 90,000 personas pertenecientes a 16 grupos etno-lingüísticos repartidos entre más de 300 comunidades separadas. Los objetivos específicos del proyecto son los de establecer legalmente áreas protegidas en Santiago Comaina, Gueppy y el Alto Purus, así como establecer instituciones para el co-manejo del proyecto del FMAM y las cinco áreas protegidas, incluyendo el establecimiento de: a) 5 Comités de Gestión de las áreas protegidas (CGs) involucrando al gobierno y a la sociedad civil; b) 5 Comités de Coordinación Zonales (CCZs) involucrando Comunidades Nativas, organizaciones indígenas y personal del IRENA; c) 1 Consejo Directivo Nacional del proyecto (CDN) – con miembros representativos de las organizaciones indígenas y la sociedad civil; d) 1 Unidad Técnica Central (UTC) y 5 Unidades Técnicas Zonales (UTZs); e) Sistemas de apoyo comunitario a vigilancia ambiental, incluyendo colaboración entre comunidades indígenas, pueblos locales, los responsables para la gestión de áreas protegidas y oficiales del IRENA (autoridad gubernamental para área protegidas). El proyecto además aspira a apoyar: (i) planeamiento medioambiental participativo e intercultural; (ii) capacitación indígena; (iii) desarrollo de modelos y marcos para el diseño del manejo participativo de las áreas protegidas. Las actividades bajo el objetivo incluyen la recopilación de 5 “planes maestros”, planes de manejo y de zonificación basados en el planeamiento “participatorio, descentralizado, consenso, e intercultural” que incorpora la “cosmovisión indígena”.

El proyecto del PIMA ha progresado lentamente en la ejecución, y ha generado críticas múltiples y severas de las comunidades indígenas afectadas y sus organizaciones representativas desde su activación en el año 2001 y hasta hoy. A pesar de que el Presidente de la organización de los pueblos indígenas AIDSESP forma parte del cuerpo gobernante del proyecto, los líderes indígenas se quejan de que sus prioridades son dejadas de lado por los otros miembros no indígenas que forman la mayoría del Consejo Directivo Nacional. Las organizaciones indígenas denuncian que no fueron seriamente consultadas durante la fase de diseño del proyecto. También resaltan que las evaluaciones sociales iniciales ignoraron reclamos de tierras existentes en Güeppy, y no trataron apropiadamente el hecho de que la ZR de Santiago Comaina está superpuesta en docenas de comunidades Awajun, Wampis y Shapra. Las comunidades afectadas reportan que son pocos los beneficios que han recibido bajo el proyecto, y que los criterios de elegibilidad para recibir los beneficios del proyecto fallan de raíz. En la Reserva Comunal El Sira, el organismo indígena contratado para administrar conjuntamente las áreas protegidas se queja de que las autoridades del PIMA rechazaron la financiación de actividades básicas requeridas para permitir un gobierno indígena en la Reserva. El escrutinio de los reportes del proyecto confirma que los desembolsos para los componentes indígenas han sido mínimos, mientras que los fondos para las consultorías y las oficinas en Lima han sido gastados al final de cada año.

El apoyo del PIMA para el establecimiento de las áreas protegidas bajo el proyecto está volviendo muy controversial. Las comunidades han denunciado al IRENA y a las ONGs ejecutoras por llevar a cabo talleres defectuosos para la categorización de las tres zonas reservadas. Ellas sostienen que las reuniones han fallado y que han ignorado las propuestas indígenas para la categorización y el manejo de las tres reservas. Además, sostienen que dichas reuniones han tenido muchas imperfecciones, y que no han tomado en cuenta las propuestas indígenas para el manejo de las reservas. Los líderes indígenas declaran por lo tanto que el proyecto viola el Convenio 169 de la OIT, la legislación nacional sobre áreas protegidas

⁶⁴ Banco Mundial (2001), INRENA (2003 a,b); Gutiérrez (2004); AIDSESP (2004c); SERVINDI(2004). See also <http://argentina.indymedia.org/news/2005/02/266019.php>

y el acuerdo del proyecto, ya que todos ellos requieren que el gobierno peruano asegure la participación de los pueblos indígenas en la categorización de las tres zonas reservadas, y que los reclamos de las tierras indígenas y su titulación sean respetados durante el proceso de definición de las áreas protegidas. Sin embargo, los representantes indígenas sostienen que las comunidades no han sido consultadas apropiadamente, y que no se ha hecho un esfuerzo adecuado con los reclamos de tierras existentes, aunque la acción legal para la definición de los límites de las áreas protegidas ha ido avanzando.

A pesar de las quejas repetidas, a principios de 2005 muchos de los problemas con el proyecto no han sido resueltos, y muchas de ellas han sido injustamente negadas por el director del proyecto en Lima. Es así como las OPI amenaza con retirarse del proyecto, y se opone a la creación bajo el PIMA de las áreas protegidas que violan sus derechos. Ellos han solicitado una suspensión inmediata de la categorización de las reservas de Santiago Comaina, Güeppy y Alto Purus hasta que exista un proceso transparente y legal que asegure el cumplimiento con Convenio 169 y las leyes nacionales relacionadas. De igual manera, las organizaciones indígenas están considerando la posibilidad de presentar unas quejas formales ante el Panel de Inspección del Banco Mundial, el Consejo del FMAM y otras entidades internacionales.

Caja 8: Méjico: Proyecto de Conservación de la Biodiversidad por Comunidades e Indígenas (COINBIO) [2001-2007]⁶⁵

El proyecto COINBIO tiene como objetivo el conservar las áreas de alta biodiversidad por medio del fortalecimiento y la promoción las iniciativas de conservación de la comunidad en su tierras comunales en las zonas de prioridad ecológica del estado de Oaxaca, Michoacan y Guerrero en Méjico. El proyecto fue concebido originalmente por organizaciones indígenas en Oaxaca, pero su enfoque y presupuesto fue expandido con el fin de cubrir otras regions como respuesta a la solicitud de ONGs del gobierno y de conservación. El proyecto trata de ser enfocado hacia los valores culturales y las prácticas tradicionales de manejo en las comunidades indígenas. El proyecto de US \$18.7 millones comenzó en el 2001. Está parcialmente financiado por una beca del FMAM de US \$7.5 millones y por US \$2.8 millones del Banco Mundial. A pesar de que COINBO es un proyecto definido, la beca del FMAM es considerada formalmente como un fondo incremental para un proyecto separado del Banco Mundial conocido como el Proyecto para la Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales en México (PROCYMAF). El proyecto COINBIO comprende 1,300 comunidades, y se espera que 300 comunidades o *ejidos* sean seleccionadas para una planeación del uso de la tierra, así como para capacitación en conservación, e inversiones en las áreas conservadas por comunidades.

El proyecto cuenta con cuatro componentes relacionados con a) capacitación local, b) sub-proyectos comunitarios de conservación y de uso sostenible, c) evaluación y monitoreo biológico, d) coordinación nacional. El primer componente apoya el establecimiento de un Comité Nacional y tres Comités Estatales y unidades de coordinación que actúan en la toma de decisiones y en la supervisión del proyecto. Cada Comité Estatal tiene 6 miembros, que incluyen tres representantes de las comunidades y *ejidos*, uno de la agencia nacional del medio ambiente, uno del gobierno local y uno de una ONG o de una institución académica. El presupuesto y el plan de operación anual del proyecto son preparados por cada unidad de coordinación de cada Estado, y a su vez aprobados por el Comité Estatal pertinente. Cada plan operacional es entonces integrado dentro de un Plan de Operaciones Anuales del proyecto (POA) aprobado por el Comité Nacional.

COINBO tiene el objetivo de facilitar becas a las comunidades por medio del segundo componente. La elegibilidad de una comunidad para su financiación se basa en una evaluación social llevada a cabo para el proyecto, la cual clasificó las comunidades de acuerdo a su capacidad financiera y de organización. Existen fondos de sub-proyectos para talleres, planeación del uso de la tierra, mapeo, demarcación de las áreas comunales de protección a la vida silvestre, preparación de estatutos comunitarios y de ordenanza, capacitación, fortalecimiento de las redes comunitarias, estudios de certificación forestal, estudios de mercadeo, ecoturismo, plantas de embolletamiento de agua, recolección de resinas, cultivo de champiñones, secuestro de carbono, torres para guardianes, cercas, control de incendios, y el establecimiento de fondos comunitarios para la conservación. Los Comités Estatales definen los criterios de selección para las propuestas de los sub-proyectos sometidas por las comunidades y *ejidos*. Los mismos dirigen las propuestas de la comunidad (relacionadas con las áreas forestales de pino y roble) hacia el PROCYMAF para obtener financiación, mientras que los recursos del FMAM deben ser utilizados para financiar las propuestas en todos los otros tipos de bosque (PAD, página 9). Los Comités Estatales deben resolver también los conflictos que se presenten en la ejecución del proyecto.

En enero de 2004, el Comité Estatal de Oaxaca para el proyecto COINBIO presentó una queja formal al Panel de Inspección del Banco Mundial alegando que el proyecto violó la Política del Banco sobre Pueblos Indígenas (DO4.20) y su Política de Supervisión del Proyecto (PO/PB 13.05), así como el Acuerdo de beca para el fondo fiduciario del proyecto. Los Solicitantes mantienen que los empleados del Banco han jugado un papel en la remoción de representantes indígenas de los Comité Estatales, y que han estado desarrollando planes para cambiar la estructura del proyecto y su gobierno sin consulta previa con los Comités Estatales. En respuesta a la solicitud, los miembros del Panel de Inspección viajaron a Méjico en marzo de 2004. El Panel encontró que las comunidades participantes apreciaban el potencial del proyecto de COINBIO para respetar los derechos a la tierra, tratar con las prioridades locales y valorar el

⁶⁵ GEF (2000e), Panel de Inspección (2004a,b). Melo, F comunicación personal , noviembre 2004

conocimiento tradicional. Sin embargo, el Panel también encontró que la confianza entre las autoridades del proyecto y las comunidades se ha debilitado debido a la controversia existente acerca de quien debe gobernar. Además existe la preocupación de que los beneficios que originalmente estaban destinados a las comunidades caigan en manos externas. Inicialmente el Panel notó que la supervisión realizada por el Banco era deficiente en algunos aspectos, y anota que una evaluación del proyecto realizada en 2003 muestra que la terminación de los contratos de los miembros indígenas del Comité fue “ejecutada y explicada pobremente”. A finales de 2004, los problemas relativos al gobierno del proyecto han sido resueltos, y las ONG de apoyo familiarizadas con el proyecto reportan que algunas comunidades han recibido beneficios y han dado la bienvenida al componente de regulación de tierras. Sin embargo, las comunidades indígenas está decepcionadas ya que los consultores que hacían la demarcación territorial no tuvieron en cuenta de una manera apropiada el conocimiento tradicional y no entendieron los regímenes consuetudinarios de tenencia de la tierra y del uso de los recursos naturales. Además, los resultados de los estudios territoriales no están disponibles para las comunidades participantes, dándoles el sentimiento de que no han sido involucradas adecuadamente en la ejecución del componente de los derechos a la tierra en el proyecto.

Caja 9: Conservación de los Parques Nacionales de Bwindi y Mgahinga, Uganda⁶⁶

En mayo de 1991, el Banco mundial asignó la suma de US \$4.89 millones bajo el FMAM para los bosques de Bwindi y Mgahinga en el sur oeste de Uganda, con el fin de establecer un fondo fiduciario para pagar por la gestión de recursos y la conservación de la biodiversidad en los dos parques. La beca está legalmente despositada en el Fondo del bosque impenetrable de Bwindi y Mgahinga, el cual comenzó a operar en Julio de 1995. Las entradas provenientes del Fondo han sido suplementadas con aportes del USAID (1995-1998) y el gobierno de los Países Bajos (1998-2003). El objetivo general es el de proteger el bosque de los parques. El Consejo Directivo del Fondo tiene el objetivo de representar a las comunidades locales, las ONG y el gobierno, y tiene como tarea asignar los ingresos para el manejo del parque (20%), la investigación (20%), y el desarrollo comunitario (60%).

Los dos parques de bosque húmedo tropical cubren una superficie de 355 km², y son islas dentro de un área densamente cultivada. La jurisdicción del fondo cubre los parques mismos y las áreas rodeándolos que incluyen aproximadamente unas 250 000 personas. Estas son básicamente comunidades agrícolas, y alrededor de 2551 Batwa. Los Batwa eran cazadores-recolectores “Pigmeos” a los cuales se les ha negado “oficialmente” el acceso a los recursos del bosque desde de la creación de las reservas por la administración británica colonial en los años 30. Esto probablemente protegió a los bosques contra una completa destrucción por parte de los cultivadores. En la práctica, los Batwa siguieron considerando el bosque como suyo y lo utilizaron para sus medios de vida.

Sin embargo, el establecimiento de los Parques Nacionales en 1991 resultó en la expulsión de los pueblos Batwa de sus territorios. Los fondos internacionales (incluyendo los provenientes del FMAM) han contribuido al fortalecimiento de las autoridades del parque para que lleven a cabo la expulsión de los Batwa, destruyendo su economía y dejándolos extremadamente empobrecidos. Hoy en día, los pueblos Batwa aseguran que ellos no entran en el bosque, por miedo a las autoridades. Estas últimas admiten que “no se buscó una compensación que estuviera de acuerdo con las prioridades y la visión de los Batwa,” y la expulsión los dejó como mendigos y trabajadores sin tierra, dependientes de pagos para comida provenientes de sus vecinos más poderosos. De esta manera, los Batwa se dirigen al fondo para que les den tierras y una compensación adicional por la pérdida de sus territorios y medio de vida tradicional.

Muchos años después, y como parte del un enfoque en “proceso” de la ejecución, el Banco Mundial y los responsables para la gestión del proyecto comisionaron un estudio socio-económico como primer paso para ejecutar un Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PDPI). El informe de 1996, basado en trabajo de campo con los Batwa, señaló que sin una distribución de tierras adecuada, acceso al bosque, capacitación y compensación, el trabajo del Fondo serviría únicamente para asegurar la desaparición de los Batwa de los bosques. También crearía proyectos comunitarios de los cuales los Batwa estarían excluidos por la discriminación de los vecinos. En consecuencia, el Fondo desarrolló un PDPI enfocado en la adquisición de tierras para las familias Batwa, y apoyando los proyectos educativos. El acceso a los bosques por parte de los Batwa era supuestamente un problema tratado por CARE.

Los Batwa abrazaron las recomendaciones del estudio de línea base. Sin embargo encontraron obstáculos institucionales para la ejecución del componente batwa. Después de algunos años más, se nombró finalmente un oficial Batwa, lo cual facilitó la compra de 28.2 ha de tierra para 38 hogares Batwa en diciembre de 1999 (alrededor de 10% del área buscada). El componente de la tierra se estancó por dos años más, y la información disponible sugería que la plata del Fondo destinada a este componente solo se daría si había un exceso de dinero disponible.

⁶⁶ Kenrick (2000); Jackson (2004)

A mediados de 2002, y después de mucha presión de los Batwa y sus aliados, el esquema de reubicación y compra de la tierra financiado por el Fondo Mgahinga y Bwindi de Conservación de los Bosques Impenetrables (FMBCBI) brindó un promedio de 0.5 ha por hogar para menos de la mitad de los 400 hogares Batwa que no tienen tierra.⁶⁷ Los Batwa señalan que mucha de esta tierra es de poca calidad agrícola. En lo referente al Fondo, se observa que en los últimos años ha sufrido una baja en los fondos como resultado de un bajo rendimiento en las inversiones del desembolso original. Igualmente, los precios en las tierras donde viven los Batwa han aumentado, en parte por la demanda generada por las compras realizadas por el Fondo. En consecuencia, se dificulta más para el Fondo la adquisición de bloques de tierra para los Batwa, y existe una gran incertidumbre en lo referente a la obtención de fondos para ampliar el programa de adquisición de tierras para los Batwa.⁶⁸

Actualmente, ONGs e individuos particulares están ayudando a los Batwa a adquirir tierras, y el nuevo plan de administración del parque tiene una meta de mejorar el proceso de adquisición de tierras.

Todavía no se ha considerado el tomar medidas adicionales para restaurar los derechos de los Batwa y el acceso a los recursos forestales ancestrales dentro de los parques.

⁶⁷ Mgahinga and Bwindi Impenetrable Forest Conservation Trust (Fondo Mgahinga y Bwindi Conservación de los Bosques Impenetrables) (nd)

⁶⁸ Uganda Wildlife Authority (2003)

Caja 10: Conservación de la Biodiversidad en la Reserva Forestal de Sundarbans (PCBS)⁶⁹

La Reserva Forestal de Sundarbans (RFS) en Bangladesh comprende 6017 kilómetros cuadrados, y es una de los más grandes manglares del mundo. El ecosistema ha sido reconocido como un humedal que tiene importancia internacional bajo la Convención de Ramsar, y ha sido designado como un sitio del Patrimonio Mundial por la UNESCO. Millones de personas dependen de estos pantanos para su vida y su seguridad. Miles de pueblos locales llevan a cabo actividades diarias en la reserva forestal para su sustento. Los grupos principales son los Bawalis, que van al bosque a recoger madera y *golpata* (palma *Nipa*), y los Mawalis, que son expertos en la recolección de miel, así como pescadores que entran por los peces y conchas. Un daño ambiental grave y la extinción de algunas especies ha tenido lugar en la Reserva y en territorios adyacentes como resultado de actividades destructivas llevadas a cabo en nombre del “desarrollo”, incluyendo la construcción de grandes terraplenes y el cultivo de camarones en las tierras que rodean al bosque.

En 1999, el FMAM contribuyó con una beca de US \$12.2 millones para un proyecto de Conservación del Bosque de la Reserva de Sundarbans y sus alrededores de US \$77.5 millones, co financiado por el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Fondo Nórdico para la Cooperación al Desarrollo, el gobierno de los Países Bajos, la Fundación Palli Karma-sahayak, el gobierno de Bangladesh y ONGs. El BAsD es el organismo de ejecución que supervise el proyecto del FMAM, mientras que la agencia ejecutora nacional es la Agencia para el Manejo de Sundarbans del Departamento Forestal de Bangladesh. Los objetivos principales del proyecto, que debían cumplirse en 7 años, era el formular planes para el manejo sostenible “racional” y la conservación de la biodiversidad con la participación de las “partes interesadas claves.”

El proyecto ha sido controversial y ha atraído las críticas de los pueblos locales y de las ONG. Durante la fase de preparación, la Asociación de Agencias para el Desarrollo en Bangladesh (AADB) llevó a cabo una encuesta básica en hogares rurales, pero fue acusada de no tomar en cuenta las perspectivas locales. Las comunidades y las ONG criticaron rigurosamente al diseño del proyecto ya que no trató con los impactos negativos ambientales que pueden generar el cultivo de camarones, la exploración de gas y petróleo, las actividades extractivas del Departamento Forestal, los planes de ecoturismo, y los grandes impactos ecológicos de los proyectos adyacentes también financiados por el BAsD (ej. el proyecto de rehabilitación del sistema del drenaje de Khulna Jessore). Las organizaciones comunitarias se han quejado de que la razones para el proyecto estaban centradas en los impactos dañinos de los pueblos locales en el bosque, mientras que los impactos industriales no fueron tratados en el diseño del proyecto. El diseño del proyecto fue atacado por: (i) falla en reconocer el conocimiento tradicional y las prácticas del uso consuetudinario de los recursos, (ii) evaluaciones inadecuadas de los impactos sociales y ambientales, (iii) política de crédito o de entradas alternativas inadecuadas, (iv) falla para tratar con las necesidades locales de combustible o materiales para el hogar, (v) falta de un control efectivo de la polución, (vi) ausencia de medidas específicas para tratar con problemas de género y participación, (vii) mecanismos para la rendición de cuentas inadecuados y falta de transparencia en el proyecto, (viii) violación de las políticas operativas del BAsD y de los acuerdos del préstamo/beca.

Las organizaciones locales formaron redes de defensa incluyendo el grupo de observación SBCP el cual hizo conocer las críticas a un nivel nacional e internacional, e hizo campaña para conseguir mejoras en el proyecto. Después de algunos años, el BAsD suspendió el proyecto en septiembre de 2003 debido a violaciones del convenio del préstamo y a un mal manejo financiero crónico del proyecto.

⁶⁹ Ashraf-Ul-Alam Tutu (2004) ADB (2003); GEF Project Fact Sheet: Biodiversity Conservation in the Sundarbans Reserved Forest GEF, Washington, DC

El BAsD ha solicitado que el proyecto sea diseñado nuevamente por el Departamento Forestal y del Gobierno en consulta con los “depositarios”. Las organizaciones y los defensores de la sociedad civil han presentado a partir de entonces recomendaciones para un diseño modificado del proyecto, y han tenido reuniones con la Agencia para el Manejo de Sundarbans en mayo de 2004. Sin embargo, las ONG están muy decepcionadas ya que el BAsD sostiene que había muy pocas fallas en el diseño del proyecto original, y que muchos problemas eran debidos a fallas en la implementación. Los pueblos locales y las ONGs rechazan este análisis oficial. Además, sostienen que el proyecto es conceptualmente imperfecto e injusto. También tienen el temor de que no existen garantías de que sus propuestas van a ponerse en lugar, y de que los intereses comerciales van a dominar cualquier proyecto revisado.

En noviembre de 2004 el proyecto seguía siendo revisado, y los fondos del BDA y el FMAM continuaban suspendidos. De esta manera, el futuro del proyecto es incierto.

Caja 11: Proyecto del Sistema de Áreas Protegidas de Guyana – SAPG⁷⁰

Desde 1994 el gobierno de Guyana ha buscado apoyo internacional para establecer un sistema de áreas protegidas. El proyecto del Sistema Nacional de Areas Protegidas de Guyana (SNAP) fue inicialmente concebido dentro de este contexto como un componente del Proyecto de Manejo de los Recursos Naturales del Banco Mundial/BID. El proyecto del SNAP fue aprobado por el Consejo del FMAM en 1997 como un proyecto conjunto entre el Banco Mundial (BIRF) y el FMAM. Sin embargo, las serias críticas relacionadas con el fracaso del proyecto en proteger los derechos indígenas a la tierra, y las violaciones de la Política sobre Pueblos Indígenas del Banco Mundial (DO4.20) atrasaron el procesamiento del proyecto. Finalmente, el Banco Mundial se distanció de la fase de aprobación del proyecto. La estrategia nacional de Guyana para el establecimiento de un Sistema de Áreas Protegidas confirma esto, observando que existió “un punto muerto en 1998 entre el gobierno de Guyana y el Banco Mundial en relación con las preocupaciones indígenas por el diseño y la ejecución del proyecto, incluyendo el tratamiento de los reclamos de tierras amerindias dentro del proyecto”. Estas preocupaciones fueron dadas a conocer muchas veces entre los años de 1995 y 1999, y fueron en un principio rechazadas por el personal del Banco. Sin embargo, el gobierno de Guyana agrandó el Parque Nacional de Kaieteur de una manera unilateral en 1998, anulando los derechos indígenas y haciendo ilegal la entrada al parque y provocando la aparición de una litigación por parte de las comunidades afectadas (que continua en proceso). En respuesta a estos problemas, el BM exigió que se prestara una atención adicional en el SNAP a los asuntos indígenas. Desgraciadamente, los esfuerzos del Banco para asegurar un cumplimiento de la política sobre Pueblos Indígenas (DO4.20) fueron rechazados por el gobierno de Guyana, el cual rechazó la posibilidad de llevar a cabo cualquier modificación en el proyecto. De esta forma el proyecto se estancó.

Algunos años después, el gobierno de Guyana y el Banco/FMAM entablaron diálogos con el fin de revivir el proyecto, y es así como se propuso el proyecto del Sistema de Áreas Protegidas de Guyana (SAPG). Esencialmente es una actualización del proyecto SNAP, y permite el establecimiento de por lo menos dos áreas protegidas nuevas (Montañas de Kanuku y Playa Concha). Además permite la creación de una legislación de las áreas protegidas y la formación de capacidad institucional. En total son cinco las áreas protegidas que han sido propuestas para el transcurso del proyecto SAPG. Cada una de ellas se encuentra en territorio tradicional indígena, dos de los cuales tienen reclamos de la tierra formales, incluyendo litigación pendiente. En cada una de las áreas los asuntos sin resolver de los derechos a la tierra amenazan con parar el proceso de establecimiento de las áreas protegidas, tal y como sucedió con el proyecto SNAP.

La Estrategia Nacional de Guyana para el Establecimiento de un Sistema de Areas Protegidas da un criterio para tratar con los derechos indígenas, y estos criterios han sido incorporados dentro del marco social del proyecto SAPG. Sin embargo, es preocupante que dichos criterios son más débiles que los utilizados en el proyecto SNAP. Los dos proyectos exigen que las áreas protegidas sean establecidas únicamente en tierras indígenas tituladas con el consentimiento previo de las comunidades afectadas. Sin embargo, el proyecto SAPG declara que “...cuando las áreas protegidas potenciales se encuentran dentro de tierras reclamadas por amerindios, se debe tratar de resolver primero esos reclamos”, mientras que el proyecto SNAP exigía que “ las áreas protegidas no se establezcan en... áreas que han sido reclamadas anteriormente por las comunidades amerindias sin que exista su consentimiento previo.” El proyecto SNAP brindaba procedimientos para la solución de los reclamos de tierras antes de que se entregaran los fondos para el establecimiento de las áreas protegidas, mientras que el proyecto SAPG propone tratar con estos asuntos al mismo tiempo por medio de procesos paralelos. La percepción es que el Banco/FMAM han acomodado la intransigencia del gobierno de Guyana en lo referente a los derechos a la tierra de los pueblos indígenas al debilitar las protecciones claves, y al específicamente ignorar el establecimiento de procedimientos para resolver de los problemas de derechos a la tierra antes de establecer las áreas protegidas, poniéndolos como dos procesos dudosos paralelos. Igualmente, dentro del proyecto SAPG no existe un requerimiento de que los problemas de la tierra sean resueltos, sino solamente que se hagan “esfuerzos” no específicos por resolverlos.

⁷⁰ Comunidad Chanapou y la Asociación de Pueblos Amerindios de Guyana (2000); La Rose (2004), Mackay, F comunicación personal Noviembre de 2004

Sin procedimientos transparentes y justos para resolver la posesión y otros derechos antes de que las áreas protegidas sean establecidas, se aumenta la posibilidad de que el proyecto SAPG corra la misma suerte del Proyecto SNAP. No es suficiente el enfocarse únicamente en los derechos al uso, como hace el proyecto SAPG, particularmente si el proyecto considera la posibilidad de que estos derechos sean reducidos o eliminados en algunos casos en conformidad con los planes de manejo de las áreas protegidas. Las áreas protegidas pueden constituir tomas ilegales de las tierras tradicionales indígenas sin una solución de los derechos de posesión, constituyendo una violación de los derechos garantizados en la Constitución de Guyana y de la leyes internacionales, así como de la reciente decisión en áreas protegidas emitida en la COP VII del CDB (sección 5.8). A pesar de que la propuesta actual del Proyecto SAPG reconoce que las reservas indígenas pueden ser una forma de área protegida, no se facilita la oportunidad de elaborar esa idea o la posibilidad de que las áreas protegidas sean poseídas por los pueblos indígenas como una forma de resolver el conflicto y de asegurar que el proyecto sea consistente con los derechos de los pueblos indígenas. Esto es especialmente relevante cuando se considera que los pueblos indígenas en Guyana tienen “áreas protegidas” tradicionales poseídas y manejadas según sus propias leyes y costumbres.

2.3 Programa de pequeñas donaciones

Al igual que para los proyectos de mediana escala, este estudio no ha identificado ningún estudio independiente de los proyectos del Programa de becas pequeñas (PPD) [a veces conocido como el Programa de pequeños subsidios – PPS] que hayan sido llevados a cabo por pueblos indígenas o por ONGs. Las evaluaciones del PNUD de proyectos específicos, las cuales están archivadas en las oficinas del país del PPD, no han sido hasta ahora escrutinadas bajo este estudio. Sin embargo, esta revisión ha encontrado por medio de entrevistas realizadas con líderes indígenas y activistas, que en general el PPD es considerado como el programa más progresivo del FMAM, ya que brinda un apoyo directo a las organizaciones locales y sus comunidades.

Los esfuerzos del Programa de donaciones pequeñas (PPD) por tratar con las prioridades de las comunidades locales han sido bienvenidos por la ONGs, las cuales han hecho un llamado para su expansión e incorporación en las operaciones y las agencias del FMAM.⁷¹ Reportes provenientes del campo sugieren que algunos (aunque no todos) los proyectos del PPD se enfocan en las necesidades de las mujeres y los pueblos indígenas, siendo confirmados estos objetivos en los papeles estratégicos del país.⁷²

A pesar de que el PPD es aplaudido en general en comparación con otras operaciones del FMAM, a veces presenta sus problemas. Los pueblos indígenas y las organizaciones comunitarias locales se quejan de que los procedimientos para garantizar una beca son muy complicados y pueden tomar meses o años para ser aprobados.⁷³ En el caso del *Programa Integrado de Desarrollo y Conservación Ogayo de la Provincia de Oro* (PNG), las comunidades siguen esperando su aprobación después de tres años. En un taller reciente del PPD llevado a cabo al margen del Foro Permanente de las NNUU para las Cuestiones Indígenas en mayo de 2004, los participantes indígenas se quejaron de que sus propuestas son frecuentemente ignoradas o devueltas por los Comités Directivos Nacionales, y de que en muchos casos los pueblos indígenas siguen encontrando el sistema del PPD “no amistoso.”⁷⁴

⁷¹ Ver, por ejemplo, Horta, k. Round, R. y Young, Z. (2002) pág. 25

⁷² Young, Z. (2004)

⁷³ GEF (2003b) en [WWW.gefweb.org/Partners/partners-nongovernmental Organ/Compilation of NGO Interventions – May 03 – 2003.pdf](http://WWW.gefweb.org/Partners/partners-nongovernmental%20Organ/Compilation%20of%20NGO%20Interventions%20-%20May%2003%20-%202003.pdf)

⁷⁴ Corpuz, V. comunicación personal . Noviembre 2004.

En otros casos hay indicaciones de que el programa ha sido utilizado para apoyar agendas gubernamentales, a pesar de que los proyectos pasan a través de ONGs como agencias ejecutoras y destinatarios de las becas. Por ejemplo, en Indonesia el documento de estrategia del PPD del país anotó que “ha habido muchos casos en los cuales los proyectos de los gobiernos que no pertenecen o no son dirigidos por ONG, OCB, o comunidades locales han entrado al sistema.”⁷⁵ Los pueblos indígenas resaltan que en algunos casos los proyectos del PPD son concebidos, manejados y controlados por las ONG intermediarias “(aunque estas ONG sean definidas como organizaciones “locales”) que no logran una fuerte relación con las comunidades beneficiarias en los proyectos de PPD a pesar de que las organizaciones indígenas estén envueltas o sean nombradas como “beneficiarias” o “participantes” del proyecto. En algunos países participantes en el programa, como Indonesia y Guatemala, se observa que el PPD está intentando encontrar una solución a estos problemas siguiendo pasos concretos e innovativos que aseguren una posesión genuina de los proyectos por parte de las comunidades indígenas (Caja 14, sección 5.2.1).

Los esfuerzos actuales para tratar de desarrollar procedimientos culturalmente apropiados y más amistosos para asegurar los fondos del PPD son muy positivos. Sin embargo, en la consulta anteriormente mencionada del PPD llevada a cabo en 2004, los participantes indígenas se cuestionaron como los procedimientos de solicitud por video (no escritos) que se han sido aprobados en Indonesia serán incorporados ampliamente en todo el PPD.

En el mismo taller, se destacó que en muchos países los gobiernos pueden dudar acerca de los desembolsos de los fondos del FMAM para comunidades indígenas que no tienen ninguna personería jurídica. Este asunto pone de nuevo de presente los problemas y las sensibilidades que las organizaciones intermediarias generarían al recibir dichos fondos. No está claro como estas dificultades y desafíos serían resueltos.⁷⁶ En pocos casos el PPD ha encontrado dificultades en la aplicación de sus procedimientos descentralizados. En Papúa Guinea, por ejemplo, las ONGs señalan que las aplicaciones de las becas y la administración del proyecto continúan siendo manejadas estrechamente desde la oficina central del PPD en Nueva York. ONGs locales critican la falta de transparencia del PPD, ya que las revisiones internas del programa en PNG realizadas por personal del PPD no están disponibles al público. Algunas ONG dicen que el PPD es: “un completo desastre” en PNG. En otros países se critica que el Comité Directivo Nacional no tiene lazos fuertes con las comunidades y los movimientos indígenas.⁷⁷ Existen señales de que otra vez el PPD está haciendo esfuerzos para encontrar una solución a estos problemas, y busca colaboración indígena en relación con la forma cómo el programa puede ser mejorado.⁷⁸ Las iniciativas actuales incluyen la propuesta de una representación rotativa de los líderes indígenas en los Comités Directivos Nacionales.

Un escrutinio de la cartera de inversiones del PPD confirma que un número considerable de proyectos tratan con asuntos de conocimientos tradicionales. Los documentos del proyecto no clarifican como han sido tratados los asuntos que requieren un consentimiento, a pesar de que los Programas Operacionales del CDB y del FMAM exigen que el uso del conocimiento tradicional sea basado en el principio de un consentimiento previo, libre e informado y en la distribución equitativa de los beneficios. Por ejemplo, en uno de los proyectos del PPD en India las ONGs destinatarias de la beca envueltas en la documentación de conocimiento local de plantas están estimulando al pueblo Advasis para que compartan su conocimiento tradicional sin poner unas salvaguardias que prevengan su comercialización por parte de personas ajenas.⁷⁹

⁷⁵ UNDP-GEF Programa de Becas PEqueñas (1999) pág. 21

⁷⁶ Corpuz, V. comunicación personal, noviembre 2004

⁷⁷ FPP (2004)

⁷⁸ UNDP (2004a)

⁷⁹ Young (2004)

Los documentos del PPD del país confirman que las becas deben ser consistentes con algunos de los programas operacionales del FMAM que confinan la financiación para la titulación de la tierra a las “zonas amortiguadoras”, a pesar de que los proyectos del PPD incluyen algunas veces componentes de tenencia de la tierra en el diseño del proyecto (sección 3.2.1). Esto sugiere que, al igual que en otros proyectos del FMAM, el PPD no puede tratar fácilmente con los reclamos de la tierra de los pueblos indígenas *dentro* de las áreas protegidas. También hay indicaciones de que más que asegurar el reconocimiento de los derechos consuetudinarios dentro de las áreas protegidas, los proyectos del PPD algunas veces están más envueltos en ayudar a las comunidades afuera de los parques a aguantar daños derivados de su exclusión de dichas áreas de conservación. Ej. El Proyecto de Conservación Comunitario de la Reserva Forestal de Echuya en Uganda, en donde un proyecto culturalmente sensible está ayudando a las familias indígenas Batwa a sobrellevar la escasez extrema de recursos después de su expulsión de la Reserva Forestal de Echuya (RFE).⁸⁰

No obstante el apoyo por las “medios de vida sostenibles” basadas en la venta y el comercio de los recursos tradicionales, la política problemática del FMAM enfocada en las medios de vida “alternativos” está todavía insertada en algunos programas del PPD.⁸¹ No está claro hasta que punto esta última política ha beneficiado o no a las comunidades locales. Al igual que en otras intervenciones del FMAM, si se miran los impactos que los proyectos PBP han tenido en la pobreza, es chocante la poca información existente acerca de los impactos que los proyectos han tenido en el bienestar y medios de vida de las comunidades participantes.

La tercera evaluación del PPD observa que: “el PPPD continúa avanzando, al igual que luchando con el desafío de reconciliar las metas mundiales en medio ambiente del FMAM con las prioridades en los medios de vida de las comunidades locales” y admite que las experiencias del PPD en este campo “no han sido analizadas completamente”. La revisión hace cuestionarse la sostenibilidad de las becas que solo duran uno o dos años, y que cuentan con fondos máximos de \$50 000.⁸²

En este caso, el personal del PPD dicen que se están tomando medidas necesarias para tratar con estos puntos débiles. El PPD está desarrollando metodologías para dar un seguimiento “post-proyecto” que permite brindar un apoyo a los recipients de las becas. Estos métodos se ensayarán en algunos de los países. Oficiales del PPD señalan que esta iniciativa tendrá como meta el establecer una “red” de las comunidades para presionar para que exista un reconocimiento de sus derechos y necesidades.⁸³ Una primera fase involucrará 144 estudios de caso de proyectos del PPD iniciados antes de 1999. Los estudios de caso serán divididos entre 36 países, con un promedio de cuatro proyectos por país. En el PPD en 2005 se espera circular estudios de caso individuales entre los países participantes. El exámen de un borrador de referencia para esta iniciativa sugiere que no se requerirá evaluadores que brinden una atención especial a los impactos en los pueblos indígenas y en sus derechos.

⁸⁰ UNDP-SGP Documento de Información del Proyecto

⁸¹ Ver, por ejemplo, la estrategia del programa nacional de un PBP en India en: <http://www.undp.org/sgp/download/document/Asia/India%20CPS.rtf>

⁸² Wells, M.P., Hosain, M., Ogunseye, B. Y Tresierra, J.C. (2003), pág. 31,34 y 60

⁸³ Delfin Ganapin, Global Manager, FMAM-PPD, comunicación personal 2003

2.4 Fondos fiduciarios de la conservación

Esta revisión no ha identificado ninguna evaluación independiente de Fondos fiduciarios de Inversiones de la conservación asistidos por el FMAM, a excepción de un caso de estudio pasado llevado a cabo por el FPP y la Organización para el Desarrollo Batwa en Uganda (Caja 9). El FMAM y el Banco Mundial dicen que estos proyectos han sido muy exitosos.⁸⁴ Sin embargo, existen señales del caso del Fondo para la Conservación del Bosque Impenetrable Mgahinga y Bwindi de que los pueblos indígenas han sido marginalizados de la toma de decisiones en lo referente a las prioridades del presupuesto, asignación y desembolso. También hay dudas acerca de la transparencia del manejo del fondo: quién se beneficia realmente de esos fondos? Quién controla el presupuesto? A dónde se dirigen los fondos? Son estos fondos realmente sostenibles si son dependientes de la bolsa de valores mundial?

En realidad, las organizaciones indígenas y las ONG son muy escépticas acerca de la efectividad de fondos que son manejados por cuerpos gobernantes dominados por oficiales del gobierno, autoridades de parques y ONGs de conservación. Señalan que mientras un representante indígena puede ser invitado para unirse al cuerpo administrativo del fondo, un miembro indígena individual o una minoría indígena es fácilmente dejada de lado en la toma de decisiones por parte de una mayoría votante no indígena. (e.j. Caja 7).

El Estudio del Programa de Diversidad Biológica de 2004 encontró que los fondos de inversiones apoyados por el FMAM han encontrado:

... algunas dificultades en el proceso de transferencia de recursos financieros a las comunidades, y los fondos de inversiones rara vez tienen mecanismos para evaluar el impacto de estos desembolsos en las comunidades y otros destinatarios.⁸⁵

El asunto de la sostenibilidad financiera de dichos fondos es también cuestionada por la misma evaluación del FMAM en relación con el Fondo de Conservación del Bosque Impenetrable de Mgahinga y Bwindi. Específicamente, el BPS 2004 señala:

... A pesar de que la magnitud de los ganancias iniciales no ha sido sostenida, el fondo fiduciario de la conservación de los Parques nacionales de Mgahinga y Bwindi en Uganda fue especialmente exitoso en el ambiente de gran inversión mundial de los años 90, pero no ha se ha desempeñado exitosamente bajo las condiciones económicas globales recientes.⁸⁶

2.5 Actividades de apoyo

Al igual que en los fondos fiduciarios de conservación, esta revisión no encontró alguna evaluación independiente indígena o de una ONG de “actividades de apoyo” apoyadas por el FMAM. El examen de los páginas web del FMAM y PNUD poseen muy poca información acerca de estos proyectos en latinoamérica, aparte de que los proyectos “están en ejecución.”⁸⁷

En el caso de Colombia, la documentación del proyecto que apoya la elaboración de una Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Conservación de la Biodiversidad (ENPAB) muestra que la política va a ser formulada con la participación de los pueblos indígenas, pero no especifica hasta que punto

⁸⁴ GEF (1999c). Ver también Banco Mundial (2002), pág 15-16

⁸⁵ Dublin, H. y Volonte, C. (2004) pág. 80

⁸⁶ Ibid. pág. 45

⁸⁷ No hay documentos del proyecto o información en línea de los proyectos de GEF-UNDP para Brasil, Bolivia, Ecuador, Chile, Venezuela, Argentina, Perú, Paraguay, Uruguay, Guyana, Costa Rica, Guatemala, Méjico, honduras, Belice, El Salvador.

ni como van a estar involucrados en la formulación de la política. En el caso de un proyecto formulando el ENPAB en Nicaragua, los documentos indican que los representantes de los pueblos indígenas tienen que estar involucrados en el proyecto. En Africa, documentos públicos en-línea internet relevantes a proyectos de “actividades de apoyo” revelan igualmente muy poca información.

Generalmente, el Estudio del Programa de Diversidad Biológica llevado a cabo por la Oficina de monitoreo y evaluación del FMAM muestra que menos de la mitad de los ENPAB financiados por el FMAM están disponibles en los páginas web del CDB, mientras que 29 ENPAB apoyados por el FMAM y ya recibidos por el CDB, siguen siendo reportes provisionales o borradores de documentos.⁸⁸

2.6 ONGs ejecutoras

Existe muy poca información independiente acerca del papel, influencia y operaciones de las ONG ejecutoras de los proyectos grandes y medianos del FMAM. Sin embargo, este estudio ha confirmado que muchos de los proyectos son ejecutados por un puñado de grandes ONGs de conservación internacionales incluyendo el WWF, la Conservación Internacional y el Nature Conservancy (cf. Informe FMAM del estatus de los proyectos, 2004).

La sección 2.2 revela que los pueblos indígenas tienen dudas acerca de estas ONGs grandes, y expone críticas legítimas de su enfoque de gran escala, su cercanía a los gobiernos y su tendencia a ignorar o minimalizar las prioridades y los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Algunas críticas frecuentes de las grandes ONGs son:

- Algunas veces defienden y financian un enfoque de área protegidas que impone restricciones al acceso de los recursos de los pueblos indígenas, y no reconoce sus derechos a sus tierras y territorios.
- Ignoran las críticas indígenas y/o su rechazo de los programas gubernamentales en áreas protegidas y las políticas asociadas de extracción industrial y de concesiones comerciales para la explotación de recursos.
- Colaboran con gobiernos corruptos y corporaciones destructivas que violan los derechos indígenas y degradan la biodiversidad dentro de sus territorios.
- Emplean frecuentemente biólogos que tienen muy poca experiencia en trabajar con pueblos indígenas y sus comunidades.
- Capturan la mayoría de los fondos internacionales para la conservación y marginalizan a las organizaciones indígenas del acceso a los fondos, o proveen únicamente fondos magros a través de sub-proyectos derivados de sus propias agendas externas.
- Tienen diálogos de políticas y planeación cerrados con los gobiernos y los donantes públicos, sin invitar a los representantes indígenas.
- Son irresponsables y no poseen transparencia.⁸⁹

2.7 Resultados de evaluaciones oficiales

Los problemas con los proyectos de conservación del FMAM resaltados por las organizaciones de los pueblos indígenas y comunidades se confirman en evaluaciones recientes llevadas a cabo por el FMAM, los organismos ejecutores y evaluaciones oficiales realizadas para la Conferencia de las Partes del CDB.

⁸⁸ Dublin, H. y Volonte, C. (2004), pág. 30

⁸⁹ Ver, por ejemplo, AIDSESEP (2004b). Ver también Khare, A. Y Barton Bray, D. (2004) y Chapin, M. (2004)

2.7.1 Evaluaciones del FMAM

La segunda revisión independiente de la eficacia del mecanismo financiero del CDB llevada a cabo en 2001 y sometida al COP VI en 2002 encontró:

...Muchos desafíos fueron identificados para el FMAM en la consecución de resultados sostenibles, así: Falta de capacidad local y nacional... inabilidad para generar medios de vida sostenibles y respetuosas de la biodiversidad, falla en incorporar la biodiversidad en otros sectores y en el desarrollo económico, insuficiente adaptación a las circunstancias locales – incluyendo la necesidad de tratar con la pobreza y de promover el apoyo de las poblaciones locales...necesidad de un mayor monitoreo y una mayor evaluación de los resultados... y el énfasis en los beneficios mundiales, generando proyectos que prestan muy poca atención a los beneficios locales... En muchos casos, ha existido una *consulta* extensiva con las partes interesadas, pero no una *participación* efectiva y amplia (participación directa)...⁹⁰

El Segundo estudio sobre los resultados globales del FMAM (OPS2 por sus siglas en inglés) finalizado en 2002 encontró problemas similares:

El equipo del OPS2 examinando la participación en la segunda fase operacional del FMAM encontró que mientras muchos proyectos están tratando con la participación... no ha habido hasta ahora una recolección sistemática de datos básicos referentes a la participación que puedan ser monitoreados para evaluar el progreso obtenido.... los proyectos del FMAM se beneficiarían del tratamiento más sistemático y profundo de los asuntos socioeconómicos y de medios de vida, incluyendo la aplicación de procesos participativos, y por medio del desarrollo de indicadores de monitoreo apropiados...⁹¹

En un estudio de 78 proyectos de conservación de la biodiversidad apoyados por el FMAM, el Estudio del Programa de Diversidad Biológica (BPS2004 por sus siglas en inglés) encontró que la participación de las partes interesadas fue defectuosa en por lo menos 45% de los proyectos, y que la “posesión” de los proyectos de áreas protegidas por parte de los pueblos locales se logró solamente en el 20% de los proyectos. El estudio encontró específicamente que el nivel de la participación fue: *parcial* (20%), *pobre* (9%), *ausente* (12%), *desconocida* (4%) en casi la mitad de los proyectos observados.⁹²

Esta misma revisión oficial señala que la falta de apoyo local a los proyectos del FMAM eran debidas a una atención inadecuada de los asuntos sociales y de derechos:

Parte del problema con los logros del proyecto puede ser debido a que se ha prestado una menor atención al diseño y a la ejecución del proyecto en los medios de vida, y a asuntos de tenencia de tierra y a las causas subyacentes Los asuntos relacionados con la tenencia, los derechos de propiedad y el acceso... deben ser tratados como parte de cada iniciativa.⁹³

También se confirmaron problemas con el tratamiento del conocimiento tradicional en la evaluación de 2001 del cartera de inversiones en la conservación de la biodiversidad del FMAM:

⁹⁰ CBD (2002), sección 3,6, pág. 11

⁹¹ GEF (2002c) en párr. 305-306.pág 82

⁹² Singh,S. y Volonte, C. (2001), pág. xi y 35

⁹³ Ibid, punto 24, pág xiii

Existe muy poca evidencia del uso del conocimiento [tradicional] en la ejecución de proyectos o en programas *in situ* de uso sostenible o de conservación... las revisiones señalan la falta de documentación en relación con el conocimiento y las prácticas tradicionales, hasta en proyectos que trabajan con poblaciones indígenas.⁹⁴

Aunque el estudio de 2001 criticó el fracaso de las evaluaciones sociales (si se llevaron a cabo) para tratar con el conocimiento tradicional, no trató el asunto de consentimiento previo y fundamentado, a pesar de ser un requerimiento de los proyectos del FMAM estipulado en algunos de sus Programas Operacionales (sección 6.3).

En relación con la falta de estudios de línea base adecuados en los proyectos del FMAM, el Estudio del Programa de Diversidad Biológica (BPS2004) resaltó:

Numerosas revisiones de los proyectos, y estudios profundos hechos por el Banco Mundial... (y) el Informe anual sobre resultados del FMAM de 2003 comentaron que los datos socioeconómicos de línea base y los análisis de género son irregulares y están ausentes de la mayoría de los proyectos.⁹⁵

2.7.1.1 Estudio sobre beneficios locales del FMAM

Como respuesta al llamado de las organizaciones indígenas participantes (en reuniones previas y como observadores) en el Consejo del FMAM (sección 4.2.1), la agencia lanzó una revisión de los “Beneficios locales y áreas focales del FMAM” en 2002. La revisión ha validado la mayoría de las preocupaciones expresadas por los pueblos indígenas en relación con la falta de un tratamiento adecuado de los asuntos sociales, de derechos y de pobreza en los proyectos del FMAM. La revisión inicial de 84 proyectos encontró en el área focal de la Diversidad Biológica del FMAM (DB) encontró que:

(muy pocos)... proyectos han desarrollado puntos de vista explícitos para tratar con la pobreza – conexiones medioambientales a nivel de campo... (y hay)... poca evidencia que sugiere que los proyectos están considerando problemas de equidad.

El estado inicial de la evaluación anotó que:

... los proyectos no parecen considerar sistemáticamente posibles impactos sociales negativos durante la fase de diseño ni durante la fase de ejecución. Dado que muchos de los proyectos están creando y/o fortaleciendo áreas protegidas, en parte por medio de componentes que fortalecen las restricciones en el acceso y el uso de la comunidad de estas áreas, existe una posibilidad significativa de que los impactos negativos sean asociados con tales actividades del proyecto.⁹⁶

Los proyectos revisados revelan alguna evidencia de componentes para la evaluación social o evaluación de partes interesadas (sic)... Sin embargo, muy pocos archivos de proyectos contienen una descripción sustantiva de las evaluaciones sociales, que pueden haber tenido lugar durante la preparación del proyecto... la aparente falta de información justifica una investigación más detallada de la evaluación social...⁹⁷

El estudio también encontró que los proyectos de conservación del FMAM algunas veces:

- No siempre tratan directamente con los beneficios locales debido a una estrecha aplicación del principio de costos adicionales (ver Caja 13, Parte II)

⁹⁴ Singh, S. y Volonte, C. (2001), pág. 38

⁹⁵ Dublin, H. y Volonte, C. (2004), pág. 90

⁹⁶ Risby, L. (2003), pág. 85-86

⁹⁷ Risby, L. (2003) pág. 87

- No entienden las diferencias entre consulta y participación
- No aportan más a las instituciones locales existentes y a las instituciones comunitarias.
- Fallan en identificar, entender y tener en cuenta “los complejos sistemas culturales indígenas” en el diseño e ejecución del proyecto.
- Rara vez conducen estudios previos antes de la fase de ejecución en los asuntos de medios de vida, mercado, ingresos, y empleo, para informar al diseño del proyecto, ej. en relación con la viabilidad del ecoturismo.
- Aplican indicadores cuantitativos estrechos en asuntos sociales y de participación, ej. el número de comités locales de conservación creados bajo un proyecto.
- No especifican la metodología ni los componentes de las evaluaciones sociales.
- No incluyen una descripción sustantiva de las evaluaciones sociales en los documentos del proyecto.
- Dependen de enfoques de generación de ingresos mal diseñados, especialmente planes para el ecoturismo
- Carecen de indicadores cualitativos y cuantitativos para ingresos y empleo que hacen difícil la evaluación del impacto de los proyectos en los aspectos monetarios de los medios de vida.
- No implementan componentes para los medios de vida sino hasta muy tarde dentro del ciclo del proyecto.
- Tratan “comunidades locales” como grupos homogéneos con “poco empeño para separar datos según etnia, género, edad y grado de la dependencia en los recursos, derechos tradicionales o consuetudinarios, proximidad a los recursos, política, interés de grupo, y estructuras de poder.”
- Añaden instituciones nuevas y extrañas, además de las instituciones comunitarias ya existentes, lo cual se convierte algunas veces en una carga para los habitantes de los pueblos y los líderes comunitarios.⁹⁸

Evaluaciones de los programas de becas pequeñas

Las evaluaciones recientes del programa de donaciones pequeñas del FMAM-PNUD confirman que el monitoreo de los impactos del proyecto está por debajo de lo esperado, además de carecer enfoques probados en relación con los asuntos de medios de vida:

[Monitoreo y evaluación] es un área preocupante, con mucha variación en las líneas base, y en donde los indicadores de proceso e impacto algunas veces no son capturados...También hay una necesidad de mejorar los indicadores de progreso e impacto, para unirlos más claramente a objetivos estratégicos, y para medir el progreso en la obtención de las metas en cada una de las áreas foco del FMAM.⁹⁹

[En Guatemala]... La mayoría de los proyectos [del PPD] intentan apoyar actividades aisladas que generen un ingreso monetario en comunidades pobres y aisladas... es todavía muy temprano para decir si los beneficios de estas actividades serán efectivos, sostenibles o reproducibles... La generación de oportunidades de los medios de vida que sean comercialmente viables a través de un proyecto ha continuado a ser un desafío durante la segunda fase operacional.¹⁰⁰

2.7.2 Evaluaciones realizadas por los organismos de ejecución

Las evaluaciones de los proyectos y de las carteras de los organismos de ejecución (OE) confirman muchas de las debilidades de la políticas y de la ejecución de los proyectos grandes del FMAM, resaltadas por pueblos indígenas, comunidades locales y ONGs en la sección 2.1. Sin embargo, como se anotó anteriormente, la información acerca del impacto de los proyectos del FMAM en los pueblos indígenas es muy limitada.

⁹⁸ Ibid. Y Todd, D. (2004)

⁹⁹ Wells *et al* (2003), pág. 15 y 16

¹⁰⁰ Wells, M.P., Hosain, M., Ogunseye, B. y Tresierra, J.C. 92003) en pág. 31-32 y 63

Una evaluación reciente de 40 proyectos de conservación forestal del PNUD-FMAM confirman la existencia de problemas con el tratamiento de los asuntos de tenencia de la tierra. En dicha evaluación se encontró que solamente 6 (15%) proyectos trataban explícitamente arreglos legislativos en relación con la posesión de la tierra y de los recursos naturales.¹⁰¹ Una revisión de la efectividad de las evaluaciones sociales en los proyectos de conservación de la diversidad biológica del Banco Mundial-FMAM conducida en 1997 encontró que los análisis sociales llevados a cabo como parte de los proyectos presentaban un cierto número de defectos. Por ejemplo, la revisión encontró que aquellos contratados para realizar evaluaciones sociales:

- no prestaron una atención adecuada a las “dimensiones culturales” de la planeación para la conservación
- no clarificaron relaciones entre las leyes de conservación nacionales y los derechos de propiedad consuetudinarios
- pasaron por alto la diversidad de los grupos sociales y económicos y sus impactos actuales o potenciales (positivos o negativos) en la biodiversidad
- no entendieron las prácticas culturales ni el uso consuetudinario de los recursos
- no examinaron de una manera apropiada los procesos locales y nacionales de toma de decisiones relacionados con el manejo de los recursos naturales y de la conservación de la biodiversidad
- no trató con asuntos de conocimiento tradicional.¹⁰²

Una revisión de la calidad de la implementación de la Política del Banco Mundial sobre Pueblos Indígenas (DO 4.20) realizada en 2002-2003 encontró que, por ejemplo en lo referente a estar en conformidad con la DO4.20, el Banco mantiene un récord que es irregular y frecuentemente pobre.¹⁰³

Una evaluación interna llevada a cabo por un equipo del FMAM-Banco Mundial en 2004 de 48 proyectos grandes y medianos en América Latina afirma que alrededor de 20% de los proyectos tienen restricciones de acceso involuntarias, lo cual generó la aplicación de la Política de Reubicación Involuntaria (PO/PB 4.12). Además, se agrega que hasta ahora no se ha realizado una evaluación de la calidad de la implementación de esta política operativa sobre reubicación (Caja 17, sección 6.4). Esta misma revisión encontró que solamente 30% de los proyectos han incluido componentes para tratar con los asuntos complejos de la tenencia de tierra. Al mismo tiempo, 38% de los proyectos logran apenas una “baja” participación de los pueblos indígenas y una participación limitada de los pueblos indígenas en la preparación del proyecto.¹⁰⁴

¹⁰¹ Boyle, T. (2003), pág. 23

¹⁰² Cruz, M. y davis,S (1997)

¹⁰³ Departamento de Evaluación de Operaciones – OED (2003a) – ver [http://Inweb18.woldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/472DE0AEA1BA73A085256CAD005CF102/\\$file/IP_evaluation.pdf](http://Inweb18.woldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/472DE0AEA1BA73A085256CAD005CF102/$file/IP_evaluation.pdf)

¹⁰⁴ Banco Mundial/equipo del FMAM- presentación en Power Point al Congreso Mundial de la Naturaleza, noviembre de 2004.

Caja 12: Algunas conclusiones de la revisión DEO de la ejecución de la política sobre Pueblos Indígenas del Banco Mundial (DO 4.20) – 1992-2001¹⁰⁵

Antecedentes:

Desde 1995 las organizaciones de los pueblos indígenas han solicitado al Banco Mundial que se asegure que cualquier revisión de su Política sobre Pueblos Indígenas sea informada por una evaluación participativa de la aplicación de la política existente (DO 4.20). En abril de 2001, el Banco finalmente lanzó una evaluación de la ejecución de la DO 4.20. En enero de 2003, el Departamento de evaluación de operaciones (DEO) publicó la primera fase de la evaluación basada en una revisión de documentos de 234 proyectos del Banco aprobados después de enero de 1992 y cerrados antes del 31 de mayo de 2001. La segunda fase de la revisión basada en evaluaciones detalladas de trabajos de *campo* de 15 proyectos en siete países se publicó en abril de 2003.

Conclusiones de la evaluación:

La primera parte de la revisión realizada por el DEO confirmó un padrón variable y una calidad pobre en la ejecución de política, tal y como se encontró en diferentes estudios independientes realizados por pueblos indígenas y ONG.¹⁰⁶

Incumplimiento en la aplicación de la política cuando se requiere:

La política no fue aplicada en 38% de los proyectos (34 de 89) que afectaban pueblos indígenas, demostrando un gran fracaso en la aplicación de la política [párrafo 3.4]

Incumplimiento en la preparación de un plan o componente en pueblos indígenas:

- Solamente 53% (29) de los 55 proyectos en los cuales se implementó la política contenían un Plan de Desarrollo para los Pueblos Indígenas (PDPI) o elementos parciales de ese plan [primer párrafo, pág.2]
- Únicamente 32% (8 de 25) de los proyectos identificados como fuentes de impactos negativos incluyeron un PDPI o un Componente de Pueblos Indígenas [párrafo 3.6]

Pobre calidad de ejecución:

- 25% de los proyectos que aplicaron la política (15 de 55) tomaron medidas que fueron insatisfactorias [Tabla 3.3]
- A más de la mitad de los proyectos que afectaban de una manera adversa a los pueblos indígenas se les encontraron “...medidas inadecuadas para mitigar el impacto negativo de las actividades del proyecto” [párrafos 3.6 y 3.20]
- Un tercero de los casos que aplicaron la política no incluyeron un diagnóstico específico de los asuntos de los pueblos indígenas, tal y como se requiere bajo la DO 4.20
- Las medidas para garantizar un compromiso de los prestatarios hacia la política se reflejaron únicamente en los convenios de préstamo en 55% de los proyectos que aplicaron la política [párrafo 3.20]
- Los pueblos indígenas estuvieron involucrados en los procesos de toma de decisiones relacionados con el proyecto solamente en la mitad de los casos, llevando a la conclusión de que “*hasta en los proyectos que aplicaron la Directriz...es muy baja la participación en la toma de decisiones y en el manejo financiero*” [párrafo 3.2.1]
- Solamente la mitad de los proyectos que aplicaron la Directriz han incluido capacitación para las organizaciones indígenas y sus representantes [párrafo 3.22]
- Solo 20% desarrollaron indicadores específicos de monitoreo tal y como lo exige la política, mientras que 73% de los acuerdos de préstamo no hicieron referencia a la necesidad de desarrollar dichos indicadores.
- Apenas 25% de los informes finales de ejecución (IFE) hace mención de los resultados para los pueblos indígenas [párrafo 3.28]

¹⁰⁵ OED (2003a) y (2003b)

¹⁰⁶ Ver, por ejemplo, Griffiths, T. y Colchester, M. (2000)

Mejorando el cumplimiento de la política al final de los 90?

El equipo del DEO señala que en su evaluación de 170 proyectos “activos” en 2001, el cumplimiento de la política DO 4.20 ha aumentado un poco, dado que alrededor de 60% de los proyectos ya aplicaron la política... También encontró que la política se ha aplicado en 90% de los proyectos que podrían tener impactos negativos en los pueblos indígenas [párrafo segundo, pág. 2]. Sin embargo, la revisión no evaluó la *calidad* de la implementación en los proyectos activos.

En resumen, hay evidencia acumulativa y convincente de que algunos de los proyectos de conservación financiados por el FMAM le están fallando a los pueblos indígenas. Estos proyectos fallan en asegurar sus derechos a la tierra, a los territorios y a los recursos naturales. Además, limitan sus medios de vida, ofreciendo alternativas inapropiadas. Aportan mecanismos inadecuados para una participación efectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones. Es así como en un largo plazo la sostenibilidad del proyecto se pone en peligro. Es también claro que el FMAM reconoce muchos de estos problemas, pero estos problemas siguen. La pregunta es: ¿por qué?

Para contestar esta pregunta la Parte II de este estudio revisa el sistema del gobierno del FMAM, sus políticas internas y los arreglos para la ejecución de proyectos. El objetivo en la Parte II es doble. Primero, quiere hacer un análisis crítico de la gobernación del FMAM, los estándares y la organización institucional al tratar con los asuntos sociales y los pueblos indígenas. Al mismo tiempo, la revisión tiene como objetivo el señalar vacíos y contradicciones en las políticas actuales y marcos institucionales, y evaluar hasta que punto el FMAM está aprendiendo lecciones y tratando de remediar estas deficiencias.

Basado en este análisis, la última sección de la Parte II hace recomendaciones para realizar reformas a las prácticas y las políticas del FMAM.

Parte II: El sistema de gobierno del FMAM, sus políticas y los mecanismos de ejecución

3 El sistema del gobierno del FMAM

Después de su reestructuración en 1994, el FMAM ha operado como un mecanismo financiero internacional independiente, administrado por una secretaría pequeña dentro del edificio del Banco Mundial (sección 2.5). El FMAM posee su propia junta de directores conocida como el Consejo del FMAM, un Grupo Asesor Científico y Tecnológico (GACT) y su propia Asamblea general constituida por 176 países-miembros conocidos en la jerga del FMAM como “participantes.” Tanto el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) como Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) han designado al FMAM para que sirva como el mecanismo financiero de la convención en una forma *temporal*.

El Consejo del FMAM y la Secretaría deben rendir cuentas a la Conferencia de las Partes de la CDB y la CMNUCC. Estas convenciones tienen como deber el proveer una guía al FMAM en relación con las políticas y las prioridades de los programas. Las convenciones llevan a cabo revisiones periódicas de la efectividad de los mecanismos financieros. La CDB ha realizado hasta ahora dos revisiones independientes del FMAM, una en 1998 y otra en 2001. Una tercera revisión se debe realizar entre el 2005-06.¹⁰⁷

3.1 Convenios internacionales del medio ambiente

El FMAM es el mecanismo financiero de cuatro convenciones internacionales.¹⁰⁸ Estas son:

- ❑ El Convenio sobre la Diversidad Biológica¹⁰⁹
- ❑ La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático¹¹⁰
- ❑ La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación¹¹¹
- ❑ La Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes¹¹²

El FMAM también apoya el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, el Protocolo de Montreal para la Eliminación de las Sustancias que Destruyen la Capa de Ozono y sus Enmiendas y la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, y a varios acuerdos en la protección de las aguas internacionales.

Las Convenciones brindan una **orientación estratégica** al Consejo del FMAM, el cual tiene como obligación el convertir esta orientación en pautas operacionales de las políticas del FMAM y sus programas operacionales (ver sección 6).

¹⁰⁷ CDB (2003c)

¹⁰⁸ <http://www.gefweb.org/participants/conventions.conventions.html>

¹⁰⁹ <http://www.biodiv.org/default.shtml>

¹¹⁰ http://unfccc.int/portal_espanol/items/3093.php

¹¹¹ <http://www.unccd.int/main.php>

¹¹² <http://www.pops.int/>

3.2 El Consejo del FMAM¹¹³

El Consejo del FMAM es una junta independiente de directores y es el cuerpo gobernante principal del FMAM. El Consejo consta de 32 miembros que representan 32 “agrupaciones circunscriptoriales”: 16 de países en desarrollo, 2 de los países con economía en transición, y 14 de países donantes.¹¹⁴ Existe un miembro suplente para cada circunscripción, el cual actúa en representación de un miembro en su ausencia. Los miembros del Consejo pertenecientes a países en desarrollo representan grupos de otros países, mientras que los miembros de los donantes del G-7 únicamente representan su propio país.¹¹⁵

El Consejo se reúne dos veces al año, y opera de acuerdo a un conjunto de reglas formales.¹¹⁶ Las reuniones son co-presididas por el Funcionario Ejecutivo Principal (FEP) del FMAM y por el co-presidente elegido escogido alternativamente entre miembros del Consejo donantes y depositarios. El Co-presidente es elegido solo por una reunión. Las decisiones son tomadas por consenso, pero cuando no se alcanza un acuerdo cualquier miembro puede solicitar una votación formal.¹¹⁷

En cada reunión, el papel principal de los miembros de Consejo es el de formular y adaptar políticas del FMAM así como programas operacionales, y evaluar y aprobar proyectos específicos del FMAM. Las decisiones del Consejo se relacionan con la asignación de presupuestos, la adopción de programas de trabajo y la determinación de las metas de trabajo de la Secretaría del FMAM. Los miembros también discuten y aprueban presupuestos, y escuchan los informes de la Secretaría del FMAM, las Convenciones internacionales, y los Organismos de ejecución. El Consejo debe:

- Revisar los propósitos, el enfoque y los objetivos del FMAM
- Asegurar que las políticas y los programas sean evaluados y monitoreados regularmente
- Monitorear y evaluar el progreso en la ejecución de los programas de trabajo
- Prestar orientación a la Secretaría y a los Organismos de ejecución ¹¹⁸

Plan de actividades del FMAM

En años recientes, el Consejo del FMAM ha desarrollado y adoptado periódicamente un “Plan de Actividades” (Business Plan) de tres años, el cual establece prioridades en la asignación de fondos para maximizar los impactos ambientales *mundiales* y *mejorar la respuesta del FMAM a las recomendaciones de las Convenciones relevantes*.

El FMAM afirma que se encuentra en un proceso de alejarse de un enfoque de preparación y aprobación de proyectos, a uno de “calidad y resultados.” En lo referente a sus área focal de Diversidad Biológica, las estrategias prioritarias para el 2004-06 son:

- *Expandir, consolidar y racionalizar sistemas* de áreas protegidas
- Apoyar la conservación de la biodiversidad más allá de las áreas protegidas
- Integrar la conservación en la agricultura, la silvicultura, la pesca y el turismo
- Generar y diseminar prácticas óptimas en los asuntos de biodiversidad¹¹⁹

Es chocante que el Plan de actividades **no** trata con la reducción de la pobreza en ninguna de sus prioridades estratégicas – a pesar de que el preámbulo cita una declaración de la Asamblea del

¹¹³ <http://www.gefweb.org/participants/council/council.html>

¹¹⁴ http://www.gefweb.org/participants/Council/council_members/council_members.html

¹¹⁵ <http://www.gefweb.org/participants/Council/Constituencies/constituencies.html>

¹¹⁶ http://www.gefweb.org/participants/Council/Council_Rules/Spanish_Council_Rules.pdf

¹¹⁷ GEF (2000a) , sección XII, pág. 15. En práctica, las decisiones del Consejo del FMAM son tomadas por concenso: en los años 90 no hubo un solo voto formal- ver Young, Z. (2002), pág. 95.

¹¹⁸ GEF (2000a), sección XI, pág. 12)

¹¹⁹ http://www.gefweb.org/Documents/Council_Documents/GEF_C22/C.22.6_Business_Plan_FINAL.pdf

FMAM que afirma que las políticas y actividades del FMAM deben ser consistentes con el desarrollo nacional sostenible y los objetivos de reducción de la pobreza. Las organizaciones de los pueblos indígenas y las ONGs de apoyo hacen énfasis en que la necesidad de tratar con los asuntos sociales y de pobreza en las políticas del FMAM y los proyectos no solo se refiere al problema de apoyo financiero para reducir la pobreza o un apoyo para la “mitigación” o las actividades de “medios de vida alternativos”. Al contrario, al apoyar el componente de alivio de la pobreza del Objetivo 2010 del CDB, resaltan que los proyectos de biodiversidad del FMAM deben tratar con la pobreza de una manera holística que involucre tanto el aspecto monetario y no monetario del bienestar y la seguridad de los medios de vida indígena – tal y como se enfatiza en las directrices del CBD en uso sostenible (ver Caja 20).

De una forma crucial, el FMAM debería evaluar el riesgo de empobrecimiento asociado con un área protegida en particular y con las políticas de conservación *antes* de finalizar el diseño del proyecto. De esta forma se *evitarían* impactos negativos en los medios de vida indígenas y se apoyaría y fortalecería la subsistencia local, y las prácticas culturales y comerciales (Caja 6 y sección 8).

3.2.1 Participación indígena y de las ONG en el Consejo del FMAM

Las ONGs pudieron tener formalmente un espacio en el Consejo del FMAM como observadores (Reglas del Consejo, sección IV, párrafo 22)¹²⁰ gracias a grandes esfuerzos de campaña a mediados de los 90. En la práctica, es solamente las ONG y otras organizaciones *acreditadas* frente del FMAM que pueden estar presentes en las reuniones del Consejo.¹²¹ Ocho sillas son reservadas para los observadores de las ONGs y dos se reservan para organizaciones de pueblos indígenas. Los representantes son seleccionados por medio de un proceso de auto-selección.

La mayoría de las reuniones del Consejo se llevan a cabo en Washington, DC, y la asistencia a las reuniones tiende a estar dominada por las grandes ONGs conservacionistas, como el Nature Conservancy, Birdlife International, WWF, Conservación Internacional, y World Resources Institute. En los años anteriores, el FMAM ha aportado viáticos para permitir la participación de un número limitado de participantes de ONGs del sur. En 2004, existía 436 ONGs acreditadas en el FMAM. La mayoría de la ONGs del norte son organizaciones de conservación y medio ambiente, mientras que las ONGs del sur incluyen algunas sociales y de desarrollo.¹²²

Únicamente tres organizaciones de pueblos indígenas (OPI) están acreditadas. Estas ONGs y OPIs constituyen *la Red FMAM-ONG* la cual recibe invitaciones de la Secretaría del FMAM para consultas y actividades del FMAM. Esta Red es voluntaria con puntos focales de ONG que ayudan a coordinar los procesos de auto selección para atender las reuniones del Consejo del FMAM. Se espera que estos puntos focales informen de los resultados de los encuentros del Consejo del FMAM a las redes de ONGs de cada región.¹²³

La participación indígena en el Consejo del FMAM comenzó únicamente en el 2000 siguiendo la CP VI del CDB, en el cual los pueblos indígenas solicitaron una reunión específica con el entonces Presidente del FMAM, Mohamed El-Ashry, quien estuvo de acuerdo en facilitar la participación indígena en el Consejo del FMAM. Actualmente, dos o tres participantes indígenas asisten a las reuniones del Consejo del FMAM. Los gastos de los participantes indígenas están cubiertos por el FMAM.

¹²⁰ Young, Z. (1999)

¹²¹ Ver la lista de ONG con crédito en <http://www.gefonline.org/ngolist.cfm>. Var también http://www.ceeweb.org/a3gef/a3gef_letter11.htm

¹²² El número acreditado de ONGs por región es: Africa (83), Asia (110), Europa (92), Latinoamérica (74) y América del Norte (77). Ver <http://www.gefonline.org/ngolist.cfm>

¹²³ http://www.gefweb.org/Partners/NGO_regional_contacts.html

Las opiniones de las ONG y los pueblos indígenas en relación con el Consejo se encuentran mezcladas. Por una parte, critican la falta de minutas detalladas, las cuales se encuentran en un sumario hecho por los co-presidentes, lo cual disminuye las posibilidades de que exista un archivo de las intervenciones críticas o controversiales. Al mismo tiempo, las intervenciones de las ONGs son solamente permitidas a discreción de los co-presidentes. Han ocurrido casos en los cuales las voces de las ONGs han sido ahogadas, ya que no se les ha llamado para que hablen de asuntos claves como el principio de los costos incrementales.¹²⁴ Otras ONGs participantes reportan que sí se les ha dado la palabra cuando lo solicitan.

En algunos casos el Consejo ha respondido a los asuntos de las OPI y ONG con sus decisiones. Otras veces los asuntos han sido ignorados. Los participantes indígenas estaban satisfechos con el hecho de que el Consejo respondió a su solicitud en el 2001 de revisar los impactos de los proyectos del FMAM en los pueblos indígenas y las comunidades locales, instruyendo a la Secretaría para que comisionara un “Estudio en Beneficios Locales” (sección 2.7.1). Por otro lado, se quejan de que el Consejo ha ignorado otras recomendaciones constructivas, tales como la necesidad de formular y adoptar una política específica del FMAM sobre Pueblos indígenas.¹²⁵

3.2.2 Reuniones de consulta con las ONG

El FMAM convoca a una reunión de consulta de un día con la ONGs, antes de realizar cada sesión del Consejo. También, se ha convertido en una práctica para las ONGs y los representantes indígenas el realizar una sesión estratégica antes de la reunión de consulta con el FMAM y la reunión del Consejo. Al contrario de las reuniones del FMAM, las declaraciones e intervenciones de las ONG son documentadas de una manera mucho más completa y sistemática por miembros de la Red FMAM-ONGs.¹²⁶ La Secretaría también recopila un resumen de la consulta.¹²⁷

El escrutinio de los documentos de reuniones de consulta recientes de las ONGs indica que las intervenciones de las ONG se han enfocados en la necesidad de facilitar el acceso a las becas del FMAM. Las declaraciones de las ONGs resaltan asuntos más críticos, tales como participación, monitoreo, y reportes. Sorprendentemente, y según notas públicas disponibles, no se han mencionado muy frecuentemente los asuntos sustantivos relacionados con las carteras de inversión en los países o con proyectos específicos apoyados por el FMAM.

No obstante las críticas anteriores, las ONGs y algunos participantes indígenas que han asistido a estas reuniones anotan que están agradecidos con el proceso más o menos inclusivo, y consideran que tienen alguna influencia en el pensamiento y las prioridades del Consejo del FMAM.¹²⁸ Además resaltan que el Consejo es potencialmente útil para influenciar las políticas del FMAM y monitorear y evaluar sus prioridades.¹²⁹

La Secretaría del FMAM aconseja que comunidades afectadas pueden llevar problemas o preocupaciones específicas referentes a un proyecto ante el Consejo, cuando Organismos de ejecución no den soluciones para quejas relacionadas con dichos proyectos del FMAM.

¹²⁴ Ver, p.ej. Young, Z. (2002), nota de pie de página 18, pág. 97

¹²⁵ Camac, E., comunicación personal, 2003 (participante anterior de los pueblos indígenas ante el Consejo del FMAM).

¹²⁶ Ej. GEF (2003c)

¹²⁷ E.J. GEF (2003c)

¹²⁸ Young (2002) *op.cit.*, pág. 170. Camac comuni. Pers. Diciembre 2003

¹²⁹ Burgiel, S.W. y Cohen, S (1997), pág. 34-35

3.3 Asamblea del FMAM¹³⁰

La Asamblea del FMAM se reúne cada tres años y está formada por 176 miembros Estados. Como el Consejo, la Asamblea tiene sus propias reglas de procedimiento.¹³¹ El papel oficial de la Asamblea es el de evaluar la dirección general del FMAM y revisar y corregir en caso necesario su mandato por medio de revisiones del “Instrumento Constitutivo” (sección 1). La primera Asamblea del FMAM en 1998 fue criticada tanto por ONGs y como por gobiernos debido a la confusión en relación con el propósito y mandato de la reunión, su mandato limitado, la falta de poder y de conclusiones claras. En octubre de 2002, la segunda Asamblea del FMAM llevada a cabo en China tomó más decisiones sustantivas al endosar planes para expandir las áreas focales del FMAM y los Programas Operacionales. La segunda Asamblea también produjo la Declaración de Biejing, en la cual se hizo de nuevo un llamado al Consejo del FMAM y a la Secretaría para que garantice que las actividades a nivel de país sean consistentes con las políticas nacionales y las prioridades en desarrollo sostenible y **disminución de la pobreza**.¹³²

3.4 Grupo Asesor Científico y Tecnológico (GACT)¹³³

El Grupo Asesor Científico y Tecnológico (GACT) está compuesto por 15 miembros apoyados por una secretaría basada en los cuarteles del PNUMA en Nairobi. Los miembros del Grupo son alternados de tal forma que la mitad de ellos son reemplazados cada dos años.

El GACT reporta sus actividades al Consejo del FMAM, y brinda consejo científico y técnico a las políticas del FMAM, a las estrategias operacionales y a los programas. También mantiene una lista de expertos que realizan revisiones selectivas de proyectos en momentos específicos dentro del ciclo del mismo (sección 6.5). Un escrutinio de la lista de los miembros actuales del GACT escogidos en julio de 2004 sugiere que la mayoría son científicos naturales y biólogos, con muy pocos científicos sociales en el Grupo.¹³⁴

3.5 Secretaría del FMAM¹³⁵

La Secretaría del FMAM se localiza dentro de las edificaciones del Banco Mundial en Washington, D.C. La cabeza de la Secretaría es el Funcionario Ejecutivo Principal quien es también el presidente del Consejo del FMAM y de la Asamblea del FMAM (Presidente del Fondo). El papel de la Secretaría es el de asegurar que las decisiones del Consejo sean puestas en acción en las políticas y los programas del FMAM. La Secretaría también debe supuestamente asegurar que las políticas y los programas del FMAM sean ejecutados adecuadamente (ver sección 4).

Actualmente la Secretaría cuenta con 40 empleados. La mayoría de ellos se encuentran vinculados con programas operacionales que están bajo las 6 áreas focales del FMAM (Sección 1). Cada área focal está supervisada por uno o más de los jefes de programa, un líder de equipo, un consejero superior y un asistente de programa. Además de los empleados del programa, la Secretaría cuenta con un oficial de comunicaciones, un coordinador de ONGs, un oficial de publicaciones y cuatro especialistas de Monitoreo y Evaluación, entre otros. También hay un número temporal de consultores que trabajan en asuntos diferentes.¹³⁶ Los críticos señalan que la Secretaría del FMAM

¹³⁰ <http://thegef.org/participants/Assembly/assembly.html>

¹³¹ http://www.gefweb.org/Rules_of_Assembly__Sp.pdf

¹³² http://thegef.org/Beijing_Declaration_-_spanish.pdf

¹³³ <http://stapgef.unep.org/>

¹³⁴ <http://www.unep.org/stapgef/about/members.htm>

¹³⁵ <http://thegef.org/participants/Secretariat/secretariat.html>

¹³⁶ <http://thegef.org/participants/Secretariat/Staff/staff.html>

tiende a estar dominada por personal con formación en ciencias naturales, mientras que los empleados con formación en ciencias sociales son pocos.

Según su mandato, la Secretaría tiene la responsabilidad de asegurar que los proyectos sean consistentes con las políticas del FMAM y los Programas operacionales. Sin embargo, en la práctica este papel está casi totalmente confinado al seguimiento del proyecto durante la etapa de preparación y aprobación del mismo (ver anexos IV y V), mientras la supervisión de la implementación de un proyecto es dejada en gran medida a las agencias implementadoras. Esta división entre la preparación de un proyecto y la implementación es una de las causas posibles de los problemas en la implementación resaltados en la sección 2 (ver también secciones 4 y 5).

Las ONGs resaltan que a pesar de que la Secretaría es independiente formalmente, sus oficinas se encuentran dentro del Banco Mundial, no posee su propia personería jurídica, depende de los servicios administrativos del Banco Mundial, y este último continúa a ser fideicomisario del Fondo del FMAM. Por lo tanto, las ONGs declaran que el Banco sigue teniendo una influencia considerable dentro del FMAM.¹³⁷

Grupo de trabajo en biodiversidad

La Secretaría del FMAM ha establecido un Grupo de Trabajo en la Diversidad Biológica, el cual está constituido por miembros del Equipo del Programa de la Diversidad Biológica del FMAM y representantes de las Organismos de ejecución (OE) más importantes, así como miembros del GACT (ver arriba). Parte del papel de esta fuerza es el de revisar las instrucciones y recomendaciones del CDB, y preparar propuestas para el Consejo del FMAM que muestren como dichas recomendaciones pueden ser interpretadas e ejecutadas (BPS2004 pág. 22). El Grupo de Trabajo también toma parte del Comité directivo del FMAM para el desarrollo de indicadores para el Programa de Diversidad Biológica del FMAM.

3.5.1 Comité de operaciones del FMAM (GEFOP por sus siglas en inglés)

Este Comité tiene el trabajo de revisar los documentos de los proyectos para comprobar que se encuentran en conformidad con las políticas, los criterios, las reglas y los procedimientos del FMAM, así como con las orientaciones de los Convenios internacionales (sección 4.5). El Comité está dirigido por el Funcionario Ejecutivo Principal. Los Coordinadores del FMAM de los tres Organismos de ejecución principales forman parte del Comité. (Sección 3)

3.6 Puntos focales del FMAM¹³⁸

Cada país miembro del FMAM tiene oficiales del gobierno designados responsables por las actividades del FMAM. Estos oficiales, conocidos como “puntos focales” del FMAM, deben jugar un papel clave en asegurar que los proyectos del FMAM sean manejados desde los países y que a su vez estén basados en prioridades nacionales. En los países que cuentan con un representante al Consejo del FMAM, en la mayoría de los casos es este mismo individuo el que actúa como of punto focal nacional. Existen dos tipos de focos:

¹³⁷ Horta, K., Round, R. y Young, Z. (2002), pág. 7 y 16.

¹³⁸ http://thegef.org/participants/Focal_Points/focal_points.html

Políticos los cuales son responsables por los asuntos de gobierno del FMAM y por las políticas y las comunicaciones con sus circunscripciones. Todos los países miembros tienen focos políticos.

Operacionales que son establecidos en cada país depositario y son responsables por la coordinación del programa del FMAM dentro del país y por otras actividades operacionales¹³⁹

¹³⁹ http://thegef.org/participants/Focal_Points/Focal_1/focal_1.html

4 Mandato del FMAM y el principio de costos adicionales

El mandato del FMAM es el de brindar apoyo a la CMNUCC y CNUCLD y al CDB al igual que a otros procesos medioambientales internacionales. Los recursos del FMAM pueden ser utilizados únicamente para cubrir los costos incrementales de las *acciones adicionales* para tratar con *asuntos ambientales mundiales*. En otras palabras, el FMAM normalmente solo provee fondos *parciales* para *co-financiar* proyectos basados en los costos incrementales para conseguir objetivos mundiales (Caja 13 y 4.1 abajo).¹⁴⁰ En su área focal de Diversidad Biológica (DB), el mandato del FMAM y sus objetivos se basan en los tres pilares del CDB: la conservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de sus componentes y la distribución justa y equitativa de los beneficios. El mandato también está determinado por una guía constante dada por la Conferencia de las Partes del CDB. La Estrategia Operacional del FMAM (sección 6) declara que:

Todas las actividades financiadas por el FMAM relacionadas con la biodiversidad deben estar en conformidad con las guías ofrecidas por la Conferencia de los Partidos para la Convención en Diversidad Biológica.¹⁴¹

El CDB ha dado una guía al FMAM en todas las Conferencias de los Partes del Convenio desde 1994. La COP generalmente le pide al FMAM reportar acerca de la ejecución de las guías y recomendaciones anteriores del Convenio en la siguiente sesión (dos años después).

Guías en relación con asuntos sociales y de pobreza

La COPI del CDB estipuló que las prioridades del programa de biodiversidad del FMAM son:

...proyectos que tengan como objetivo la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de sus componentes los cuales **integran dimensiones sociales, incluyendo aquellas relacionadas con la pobreza** [énfasis añadido]

En abril de 2002 la COPVI resaltó que el FMAM debería reconocer que la **erradicación de la pobreza** es una de las “primeras y más importantes prioridades de los países en desarrollo.”¹⁴² Sin embargo, la guía brindada por el CDB se ha enfocado más que todo en la necesidad nacional de recursos financieros para la conservación y investigación, y a dado muy poca guía en los aspectos *no-monetarios* de la relación entre pobreza y conservación. Es de interés la revisión independiente de la eficacia del FMAM llevada a cabo en 2001 para CDB COPVI (abril 2002), en la cual se veía que el FMAM y los organismos de ejecución necesitan mejorar el entendimiento de las guías de la COP y tomar medidas que aseguren que estas guías son ejecutadas de una manera más eficiente en los proyectos y programas del FMAM. También se anota que CDB COP debe hacer sus guías más concisas, para así facilitar su implementación y monitoreo.¹⁴³

A pesar de que se ha hecho progreso en la interpretación de las guías gracias al establecimiento del Grupo de Trabajo en Biodiversidad del FMAM (sección 3.5), el Estudio del Programa de la Diversidad Biológica (BPS2004) ha recomendado nuevamente que el FMAM de una información más clara en como responde a las guías del CDB.¹⁴⁴

¹⁴⁰ UNDP (sin fecha) pág. 2 http://www.undp.org/gef/undp-gef_publications/publications/undp-gef_guidebook_english.doc

¹⁴¹ <http://www.gefweb.org/public/opstrat/ch2.htm>

¹⁴² Decisión VI/17 de la COP del CDB, párr. 10. en CBD (2003a), pág. 776

¹⁴³ CBB (2002)

¹⁴⁴ Dublin, H. y Volonte, C. (2004), pág. 38

Guía relacionada con pueblos indígenas y comunidades locales

La COP ha dado mucha guía con referencia al Artículo 8j relacionado con la distribución y el acceso a los beneficios.¹⁴⁵ Por ejemplo: CDB-COPIII en 1996 le pidió al FMAM trabajar con la Secretaría del CDB en:

...tratar con la distribución justa y equitativa de los beneficios que se levantan de recursos genéticos (y)... examinar el apoyo de la capacitación de las comunidades indígenas y locales...¹⁴⁶

En su reporte a la COPVII en 2004, el FMAM no trató en ningún detalle con sus acciones para proteger el conocimiento tradicional, ni con el asunto del alivio de la pobreza. El reporte anota brevemente que cinco proyectos de “Actividad de apoyo” financiados desde 2002 presentaban componentes que trataban con el conocimiento tradicional.¹⁴⁷ En relación con la conservación de los ecosistemas de tierras áridas y la conservación de la biodiversidad agrícola, se mencionan algunos proyectos del FMAM que promueven el uso tradicional de la tierra.¹⁴⁸ Sorprendentemente, el reporte del FMAM para el CBD COPVII no mencionó el asunto del conocimiento tradicional en su cartera de inversiones bajo su Programa operacional sobre Ecosistemas forestales (PO3) o sobre Ecosistemas costeros y de agua dulce (PO2).

Guía de la COPVII para el FMAM

Hasta COPVII en 2004 no se había dado ninguna guía al FMAM en relación con las áreas protegidas, ni con la implementación del Artículo 10 en Uso Sostenible. COPVII dió una guía en relación con los programas de trabajo del CDB así como el enfoque por ecosistemas que incluye los principios y los compromisos intergubernamentales en relación con las comunidades indígenas y locales. En este contexto, la Decisión VII/20 de COPVII:

- Pide al FMAM apoyar la implementación del Programa de trabajo sobre áreas protegidas
- Pide al FMAM dar apoyo financiero para la ejecución del Programa de trabajo sobre biodiversidad marina y costera
- Pide al FMAM prestar apoyo financiero para asistir la aplicación de los *Principios y Directrices de Addis Abeba para la Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica* del CDB a nivel nacional.
- Pide apoyo para esfuerzos de capacitación que aseguren que los Objetivos de desarrollo del milenio son consistentes con los objetivos del CDB y su Objetivo de 2010
- Pide al FMAM que apoye la aplicación del enfoque por ecosistemas

La guía de la COP anterior debería tener repercusiones mucho mayores en la forma en la que el FMAM trata con los pueblos indígenas, ya que tanto el Programa de trabajo sobre áreas protegidas como las guías de Addis Abeba contienen objetivos múltiples y metas y guías en relación con los pueblos indígenas, sistemas del gobierno, los derechos, la equidad y los asuntos de participación (Caja 19 y 20, sección 6.7).

El mandato del FMAM está establecido bajo su Estrategia Operacional (sección 6). En ese estudio es muy importante la afirmación de que:

“Las actividades del FMAM se diseñarán de manera tal que sean... medioambiental, *social* y financieramente sostenibles” (Estrategia Operacional, Capítulo 1, página 3) [énfasis agregado]

¹⁴⁵ Para un resumen de las Guías del CBD anteriores al FMAM antes de la CP7, ver CBD (2003d). En la guía de CP7, ver Dublin, H. *Et al* (2004), pág. 115ff. Ver también <http://www.biodiv.org/financial/process.asp>

¹⁴⁶ CBD Decisión III/5

¹⁴⁷ CBD (2003b), en 10, pág. 3

¹⁴⁸ *Ibid*, pág. 13-16

4.1 Principio de costos adicionales

La aplicación de la regla de costos incrementales en la financiación del FMAM ha sido criticada por organizaciones de la sociedad civil y gobiernos depositarios desde su creación bajo el Protocolo de Montreal y su consolidación en el Instrumento Constitutivo del FMAM de 1994. En resumen, esta doctrina afirma que el FMAM **no financiará beneficios locales o nacionales**, sino únicamente los costos extra de los beneficios mundiales.¹⁴⁹ Los análisis del incremento de costos son obligatorios para las propuestas de proyectos grandes y medianos. Estas propuestas deben incluir un proceso de negociación del incremento de costos antes de que haya un acuerdo en el diseño y el presupuesto entre el proponente, el Organismo de ejecución y el punto focal operacional del FMAM para el país.¹⁵⁰ La guía de la PNUD explica el proceso así:

El cálculo del incremento de costos separa el costo de los programas con metas nacionales (“base”) de los programas que quieren alcanzar beneficios mundiales del medio ambiente (“alternativos”). El cálculo determina la parte correspondiente al FMAM dentro del total del presupuesto, ya que el FMAM solamente financia los costos del escenario alternativo.¹⁵¹

Para explicar las razones existentes detrás del principio de costos incrementales, el FMAM tiende a utilizar como ejemplos los proyectos relacionados con el clima. En su página de internet se encuentra el ejemplo de un proyecto de energía propuesto por un gobierno, en el cual existe la posibilidad de utilizar combustible fósil o energía solar. Ya que la tecnología renovable es más costosa que la convencional, la beca del FMAM ofrece cubrir los costos “adicionales”, o “incremento”, para poder así utilizar la opción medioambiental sostenible.¹⁵²

Sin embargo, los gobiernos depositarios, las organizaciones indígenas, y las ONGs dicen que esta regla es extremadamente compleja si se aplica a proyectos de biodiversidad y recursos naturales. Además, presentan muchos obstáculos que hacen más difícil que los proyectos del FMAM traten con las prioridades locales. Además, dicen que los cálculos de los costos de incremento no tienen transparencia, son arbitrarios y están abiertos a la manipulación por parte de los responsables para la gestión de proyectos y el personal de los Organismos de ejecución. Con el fin de contrarrestar estas críticas, el FMAM ha intentado desarrollar guías y ha recomendado negociaciones entre partes interesadas para acordar los costos adicionales y el nivel de co-financiación entre los proponentes de los proyectos y los Organismos de ejecución. Sin embargo, las críticas del principio continúan. Muchos mantienen que ese enfoque en general es muy imperfecto (Caja 13). El BPS2004 confirma:

*...el concepto de incremento de costos y su aplicación específica en la biodiversidad sigue siendo muy problemático*¹⁵³

Por su parte, la Secretaría del FMAM sostiene que a pesar de que las reglas del FMAM prohíben la financiación de los beneficios locales, se trata de asegurar en el proceso de revisión del proyecto que el diseño y la co-financiación traten con beneficios locales y mundiales. Sin embargo, la secretaría reconoce que este enfoque no está formalizado dentro de las políticas del FMAM. Se espera que el Estudio de Beneficios Locales haga recomendaciones a este respecto.¹⁵⁴

¹⁴⁹ Colchester, M. (2003), pág. 102

¹⁵⁰ GEF (1999e), pág. 8

¹⁵¹ UNDP-FMAM Guía, pág.8

¹⁵² <http://www.gefweb.org/Operational-policies/Eligibility-Criteria/Incremental-Cost/incremental-cost.html>

¹⁵³ Dublin, H. y Volonte, C. (2004), pág. 43

¹⁵⁴ GEFSEC, com. Pers. Diciembre 2004

Caja 13: Problemas con el principio de costos adicionales del FMAM¹⁵⁵

El criterio de costos incrementales estipula que los beneficios locales y nacionales no son financiados por el FMAM y tienen que ser financiados por otras agencias. Esta es una de las razones por las cuales un gran parte de los fondos del FMAM son desembolsados como proyectos ligados a los préstamos del Banco Mundial. Por su parte, el PNUD busca tratar con los asuntos locales de medios de vida con fondos de las agencias bilaterales de desarrollo, mientras que el Programa de pequeñas donaciones (PPD) ha sobrepasado parcialmente la regla de incremento de costos al desarrollar sus propios requisitos. Tanto el Banco Mundial como el PNUD admiten que en situaciones prácticas la aplicación del principio es muy difícil, y muchas veces arbitraria. En 1993, la Evaluación Independiente de la Fase Piloto del FMAM concluyó que:

El intento.. por establecer distinciones entre las preocupaciones medioambientales mundiales y nacionales y sus beneficios ha llevado a problemas conceptuales y prácticos en la aplicación y operación de programas

Para los pueblos indígenas, el “criterio de costos adicionales” del FMAM presenta problemas ya que deben declarar que los proyectos que lo poseen brindarán más que todo beneficios mundiales, y no nacionales o locales, colocándolos a estos pueblos en una posición bastante incómoda enfrente de los gobiernos nacionales. En 1996, el *Grupo Experto Independiente: Iniciativa en bosques suiza-peruana* del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques (GIB) reportó que:

...(el grupo de expertos) encontró que los pueblos indígenas están preocupados de que una aplicación del criterio de “beneficio mundial” pone obstáculos al apoyo de sus iniciativas

Durante el estudio sobre los resultados globales del FMAM en 1998, muchos gobiernos presentaron quejas al equipo de evaluación en relación con las reglas del costo adicional convenido. Se quejaron de su...“falta de claridad en el proceso por el cual se decide” y algunos mantuvieron que el proceso no tenía “ningún sentido”.

En respuesta a estas críticas, el FMAM ha creado una serie de documentos, que incluyen guías para estimar los beneficios mundiales y domésticos. También generó los *Principios para el Proceso de Acordar Los Costos Adicionales*. Los organismos de ejecución, como el PNUD, han producido guías para explicar el principio. El FMAM planea ofrecer unas guías más claras en 2005. Los criterios de revisión de proyectos del FMAM para el incremento de costos enfatiza un “razonamiento de incremento”, en vez de cuantificaciones económicas detalladas. Por lo tanto, se requieren proponentes del proyecto para presentar los aspectos cualitativos de la “incrementación”. Sin embargo, cuando una propuesta entra al Programa de Trabajo del FMAM, estos elementos deben ser traducidos en estimaciones financieras, las cuales todavía permanecen esenciales para los criterios de revisión de los proyectos del FMAM. A pesar de estas iniciativas, el principio de costos adicionales sigue generando tensiones entre el FMAM, los gobiernos donantes, los países depositarios y la sociedad civil, y ocasionando dolores de cabeza para los responsables para la gestión de los proyectos. Por otro lado, los gobiernos donantes siguen afirmando que el FMAM debe tener medidas más estrictas para asegurar que los fondos son utilizados únicamente para costos adicionales en la obtención de resultados en el medio ambiente mundial. Por su parte, los gobiernos depositarios solicitan una mayor flexibilidad en el uso del principio. Los pueblos indígenas y la sociedad civil insisten en que el principio necesita ser pensado nuevamente para asegurar que en los proyectos del FMAM se traten de una forma adecuada los beneficios locales y nacionales.

¹⁵⁵ Colchester, M. (200); Horta, K. et al (2002) PNUD (nd); GEF (1999e), GEF (2000c) pág. xiii

4.2 Elegibilidad para recibir financiación del FMAM

Las becas para cubrir el “costo adicional convenido” que permitan conseguir beneficios mundiales están disponibles para aquellos países “participantes” que hayan ratificado tratados ambientales, al igual que para países elegibles para préstamos del Banco Mundial y para recibir asistencia técnica del PNUD. Dentro de estos países, cualquier departamento de gobierno, compañía privada, organización de pueblos indígenas, organizaciones de la sociedad civil, ONG u organización comunitaria puede someter una propuesta a cualquiera de las tres organismos principales de ejecución. El proyecto debe ser apoyado por el punto focal nacional del FMAM en el país solicitante. Todas las propuestas deben:

- Ser consistentes con las prioridades y programas nacionales
- Dirigirse a una o más de las áreas focales del FMAM
- Identificar las amenazas para el ambiente mundial
- Ser consistentes con la *Estrategia operacional* del FMAM [sección 6]
- Cumplir con los Programas Operacionales del FMAM [sección 6]
- Ser consistentes con los Convenios internacionales y sus requisitos¹⁵⁶
- Solicitar financiación *únicamente* para el costo adicional
- Producir efectos en el ambiente mundial que puedan ser *medidos*
- Brindar información abiertamente
- Estar basadas en información técnica y científica confiable

Los proyectos grandes y medianos deben también cumplir con los *Criterios de Revisión de Proyectos* del FMAM (sección 6.5), tal y como se anota en el numeral 1.2.2. Los proyectos del Programa donaciones pequeñas tienen unos requisitos mucho más flexibles ya que no tienen que estar ubicados en un lugar de biodiversidad de importancia mundial, aunque hay que decir que se prefiere que la haya (sección 5.2.1).

¹⁵⁶ En criterio de financiación del FMAM, bajo el CDB, ver GEF (1996), pág. 24-25

5 Organismos de ejecución

El Instrumento Constitutivo del FMAM Reestructurado no le dió al FMAM un papel mayor en la ejecución de sus proyectos. En efecto, únicamente puso el requisito de que la Secretaría del FMAM revise las propuestas de los proyectos para que cumplan con las reglas y criterios del FMAM, y que recopile las guías en el ciclo del proyecto y monitoree los requerimientos de los proyectos (sección 6).¹⁵⁷ Además, la Unidad de Seguimiento y Evaluación del FMAM puede revisar la ejecución en algunos proyectos o grupos de proyectos seleccionados en relación con temas específicos (sección 6.6). Bajo el instrumento constitutivo de 1994, los Estados-participantes delegaron la ejecución de los proyectos del FMAM a tres Organismos de ejecución (OE): el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Estas agencias cooperan entre ellas mismas y con el FMAM, siguiendo un acuerdo inter-institucional que se anexó al Instrumento en 1994.¹⁵⁸ Cada agencia normalmente está a cargo del manejo de un proyecto específico, pero en algunos casos los proyectos grandes pueden ser ejecutados de manera conjunta por las agencias. En este último caso una de las agencias actúa como conductora. Por ejemplo, el proyecto recientemente aprobado de *Conservación y Manejo de los Bosques de la Montaña Arco Oriental* de Tanzania (financiación total de US \$51 millones) va a ser conjuntamente ejecutado por el Banco Mundial y el PNUD. Los proyectos también son administrados en el campo por “Agencias Ejecutoras.” Estas pueden incluir ministerios del gobierno, cuerpos científicos, ONGs y varias agencias de las Naciones Unidas y bancos multilaterales de desarrollo regionales (ver abajo).

Confusión en relación con la ejecución de los proyectos del FMAM

El Estudio del Programa de la Diversidad Biológica de 2004 encontró que muchos de los “socios” y “depositarios” no saben que la Secretaría del FMAM no está obligada a jugar un papel importante en la ejecución del proyecto, anotando que “... muy pocos entienden que la ejecución recae exclusivamente en los Organismos de Ejecución (OE). Los autores añaden:

No es sorprendente que este malentendido genere confusión y frustración cuando la Secretaría no responde directamente a los problemas experimentados por las agencias ejecutoras durante la implementación.¹⁵⁹

Papel de los Organismos de ejecución (OE)

Los Organismos de ejecución del FMAM son responsables por la identificación, la preparación, la ejecución, la supervisión y el monitoreo de los proyectos del FMAM. Son responsables de las cinco fases claves en el ciclo de un proyecto:

- i) desarrollo del concepto
- ii) preparación
- iii) evaluación
- iv) aprobación
- v) ejecución y supervisión, y
- vi) finalización y evaluación.

¹⁵⁷ GEF (1994b), párr. 21

¹⁵⁸ Ibid. en Anexo D: Principios de Cooperación entre los Organismos de Ejecución

¹⁵⁹ Dublin, H. y Volonte, C. (2004), pág. 47

La Secretaría del FMAM revisa el proyecto en fases específicas del mismo, y toma decisiones en lo referente a su estatus y sostenibilidad, para que pueda ser incluido dentro del Programa de trabajo del FMAM (sección 6.5 y Anexos IV y V).¹⁶⁰ Cada uno de los Organismos de ejecución debe brindar sus propias “ventajas comparativas” ante el FMAM. Se considera que el Banco Mundial es muy competente en el procesamiento y la ejecución de proyectos de inversión.

El PNUD es muy competente en capacitación y en el trabajo con la sociedad civil. Por otro lado, el PNUMA es considerado muy competente en el campo científico y analítico. Por lo tanto, la división de la cartera de inversiones del FMAM se lleva a cabo de acuerdo a los puntos fuertes que posee cada institución.

En realidad, la división del trabajo entre los Organismos de ejecución no ha sido muy eficiente. En efecto se ha presentado mucha competencia por la obtención de fondos, lo cual ha resultado en la duplicación de proyectos y en una lucha por obtener el control de los mismos. Tal y como observan Horta *et al* (2002:14):

Desde un principio, las burocracias grandes, inflexibles y competitivas de los Organismos de ejecución, dominadas por el Banco Mundial, han obstaculizado la efectividad potencial del FMAM. La feroz competencia entre las tres Organismos de ejecución por obtener la torta del FMAM debilitó los esfuerzos por crear un simple proceso de aprobación y ciclo de proyecto, resultando en una sobreposición y duplicación de proyectos, particularmente durante los primeros años del FMAM.

5.1 Banco Mundial

El Banco Mundial es uno de los principales Organismos de ejecución para los proyectos del FMAM. Según la base de datos de los proyectos del FMAM, el Banco ha preparado y manejado más de 375 proyectos financiados o co-financiados por el FMAM desde 1991. Más de doscientos (223) de estos proyectos están en la categoría de área focal de Diversidad Biológica del FMAM [Figura 1]. Los proyectos de biodiversidad ejecutados por el Banco han involucrado apoyo para áreas específicas protegidas, corredores biológicos, y sistemas nacionales de áreas protegidas. También han establecido fondos fiduciarios de conservación. Un ejemplo temprano de dichos fondos es el *Fondo Fiduciario para la Conservación Mgahinga y Bwindi*. Este fondo fue establecido en 1991 con la co-financiación del FMAM, y tenía como objetivo la financiación del manejo del Parque Nacional Impenetrable Bwindi y el Parque Nacional Mgahinga en Uganda (ver Caja sección 2).¹⁶¹ Un ejemplo más reciente es el *Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado (FONANPE)*.

El escrutinio de la cartera de inversiones del Banco confirma que la mayoría de los proyectos del FMAM que maneja son grandes. Estos proyectos duran normalmente seis años. El valor promedio de la co-financiación que aporta el FMAM a los proyectos implementados por el Banco es de US \$8 millones. Una co-financiación adicional es usualmente conseguida en forma de préstamos, a veces junto con donaciones de las agencias bilaterales de desarrollo y ministerios extranjeros y fondos de contrapartida del gobierno depositario-prestatario. Por ejemplo, el proyecto de Ecodesarrollo de India (1996-2004) estuvo financiado por una beca del FMAM de US \$20 millones y por un préstamo del Banco Mundial (AIF) de US \$28 millones. De igual manera, el proyecto de *Manejo Participativo de las Áreas Naturales Protegidas* en Perú tiene una beca del FMAM de US \$14.8 millones y US \$18 millones en becas del Ministerio de Asuntos Extranjeros de los Países Bajos, del KfW (Alemania) y del Gobierno de Finlandia. También cuenta con un fondo de contrapartida de “organizaciones de agricultores locales” de US \$0.53 millones.

¹⁶⁰ Para una descripción detallada del ciclo de un proyecto del FMAM, ver GEF (2003f)

¹⁶¹ Kenrick, J. (2000)

El *Estudio sobre los resultados globales del FMAM* realizado en 1998 encontró que los responsables para la gestión de los proyectos del Banco Mundial utilizan al FMAM como una “adición” a inversiones convencionales frecuentemente destructivas, que generan críticas ambientales. La co-financiación del FMAM es utilizada para “endulzar” la condicionalidad ambiental de las becas al ayudar al pagar los costos de transacción de las medidas de mitigación. El Estudio sobre los resultados globales de 1998 anotó que en su Fase piloto (1991-94) el FMAM dió US \$733 millones en donaciones, lo cual facilitó el préstamo de otros US \$2.24 billones para los países en desarrollo, haciendo de esta forma mucho más pesadas sus deudas externas.¹⁶²

Las organizaciones de los pueblos indígenas y las ONGs cuestionan la legitimidad de combinar becas del FMAM con préstamos del Banco Mundial en proyectos del medio ambiente. Dicen que en principio es injusto aumentar la deuda nacional y la carga en impuestos de los ciudadanos por proyectos de conservación de la biodiversidad, los cuales frecuentemente no generan suficientes ingresos para poder pagar los préstamos extranjeros.

Pobre implementación y políticas defectuosas

Los pueblos indígenas y las comunidades han repetidamente criticado al Banco Mundial por las deficiencias en la implementación de sus políticas de salvaguardia, incluyendo su política sobre Pueblos Indígenas. El Banco también ha sido criticado por no asegurar que los derechos de los pueblos indígenas establecidos por la ley internacional sean defendidos propiamente en su nueva política revisada sobre Pueblos Indígenas (PO/PB 4.10) adoptada en 2005 (Ver secciones 2.1, 2.72, y 6.4).

Coordinación entre el Banco Mundial y el FMAM

El departamento del medio ambiente del Banco Mundial tiene un empleado que es responsable por el desarrollo y la coordinación del programa del FMAM, así como por la gestión presupuestal, el monitoreo y la evaluación. Dicho empleado es conocido como *Ancla Coordinadora del FMAM*. El Banco emplea *coordinadores regionales del FMAM* en las oficinas de los Vice-Presidentes Regionales.¹⁶³ Estos Coordinadores prestan apoyo a los equipos trabajando en los proyectos FMAM-Banco Mundial, con el fin de ayudarlos en la aplicación de las políticas operativas y sus reglas de procedimiento. También manejan el presupuesto del FMAM para la región y monitorean los resultados de la cartera de inversiones. El Banco tiene además *Especialistas Técnicos* que dan apoyo al Ancla del FMAM y a los Coordinadores regionales. El grupo de este personal forma el Equipo de Coordinación del FMAM-Banco Mundial

La Corporación Financiera Internacional (CFI), la cual es la rama del sector privado del Banco, provee fondos del FMAM a clientes del sector privado a través del Programa Financiero para Negocios Ambientales. Este programa es financiado por una beca de US \$20 millones.¹⁶⁴ El programa se basa en otro proyecto del CFI-FMAM anterior, y establece un fondo *Terra Capital* de US \$16 millones, el cual apoya inversiones en silvicultura sostenible, agricultura y ecoturismo. El FMAM también contribuye con una beca de US \$1 millón al *Fondo de Eco-empresas* de Costa Rica, el cual es co-financiado por el CFI y una ONG conservacionista internacional (The Nature Conservancy).¹⁶⁵ En Perú, el CFI-FMAM apoya el desarrollo de un Plan de Manejo de la Conservación del Bosque para un área forestal de 10,000 Ha ligada con un negocio de ecoturismo conocido como *Inka Terra*. Este estudio no ha obtenido información de las implicaciones y los impactos que estos proyectos pueden tener en los pueblos indígenas.

¹⁶² Horta, K. Round, R. y Young, Z. (2002), pág. 16

¹⁶³ <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/45ByDocname/WhosWho>

¹⁶⁴ Corporación Financiera Internacional (2004)

¹⁶⁵ CFI (2002), pág. 7

5.2 El Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

El PNUD se convirtió en Organismo de ejecución en 1994. Desde entonces, el PNUD ha ejecutado el mayor número de proyectos del FMAM (701) en las áreas focales del FMAM de diversidad biológica, cambio climático, y aguas internacionales. El PNUD ha manejado 371 proyectos bajo el área focal de Diversidad Biológica. Más de la mitad de estos proyectos del FMAM se relacionan con el establecimiento de actividades de apoyo y con la capacitación (Figura 4). En años recientes, este papel de apoyar la capacitación se ha reforzado bajo la *Iniciativa para el fortalecimiento de las capacidades* del FMAM-PNUD (IFC). El programa IFC incluye una “*Evaluación nacional de las necesidades*” de las agencias gubernamentales, para así ayudarlas a cumplir sus compromisos bajo el CDB, CMNUCC y otros tratados internacionales ambientales.

Al igual que el Banco Mundial, el PNUD apoya cada vez más el establecimiento de fondos fiduciarios de conservación para financiar las áreas protegidas, tal y como el *Fondo Integrado de Areas Protegidas* para el *Proyecto de Biodiversidad de la Isla de Samar*.¹⁶⁶

El PNUD cuenta con su propio equipo interno del FMAM, conocido como el *Grupo del PNUD-FMAM*. Su papel es el de “apoyar proyectos que simultáneamente protegen el medio ambiente mundial y promueven el bienestar económico de las partes interesadas.”

A nivel de país, muchas Oficinas Regionales del PNUD cuentan con un grupo dedicado de empleados que tratan con los proyectos del FMAM. El grupo PNUD-FMAM mantiene una red de expertos que dan apoyo en la preparación y en el monitoreo de los proyectos del FMAM. En la sede del PNUD en Nueva York, hay cinco *Coordinadores Regionales*, los cuales ayudan a los aplicantes y a las agencias ejecutoras. También se encuentra en la sede una *Unidad Central del FMAM*, la cual vigila el carter de FMAM. Este equipo opera dentro del *Grupo de desarrollo ambiental sostenible* del PNUD.¹⁶⁷

Enfoque del PNUD hacia los proyectos de conservación

El PNUD da una buena acogida a las propuestas provenientes de la sociedad civil. Además ha desarrollado una guía para los aplicantes potenciales en la cual explica como desarrollar una propuesta que sea elegible.¹⁶⁸ Las propuestas son recibidas por personal específico en las 138 oficinas nacionales del PNUD, las cuales ayudan a los aplicantes a obtener la aprobación de la propuesta por parte del punto focal nacional del FMAM (del gobierno).¹⁶⁹

Es de interés que el PNUD resalta que las comunidades humanas pueden *mejorar* la riqueza y el valor de los ecosistemas. Además señala que una meta central de los proyectos del PNUD-FMAM es la de mantener las formas de vida y aplicar el *enfoque de ecosistema*.¹⁷⁰ Los proyectos de conservación de la biodiversidad del PNUD buscan promover el establecimiento y manejo de las áreas protegidas. En una revisión de sus proyectos de biodiversidad el PNUD resaltó las siguientes lecciones en relación con los asuntos sociales y la conservación de la biodiversidad:

- Debe haber un fortalecimiento de las capacidades humanas e institucionales con el fin de implementar políticas que sean compatibles con los medios de vida sostenibles y con la conservación de la biodiversidad.

¹⁶⁶ PNUD (2002a)

¹⁶⁷ http://www.undp.org/gef/undp-gef_about/undp-gef_about.html

¹⁶⁸ http://www.undp.org/gef/undp-gef_publications/publications/undp-gef_guidebook_english.doc

¹⁶⁹ Ibid, pág. 4

¹⁷⁰ PNUD (2002a)

- Algunas veces los marcos legales y las políticas nacionales requieren una reforma para permitir que así se puedan alcanzar los objetivos de los proyectos. Estas reformas deben ser informadas por estudios de línea base sociales/científicos.
- Las partes interesadas deben estar involucradas en el diseño del proyecto desde el principio.
- El mantenimiento de la diversidad de los cultivos y las plantas debe tener en cuenta la diversidad del conocimiento tradicional y respetar la complejidad social.

El PNUD ha realizado un estudio titulado *Conservando la Biodiversidad de los Bosques* como parte de las series de “lecciones para el futuro” del PNUD-FMAM. Este estudio reporta que el 58% de los proyectos del UNDP-FMAM relacionados con los bosques han promovido la “demostración de medios de vida alternativos y sostenibles” en ecoturismo, manejo sostenible de los bosques y agricultura y cosecha de Productos Forestales no Maderables (PFNM). Sin embargo, el reporte no indica la efectividad de estas intervenciones o los puntos de vista de las comunidades afectadas en relación con los proyectos.

Una gran parte de la evaluación se enfoca en la necesidad de un apoyo mayor para la aplicación de las leyes forestales nacionales. Sin embargo, no resalta los peligros sociales y las complejidades asociadas con los programas de fortalecer la aplicación de la legislación forestal (a veces dichas leyes son injustas o defectuosas).¹⁷¹

Este estudio no ha obtenido información independiente adicional acerca de la forma como los proyectos del PNUD tratan con los pueblos indígenas. La única información que ha obtenido es la del examen de documentos y viajes al campo del proyecto TRIDOM (Caja 1, sección 2), y una experiencia de campo directa con el proyecto de mediana escala Amarakaeri en Perú (sección 2,2), además de una revisión de los estudios de caso detallados de proyectos del PNUD en Papua Nueva Guinea.¹⁷²

El escrutinio de muchos proyectos de biodiversidad nuevos del PNUD-FMAM y de proyectos que se hayan bajo preparación indica que los proyectos del PNUD están empezando a tratar a los pueblos indígenas como algo más que simples “beneficiarios”.

Algunos proyectos nuevos del PNUD-FMAM han empezado a tratar con las preocupaciones, los medios de vida y los derechos a los recursos de los pueblos indígenas. Algunos ejemplos de buena práctica en proyectos de mediana escala son: el proyecto Amarakaeri de Perú (sección 2,0), y el proyecto de *Conservación y uso sostenible de la biodiversidad en la Amazonía peruana por la población Asháninka*, el cual incluye un componente para “consolidar el status legal y los derechos de propiedad de las comunidades nativas.”¹⁷³ El proyecto Zambales en Filipinas, que tiene como meta el apoyar la aplicación de la Ley de los Derechos de los Pueblos Indígenas (IPRA por sus siglas en inglés) y asegurar los títulos sobre los dominios ancestrales de los pueblos indígenas; un proyecto en la región Humahuaca en Argentina que apoya los sistemas agrícolas tradicionales; y el proyecto de *Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica en la Península Rusa de Taymir*, el cual soportará las prácticas de medios de vida tradicionales de las comunidades indígenas.¹⁷⁴ Este estudio no ha podido determinar hasta que punto el diseño y el presupuesto de los proyectos ha sido aprobado por las comunidades afectadas (ver sección 7).

Tratamiento de los pueblos indígenas

El equipo del PNUD-FMAM aconseja que su directriz “*El PNUD y los pueblos indígenas: una política de compromiso* (2001) forma el marco guía” para la ejecución de los proyectos del PNUD

¹⁷¹ Boyle, T. (2003)

¹⁷² Van helden, Flip (2001) y van Helden, Flip y Jochem Scheemann (2000)

¹⁷³ GEF (2004k), pág. 21

¹⁷⁴ Equipo del PNUD/FMAM, Com. pers. diciembre de 2004.

financiados por el FMAM.¹⁷⁵ Sin embargo, actualmente no se ha completado una evaluación independiente que evalúe como esta política operativa ha sido aplicada (o si no lo ha sido) en los proyectos del PNUD-FMAM.¹⁷⁶ En el 2004, el equipo de PNUD-FMAM inició una revisión del impacto del cartera del FMAM en los pueblos locales. Sin embargo, no está claro si esta evaluación tratará específicamente con la calidad de la implementación de la política del PNUD en los Pueblos Indígenas.

Explorando un enfoque en los derechos

En 2004 y 2005 el *Comité Consultivo del Administrador sobre organizaciones de la sociedad civil* del PNUD [la cual incluye un representante indígena] está tratando de encontrar como el PNUD puede aplicar un enfoque basado en los derechos en los proyectos de conservación y desarrollo.¹⁷⁷

El Grupo del PNUD-FMAM administra tres sub-programas en apoyo del FMAM, además de tratar con el cartera general del FMAM. Estos tres sub-programas son:

- ❑ Programa de donaciones pequeñas
- ❑ Actividades de apoyo
- ❑ Programa FMAM de Talleres para el Diálogo con el País

5.2.1 Programa de donaciones pequeñas del PNUD-FMAM¹⁷⁸

El Programa de donaciones pequeñas (PPD) ha estado funcionando desde 1992, e involucra países participantes de los cuales cada uno cuenta con un Coordinador Nacional, un Comité de Selección Nacional y una Estrategia Nacional para dar becas hasta de \$50000 directamente a las comunidades y a las organizaciones de la sociedad civil. Estas becas se otorgan a aquellos proyectos que tienen como objetivo el conservar el medio ambiente y el aportar beneficios para las formas de vida locales.

El PPD está administrado únicamente por el PNUD. EL Programa cuenta con una pequeña oficina en Nueva York y 53 oficinas en diferentes países, en donde los proyectos son manejados por Coordinadores nacionales.¹⁷⁹ En la actualidad hay 73 países participando en el PPD. Cada uno de ellos cuenta con un *Coordinador Nacional* contratado localmente, y con un *Comité Directivo Nacional* (CDN). Este último cuenta con ONGs locales, y empleados del gobierno, de la academia y de la oficina del PNUD del país. Ocasionalmente, el CDN puede incluir donantes co-financiadores, organizaciones de pueblos indígenas y organizaciones del sector privado. Cada uno de los países participantes desarrolla una *Estrategia del Programa del País para el PPD*.¹⁸⁰

Las estrategias de cada país determinan las metas del programa y establecen los criterios del FMAM y nacionales para ser eligible para recibir los fondos. También establecen los temas y las actividades que se identifican como prioritarias para recibir apoyo.¹⁸¹ El programa general de cada país requiere la aprobación del gobierno nacional. Sin embargo, los proyectos individuales no necesitan una aprobación separada del gobierno, aunque este último tiene un papel importante en la selección de los proyectos, ya que los Comités Directivos Nacionales cuentan típicamente con miembros del gobierno. La estructura descentralizada del PPD tiene la intención de fomentar la “propiedad” máxima por parte de los países y sus comunidades. De esta manera, la selección del proyecto tiene

¹⁷⁵ Ver <http://www.undp.org/cso/policies/doc/IPPolicySpanish.doc> Comunicación vía correo electrónico de Juha Uitto con T. Griffiths, diciembre 10 de 2004

¹⁷⁶ Ver Griffiths, T. (2003)

¹⁷⁷ Equipo del PNUD/FMAM, com. pers. diciembre 2004

¹⁷⁸ <http://sgp.undp.org/>

¹⁷⁹ <http://sgp.undp.org/index.cfm?module=SGP&page=Contact>

¹⁸⁰ PNUD (2002b), pág. 7

¹⁸¹ Ver ejemplos de estrategia nacionales de PPD en <http://www.undp.org/agp/download/cps.hmt>

lugar a nivel nacional y *no requiere la aprobación del Consejo del FMAM*. Además, no se requiere estrictamente hablando el criterio de incremento de costos para la aprobación de cada proyecto del PPD, ya que el Consejo del FMAM ha determinado que las metas del PPD son consistentes con los objetivos del FMAM.¹⁸²

Al contrario de otros proyectos del FMAM, las becas en estos casos son otorgadas a través de una estructura de toma de decisiones que es descentralizada. Las metas del PPD son:

- Desarrollar estrategias a nivel de comunidad que reduzcan las amenazas para el medio ambiente
- Recolectar y compartir lecciones aprendidas de las estrategias exitosas a nivel de comunidad
- Trabajar conjuntamente para fortalecer la capacidad de la comunidad, las ONGs y de la nación
- Asegurar que las estrategias de conservación y desarrollo son entendidas y practicadas por comunidades y otras “partes interesadas” claves.¹⁸³

Se da prioridad a las actividades que:

- Facilitan la participación comunitaria en el diseño, ejecución y evaluación
- Mejoran el acceso de las familias y las comunidades a “activas productivas”, ingresos y oportunidades de trabajo
- Consideran los papeles según el género y las relaciones sociales, con un foco en las necesidades de las mujeres
- Reconocen el papel y la importancia del conocimiento indígena y el manejo de los recursos, así como de las instituciones locales y los sistemas de organización social
- Apoya a la adopción y la difusión de tecnologías locales y tienen en cuenta las prioridades y necesidades locales
- Expanden el acceso comunitario a las fuentes locales de asistencia técnica
- Incluyen contribuciones locales y distribución de costos entre las partes interesadas.

Cartera de inversión del PPD

Más del 60% de la cartera del PPD se encuentra dentro del área focal de Diversidad Biológica del FMAM, mientras que 16% trata con las aguas internacionales y 13% con asuntos de “múltiple foco”. A partir de 1992, el PPD ha apoyado más de 2000 proyectos de conservación de la biodiversidad. Esto ha brindado apoyo para el co-manejo de las áreas protegidas en las zonas amortiguadoras, actividades que generan ingresos y mejoramiento de los medios de vida, así como para educación medioambiental y proyectos comunitarios de energía renovable. De importancia particular es el apoyo del PPD de las áreas protegidas poseídas y conservadas por las comunidades locales en Costa Rica, Méjico, Filipinas y Senegal.

El PPD también asegura que la conservación del conocimiento ancestral se ha combinado con la nueva tecnología para el manejo de los recursos naturales en muchos de sus proyectos. Igualmente, algunos proyectos han apoyado la conservación de la diversidad de los cultivos tradicionales *in-situ*, y la recuperación y el fortalecimiento de los sistemas de conocimiento tradicionales (e.j. la conservación de las variedades indígenas de papa en Bolivia). Los resultados positivos útiles en los proyectos del PPD en Ecuador están basados en:

- Una alta calidad en la asistencia técnica para el diseño de los proyectos y la fase de ejecución en el terreno
- Inclusión de las comunidades en la preparación y manejo de los proyectos
- Uso de los sistemas de conocimiento indígenas

¹⁸² Young (2002), página 167

¹⁸³ PNUD (2002b), pág. 7

- Monitoreo riguroso por parte de las ONG durante la implementación
- Evaluación exhaustiva y distribución de información acerca de las lecciones derivadas de los programas del país¹⁸⁴

Según los informes del PPD, el Programa ha apoyado 500 proyectos que incluyen pueblos indígenas de Africa, Asia, y América Latina.¹⁸⁵ El PNUD asegura que estos proyectos han favorecido la conservación de los sistemas de conocimientos indígenas y el uso consuetudinario de los recursos naturales. Según algunos documentos de proyectos del PPD realizados en Vietnam y Guatemala, el enfoque utilizado para valorar el conocimiento indígena involucra la documentación de dicho conocimiento a través de inventarios de plantas y el establecimiento de viveros y de centros de educación comunitarios. Sin embargo no está claro como se tratan los asuntos del consentimiento, la seguridad de la tenencia de la tierra y los derechos consuetudinarios de propiedad y del uso en estos proyectos (ver sección 5).

Sin embargo, en otros proyectos el PPD ha trabajado directamente con las comunidades para ayudarles a asegurar sus tierras y sus derechos territoriales. Algunos ejemplos de estos proyectos incluyen una beca para capacitación del pueblo Guaymir en Costa Rica para que puedan proteger los títulos legales de sus tierras en su propia reserva. Otro ejemplo es un proyecto para asistir las comunidades en el bosque Sabah de Malasia para que puedan registrar sus tierras comunales y combatir la tala ilegal de árboles en su territorio.¹⁸⁶

A pesar de algunos problemas, el enfoque del PPD y su foco combinado en los medios de vida locales y los objetivos mundiales han hecho que las ONGs, las organizaciones comunitarias de base, y las organizaciones indígenas hayan dado la bienvenida a los programas financiados por el FMAM, y de esta forma han pedido su expansión. La *Segundo estudio sobre los resultados globales del FMAM*, completada en 2002¹⁸⁷ y la *Tercera Evaluación Independiente del PPD* concluyen que existe la necesidad de expandir y ampliar los aspectos triunfantes del Programa.¹⁸⁸ Sin embargo, los pueblos indígenas y las organizaciones locales critican que, a pesar de su estructura descentralizada, sigue siendo relativamente difícil para las organizaciones comunitarias pequeñas obtener acceso al PPD (sección 2.3)

Esfuerzos para mejorar el acceso a los fondos del PPD

El personal del PPD asegura que se están tomando medidas para responder a las críticas válidas. En el 2004 en un taller realizado al margen del Tercer Foro Permanente de las Naciones Unidas para Cuestiones Indígenas, en donde el PNUD buscó los puntos de vista indígenas acerca de como el sistema de becas puede ser mejorado.¹⁸⁹ En Guatemala, el PPD introdujo un entrenamiento para “promotores comunitarios del PPD” voluntarios (la mayoría mujeres).

Además, los programas del PPD en los países han establecido recientemente “talleres de escritura” para ayudar a las comunidades a expresar sus necesidades en los borradores de las propuestas, manteniendo al mismo tiempo los criterios del PPD.¹⁹⁰ Esto facilita el proceso de aplicación para las becas a las ONGs locales, OCBs y pueblos indígenas. En Indonesia, el PPD ha introducido procedimientos para solicitud de las becas a través de un sistema de video no escrito para las

¹⁸⁴ PNUD (2002b), pág. 17

¹⁸⁵ Ibid, pág. 24

¹⁸⁶ CBD (2003b), pág. 11

¹⁸⁷ GEF (2002c)

¹⁸⁸ Wells, M.P., Hosain, M., Ogunseye, B. y Tresierra, J.C. (2003)

¹⁸⁹ PNUD (2004a)

¹⁹⁰ Dublin, H. Y Volonte C. (2004), pág. 26-31

comunidades en Sumatra (Caja 14). Sin embargo, los pueblos indígenas siguen cuestionándose cómo este enfoque nuevo va a ser extendido a través de toda la cartera del PPD (sección 2.3).

Actividad de apoyo

El PNUD es el Organismo de ejecución líder responsable por ayudar a los países con la implementación de sus compromisos bajo CDB y CMNUCC. Un número significativo de proyectos del FMAM manejados por el PNUD han suministrado becas a los gobiernos para formular Estrategias Nacionales y Planes de Acción para la Conservación de la Biodiversidad (ENPAB). Muchos proyectos también han ayudado a los gobiernos en recopilar sus informes nacionales para los convenios internacionales. El PNUD ha aportado US \$25 millones para permitir actividades de apoyo en 88 países. Un escrutinio cuidadoso de estas actividades y sus implicaciones para los pueblos indígenas se sale del alcance de este estudio (ver también sección 2.5 en Parte I).

Programa FMAM de Talleres para el Diálogo con el País¹⁹¹

En los años de 2001 y 2002 el PNUD supervisó 26 Talleres para el Diálogo con el País. Estos talleres debían supuestamente promover la “identificación por el país” (Country ownership) de prioridades para el FMAM. Un análisis de los informes de dichos talleres señala que estuvieron prácticamente dominados por las presentaciones del FMAM y del Banco Mundial. Además, no hubo tiempo suficiente para que los participantes resaltaran sus prioridades y las dudas en relación con el FMAM.¹⁹² La lista de participantes muestra que la mayoría de los presentes eran empleados de los OE o de las agencias del gobierno, y que la asistencia de las ONG era limitada.¹⁹³

Una evaluación independiente recomienda que el programa de diálogos debe garantizar una mayor participación de la sociedad civil. Los diálogos en cada país sirvieron en un principio como una forma de “comunicación” para el FMAM, y no tanto como un espacio para escuchar las reacciones y los derechos de los titulares afectados por la cartera del FMAM en el país. Sin embargo, en algunos casos los talleres llevaron a la creación de Comités Nacionales del FMAM, los cuales tienen como objetivo el asegurar una participación más amplia en los procesos de toma de decisiones a nivel de cada país (e.j. Burkina Faso, Malawi, Vietnam y Ecuador). La misma evaluación independiente concluyó que el éxito de la iniciativa era el informar a los gobiernos sobre los criterios de elegibilidad y la disseminación de la información en lo referente al acceso de fondos.

Iniciativa de Diálogo Consultivo Nacional

El Consejo del FMAM de mayo de 2003 aprobó una segunda fase para ser manejada por el PNUD bajo un proyecto de cuatro años de \$5.2 millones conocido como *Iniciativa de Diálogo Consultivo Nacional*. El primer componente de la Iniciativa trataría con las consultas con los puntos focales del FMAM en los países destinatarios. El segundo componente contará de consultas nacionales con las “partes interesadas”, que “podrían” ser pueblos indígenas, comunidades locales y participantes de las ONG.¹⁹⁴

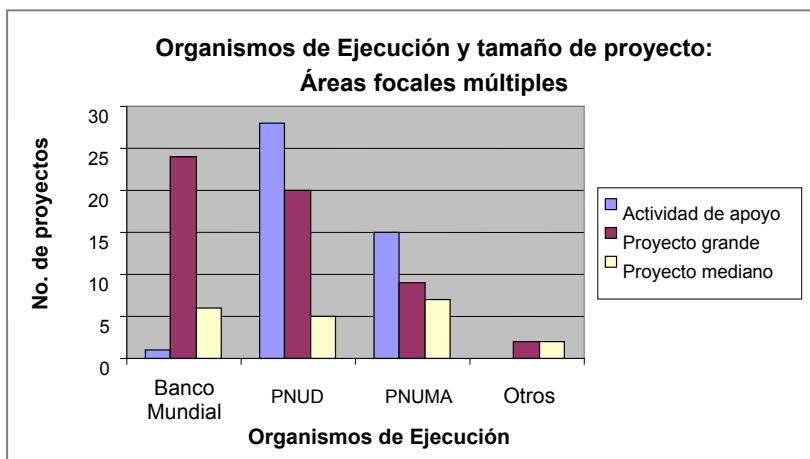
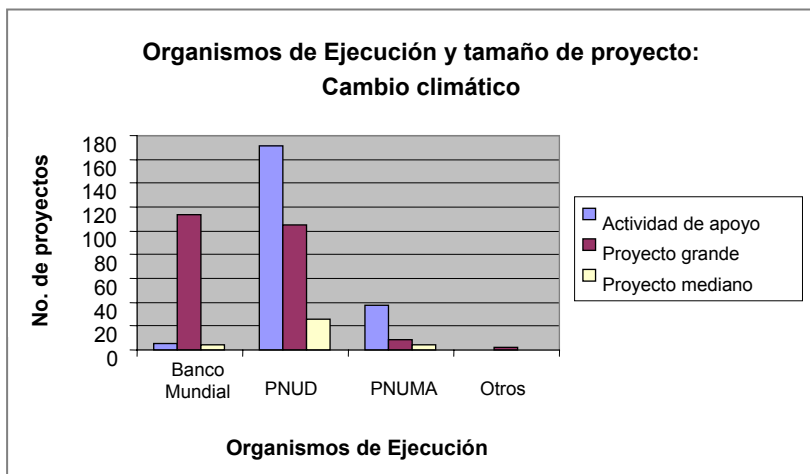
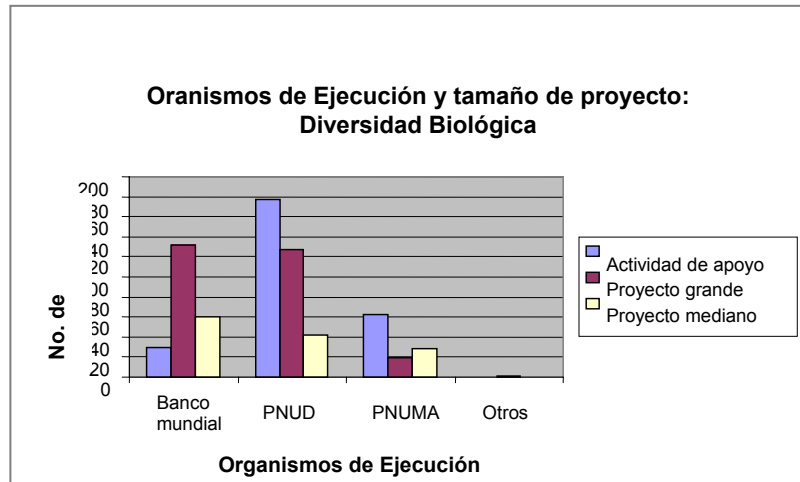
¹⁹¹ Ver CDW sitio internet: <http://www.undp.org/gef/workshop/newsdi.htm>

¹⁹² Ver GEF (2000c), GEF (2001a,b,c); Groupe-Conseil Baastel, pág. 23

¹⁹³ Ibid, figura 9, pág. 26

¹⁹⁴ <http://www.undp.org/gef/workshop/newsdi.htm>

Figura 4: La proporción de la cartera de inversiones del FMAM por Organismo de Ejecución (OE) y por área focal: Biodiversidad, Cambio Climático y Áreas focales múltiples (derivada de la Lista de Proyectos – FMAM de 1991-2003).¹⁹⁵



¹⁹⁵ Para un análisis detallado de la distribución de proyectos de biodiversidad por cada Organismo de ejecución, ver Dublin, H y Volonte C (2004) *GEF Biodiversity Program Study* septiembre de 2004, Unidad de Seguimiento y Evaluación del FMAM, Washington, DC en páginas 26-31.

Caja 14: Programa de donaciones pequeñas del FMAM-Indonesia: desarrollo de un modo visual para propuestas de proyectos indígenas¹⁹⁶

En marzo de 2004, el Comité Directivo Nacional del PPD de Indonesia aprobó la introducción de un proceso para presentar propuestas de proyectos indígenas al PPD en video. Este proceso no-escrito fue adoptado para las comunidades donde los formatos escritos son culturalmente inapropiados. La primera propuesta en video se completó por los pueblos Orang Rimba. En ella los pueblos solicitaban fondos para un proyecto que apoyaba la protección comunitaria de sus bosques adyacentes al Parque Nacional Bukit Dua Belas en Sumatra. La realización de la propuesta en video fue posible en abril y mayo de 2004 con una “beca de planeación” del FMAM-PPD. La iniciativa depende de un antropólogo multilingüe intermediario y de cinematógrafos. El personal del PPD reporta que las actividades respetan completamente las leyes consuetudinarias y el principio del consentimiento libre, previo e informado en lo referente al diseño del proyecto y los acuerdos. En relación con esto, el contrato del proyecto enmendó el requerimiento del 10% del fondo de contrapartida en efectivo de la comunidad e introdujo una contribución *en especie* para hacerlo consistente con los deseos de los Orang Rimba, y para asegurar una compatibilidad con sus circunstancias económicas y culturales.

Los Orang Rimba proponen la formación de una “cerca viva” alrededor de su territorio de bosque, basada en el establecimiento de cultivos y asentamientos que defenderán sus bosques contra los madereros ilegales, las compañías de aceite de palma y los colonos.¹⁹⁷ El proyecto financiará paneles solares para las escuelas de las aldeas, de tal forma que los jóvenes pueden dedicarse a la defensa del territorio durante el día y estudiar en la noche. La preparación de la propuesta del proyecto por video ha sido útil como herramienta en las campañas y las actividades de educación y ha estimulado un diálogo con las autoridades del parque nacional y del sector forestal.

5.3 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

El PNUMA ha desarrollado e implementado 192 proyectos del FMAM desde 1997. De estos, un poco más de la mitad (110) se relacionan con la biodiversidad, y la mayoría han habilitado becas para actividades de apoyo. Estos proyectos habilitantes incluyen apoyo a los gobiernos para rendir informes al CDB y para formular las ENPAB. El PNUMA también implementa algunos proyectos grandes en áreas protegidas y en *gestión integrada de los ecosistemas* (GIE), así como proyectos piloto en actividades de uso sostenible. El PNUMA afirma que “la participación de las comunidades locales” es un asunto clave en los proyectos de biodiversidad del FMAM.¹⁹⁸ Este estudio no ha identificado ninguna evaluación independiente indígena o de ONG de los proyectos del FMAM ejecutados por el PNUMA, y por lo tanto no se puede comentar.

Las observaciones realizadas en esta subsección se basan básicamente en información contenida en los documentos del PNUMA. El enfoque de la GIE aplicado en los proyectos del PNUMA implica una planificación participativa, una solución de conflictos, un manejo basado en la comunidad, fortalecimiento de instituciones locales e incentivos para el uso sostenible de los recursos naturales.¹⁹⁹ Estos proyectos incluyen componentes de capacitación para las agencias del gobierno y la sociedad civil.

Un ejemplo es el proyecto del FMAM-PNUMA de *Manejo del Ecosistema en la Federación-Integrada Rusa para la Conservación de la Biodiversidad*. Los documentos del PNUMA indican que

¹⁹⁶ GEF (2004b)

¹⁹⁷ GEF (2004c)

¹⁹⁸ Ibid., sección 2.3, pág. 14

¹⁹⁹ UNEP (2003) ver <http://www.unep.org/gef/documents/Brochures/rad792f7.pdf>

este proyecto incluye entrenamiento para pueblos indígenas en el manejo sostenible de la biodiversidad. Es notable que el proyecto de GIE para *Conservar la biodiversidad en tres áreas en el ártico ruso* manejado por el PNUMA contará con “entrenamiento para restaurar y apoyar el uso tradicional de la naturaleza, y la recopilación de información nueva y existente en relación con los planes para la GIE, *incluyendo el conocimiento tradicional.*”

Documentos de PNUMA y los informes anuales indican además que está ejecutando cuatro proyectos grandes en América Latina en asociación con la OEA, para promover el manejo integrado de la tierra y de los recursos de agua. El PNUMA afirma que estos proyectos promueven la “participación genuina del público de todos los niveles de la sociedad, especialmente de las comunidades locales y de los “pueblos indígenas”. Los proyectos cubren la cuenca del Río Bermejo (Argentina, Bolivia), la cuenca del Río Alto Paraguay (Brasil), la cuenca del río San Francisco (Brasil) y la cuenca del río San Juan y la Zona Costera (Costa Rica y Nicaragua).

En lo referente a las actividades de apoyo ligadas a las áreas “multifocales” (MF), el PNUMA ha manejado proyectos para permitir a los países llevar a cabo una *Evaluación nacional de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad*. Una parte sustancial de la cartera del FMAM-PNUMA se dirige a proyectos que asistan a sus gobiernos en tratar con asuntos de bioseguridad y en la implementación de la Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (POPs por sus siglas en inglés). En Africa, el PNUMA se involucró con la Nueva Asociación para el Desarrollo Económico de Africa (NEPAD por sus siglas en inglés) a través de un proyecto del FMAM para un *Plan de acción en el componente de Medio ambiente de NEPAD*.

Las actividades del PNUMA que apoyan al FMAM frecuentemente involucran proyectos que llevan a cabo evaluaciones para valorar la calidad ambiental y los cambios en el medio ambiente mundial. Esto incluye la *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (EM)*, el proyecto de *Degradación de la Tierra en Tierras Secas*, y los proyectos de *Evaluación del Impacto y la Adaptación a los Cambios Climáticos*. Entre 1998 y 2002 el PNUMA también ejecutó un proyecto de gran escala en *Pueblos, Manejo de la Tierra, y Cambio Ambiental* (en Ghana, Guinea, Kenia, Tanzania, Uganda, China, PNG y Brasil). El PNUMA avisa que este proyecto ha aprovechado el conocimiento tradicional para conservar la biodiversidad y sostener formas de vida rurales.

Los proyectos del PNUMA-FMAM también tienen como meta el facilitar el acceso nacional e internacional a la “información existente” acerca de los cultivos silvestres (por ejemplo a través del programa de *la conservación in-situ de variedades de cultivos silvestres por medio del manejo de la información*, que está siendo ejecutado en Bolivia, Madagascar, Sri Lanka, Armenia y Uzbekistán.²⁰⁰

Desde la adopción de *Manejo Sostenible de la tierra* como área focal del FMAM en 2002, el PNUMA ha comenzado a desarrollar y ejecutar proyectos grandes para evaluar y mitigar la desertificación y la degradación de la tierra en ecosistemas transfronterizos. El PNUMA ha apoyado diálogo y gestión internacional en asuntos de medio ambiente. Ha apoyado el Foro Mundial de Biodiversidad, lo cual facilita el diálogo entre los gobiernos y las ONG antes de las sesiones del CDB.

En 2002, el PNUMA apoyó también la Cuarta Conferencia de la Alianza Internacional de Pueblos Indígenas-Tribales de los Bosques Tropicales, la cual se llevó a cabo en la sede del PNUMA en Nairobi.

Como se anotó en la sección 3.4, el PNUMA es la sede del GACT del FMAM. En años recientes, mucho del trabajo científico y de políticas del Grupo se enfocó en el cambio climático y los asuntos de transporte sostenible.

²⁰⁰ Ibid.

5.4 Agencias Ejecutoras

Entre 1998 y 2000 el Consejo del FMAM aprobó una iniciativa de “oportunidades expandidas” para la preparación y ejecución de los proyectos del FMAM. Esta iniciativa permite que los proyectos del FMAM sean iniciados y manejados por bancos multilaterales regionales y diferentes agencias de las NNUU. Esto incluye el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo, la FAO, FIDA y la Organización de la Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).²⁰¹

Una búsqueda en el internet conducida como parte de este estudio encontró que el Banco Interamericano de Desarrollo está ejecutando una beca de US \$2.82 millones de dólares bajo la *Consolidación del Manejo del Ecosistema y Conservación de las Islas Bay*, mientras que el Banco Asiático de Desarrollo estaba ejecutando el proyecto controversial de *Conservación de la Biodiversidad en la Reserva Forestal de Sundarbans* - ya suspendido (Caja 10, sección 2), y el *Proyecto de Recursos Naturales y Alivio de la Pobreza* de Afganistán.

En enero de 2005, esta revisión no había identificado proyectos de biodiversidad manejados por FIDA, el Banco Africano de desarrollo, ONUDI o el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD). La ejecución de unos proyectos se ha iniciado por parte de la FAO (Informe de estatus de proyecto del FMAM – 2004).

5.5 Grandes ONG y los proyectos del FMAM

ONGs grandes han sido identificadas como agencias ejecutoras en un número significativo de proyectos del FMAM. Más de 150 proyectos son ejecutados o co-ejecutados por ONGs, o las ONGs son contratadas o sub-contratadas para ejecutar los componentes del proyecto. El escrutinio del *Informe Operacional del FMAM* de 2004 indica que las ONG “aliadas” más frecuentes son la WWF, el Nature Conservancy, Birdlife International, y Conservación Internacional (CI), así como ONGs nacionales de medio ambiente y desarrollo e instituciones de investigación. Algunos ejemplos incluyen el *Proyecto de Manejo de la Biodiversidad y la Conservación* de Camerún (1995-2000) vigilado por el Banco Mundial, pero ejecutado en el terreno por Birdlife International y WWF-EEUU en cooperación con agencias bilaterales como la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) y GTZ. Este proyecto apoyó la creación de tres parques nacionales en el sur este de Camerún, incluyendo Lobeke, Boumba Bek y Campo Ma’an. Estos parques afectan directamente comunidades indígenas y locales (Caja 5, sección 2).

Otro ejemplo de participación de una ONG en proyectos del FMAM es el de la *Iniciativa de Manejo Colaborativo del Parque nacional de Komodo* en Indonesia, que incluye a la CFI del Banco Mundial como agencia líder, y al Nature Conservancy (TNC) y a una agencia local de turismo como entes ejecutores. Esta revisión no pudo obtener información acerca de como este proyecto acogió o no comunidades locales, y ni tampoco como trató con asuntos de derechos e igualdad. Sin embargo, las autoridades del parque de Komodo han recibido muchas críticas por parte de las comunidades, los pescadores y las ONGs de justicia social de Indonesia, por los métodos de conservación opresivos. En un caso trágico, el conflicto con pescadores locales condujo a un tiroteo fatal contra gentes locales por parte de las autoridades.²⁰²

Existen serias preocupaciones entre los pueblos indígenas, la sociedad civil local y las organizaciones con base en la comunidad acerca del papel de las ONG grandes en los proyectos del FMAM y su

²⁰¹ En la práctica, el FMAM ha permitido que otras agencias preparen y ejecuten sus proyectos bajo el Instrumento del FMAM de 1994 (párrafo 28)

²⁰² Down to Earth (2003)

capacidad para capturar sumas sustanciales de los fondos de esta agencia mundial.²⁰³ Algunos problemas con las políticas y las actividades de las ONG grandes conservacionistas han generado una serie de declaraciones públicas por parte de los pueblos indígenas, en las cuales denuncian sus actividades. A pesar de estas preocupaciones, estas ONG grandes continúan ejerciendo una gran presión para obtener más asociaciones con donantes multilaterales como el FMAM.²⁰⁴

5.5.1 El Fondo de Alianzas para los Ecosistemas Críticos (CEPF)

Un ejemplo de sociedad entre ONG-FMAM es el CEPF, el cual fue fundado con US \$114 millones y está co-financiado por US \$25 millones de dólares de una beca del FMAM aprobada en 2000. El CEPF es una sociedad que recibe apoyo del FMAM, el Banco Mundial, la Fundación MacArthur y el gobierno de Japón, y tiene su sede en Conservación Internacional. El programa del FSEC tiene como objetivo el dar apoyo a las ONGs y a las “organizaciones comunitarias y con raíces locales”, para conservar “los puntos críticos de la biodiversidad mundial” en países en vías de desarrollo en Centro y Suramérica, Africa, Asia y la región del Pacífico de Asia, así como en América del Norte, Europa y Asia Central. El sitio de internet del CEPF afirma que los fondos son “especialmente para grupos de la sociedad civil”. También estipula que los fondos no deben ser utilizados para adquirir tierras, reasentamiento forzoso o la alteración de cualquier propiedad física o cultural.²⁰⁵

El CEPF tiene diversas “direcciones estratégicas” para cada región y cada “punto crítico” específico, bajo el cual se adjudican los fondos. En América Latina, sus objetivos más amplios tiene el fin de:

- Estimular las iniciativas para el manejo del paisaje conducidas por la sociedad civil
- Promover el desarrollo sostenible en las comunidades cerca de las áreas protegidas
- Alentar la conservación de la biodiversidad con base en la comunidad
- Fortalecer la consciencia pública y la educación ambiental
- Fortalecer los marcos para políticas y leyes ambientales

En Africa, los objetivos del CEPF son:

- Apoyar la participación de la sociedad civil en el establecimiento de las áreas protegidas y en los planes de manejo de los corredores biológicos
- Desarrollar los corredores biológicos
- Promover el involucramiento innovativo del sector privado y de la comunidad en la conservación de los paisajes alrededor de los corredores biológicos
- Mejorar las iniciativas de conservación del sector privado
- Apoyar la sociedad civil en la creación y un ambiente adecuado para la conservación
- Establecer un fondo pequeño de becas para las instituciones que trabajan en la conservación
- Aumentar la consciencia pública

²⁰³ Ver, por ejemplo, Chapin, M. (2004) y Anderson (2004).

²⁰⁴ Ver, por ejemplo, Lapham, N. Y Livmore, R.J (2003), pág. 21.

²⁰⁵ Los puntos críticos de la biodiversidad cubiertos por el programa incluyen: Mesoamérica, el caribe, zonas tropicales de los Andes, Bosques atlánticos del norte de Suramérica, Bosque del pacífico en Colombia, Ecuador, Chile Central, Madagascar, y las islas del Océano Índico, Montaña Oriental del Arco y Bosques Costeros (Africa), Bosque de Guinea en Africa occidental, la región de Cabo Florístico de Suráfrica, las Filipinas, nueva Caledonia, Polinesia y Micronesia, Wallacea y Sudaland, las montañas del sur occidente de China, la región Indo-Burma y las Ghats occidentales de la India. Ver <http://biodiversityhotspots.org/xp/Hotspots>

En Asia, los objetivos son:

- Desarrollar e implementar el monitoreo de los puntos críticos de la biodiversidad
- Apoyar las iniciativas de la sociedad civil para mitigar amenazas claves contra las áreas naturales y las poblaciones de especies
- Capacitar la sociedad civil para que se puedan ejecutar programas de conservación en los niveles locales y regionales
- Crear una consciencia de los beneficios conseguidos al conservar los corredores de biodiversidad
- Construir alianzas entre el sector privado y grupos conservacionistas
- Evaluar los impactos de las intervenciones de conservación

A pesar de las afirmaciones de que los fondos son para apoyar las comunidades y las organizaciones de base, el Informe Anual del CEPF de 2003 indica que una gran proporción de los fondos bajo el programa han sido asignados a oficinas del CI de cada país y a las organizaciones afiliadas, o a ONGs grandes internacionales tales como WWF, Fauna y Flora Internacional, Birdlife International y Wildlife Conservation Society, o a firmas de consultores, universidades y agencias de investigación. Por ejemplo, en 2003 en la región de Asia, de 41 becas, 18 (44%) fueron para oficinas y proyectos del CI, mientras otras 5 becas relativamente grandes se dieron a ONGs de conservación internacional como WWF o Birdlife International.²⁰⁶

Un escrutinio de las listas de becas del CEPF del 2003 sugiere que únicamente muy pocas becas han sido asignadas a organizaciones indígenas (ej. Ecoturismo de Panamá). Por el contrario, una proporción importante de los fondos del CEPF han sido dirigidos al apoyo de esfuerzos de conservación para proteger especies silvestres o para formular planes de manejo para las áreas protegidas (e.j. Africa y Asia).

En America Latina el CEPF ha financiado un programa de intercambio en ecoturismo que incluye pueblos indígenas de Perú, Bolivia, y Ecuador. Sin embargo, fue controversial la conclusión de que el auto-manejo autónomo de los negocios de ecoturismo por las comunidades indígenas tal vez no era la mejor opción, y que por lo tanto las asociaciones con ONGs y compañías de afuera podrían ser más efectivas.²⁰⁷ Esta conclusión parece estar en desacuerdo con las recomendaciones provenientes de otras reuniones de pueblos indígenas, en donde las organizaciones indígenas han solicitado tener una mayor autonomía y un apoyo más directo para negocios de turismo que sean colectivos y comunitarios.²⁰⁸

El CEPF ha financiado el Instituto de Ley Ambiental para que desarrolle proyectos comunitarios de *Pueblos Indígenas y la Conservación de la Biodiversidad en el punto crítico Mesoamericano de la biodiversidad*. Sin embargo, a pesar de que algunas propuestas se desarrollaron bajo el proyecto, el CEPF ha decidido no financiarlos. En Bolivia, el CEPF ha financiado la WCS para llevar a cabo un proyecto en *Desarrollo sostenible y conservación de los recursos naturales de los grupos de las comunidades indígenas de las zonas amortiguadoras del Parque Nacional de Madidi*. Sin embargo, esta revisión no obtuvo información independiente acerca de este proyecto.

²⁰⁶ CEPF Informe Anual 2003, pág. 16-17

²⁰⁷ Ibid. pág. 18

²⁰⁸ E.j. Alianza Amazónica (2003)

5.5.2 Fondo para empresas conservacionistas (Verde Ventures)

Conservación Internacional administra un fondo formalmente conocido como el Fondo de empresas para la conservación, actualmente conocido como Verde Ventures.²⁰⁹ Este fondo invierte en pequeñas empresas que trabajan para conservar la biodiversidad, y fue creado en 1999 con un préstamo de US \$1 millón recibido de programa de Empresas pequeñas y medianas de la Corporación financiera internacional (CFI), el cual es un programa financiado por el FMAM.²¹⁰

Para ser elegible a las inversiones del Verde Ventures, el proyecto debe operar en una zona prioritaria del CI, incluyendo un punto crítico de la biodiversidad mundial, una “zona virgen tropical” o un “área marina prioritaria”. El fondo manejado por el CI ha apoyado hasta ahora compañías de ecoturismo de Perú y Belice. También ha financiado una compañía llamada Comercio Forestal Ltda., la cual se especializa en especies cosechadas sosteniblemente y en especies con certificación orgánica, aceites esenciales y café de Guatemala e Indonesia. El objetivo de la compañía es el de apoyar la producción sostenible por parte de los agricultores en las zonas contiguas a los parques nacionales. A los agricultores se les ofrece un “crédito” a cambio de su compromiso para parar la cacería y para no usar más las tierras dentro de las áreas protegidas.²¹¹

Un proyecto similar en Chiapas, México, ha generado “incentivos” para los agricultores que establecen bosques protegidos dentro de las zonas amortiguadoras adyacentes a la Reserva de la Biosfera de El Triunfo (un área protegida que ha traído críticas severas por parte de las comunidades Maya locales). Este estudio no ha obtenido información independiente acerca de la forma en la cual estos fondos e inversiones han afectado a las comunidades indígenas y las familias participantes.

209

http://www.conservation.org/ImageCache/verdeventures/content/downloads/vv_5ffaq_5fesp_2epdf/v1/vv_5ffaq_5fesp.pdf

²¹⁰ <http://www.gm-unced.org/FIELD/Multi/GEF/CEF.htm> El programa SME de la CFI ha recibido 19.7 millones del FMAM desde 1994.

²¹¹ <http://www.conservation.org/xp/verdeventures/portfolio/forestrde.xml>

6 Estándares y rendición de cuentas

Las políticas y las actividades del FMAM que apoyan la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible deben ser consistentes con los requerimientos del CDB y cumplir con las guías de la Conferencia de las Partes (sección 4). La cartera de inversiones del FMAM y los proyectos deben ser consistentes con la *Estrategia Operacional* del FMAM (1995) y con sus políticas específicas y sus reglas de procedimiento. Cualquier proyecto específico debe acatar las metas, los principios y los requerimientos impuestos en el *Programa Operacional* correspondiente. Además, los proyectos del FMAM deben atenerse a las políticas internas y los procedimientos de los Organismos de ejecución o de la agencia ejecutora principal (ver abajo).

6.1 Estrategia Operacional del FMAM²¹²

Todas las actividades financiadas o co-financiadas por el FMAM deben ser completamente consistentes con los *diez principios operacionales* establecidos en la Estrategia Operacional adoptada por el Consejo del FMAM en 1995. Tres de estos principios son de relevancia e importancia potencial para los pueblos indígenas y la sociedad civil afectada por los proyectos del FMAM:

- Los proyectos del FMAM deben ofrecer un acceso total a la información no confidencial [Principio 6]
- Los proyectos del FMAM deben facilitar la consulta y la participación...de los beneficiarios y los grupos de pueblos afectados [Principio 7]
- El FMAM debe garantizar que sus programas y proyectos sean monitoreados y evaluados regularmente [Principio 10]

La estrategia también establece... “que las actividades del FMAM deben ser diseñadas de manera tal que:

- Sean consistentes con las iniciativas nacionales y regionales
- Luchen para asegurar la sostenibilidad de los beneficios ambientales mundiales
- Disminuyan el riesgo de ocasionar incertidumbre
- Complemente la financiación para la cooperación al desarrollo
- Facilite respuestas efectivas por parte de otras entidades para tratar con los asuntos ambientales mundiales
- Ser ambiental, *social* y financieramente sostenible (énfasis agregado)
- Evitar los impactos negativos ambientales entres diferentes áreas focales

La Estrategia pone en claro que una condición previa para lograr la sostenibilidad mundial es: “*la consulta y la participación pública con los grupos principales*” (del Programa 21) según el Instrumento Constitutivo del FMAM y el Programa 21. También afirma que para reducir el riesgo y la incertidumbre la cartera del FMAM: “*financiará programas y proyectos para tratar con las causas subyacentes de la deterioración ambiental mundial, como por ejemplo la política económica, y los asuntos legales y sociales...*” Es significativo que la Estrategia *no* requiere el evitar los impactos sociales negativos, sino únicamente los ambientales. Desafortunadamente, otro hueco en la estrategia es el fracaso para establecer estándares y parámetros para la sostenibilidad social y ambiental. La Estrategia únicamente intenta definir la sostenibilidad *financiera*. Sin embargo, hacia el final de este documento la estrategia hace algunas observaciones y estipulaciones importantes en una breve discusión de los asuntos sociales anotando que:

²¹² <http://www.gefweb.org/public/opstraf/fw.html>

Los asuntos de pobreza, desarrollo local, medios de vida sostenibles, y acceso a los recursos de propiedad común están ligados fuertemente con la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible. La participación de las partes interesadas afectadas, incluyendo los pueblos indígenas, es de importancia central, especialmente en el caso de las comunidades que viven adentro de las áreas protegidas o sus alrededores inmediatos. El involucramiento efectivo de los pueblos locales debe basarse en el conocimiento de su contexto social, cultural y económico y de su impacto en los recursos biológicos...

La Estrategia continúa:

Las actividades del FMAM incorporarán las lecciones aprendidas de la ejecución de enfoques participativos para la gestión comunitaria de los proyectos de conservación de la biodiversidad. Esto incluye proyectos de conservación y desarrollo integrados en los cuales las necesidades sociales están integradas dentro del diseño del proyecto, el co-manejo de los recursos... y la devolución del manejo a los grupos locales y las ONGs.

A pesar de su lenguaje y sus principios progresivos en participación y transparencia, en general la Estrategia sufre de un uso de principios vagos, y de requerimientos operacionales fragmentados y escasos (ej. la falta de un requisito estipulando la necesidad de llevar a cabo estudios de línea base sociales, culturales y ambientales, anotada arriba) y de una guía poco clara de los procedimientos del FMAM y de las prioridades que tratan con las causas próximas, intermedias y subyacentes de la pérdida de la biodiversidad.

El resumen de las experiencias indígenas en la sección 2 de la Parte I indica que elementos claves en la Estrategia Operacional del FMAM no están siendo aplicados en algunos de los proyectos del FMAM (e.j. entendimiento previo del uso de los recursos locales y sus impactos en la biodiversidad, tratando las causas de la pérdida de biodiversidad).

6.2 Políticas, reglas y procedimientos del FMAM

El FMAM tiene muy pocas políticas operacionales y de procedimiento específicas. Estas incluyen:

- ❑ Una política de participación pública (1996)²¹³
- ❑ Reglas de procedimiento para el Consejo del FMAM (actualizadas 2000)²¹⁴
- ❑ Una Política de monitoreo y evaluación (enero de 2002)²¹⁵
- ❑ Ciclo del proyecto del FMAM, (actualizado noviembre de 2003)²¹⁶

En las reuniones del Consejo del FMAM, las ONGs y las organizaciones indígenas han presionado al FMAM para que se adopten políticas operacionales sociales y ambientales más específicas, pero esta petición ha sido resistida por los OE, particularmente el Banco Mundial.²¹⁷ Por esta razón, la salvaguardia institucional crucial de prohibir el desalojo forzoso todavía no ha sido consolidada en las políticas oficiales del FMAM, a pesar de que este último ha adoptado desde 1994 una regla informal de no financiar la reubicación involuntaria.²¹⁸

²¹³ http://www.gefweb.org/Operational_policies/public_involvement/public_involvement.html

²¹⁴ http://www.gefweb.org/participants/Council/Council_Rules/Spanish_Council_Rules.pdf

²¹⁵ http://www.gefweb.org/M_E_Policies_and_Procedures.pdf

²¹⁶

http://thegef.org/documents/Council_Documents/GEF_C22/project_Cycle_Update_Final_Nov_5+2003.pdf

²¹⁷ Horta, comunicación personal, diciembre 2003

²¹⁸ Horta, K. y Young, Z. (2002) op. cit., pág 21

Las pocas políticas del FMAM existentes contienen algunas disposiciones y clarificaciones en cuanto a papeles, responsabilidades y procedimientos que pueden ser invocadas por los ciudadanos y los titulares de los derechos afectados por los proyectos del FMAM (sección 3.2.1 y 6.5). Es notable que el FMAM es una de las pocas instituciones financieras que ha desarrollado una política pública autónoma de participación (Caja 15).²¹⁹ Algunos requerimientos claves de la política son:

- La Secretaría del FMAM, los Organismos de ejecución y las Agencias Ejecutoras toman medidas prácticas y presupuestales para asegurar la participación *pública* efectiva en los proyectos del FMAM
- Los grupos y las comunidades afectadas están incluidas durante todo el ciclo del proyecto empezando en “la fase más temprana de la identificación del proyecto y a través del diseño, la ejecución y la evaluación”
- Realizar consultas específicas públicas, especialmente a nivel local o subnacional
- Actividades de participación pública son documentadas para todos los proyectos del FMAM

La política anota explícitamente que la consulta con los pueblos indígenas y las comunidades locales puede requerir medidas especiales y presupuestos para asegurar la participación efectiva.

6.3 Programas operacionales

Los proyectos del FMAM deben ser también consistentes con los principios y las disposiciones de sus Programas operacionales relevantes según los asuntos temáticos dentro de cada área focal tratados por el proyecto. Tal y como se anotó en la sección 1, el Consejo del FMAM cuenta con 15 Programas Operacionales basados en las guías y recomendaciones de los convenios internacionales, el Consejo del FMAM y su Asamblea. Los Programas operacionales tienen la intención de proveer un marco básico para la preparación y el diseño de los proyectos del FMAM dentro de cada área focal.

En lo referente a la diversidad biológica (DB), el FMAM tiene seis Programas operacionales (4 creados bajo el área focal DB, y 2 relacionados a ella);

- Ecosistemas áridos (PO1)
- Ecosistemas costeros, marinos y de agua dulce (PO2)
- Ecosistemas forestales (PO3)
- Ecosistemas de montaña (PO4)
- Gestión integrada de los ecosistemas (PO12)
- Conservación y uso sostenible de la biodiversidad de importancia para la agricultura (PO13)

La mayoría de estas PO presentan en general la misma estructura y contenido y estipula entre otros requerimientos que los proyectos del FMAM deben:

...clarificar las condiciones de cooperación y contener mecanismos transparentes que aseguren la participación activa de las partes interesadas en la planeación, la ejecución y el monitoreo de las actividades del proyecto... [ej.PO2: 2.23].

Las PO también reconocen que los proyectos del FMAM deberían “incorporar el conocimiento de las comunidades indígenas y locales” (ej. PO2 párrafo 2.1.9(b)). De particular importancia es la afirmación hecha en las PO de que el FMAM aplica el *enfoque por ecosistemas* del CDB a su cartera de inversiones de conservación de la biodiversidad. La razón del Principio 1 de dicho enfoque reconoce que:

²¹⁹ Ver Griffiths, T (2003)

...los pueblos indígenas y otras comunidades locales que viven de la tierra son importantes partes interesadas (sic) y sus *derechos* e intereses deberían ser reconocidos. Tanto la diversidad cultural como biológica son componentes centrales del enfoque por ecosistemas... [énfasis agregado]

No obstante la utilidad potencial de algunos estándares del FMAM, sus POs establecen varios objetivos claves para los proyectos de conservación, que podrían resultar en problemas para los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales. Estos problemas podrían surgir particularmente en donde los proyectos del FMAM son ejecutados dentro de los marcos estatales que continúan a aplicar modelos de conservación excluyentes y en contra de las comunidades. Concretamente, estos objetivos del Programa de Diversidad Biológica buscan:

- I Establecer y fortalecer áreas protegidas (e.j. PO2:2.8(a), PO3:3.1.5(a))
- II Asegurar el uso sostenible a través de la combinación de “protección estricta” de las reservas, uso múltiple y uso amplio (PO2:2.8(b))
- III Remover las amenazas “para la biodiversidad” e.j. por medio de la reducción de la “invasión” y de la “presión humana” (PO3:3.1.5(b))
- IV Asegurar que las comunidades locales “aceptan y respetan” los límites de las unidades de conservación local (e.j. PO2:2.1.9(a) -- por medio de procesos participativos, de “desarrollo” comunitario y **medios de vida alternativos**).

También existen discrepancias en asuntos claves entre diferentes POs. Por ejemplo, la PO de los Ecosistemas costeros y marinos establece que los resultados “serían” monitoreados y evaluados por medio de la medición de indicadores claves de la estructura del ecosistema **y** su uso sostenible, incluyendo:

- Impactos en los medios de vida y en la participación de las comunidades indígenas y locales [PO2: 2.1.2.e]
- Impactos en la diversidad biológica de las comunidades indígenas y locales [PO2: 2.1.2.e]

Sin embargo, el PO3 sobre Ecosistemas forestales *no* sugiere ninguno de estos indicadores sociales (Caja 16). De igual manera, mientras que el PO4 sobre Ecosistemas de montaña permite el desarrollo del uso integrado de la tierra, los programas de alivio de la pobreza y el manejo sostenible y la reforma de tenencia y de titulación de tierras **en** y alrededor de las áreas montañosas protegidas, la PO3 solamente permite estas actividades financiadas por el FMAM en las zonas amortiguadoras *por fuera* de las áreas protegidas forestales (Caja 16). De igual manera, la PO4 reconoce que la práctica óptima asegura que: “los programas tengan una fundación cultural sólida, que cuadren dentro de las costumbres locales y que ganen fortaleza de la dinámica de la comunidad”. Este componente está ausente en la PO3.

Caja 15: Unas disposiciones claves de la política del FMAM sobre *Participación pública* en sus proyectos y programas (GEF 1996) [énfasis agregado]

Disponible (inglés solamente) en:

http://thegef.org/Operational_Policies/Public_Involvement/public_involvement.html

Estatus: política operativa vinculante aprobado por el Consejo del FMAM en abril de 1996

Responsabilidad por la ejecución de la política: país depositario, Organismos de ejecución (OE) del proyecto (Banco Mundial o PNUD o PNUMA etc – como apropiado) con el apoyo de las Agencias de Ejecución (locales)

Alcance: Los principios y requisitos serán aplicados por la Secretaría del FMAM, los Organismos de Ejecución (OE) y los entes ejecutores locales del proyecto (agencias del gobierno, agencias de la ONU, ONGs etc.) así como otros actores pertinentes.

Definiciones:

Participación pública -- consiste de 3 procesos: repartición de información, consultas y participación de las “partes interesadas” (párrafo 5)

Parte interesada: individuos, grupos o instituciones que tienen interés en los resultados de un proyecto financiado por el GEF (párrafo 5)

Participación de las partes interesadas: “...casos en donde las partes interesadas están involucradas de forma colaborativa ... en la identificación de los conceptos y objetivos de un proyecto, en la selección de sitios, en el diseño y la ejecución de actividades, y en el monitoreo y evaluación de los proyectos.”

Principios de la participación pública:

- Para lograr la sostenibilidad social...los proyectos deben, de forma apropiada, dirigirse a las necesidades sociales, culturales y económicas de la gente afectada por proyectos financiados por el FMAM [II.10]
- ...asuntos sociales pertinentes serán tomados en cuenta en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos [II.10]
- Los gobiernos deben promover la participación pública en la identificación de los conceptos de un proyecto y en todo el ciclo del proyecto, con la asistencia de los Organismos de ejecución [II.11]
- Los Organismos de ejecución (como el Banco Mundial)...“trabajarán estrechamente con los gobiernos y los entes ejecutores del proyecto con el fin de involucrar las partes interesadas en la fase del inicio de la identificación del proyecto y en el diseño, ejecución y la evaluación” del mismo [II.11]
- ... “toda participación pública debe ser basada en las necesidades y condiciones locales...los proyectos que tratan con la biodiversidad y que afectan a las comunidades indígenas podrían requerir una participación de partes interesadas más amplia comparada con otros proyectos ejecutados a nivel nacional, regional o mundial” [II.12]
- ...Los Organismos de ejecución incluirán en los presupuestos, según lo necesario, líneas presupuestales para brindar asistencia técnica y financiera adecuada a los gobiernos depositarios y los entes ejecutores del proyecto para asegurar la efectiva participación de la gente pública
- Los Organismos de ejecución trabajarán con los gobiernos y los entes ejecutores del proyecto para garantizar:... (a) ...acceso a la información para el mejor número posible de partes interesadas (b)...consultas – tanto generales como específicas, **sobre todo a niveles locales y sub-nacionales** (c)...la participación de los grupos de partes interesadas a través del todo el ciclo del proyecto ... (incluyendo) actividades de socialización, capacitación y fortalecimiento institucional [II.13]
- La participación pública será realizada de forma transparente y abierta. Todos los proyectos del FMAM tienen que disponer de documentación completa de todos sus actividades de participación pública [II.13]
- La secretaria del FMAM...“establecerá guías operativas para evaluar la calidad de participación pública en las actividades del diseño, planeamiento, ejecución, monitoreo y evaluación de un proyecto – en consulta con los Organismos de ejecución” [II.15]
- La secretaria del FMAM... “asegurará que hay una financiación disponible a los gobiernos depositarios, y los entes ejecutores y, cuando sea apropiado, a las ONG para conducir la participación pública.

Los Organismos de ejecución... “desarrollarán guías para la participación pública en sus propios proyectos financiados por el GEF .. dichas guías reconocerán... “las dificultades de fomentar la participación local a largo plazo”...y “opciones financieras para facilitar el diseño y implantación de actividades de participación pública en la preparación de un proyecto...” [II.16]

6.4 Políticas de los Organismos de ejecución

El diseño y la implementación de un proyecto FMAM debe cumplir con las políticas internas de los Organismos de ejecución (OE).

Banco Mundial

Cuando el Banco actúa como el organismo de ejecución principal, los proyectos del FMAM que afectan a los pueblos indígenas deben cumplir con las políticas mandatorias del Banco en pueblos indígenas (DO 4.20 – para los proyectos aprobados antes de julio de 2005, y la PO/PB 4.10 para proyectos preparados y aprobados después de agosto de 2005). Los elementos claves que los empleados del Banco deben observar al aplicar la DO 4.20 incluyen:

- Un compromiso claro del gobierno que se adhiera a la política
- Mecanismos aceptables han sido establecidos para asegurar la participación en todo el ciclo del proyecto
- El desarrollo de un Componente o Plan de Pueblos Indígenas que:
 - haga una evaluación del marco legal nacional en relación con los pueblos indígenas
 - provea unos datos de línea base acerca de los pueblos indígenas afectados
 - establezca un mecanismo para el reconocimiento legal de los derechos de los pueblos indígenas, especialmente los derechos de tenencia de la tierra
 - incluya subcomponentes en salud, educación, asistencia legal
 - brinde capacitación para las agencias del gobierno
 - establece un horario claro para ejecutar las acciones relacionadas con el pueblos indígenas en el proyecto, con un presupuesto claro y adecuado
- los contratos y los desembolsos son condicionales a la conformidad del gobierno con estas medidas.²²⁰

²²⁰ <http://wbln0018.worldbank.org/Institutional/Manuals/Opmanual.nsf/toc2/oF7D6F3F04DD70398525672C007D08ED?OpenDocument>

Caja 16: Un resumen de algunas disposiciones del Programa operacional No.3 del FMAM sobre ecosistemas forestales [énfasis agregado]
http://www.gefweb.org/OP_3_Spanish.pdf

Aplicación del Enfoque por ecosistemas del CDB: La segunda Conferencia de las partes se afirmó que “el criterio basado en los ecosistemas debe constituir el marco principal de las medidas que se adopten con arreglo al Convenio”... En los programas operacionales se sigue el enfoque de ecosistemas... [3.4]

Objetivos: **Conservación** o la protección *in-situ* de los ecosistemas forestales primarios/antiguos y secundarios ecológicamente maduros, mediante el establecimiento y fortalecimiento de sistemas de zonas de conservación (áreas protegidas) [3.9.a.]; **Uso sostenible** de los bosques mediante la combinación de objetivos de producción, socioeconómicos y de biodiversidad (y) varios usos de la tierra desde **la protección estricta** en reservas, pasando a otros usos con servidumbres de conservación, hasta el uso pleno [3.9.b].

Alcance: Zonas identificadas como prioridad: de alto endemismo; de gran diversidad de ecosistemas, especies y genomas; alto grado de distintividad; importantes para las especies migratorias; importantes como lugar de cría; de **gran valor social, económico, cultural o científico**;... una composición modelada en gran medida por procesos naturales y sólo en medida limitada por la perturbación humana [3.10.a.]

Resultados previstos: **Áreas y zonas protegidas** son establecidas con planes de gestión eficaces [3.1.5.a.]; **Eliminación de las amenazas** ej., mediante la reducción de la “invasión” [3.1.5.b.]; **Integración sectorial**, incluyendo el “desarrollo integrado de la comunidad” en que se encaren los “problemas” de las comunidades locales e indígenas que viven en la zona de amortiguación [3.1.5.c.]; **Uso sostenible**. Extracción de madera y otras industrias forestales sostenibles [3.1.5.d.]. **Fortalecimiento de las instituciones**. Instituciones “más fuertes” con personal bien capacitado [3.1.5.e]

Vigilancia de los resultados: Estudios de cubierta forestal y datos ecológicos; Población de especies foráneas invasivas; Preseñcia de especies indicadoras o fundamentales; Sondeos ecológicos en áreas protegidas forestales; Mediciones de la calidad...de la integridad de los ecosistemas [3.1.2] [NO incluye indicadores sociales, culturales ni de medios de vida]

Actividades de conservación del FMAM: ...demarcación, publicación, **fortalecimiento, ampliación y consolidación de zonas forestales protegidas**; ...medidas correctivas en los bosques amenazados...identificación de procesos y actividades que tengan impactos negativos para la conservación de la biodiversidad; control de las especies foráneas invasivas; ensayo de actividades y herramientas seleccionadas, con la evaluación biológica/ecológica/**social rápida**; análisis de datos; conservación de animales y plantas importantes para la agricultura; “Apoyo de los esfuerzos de **capacitación** de las comunidades indígenas y locales para promover la preservación y el mantenimiento de los conocimientos tradicionales..., **con su consentimiento fundamentado previo y su participación** [3.17.j.]...”

Actividades de desarrollo sostenible del FMAM: “...se realizarán generalmente en zonas situadas *en torno* a hábitats críticos...conforme con el enfoque del costo incremental”... el FMAM puede financiar: ...proyectos piloto integrados para proporcionar **medios de vida alternativos** a las comunidades locales e indígenas que residen en las *zonas de amortiguación*; proyectos de conservación y desarrollo integrados *en torno* a bosques protegidos; **Gestión participativa de los recursos naturales y medios de vida alternativos**; **Reforma de la tenencia de la tierra y de los título de propiedad en las zonas de amortiguación...**; producción y uso sostenible de los recursos naturales; parcelas arboladas rurales y comunitarias con el fin específico de reducir la presión en los bosques protegidos; regímenes sostenibles de extracción de madera...; [y] **capacitación para comunidades indígenas y locales para mantener su conocimiento tradicional** [3.1.8]

Riesgos: Los proyectos encararán los principales peligros mediante (a) **Prácticas óptimas y líneas de referencia y indicadores** para vigilar el impacto (b) “Medidas para asegurar que las comunidades locales aceptan y respetan los límites impuestos para la extracción de recursos biológicos... (a través de) la expansión de actividades de desarrollo comunitario exitosas; fomento de la participación activa...e incorporación de los conocimientos de las comunidades locales e indígenas [3.1.9.b.]

Participación del público: Debe “hacerse hincapié en la participación local y de los interesados locales” [3.22a.]. Se procurará establecer...vinculaciones estratégicas entre todos los interesados (ej., los gobiernos, las ONG, las instituciones académicas, el sector privado, las comunidades locales y los “grupos indígenas”)... **se establecerán mecanismos transparentes para asegurar la participación activa de los interesados en la planificación, la ejecución y la vigilancia de las actividades de los proyectos.** Las colaboraciones serán adecuadas a las condiciones locales y aprovecharán los conocimientos locales [3.2.3]

Recursos: “Se utilizarán los recursos del FMAM para cubrir los **costos incrementales** de las actividades de este Programa Operacional” [3.2.4]

Problemas existentes con las políticas del Banco

A principios de 2005, el Banco Mundial se encuentra revisando su Política en Pueblos Indígenas. Esta revisión ha ocasionado una gran controversia ya que los pueblos indígenas se han quejado de que el Banco Mundial no ha incorporado sus recomendaciones en su borrador revisado de 2001. En consecuencia, dicho borrador fue rechazado por los pueblos indígenas. En respuesta, el Banco dio a conocer una política revisada en diciembre de 2004. Ese documento ha tratado parcialmente con las preocupaciones indígenas, pero continúan a presentarse deficiencias y muchas lagunas potenciales en el borrador, particularmente en relación al asunto del consentimiento libre, previo e informado.²²¹ En enero de 2005 no está claro como los pueblos indígenas verán el último borrador.

La nueva política en bosques de 2002 del Banco Mundial ha sido igualmente criticada por su estrecho enfoque en la producción y certificación de madera comercial, su falta de salvaguardias sociales adecuadas, y su fracaso en solicitar a los prestatarios que respeten los instrumentos de derechos humanos que ya han ratificado. La política de reubicación del Banco también ha sido criticada por los pueblos indígenas (Caja 17).

Aún más general, las organizaciones de la sociedad civil han criticado el marco de las políticas del Banco por carecer de un estándar específico para la evaluación social que identifique los impactos sociales y culturales antes de la aprobación de un proyecto. Igualmente en 2005 existe una controversia creciente en relación con los planes del Banco para depender de los sistemas del país para el trabajo de salvaguardia social y ambiental.²²²

Políticas y huecos en las políticas de otras agencias

Por su parte, el PNUD tiene una política obligatoria sobre el acceso a la información. También cuenta con una política progresista sobre Pueblos Indígenas que aconseja que se tome acción para tratar con los asuntos de tenencia de tierra.²²³ La política del PNUD recomienda que todos los proyectos del PNUD deben “promover y apoyar los derechos de los pueblos indígenas a un *consentimiento previo, libre e informado* en relación con el planeamiento de desarrollo y la toma de decisiones que los puedan afectar.” El PNUD se encuentra actualmente desarrollando una política sobre Acceso y Distribución de beneficios, la cual busca desarrollar guías operacionales claras para que se respete el

²²¹ FPP (2004b)

²²² International Rivers Network (2005)

²²³ <http://www.undp.org/cso/policies/doc/IPPolicySpanish.doc>

principio de consentimiento previo libre e informado en todas las operaciones del PNUD que tratan con el conocimiento tradicional.²²⁴

El PNUMA no posee una política específica sobre pueblos indígenas. Dentro de las demás agencias ejecutoras, la única que cuenta con una política específica en pueblos indígenas es el Banco Asiático de Desarrollo (crítica por los pueblos indígenas por haberse quedado corta en lo referente a los derechos humanos acordados internacionalmente). El documento del FMAM afirma en su Ciclo del Proyecto que cuando una de los Organismos de ejecución subcontrata la implementación del proyecto a otra agencia ejecutora, se deben aplicar al proyecto las políticas y los procedimientos del FMAM así como cualquier política interna de la agencia ejecutora.

Aplicación defectuosa de políticas

Muy a pesar de las muchas iniciativas para incorporar asuntos sociales y medioambientales en los proyectos manejados por Organismos de ejecución, los problemas en la ejecución práctica de las políticas internas de los OE continúan, particularmente en el Banco Mundial (ver secciones 2.1, 2.7.2, y 7. Ver además DEO 2002). Una revisión reciente de la ejecución de la política del BM sobre Pueblos Indígenas encontró que más de la mitad de los proyectos que afectan adversamente a los pueblos indígenas tenían “... medidas inadecuadas para mitigar los impactos adversos generados por las actividades del proyecto”.²²⁵

El PNUD no ha revisado aún la aplicación de su política sobre Pueblos Indígenas (adoptada en 2001). Sin embargo, existen indicaciones de que el PNUD está encontrando difícil la implementación de su política en algunos de sus proyectos (no en los proyectos del FMAM).²²⁶ En lo referente al proyecto TRIDOM de África central asistido por el FMAM, hay indicaciones (según el trabajo de campo realizado por el FPP) de que la participación pública, y particularmente de los pueblos indígenas, fue limitada durante la fase de preparación del proyecto y muy pobre en las fases iniciales de la ejecución (ver Caja 1, sección 2).²²⁷

Ambigüedades, confusión y contradicciones

Algunas veces se han creado ambigüedades y tensiones en relación con los estándares y la responsabilidad en los proyectos del FMAM debido a las variaciones en las políticas y los requisitos vinculantes entre el FMAM y los OE y entre diferentes agencias ejecutoras. Con relación a esto, el Estudio del Programa de Diversidad Biológica de 2004 señala que la variación muestra que los Organismos de ejecución y agencias ejecutoras y otras afectadas por los proyectos del FMAM:

...encuentran difícil separar las reglas y procedimientos de las tres AI de aquellas del FMAM.²²⁸

Por ejemplo, hasta el 2002 el Banco Mundial se rehusó a revelar sus Informes finales de ejecución (IFE), a pesar de ser una de los Organismos de ejecución del FMAM principal y de que el FMAM requiere que al final de las evaluaciones todos los proyectos se hagan públicas. Debido a la presión por parte de la sociedad civil para obtener un mayor acceso a la información por parte del Banco Mundial, la nueva Política sobre el Acceso a la información del Banco exige que todos los IFE sean revelados públicamente una vez hayan sido aprobados por la junta directiva del Banco. Un escrutinio de los proyectos FMAM-BM terminados después del 2002 confirma que los documentos han sido publicados en las páginas web del BM.

²²⁴ PNUD (2004b)

²²⁵ OED (2003a), (2003b)

²²⁶ E.j. Parbatay Chattagram Jana Samhati Samiti – PCJSS (2003)

²²⁷ Nelson, J. , comunicación personal, enero 2005)

²²⁸ Dublin, H. y Volonte, C. (2004) pág. 47

Existen también muchas ambigüedades en otros estándares aplicables, a pesar de soluciones recientes de algunas contradicciones en las políticas entre el FMAM y los OE. Por ejemplo, en lo referente al asunto muy controversial de la reubicación, el PNUD prohíbe la reubicación de los pueblos indígenas sin un consentimiento previo e informado, mientras que el Banco Mundial permite esa reubicación involuntaria cuando “no es posible evadir” el desplazamiento (PO 4.12 párr. 9). Esta política del Banco ha sido condenada por pueblos indígenas y las organizaciones de derechos humanos por ser desigual con la ley internacional que protege contra la reubicación forzada de los pueblos indígenas.²²⁹

Por su parte, el FMAM no prohíbe formalmente la reubicación forzada en ninguna de sus políticas o reglas. El FMAM permite la reubicación como parte del diseño del proyecto sin que haya reglas o procedimientos de salvaguardia (Caja 17).

6.5 Mecanismos de cumplimiento y de rendición cuentas

La Secretaría del FMAM es responsable ante su Consejo y ante los 176 Estados- participantes en la Asamblea del FMAM. En el área de la biodiversidad, el FMAM es responsable como un todo ante la Conferencia de las Partes (COP) del CDB. Por lo tanto, el FMAM rinde informes a cada COP acerca de su cartera de inversiones y sus actividades en apoyo del Convenio, y también presenta sus informes de seguimiento y evaluación (sección 6.6).

Por su parte, la Secretaría es responsable de que las decisiones tomadas en el Consejo del FMAM sean llevadas a cabo en sus programas y proyectos. También es responsable de que las políticas y los programas del FMAM sean ejecutados apropiadamente.

Los proyectos del FMAM son examinados en cuatro “puntos decisivos” a través del ciclo del proyecto. En un primer punto se hace una revisión del documento modelo de la idea del proyecto, para así asegurar que cumple con los objetivos y criterios generales del FMAM. Es en este punto que se realiza un *Acuerdo de Concepto* y de esta forma el proyecto entra en la fase inicial de tramitación del *FMAM* (GEF pipeline).²³⁰ Es cuando la idea y documento modelo de datos básicos del proyecto ya ha pasado las etapas de tramitación preliminar que el Organismo de ejecución /o la Agencia ejecutora comienzan la preparación detallada del proyecto.

Revisión del proyecto y procedimientos para la aprobación

La Secretaría revisa las ideas de los proyectos para establecer que se encuentran en conformidad con los diez principios generales de la Estrategia Operacional del FMAM.²³¹ La Secretaría revisa los documentos del proyecto para asegurar que las propuestas del proyecto:

- cumplen con los requisitos del FMAM
- están respaldadas por un punto focal (coordinador nacional) del FMAM en el país
- satisfagan los *requisitos* del Programa operacional relevante
- están en conformidad con el Plan de actividades del FMAM
- son consistentes con la “identificación del país con las iniciativas”
- están ligadas a las políticas, estrategias y los planes de acción del país
- han sido sometidas a una revisión técnica por parte de un miembro de la lista de expertos del GACT
- han sido modificadas de acuerdo a las recomendaciones de los expertos
- trata con la transferencia de tecnología

²²⁹ Ver Mackay, F. (2002), pág. 578-9 y 612-619

²³⁰ Ver GEF (2003f) en pág. 7-8 para mirar detalles acerca de estos procedimientos. Para mirar la lista de los proyectos del FMAM propuestos, vease <http://www.gefonline.org/pipelinelist.cfm>

²³¹ GEF (2003f), párraf. 19, pág. 5

- promueve el uso sostenible de los recursos naturales
- incluye una evaluación ambiental y medidas de mitigación, si se hacen necesarias
- contienen evaluaciones y consultas sociales que incluyen:
 - demostración de la participación local en la preparación del proyecto
 - medidas para tratar el papel que tienen las comunidades locales
 - medidas para tratar el papel que tienen los pueblos indígenas
 - *planes de reubicación, si la población humana debe ser reubicada*
 - planes de educación en medio ambiente
 - consideraciones de género
- cumplen con las reglas financieras
- aplican el principio de costos incrementales correctamente
- proveen para que se realice seguimiento y evaluaciones
- son diseñadas según las lecciones aprendidas a partir de alguna evaluación final anterior (en el caso de que el proyecto sea la continuación de otro anterior)²³²

Aquellos proyectos que tienen el visto bueno son colocados dentro de un programa preliminar de trabajo y sometidos para discusión al *Comité de operaciones del FMAM* (GEFOP por sus siglas en inglés). Una vez han sido aprobados por el GEFOP, al final del ciclo de preparación todos los proyectos grandes son sometidos al Consejo del FMAM para revisión y la aprobación de los resúmenes finales del proyecto y su inclusión en el Programa de trabajo del FMAM. Los proyectos se aprueban juntos en el Consejo, como un paquete.²³³

Típicamente, cuatro Programas de trabajo del FMAM son enviados por año para aprobación del Consejo. Dos de estos son revisados en los dos reuniones del Consejo, y los otros dos son enviados por escrito entre las sesiones del Consejo. Si alguno de los miembros del Consejo se opone a la propuesta de un proyecto, esta es reconsiderada en la siguiente reunión. Después de la etapa más intensiva de preparación del proyecto, el documento final es enviado para aprobación al Funcionario Ejecutivo Principal (FEP) del FMAM (el Consejo del FMAM ha delegado esta responsabilidad a la Secretaría). Una vez que el FEP ha aprobado el proyecto, el borrador final es enviado al cuerpo gobernante del Organismo de ejecución para una aprobación final (ver Anexo IV).

Los procedimientos de revisión y de aprobación son diferentes para los proyectos medianos (MSP por sus siglas en inglés), las “Actividades de apoyo” y el Programa de pequeñas donaciones. Los MSP son sometidos a la Secretaría durante todo el año, y están sujetos a una aprobación del FEP que comprende solo un paso y que aplica criterios similares del FMAM a los de la revisión de proyectos grandes.²³⁴ Los proyectos de tamaño mediano, las Actividades de apoyo, la Auto-evaluación nacional de las necesidades (NCSA) y las becas para el Financiamiento para el Desarrollo del Proyecto (FDP) son todos preparados bajo procedimientos muy rápidos. Estos proyectos no requieren de la aprobación del Consejo, y tampoco requieren una revisión por parte de un experto del GACT, a menos que haya razones específicas (Anexo V).²³⁵

La complejidad de los procedimientos de aprobación del proyecto y la falta de transparencia en el proceso han sido fuertemente criticadas por las ONG y los aplicantes a los fondos del FMAM.²³⁶

²³² Ver GEF (1996c) y GEF (2003f). Para mayor detalles de Revisión de los criterios de los Proyectos de gran escala del FMAM ver Anexo H para la última referencia (lazo no encontrado)

²³³ Para una guía útil al ciclo del proyecto del FMAM ver también Burgiel, S.W. y Cohen, S (1997), pág. 27-28

²³⁴ Criterios de revisión para los proyectos de mediana escala.

http://www.gefweb.org/Documents/Annex_MSP_-_J_MSP_Review_Criteria.doc

²³⁵ GEF (2003f), pág. 3-5

²³⁶ Ver, por ejemplo, Young, Z. (2002), pág. 146

Responsabilidades de los Organismos de ejecución

Los tres Organismos de ejecución principales son responsables ante el Consejo del FMAM. Estas agencias deben asegurar que los proyectos del FMAM que manejan directamente o que han *subcontratado a otras agencias ejecutoras* sean consistentes con las políticas y los procedimientos del FMAM. El párrafo 22 del instrumento del FMAM especifica que los Organismos de ejecución:

... deben ser responsables ante el Consejo por sus actividades financiadas por el FMAM, incluyendo la preparación y la efectividad en costos de los proyectos, así como por la aplicación de las políticas operacionales, de las estrategias y de las decisiones del Consejo...

Mecanismos para la rendición de cuentas

En los casos en los cuales el Banco Mundial es el Organismo de ejecución, las partes agraviadas pueden presentar una queja ante el *Panel de Inspección* para los proyectos manejados por el BIRF y la AIF en relación con la violación de las *políticas operativas del Banco Mundial*.²³⁷ Para los proyectos manejados por la CFI, deben quejarse ante su *Oficina del Ombudsman y Asesor en Materia de Observancia* (CAO).²³⁸ Esta última oficina tiene como obligación primaria la de resolver conflictos más que brindar compensación, y su función de auditoría de cumplimiento con las políticas de salvaguardia no había sido aplicada hasta finales de 2004.

En el caso del PNUD, se pueden hacer quejas formales en relación con la Política sobre el acceso a la información²³⁹ al exponer las preocupaciones al *Panel del acceso público a la información y la documentación*.²⁴⁰ Los problemas con los proyectos del PNUD-FMAM pueden también hacerse conocer a través del *Comité Consultivo del Administrador sobre organizaciones de la sociedad civil* del PNUD, el cual incluye unos representantes de pueblos indígenas. El hecho de que la política sobre Pueblos Indígenas del PNUD no sea vinculante significa que no hay mecanismos de reparación por la violación de la Política. Sin embargo, el PNUD invita a los pueblos indígenas para que: "haga que el PNUD sea responsable diciéndonos si estamos aplicando nuestra política apropiadamente."²⁴¹

En lo referente a otras agencias ejecutoras, en el caso de los proyectos del FMAM manejados por el Banco Asiático de Desarrollo las quejas formales por el incumplimiento de las *políticas mandatorias del BAsD* deben ser presentadas ante el *Comité de Inspección del Banco* (CIB). Los procedimientos para presentar las quejas se detallan en la Política de Inspección del Funcionamiento del 1995 del BAsD.²⁴²

En los casos en que el Banco Inter-americano de Desarrollo (BID) ejecuta los proyectos del FMAM, las comunidades pueden presentar sus quejas ante el *Mecanismo Independiente de Inspección* del BID²⁴³ según los procedimientos detallados su *Política de Inspección*.²⁴⁴ El FIDA y la FAO no tienen mecanismos formales para la rendición de cuentas. Muchas de las grandes ONGs que realizan proyectos de gran y mediana escala carecen de mecanismos de rendir cuentas. En estos proyectos no está aún claro que hay formas de compensar las comunidades afectadas a nivel del proyecto.

²³⁷ <http://wblno018.worldbank.org/ipn/ipnweb.nsf/>

²³⁸ <http://www.cao-ombudsman.org/index-spanish.htm>

²³⁹ http://www.undp.org/cso/pdf/pubinf_dispol.pdf

²⁴⁰ <http://www.undp.org/csopp/idptor2.htm>

²⁴¹ FPP (2004)

²⁴² <http://www.adb.org/Documents/policies/Inspection/default.asp#contents>

²⁴³ <http://www.iadb.org/cont/poli/mecanism.pdf>

²⁴⁴ <http://www.iadb.org/cont/poli/mecanism.pdf>

Mecanismos defectuosos

Es notable que hasta ahora la efectividad de los mecanismos para la rendición de cuentas en el Banco Mundial, CFI, BAsD, y el BID han sido variables. Es así como mientras que el Panel de inspección ha expuesto quejas y fallas serias en el cumplimiento de las políticas sociales y medioambientales del Banco, su habilidad para corregir dichos problemas y dar compensación ha sido muy limitada.

Recientemente se ha puesto en cuestión la credibilidad del Panel ya que los reclamantes afectados por el oleoducto Chad-Camerún y las compensaciones ambientales (financiadas por el FMAM – ver Caja 5, Sección 2) criticaron el informe del Panel por no tocar asuntos claves expuestos por las comunidades afectadas. Igualmente, los pocos reclamantes que han aprovechado los procesos de apelación en el BAsD y el BID critican estos mecanismos por su lentitud y su falta de transparencia.

En el caso de la oficina del Defensor de la CFI, algunas de las comunidades se quejaron de que los procesos de arbitramento dividieron a las comunidades (en *pro* y *anti* de un proyecto) y de que los informes de investigación han ignorado en algunos casos injustamente las preocupaciones primarias de los reclamantes.²⁴⁵

Vacíos de responsabilidad

El FMAM *no* cuenta con procedimientos formales de apelación y de queja para las comunidades o los ciudadanos que se hayan visto adversamente afectados por sus proyectos. Sin embargo, las ONGs y los representantes indígenas pueden formalmente formular sus preocupaciones a través de los administradores de los proyectos, o en última instancia en el Consejo del FMAM. En otras palabras, no existe un medio formal de apelación para las comunidades afectadas en relación con la violación de las *políticas y reglas* del FMAM.

²⁴⁵ Griffiths, T. (2003) *op.cit*

Caja 17: Tratamiento del reasentamiento y restricciones involuntarias en el uso de los recursos naturales en los proyectos del FMAM²⁴⁶

La información exacta de la escala de reasentamiento y de las restricciones involuntarias en el uso de los recursos y el acceso en los proyectos del FMAM no se encuentra aún disponible. Sin embargo, una revisión llevada a cabo por el Banco Mundial en 2004 encontró que 17% de ellos (de una muestra de 48 en América Latina) desencadenaron la política de Reasentamiento Involuntario del Banco Mundial (ver abajo). El escrutinio de 12 proyectos del FMAM en África central realizado en este estudio encontró que 9 de los proyectos propusieron reasentamientos o restricciones en el uso de los recursos locales. En Asia, la reubicación involuntaria, el reasentamiento “voluntario” o las restricciones en el uso de los recursos locales sigue ocurriendo en los proyectos de conservación del FMAM (ej., PEI, India).

Numerosos estudios han confirmado que el reasentamiento frecuentemente resulta en el empobrecimiento y en la desintegración social y cultural de las comunidades desplazadas (ej. Cernes y Schmidt-Soltau 2003). En el caso de los pueblos indígenas, el reasentamiento forzado puede tener unos impactos devastadores ya que la reubicación corta sus relaciones culturales, espirituales y económicas con sus tierras ancestrales. La Sub-comisión en derechos humanos de las Naciones Unidas ha observado que la reubicación de los pueblos indígenas que implica la pérdida de la tierra “constituye un factor principal en el proceso de etnocidio.” Dada la gravedad de los impactos negativos de la reubicación, la ley internacional exige que se obtenga el consentimiento antes de reasentar a los pueblos indígenas y tribales debido a la relación única que tienen con sus tierras y recursos.

Vacío en la política del FMAM:

Mientras que el FMAM dice haber decidido no financiar el reasentamiento involuntario, sus pautas del ciclo del proyecto de 1996 sigue permitiendo el “reasentamiento”, el cual no está definido o calificado de ninguna manera (ver *The GEF Project Cycle (1996)* en párrafo d(iv), pág. 10). El FMAM no cuenta con una política escrita o una regla que prohíba el reasentamiento involuntario de los pueblos indígenas en los proyectos del FMAM. Los componentes de reasentamiento y restricción aparecen en los proyectos de conservación de América Latina, África y Asia.

Política del PNUD: <http://www.undp.org/cso/policias/doc/IPPolicySpanish.doc>

El PNUD no cuenta con una política específica en reasentamiento, pero su política en pueblos indígenas afirma que: “se necesita una atención especial en asuntos de reasentamiento...y cualquier forma de asimilación o integración por otras culturas o formas de vida impuestas sin su consentimiento libre, previo e informado” El PNUD no ha realizado aún una evaluación de la calidad de implementación de su política de 2001.

Política del Banco Mundial:

<http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/52ByDocName/InvoluntaryResettlement>

A pesar de que se exige a los manejadores de los proyectos “el explorar todos los diseños alternativos viables de un proyecto para evitar, cuando sea posible, o minimizar el desplazamiento”, la PO4.12 no requiere el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas antes de su reubicación. También ha sido criticada por aplicar un enfoque discriminatorio de dos niveles al reasentamiento. Los proyectos de inversión normales requieren un Plan de acción de reasentamiento basado en las evaluaciones sociales y en la participación pública *anterior* a la aplicación del proyecto. En contraste con lo anterior, los proyectos de áreas protegidas solamente exigen al Prestatario preparar un “marco del proceso” que simplemente resalte sus planes para tratar con la reubicación o las restricciones involuntarias en el uso de los recursos, y los planes para la participación pública durante la *implementación* del proyecto. El enfoque de proceso del Banco, el cual deja el trabajo de campo detallado y la participación a la fase de implementación, no es

²⁴⁶ GEF/World Bank presentación al WCC Bangkok, noviembre 2004; Caruso, E (2004) *Desk-based Review of GEF biodiversity projects in central Africa*; FPP nota informativa interna. Ver especialmente, Mackay (2002) *op.cit* pág. 612-619

consistente con las repetidas evaluaciones del FMAM que han solicitado el uso obligatorio de estudios línea de base y evaluaciones sociales *anteriores* a la aprobación del proyecto.²⁴⁷ Además de contradecir la ley internacional en derechos humanos, el fracaso de la PO4.12 por respetar el derecho de los pueblos indígenas a un consentimiento libre, previo e informado (CLPI) en lo referente a las áreas protegidas y los reasentamientos, está en contra de los compromisos de la mayoría de los países bajo el CDB (Decisión VII/23 en áreas protegidas y Artículos de la Convención 8j 10c, etc).

PNUMA y las agencias ejecutoras del FMAM

El PNUMA y la mayoría de las agencias de ejecución no tienen una política en reasentamiento o sobre pueblos indígenas. Excepciones incluyen el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Asiático de Desarrollo (BasD). Este último no prohíbe el reasentamiento forzado. En contraste, es notorio que el BID tiene una política operacional mandatoria que prohíbe la reubicación de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado.

6.6 Seguimiento y evaluación

La sociedad civil ha criticado el monitoreo débil y el marco de evaluación del FMAM desde su fase piloto (1991-94) y a través de los años 90. Las ONG señalaron que el FMAM realizaba sus propias revisiones, y en que en ellas tendía a aceptar sin ningún cuestionamiento las auto-evaluaciones realizadas por los Organismos de ejecución. La existencia de problemas con el monitoreo y la evaluación (M&E) han sido en efecto confirmadas por revisiones del FMAM y por evaluaciones independientes. El OPS2 encontró que en junio del 2000 solamente el 12% de los proyectos en camino en la cartera del FMAM había sido evaluada desde su aprobación.²⁴⁸

En respuesta al criticismo continuo, el FMAM desarrolló en el año 2002 su propia *Política de Seguimiento y Evaluación*. Este documento clarifica los papeles y las responsabilidades para la evaluación y el monitoreo, al igual que para los asuntos de procedimiento. Esta política establece que el desempeño de los Programas operacionales del FMAM se evalúa contra los *objetivos* del proyecto y los *principios operacionales* del FMAM. Igualmente, la política estipula que:

... un componente de monitoreo y evaluación sea financiado por los recursos del proyecto. Esto incluirá una *evaluación de línea base*... que establezca las condiciones antes de la ejecución del proyecto y un programa de monitoreo llevado a cabo durante la implementación, el cual puede incluir, cuando sea apropiado, modos *participativos* de seguimiento y evaluación (con énfasis).²⁴⁹

La Unidad de M&E de la Secretaría del FMAM recopila informes anuales de desempeño de la cartera de inversiones, revisiones anuales de ejecución de los proyectos, evaluaciones del impacto de los proyectos, y evaluaciones de temas que se presentan (ej. capacitación), mientras que el GACT puede revisar temas seleccionados. Igualmente, cada 3-4 años se lleva a cabo un “Estudio sobre los resultados globales” del FMAM. Los Organismos de ejecución también realizan sus propios informes y evaluaciones en la mitad y al final de cada proyecto.

Unidad Independiente de Seguimiento y Evaluación del FMAM

En septiembre del 2003, la Oficina de Seguimiento y Evaluación del FMAM se independizó de la Secretaría del FMAM.

²⁴⁷ Para una crítica del enfoque del proceso del Banco Mundial en relación con lo asuntos sociales y medio ambientales, ver Griffiths y Colchester, M (2000)

²⁴⁸ GEF (2002c), pág. ix

²⁴⁹ GEF (2002b), pág 26

Carencia de indicadores de desempeño para medir los impactos

Una de las críticas más básicas hecha al marco de monitoreo del FMAM es la falta de indicadores de desempeño que midan el impacto social y ambiental ocasionado por sus proyectos. El segundo exámen de la eficacia del mecanismo financiero del CDB, llevado a cabo para la Conferencia de las Partes en 2001, confirma que continúa esta falla en el monitoreo llevado a cabo por el FMAM (ver también sección 5):

La dificultad se presenta en el monitoreo de los resultados e impactos del trabajo realizado por el FMAM. Nuestra investigación sugiere que el monitoreo y la evaluación han tendido a enfocarse en los aportes y el rendimiento, con un enfoque menor en los resultados y los impactos.²⁵⁰

Esta misma revisión para el CDB recomienda la implementación de reformas por parte del FMAM que establezcan el uso apropiado de indicadores de línea base. La revisión recomienda que la Secretaría y las AI “ apoyen los proyectos que capacitan para que haya una *evaluación y un monitoreo participativos* efectivos en los sistemas de manejo, y especialmente a un *nivel local* , para así asegurar un monitoreo adecuado de los impactos de la biodiversidad.”²⁵¹

El *Segundo Estudio sobre los resultados globales* (OPS2 por sus siglas en inglés) completado en enero de 2002 encontró que el FMAM necesita desarrollar indicadores apropiados de tal forma que los asuntos de participación y de sostenibilidad social sean monitoreados más efectivamente.²⁵² La evaluación recomienda igualmente que el FMAM examine y determine las actividades de monitoreo de los Organismos de ejecución. Esto se lograría al hacer aportes a las directrices para los exámenes a mitad de período y las evaluaciones finales.²⁵³ El Estudio del Programa de Diversidad Biológica realizado en 2004, encontró que una “nueva generación” de proyectos aprobados recientemente han prestado una mayor atención a los indicadores de biodiversidad. Sin embargo, el mismo estudio encontró que, en general, el marco de monitoreo y evaluación del FMAM es débil, particularmente en lo relacionado con el monitoreo de los impactos socio-económicos.²⁵⁴

Falta de indicadores para la participación pública

La política de Participación pública de 1996 del FMAM solicitó que la Secretaría desarrollara directrices detalladas en lo referente a la evaluación de la efectividad de la aplicación de la política (párrafo II.15). En 1998, el primer *Estudio sobre los resultados globales* (OPS1) recomendó de nuevo que la Secretaría del FMAM trabaje con los Organismos de ejecución para desarrollar indicadores para medir la participación efectiva de las comunidades afectadas y de otras partes interesadas en diferentes etapas del ciclo del proyecto del FMAM. OPS2 encontró que los proyectos del FMAM carecían todavía de indicadores convenidos del desempeño para evaluar la calidad de la participación pública en sus programas y proyectos.

Falta de indicadores para los impactos sociales y de pobreza

A pesar de la disposición de algunos programas operacionales del FMAM que recomienda que los proyectos incluyan indicadores del impacto de las actividades del FMAM en las comunidades indígenas y locales, este estudio no ha encontrado ningún uso sistemático de dichos indicadores. El Estudio de Beneficios Locales ha encontrado que las evaluaciones de los programas de biodiversidad presta muy poca, o ninguna, atención a los impactos en los medios de vida.²⁵⁵ Es notable que el OPS2 casi no trata con los impactos sociales o de medios de vida, pero trata principalmente con los impactos ambientales, con una breve atención a los asuntos de participación. Indicadores de los

²⁵⁰ CBD (2002).pág. 9

²⁵¹ Ibid, pág. 11

²⁵² GEF (2002c), pág. xii

²⁵³ Ibid. pág. xvi

²⁵⁴ Dublin, H. y Volonte, C. (2004), pág. 88-90 y 93

²⁵⁵ Risby, L (2003), Pág. 10.

impactos exitosos están basados principalmente, aunque no por completo, en la superficie y el alcance de las áreas protegidas establecidas.²⁵⁶

Por su parte, el Estudio del Programa de Diversidad Biológica de 2004 puso una mayor atención al tratamiento de los indicadores socio-económicos por parte del FMAM y encontró que:

Con muy pocos indicadores articulados y evaluaciones de línea base, muy poco monitoreo a lo largo del proyecto, y muy pocas evaluaciones socio-económicas finales al completarse el proyecto, es poco claro cómo evaluar quién, específicamente, se ha beneficiado socio-económicamente de las intervenciones del FMAM, o en que formas específicas los beneficios se han, o no, acumulado.²⁵⁷

En relación con una muestra de 34 de los últimos proyectos de conservación de la biodiversidad del FMAM, la misma evaluación encontró que:

... muy pocos proyectos introdujeron la idea de establecer indicadores socio-económicos o evaluaciones de línea base.²⁵⁸

Muy a pesar de que el CDB ha aconsejado en muchas ocasiones la necesidad de asegurar políticas y prácticas consistentes con el objetivo de reducir la pobreza, esta revisión no ha identificado indicadores de pobreza en los proyectos asistidos por el FMAM. Documentos recientes del M&E formulados en el 2003 tratan muy brevemente con este asunto, sugiriendo algunos indicadores generales para la “evaluación del beneficio económico”²⁵⁹ y para “la distribución justa y equitativa de beneficios.” Estos últimos indicadores parecen estar confinados a la evaluación de los beneficios del uso comercial de los recursos genéticos.²⁶⁰

Llenando los vacíos del monitoreo?

El grupo del FMAM que está trabajando en el Estudio de beneficios locales tiene en la actualidad la tarea de desarrollar indicadores de desempeño para medir los impactos sociales y evaluar la calidad de la participación pública en los proyectos del FMAM. El comienzo de este trabajo estaba planeado para finales del 2004. No es aparente si este trabajo abarcará el desarrollo de indicadores del impacto en los pueblos indígenas (sección 8).

Planes para formular una política revisada de monitoreo sometidos al Consejo para aprobación en noviembre del 2004, no mencionaron temas específicos que requieran indicadores mejorados. Sin embargo, el documento clarificó que la política actualizada propondrá: “promover la rendición de cuentas a través de la evaluación de los procesos, resultados, impactos y desempeños de las partes involucradas en las actividades del FMAM.”²⁶¹

6.7 Políticas del FMAM desactualizadas

La revisión de las políticas, los procedimientos y los mecanismos de rendir cuentas del FMAM han revelado una serie de vacíos y contradicciones. Además, es claro que muchas de las políticas del FMAM y de los OE no están conformes con los estándares internacionales actuales y las prácticas óptimas en pueblos indígenas y la conservación.

²⁵⁶ GEF 92002c), pág. 28

²⁵⁷ Dublin y Volonte (2004), pág. , 93

²⁵⁸ Ibid, pág. 94

²⁵⁹ GEF (2003d), párraf.29, pág. 11

²⁶⁰ GEF (2003d) Tabla 3.4, pág. 22

²⁶¹ GEF (2004d)

Los estándares internacionales y el pensamiento en relación con las áreas protegidas y los pueblos indígenas ha progresado desde que el FMAM adoptó su Estrategia operacional y sus Programas operacionales en 1995 y 1996. *El Quinto Congreso Mundial de Parques de la UICN (CMP)* llevado a cabo en Durban, Sur Africa, reconoció que los costos de las áreas protegidas son pagados usualmente los pueblos indígenas y las comunidades locales.

El “Acuerdo de Durban” anuncia un “nuevo paradigma” bajo el cual la mejor práctica de las leyes, las políticas, la gobernabilidad y el manejo de las áreas protegidas debe asegurar la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones en forma justa y equitativa, manteniendo un pleno respeto de sus derechos humanos y sociales [Caja 18].²⁶² En relación con los derechos de los pueblos indígenas, el CMP declaró claramente que:

El Congreso ha recalcado la importancia que las áreas protegidas revisten para el desarrollo sostenible...y ha hecho notar asimismo que dichas áreas pueden tener un impacto negativo en los pueblos indígenas, incluidos los nómadas, y en las comunidades locales, si no se tienen debidamente en cuenta los derechos e intereses de esas personas o si éstas no participan plenamente en la elaboración y adopción de decisiones que les afectan. El Congreso ha subrayado también que es fundamental garantizar los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios.²⁶³

Debilitando el espíritu del CDB?

El apoyo del FMAM de algunos proyectos que niegan los derechos de los pueblos indígenas dentro de las áreas protegidas, y que financian “medios de vida alternativos” para persuadir a las comunidades indígenas y locales para que renuncien a sus formas de vida tradicionales basadas en la tierra a cambio de un ingreso, pueden debilitar los principios del enfoque por ecosistemas y el Artículo 10c del CDB, el cual requiere Partes Contratantes “...*proteger y alentar la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales...*”

Durante la COPVII del CDB en febrero del 2004, los diferentes partidos tomaron una decisión en áreas protegidas en la cual acordaron que:

...el establecimiento, gestión y vigilancia de las áreas protegidas deberían realizarse con la participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales y **respetando plenamente sus derechos** en consonancia con la legislación nacional y las obligaciones internacionales aplicables.²⁶⁴ [énfasis agregado]

El programa de trabajo en áreas protegidas del CDB adoptado en la COP VII también contiene una serie de objetivos, metas y actividades sugeridas para promover el respeto de los derechos indígenas y de las comunidades locales [Caja 19]. Varias provisiones del CDB y otros programas de trabajo también tienen estándares y principios relevantes a los pueblos indígenas, a la conservación y al uso sostenible [Caja 20].

La distancia cada vez mayor entre las políticas del FMAM y los estándares internacionales es particularmente choqueante en lo relacionado con la protección contra la reubicación forzada. En el 2003 y el 2004, partidos del gobierno ante el CDB y conservacionistas acordaron que la reubicación en relación con las áreas protegidas y de conservación solamente puede llevarse a cabo con el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas afectadas (Cajas 18 y 19).

²⁶² IUCN (2004)

²⁶³ http://www.iucn.org/themes/wcpa/wpc2003/pdfs/outputs/wpc/cbdmessage_sp.pdf

²⁶⁴ Decisión VII/28 en Areas Protegidas, párraf. 22. <http://www.biodiv.org/doc/decisions/COP-07-dec-es.doc>

Los principios y estándares corrientes del CDB y la UICN también hacen énfasis en la importancia de tratar con la tenencia de tierras y de asegurar el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y de su participación efectiva en la *toma de decisiones* de las áreas protegidas y de su gobierno.

Estos avances significativos en los estándares internacionales y las prácticas óptimas deben informar la actualización de las políticas y los estándares del FMAM, y su tratamiento de los pueblos indígenas y sus derechos en los proyectos de conservación de la biodiversidad y otros. Esto es consistente con un propósito del Estudio de Beneficios Locales ya en camino, el cual es el de utilizar sus resultados para “mejorar” las políticas, estrategias y diseño y ejecución de los proyectos del FMAM.

Necesidad de aumentar y expandir las políticas del FMAM

La posición de los pueblos indígenas y de las ONG es que los nuevos estándares internacionales en el tratamiento de los asuntos sociales y de equidad en los proyectos de conservación no deben ser avanzados únicamente a través de un pequeño sub-grupo de proyectos progresivos del FMAM (sección 7). En lugar de esto, las reglas y políticas del FMAM deberían ser actualizadas y expandidas a lo largo de la junta para que sean consistentes con las normas internacionales, los compromisos intergubernamentales y las prácticas óptimas.

El asunto de como el FMAM trata con los asuntos de derechos y consentimiento fue planteado de una manera concisa por el representante indígena en una reunión con el FMAM al margen de la Séptima conferencia de las partes del CDB:

Acogemos los esfuerzos del FMAM para financiar los proyectos de los pueblos indígenas, a pesar de que aún existen obstáculos. Igualmente acogemos el apoyo creciente del FMAM a las áreas conservadas por las comunidades indígenas en América Latina. Pero permanece la pregunta: cómo va a asegurar el FMAM que *todos* sus proyectos de conservación reconozcan y respeten nuestros derechos a lo largo de todos los continentes en los que trabaja? Por ejemplo, queremos saber como las políticas y los proyectos del FMAM respetarán el derecho de los pueblos indígenas a un consentimiento libre, previo e informado?²⁶⁵

La necesidad apremiante de reformas en los estándares del FMAM ha sido también expuesta por el estudio del programa de biodiversidad que recomienda que: “El FMAM podría desarrollar políticas claras, reglas, y regulaciones propias, particularmente en asuntos de un alto perfil y naturaleza política (por ejemplo, reubicación, pueblos indígenas, tenencia de la tierra...)”.²⁶⁶ De igual manera, en noviembre de 2004, la Resolución del Congreso Mundial de la Naturaleza CGR3.RES.055 (Bangkok):

INSTA...a los organismos internacionales de desarrollo como el Banco Mundial, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), los bancos multilaterales de desarrollo y los organismos bilaterales de desarrollo a que actualicen, modifiquen y apliquen sus políticas pertinentes a los pueblos indígenas de conformidad con las mejores prácticas internacionales para las áreas protegidas establecidas en los resultados del V Congreso Mundial de Parques de la UICN y por la COP VII del CDB²⁶⁷

²⁶⁵ Esther Camac: discurso abierto en la reunión entre pueblos indígenas y representantes de las comunidades locales y el director del FMAM, Kuala Lumpur, febrero 16 2004

²⁶⁶ Dublin, H y Volonte, C (2004), pág. 47

²⁶⁷ http://www.iucn.org/congress/members/WCC_Res_Recs_spanish.pdf

6.8 Mecanismos de ejecución débiles

Además de expandir las políticas, existe una necesidad apremiante de mejorar los mecanismos de ejecución, para asegurar que los requisitos y las prioridades de las políticas sean aplicados efectivamente en los proyectos del FMAM. Como señalan las secciones anteriores, las POs existentes contienen elementos útiles y requerimientos en papel, por ejemplo en lo referente a los estudios de línea base, al conocimiento tradicional y la participación. A través de la revisión del proyecto por parte de la Secretaría del FMAM, estos elementos pueden, en mayor o menor escala, materializarse en el diseño del proyecto y sus documentos. El problema es que estos elementos no están aún implementados de una forma sistemática por los OE y las agencias ejecutoras en los proyectos del FMAM, o bien que esos requerimientos y elementos son tratados únicamente de una manera superficial durante la ejecución del proyecto (si acaso).

Por lo tanto, el análisis en esta sección demuestra que además de fortalecer la capacidad de monitoreo del FMAM (necesidad reconocida por el FMAM, sección 6.6), existe una necesidad de fortalecer la supervisión de los proyectos del FMAM y los mecanismos para la aplicación de las políticas en la etapa de ejecución. Tales cambios pueden exigir una enmienda al mandato de la Secretaría del FMAM, nuevos mecanismos a nivel de proyecto, y nuevos recursos dentro de los presupuestos de los proyectos y programas que aseguren que las políticas ambientales y sociales son aplicadas apropiadamente.

Caja 18: Algunos principios y prácticas óptimas de la UICN sobre pueblos indígenas y áreas protegidas

Resolution 1.53 del Primer Congreso Mundial de la Naturaleza (Montreal, 1996), promueve políticas basadas en: **el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos que se encuentran en el interior de áreas protegidas...**

El Acuerdo de Durban:

A través del Acuerdo de Durban del Quinto Congreso Mundial sobre Parques (CMP) de 2003, las conservacionistas aceptaron por consenso **un nuevo paradigma para las áreas protegidas “...para armonizarlas equitativamente con los intereses de todas las personas afectadas.”**

El Acuerdo hace un llamado al compromiso y la acción **“...para asumir el compromiso de velar por que quienes reciban los beneficios o el impacto de la áreas protegidas tengan la oportunidad de participar en la toma de decisiones importantes sobre una base justa y equitativa, con pleno respeto de sus derechos humanos y sociales”**

El Plan de Acción de Durban:

El Congreso adoptó un Plan de acción para aplicar el nuevo paradigma, dentro de lo cual un “resultado” esperado es que: **Los derechos de los pueblos indígenas, pueblos móviles y comunidades locales se verán reconocidos y garantizados en relación con los recursos naturales y la conservación de la diversidad biológica** [Resultado 5]

Meta clave número 8: Todas las áreas protegidas existentes y futuras serán manejadas y establecidas en plena conformidad con los derechos de los pueblos indígenas, pueblos móviles y comunidades locales....

Meta clave número 9: Los pueblos indígenas y las comunidades locales estarán representados en la gestión de las áreas protegidas por representantes electos, de forma proporcional a sus derechos e intereses...

Meta clave número 10: Se establecerán y aplicarán, para 2010, mecanismos participativos para la restitución de las tierras y territorios tradicionales de pueblos indígenas que fueron incorporados en áreas protegidas sin su consentimiento libre y conocimiento de causa.

En lo referente a la acción internacional, el Plan hace un llamado al FMAM (y el Banco Mundial) para tomar medidas para asegurar (i) que sus políticas sean totalmente acorde con los derechos de los pueblos indígenas; las actividades de conservación financiadas por estos organismos...(y) (ii) velarán asimismo por el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales...

- Se suprimirán totalmente los reasentamientos de pueblos indígenas y comunidades locales y la sedentarización involuntaria de pueblos indígenas móviles, sin su consentimiento informado previo [Resultado 2]
- Evitar medidas de conservación que incrementen el empobrecimiento, inclusive el empobrecimiento cultural [Resultado 2: pages 13-16]
- Pongan termino a todos reasentamientos forzados y a todas expulsiones de pueblos indígenas de sus tierras... [CMP Recomendación 5.24: 1(b)]
- Velen por que el establecimiento de áreas protegidas se base en el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, y por que se lleve a cabo una evaluación previa del impacto social, económico, cultural, y ambiental, con plena participación de los pueblos indígenas [CMP Recomendación 5.24: 1(c)]
- Establezcan una comision independiente y de alto nivel para abordar la cuestión de la verdad y la reconciliación con los pueblos indígenas y las áreas protegidas [CMP Recomendación 5.24: 1(j)]
- Creen y promuevan incentivos para apoyar a las áreas protegidas declaradas y administradas por los propios pueblos indígena, así como otras iniciativas de conservación encaminadas a proteger las tierras, las aguas, los territorios y los recursos frente a las amenazas exteriores, incluidas las de explotación [CMP Recomendación 5.24: 1(n)]

- Las áreas protegidas deben tratar de contribuir a la reducción de la pobreza a nivel local o al menos no deben contribuir a crearla o agravarla [**CMP Recomendación 5.29**: 1(ii)]
- Promuevan y aprueben leyes y políticas que fomenten los valores y enfoques multiculturales para los sistemas de áreas protegidas [**CMP Recomendación 5.13**: 3(a)]
- Aprueben y hagan cumplir, con la participación y el consentimiento plenos y efectivos de las comunidades y los pueblos interesados, leyes y políticas para proteger la integridad de los lugares sagrados [**CMP Recomendación 5.13**:3. (c)]

Resolución CGR3.RES081 (Bangkok, 2004) sobre “Pueblos Indígenas, Áreas protegidas el Programa de trabajo” del CDB hizo un llamado a la Comisión Mundial de Áreas Protegidas para que promuevan Resultado 5 del *Plan de Acción de Durban* y las Recomendaciones 5.13, 5.24 y 5.26 y apoyen la plena aplicación del Elemento 2 del *Programa de trabajo sobre áreas protegidas* relativo a Gobernabilidad participación, equidad y participación establecido en la COPVII del CDB [Ver Cajas 19 y 20]

Caja 19: Algunos estándares sobre pueblos indígenas y áreas protegidas establecidos por el *Convenio sobre la Diversidad Biológica*²⁶⁸

Decisión VII/28 sobre Áreas protegidas, en párraf. 22:

“...el establecimiento, gestión y vigilancia de las áreas protegidas deberían realizarse con la participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales y **respetando plenamente sus derechos** en consonancia con la legislación nacional y las obligaciones internacionales aplicables

Programa de trabajo sobre áreas protegidas (2004):²⁶⁹

Meta del objetivo 2.2: Para 2008, participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales, respetándose plenamente sus derechos y reconociéndose sus responsabilidades, en consonancia con las leyes nacionales y las obligaciones internacionales aplicables; y la participación de otros interesados pertinentes en la gestión de las áreas protegidas existentes y en la creación y gestión nuevas áreas protegidas.

Algunos principios claves y actividades recomendados:

- Alentar al establecimiento de áreas protegidas que beneficien a las comunidades indígenas y locales incluso respetando, preservando y manteniendo sus conocimientos tradicionales de conformidad con el artículo 8 j) y disposiciones conexas [actividad 1.1.7]
- Crear un proceso altamente participativo – que involucre a todos los interesados pertinentes principales – como parte de la planificación basada en el sitio...para desarrollar procesos de planificación eficaces [actividad 1.4.1]
- **Asegurarse de que cualquier cambio de lugar de las comunidades indígenas como consecuencia del establecimiento o gestión de áreas protegidas solamente ocurrirá con su consentimiento fundamentado previo que pueda otorgarse conforme a la legislación nacional y a las obligaciones internacionales aplicables** [actividad 2.2.5]
- Valorar los costos, beneficios e impactos económicos y socioculturales derivados de la creación y mantenimiento de áreas protegidas...para **evitar** y mitigar los impactos perjudiciales [actividad 2.1.1]
- Reconocer y promover el conjunto más amplio de los tipos de gobernabilidad de las áreas protegidas... en lo que pudieran incluirse las áreas conservadas por comunidades indígenas y locales [actividad 2.1.2]
- Establecer políticas y mecanismos institucionales, con la plena participación de las comunidades indígenas y locales, para facilitar el reconocimiento legal y la administración eficaz de las áreas conservadas por las comunidades indígenas y locales [actividad 2.1.3]
- Utilizar los beneficios de las áreas protegidas para reducir la pobreza [actividad 2.1.3]
- Aplicar planes e iniciativas específicos para involucrar eficazmente a las comunidades indígenas y locales, respetándose plenamente sus derechos en consonancia con las leyes nacionales y las obligaciones internacionales aplicables y a los interesados en todos los niveles de la planificación, creación, gobernabilidad y administración de las áreas protegidas [2.2.2]
- Promover un entorno favorable (legislación, políticas, capacidades y recursos) para la participación de las comunidades indígenas y locales e interesados pertinentes en la toma de decisiones... [2.2.4]
- Poner a disposición de las Partes monografías, asesoramiento sobre mejores prácticas y otras fuentes de información... [2.2.6]

Objetivo 4.1: Elaborar y adoptar normas mínimas y mejores prácticas para los sistemas nacionales y regionales de áreas protegidas

Algunas actividades recomendadas:

- ... Colaborar con otras Partes y organizaciones pertinentes, particularmente con la IUCN, en el desarrollo, pruebas, examen y fomento de normas voluntarias para áreas protegidas
- Elaborar y aplicar un sistema eficaz de supervisión a largo plazo acerca de los resultados alcanzados mediante los sistemas de áreas protegidas en relación con los objetivos y metas de este programa de trabajo.

²⁶⁸ <http://www.biodiv.org/decisions/?dec=VII/28>

²⁶⁹ Ver <http://www.biodiv.org/decisions/?dec=VII/28>

Caja 20: Algunos estándares, compromisos intergubernamentales y práctica óptima en pueblos indígenas, conservación de la biodiversidad y uso sostenible establecidos por el Convenio sobre la Diversidad Biológica²⁷⁰

Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:... *respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente (Artículo 8(j));*

Protegerá y alentará la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible (Artículo 10 (c))²⁷¹

Enfoque por ecosistemas (Principio 1): "...los pueblos indígenas y las comunidades locales que viven de la tierra son partes interesadas importantes y se deben reconocer sus derechos e intereses. Tanto la diversidad cultural como la diversidad biológica son componentes centrales del Enfoque por ecosistemas...."

Programa de trabajo sobre el Artículo 8j:

Que las Partes elaboren mecanismos, directrices, leyes u otras iniciativas apropiadas para fomentar y promover la participación efectiva de las comunidades indígenas y locales en la adopción de decisiones, la planificación de políticas y el desarrollo y la aplicación de la conservación y la utilización sostenible de los recursos biológicos a nivel internacional, regional, subregional, nacional y local ... [Elemento 1, tarea 2]

- *Los conocimientos tradicionales se valorarán, respetarán y considerarán tan útiles y necesarios como otros tipos de conocimientos [Principios generales]*
- *El acceso a los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales deberá estar sujeto al consentimiento fundamentado previo o aprobación fundamentada previa de los titulares de esos conocimientos, innovaciones y prácticas [Principios generales]*

Directrices Akwe:kon : <http://www.biodiv.org/doc/publications/akwe-brochure-es.pdf>

- el ámbito de una evaluación de impacto cultural, debe considerarse posibles impactos en (i) la continuación del uso acostumbrado de los recursos biológicos (ii) ...el conocimiento tradicional... (iii) ... lugares sagrados... [y] (iv) el ejercicio de leyes consuetudinarias (entre otros) [IV:27]
- la evaluación deben tenerse plenamente en cuenta los usos acostumbrados de los recursos biológicos que satisfacen los requisitos del Convenio particularmente en relación con el artículo 10 (c) [IV:28]
- Estudios de línea base deben abordar (entre muchos otros temas no detallados por falta de espacio) (a) distribución de activos (b) sistemas tradicionales de medios de producción (alimentación, medicina, artefactos), incluyendo consideraciones de género (c) sistemas tradicionales de tenencia de tierras (d) propiedad de otros recursos [IV:39-51]
- En donde el régimen legal nacional requiera el consentimiento fundamentado previo de las comunidades indígenas y locales, en el proceso de evaluación debe considerarse si se obtuvo tal consentimiento [V.53]
- procesos de evaluación de impactos debe tenerse a disposición, o han de establecerse, medios o mecanismos para resolución de controversias [V.63]

²⁷⁰ CBD (1997) *Traditional Knowledge and Biological Diversity* UNEP/CBD/TKBD/1/2; CBD (2003a) *Handbook of the Convention on Biological Diversity* Segunda edición, CBD Secretariat: Montreal

²⁷¹ <http://www.biodiv.org/convention/articles.asp>

Programa de trabajo ampliado sobre diversidad biológica forestal:

Ver <http://www.biodiv.org/doc/publications/for-pow-es.pdf>

- Fortalecer la capacidad de las comunidades indígenas y locales para resolver los derechos y las controversias sobre la tierra y su utilización con el fin de lograr la ordenación sostenible de la diversidad biológica forestal
- Proporcionar incentivos para el mantenimiento de la diversidad cultural como instrumento para mejorar la diversidad biológica forestal

Principios y directrices de Addis Abeba para la utilización sostenible de la diversidad biológica:

Ver <http://www.biodiv.org/doc/publications/addis-gdl-es.pdf>

- Proteger y fomentar un uso consuetudinario de los recursos biológicos que sea sostenible, de conformidad con las prácticas tradicionales y culturales (Artículo 10(c)) [Directriz operacional, Principio práctico 2]
- Cuando se utilizan los conocimientos tradicionales y locales, asegurarse de que se ha obtenido la aprobación de los titulares de esos conocimientos [Directriz operacional, Principio práctico 4]
- Asegurar que en las políticas y reglamentación nacionales relativas a la utilización sostenible se reconocen y contabilizan los valores no monetarios de los recursos naturales [Directriz operacional, Principio práctico 12]

7 La mejor práctica del FMAM

Este estudio ha identificado unos casos de proyectos de mejor práctica del FMAM, los cuales merecen una amplia diseminación así como una evaluación independiente por las organizaciones indígenas y las comunidades afectadas. Está claro que los proyectos del FMAM pueden algunas veces hacer lo que es correcto y que pueden genuinamente respetar los derechos de los pueblos indígenas. Hay que anotar particularmente el Programa de donaciones pequeñas (PPD) del PNUD. El PPD ha intentado tratar con los asuntos de la tenencia de la tierra y el respeto del conocimiento indígena, aunque a veces con problemas. En la sección 2.2, se mostró igualmente que los proyectos de tamaño mediano del PNUD intentan asegurar el derecho indígena a sus tierras y promover las áreas conservadas por la comunidad.

Un apoyo directo del FMAM a los pueblos indígenas se observa en el proyecto ejecutado por el PNUD de *Conservación y uso sostenible de la biodiversidad en tierras indígenas Amarakaeri* en Madre de Dios (Perú). Este es por lo tanto un ejemplo de proyecto de práctica óptima. Sin embargo, en el caso Amarakaeri hay que anotar que todavía hay una falta de reformas en el sistema del gobierno del proyecto, cambios en las actitudes del personal del Organismo de ejecución y los mecanismos necesarios para la rendición de cuentas, y esto en consecuencia ha dificultado la ejecución en el terreno. La preparación del proyecto tomó mucho tiempo (4 años), y la ejecución inicial ha sido tan lenta que las relaciones entre las organizaciones indígenas encargadas con la supervisión del proyecto y las comunidades son a veces tirantes. La lección aquí es que las demoras serias en la aprobación del proyecto y en su ejecución pueden generar tensiones entre las comunidades indígenas y sus propias organizaciones, así como entre las organizaciones indígenas, los OE y el FMAM.

Una observación indígena clave es que mientras un proyecto puede parecer progresivo en los documentos, en la práctica el proyecto puede estar presentando problemas de ejecución, vacíos y deficiencias. Las organizaciones indígenas resaltaron que los proponentes no indígenas de un proyecto y las ONG ejecutoras pueden proponer proyectos con objetivos que valen la pena, pero algunas veces fallan en el establecimiento de los lazos transparentes con las organizaciones indígenas representativas, muy a pesar de que los pueblos indígenas son identificados como los “beneficiarios” bajo un proyecto y de que aparecen en el título del mismo. Estos proyectos son criticados por utilizar el “nombre” de los pueblos indígenas sin asegurarse de que el proyecto ha involucrado sus instituciones representativas en los diferentes niveles durante el diseño y la ejecución del proyecto (comunidad, regional, nacional).²⁷²

A pesar de que hay problemas serios continuos en algunos de los proyectos ejecutados por el Banco Mundial, este estudio ha encontrado igualmente signos de que algunos de los proyectos grandes del FMAM/Banco Mundial han mejorado la diseminación de la información a las organizaciones indígenas.

En Bolivia, por ejemplo, las organizaciones indígenas se quejaron amargamente en la mitad de los años 90 de que no se les daba prácticamente ninguna información previa en relación con la primera fase del proyecto *Sostenibilidad del sistema nacional de áreas protegidas* (FMAM I), pero anotan que en años recientes han ganado alguna participación en el proyecto del FMAM II.²⁷³

²⁷² Por ejemplo en relación con el proyecto potencialmente de mejor práctica de Ashanika en Perú implementado por el PNUD (ver sección 5.2), las organizaciones indígenas locales se quejaron de que sus relaciones con las ONGs ejecutoras son débiles, y hay una falta de información a nivel regional acerca del proyecto (ARPI-SC comunicación personal, enero 2005)

²⁷³ *Notas de una reunión entre pueblos indígenas, representantes de las comunidades locales y el presidente del FMAM, Kuala Lumpur, febrero 16 del 2004* nota informativa interna de FPP. Para el proyecto del FMAM en Bolivia y su trabajo en derechos territoriales indígenas y co-manejo, ver Banco Mundial (2004b), pág. 24.

Bajo el programa FMAM II algunas organizaciones indígenas bolivianas han sido activamente apoyadas por el FMAM para manejar conjuntamente las áreas protegidas. Sin embargo, líderes indígenas envueltos en el programa denunciaron que la actitud del personal de algunas de los OE y oficiales del gobierno bloquea la participación efectiva en la toma de decisiones, y reprime el desembolso de fondos destinados a las comunidades indígenas y a los componentes indígenas del proyecto.²⁷⁴

Lo que emerge igualmente de este estudio crítico es que centrarse en los pueblos indígenas con proyectos grandes del FMAM llevados a cabo por los gobiernos y las ONG conservacionistas no resuelve necesariamente sus asuntos de derechos y no aporta beneficios tangibles (como lo demuestra el proyecto del PIMA ejecutado por el Banco Mundial en Perú – ver Caja 7). El proyecto del PIMA muestra que algunas veces las salvaguardias en asuntos críticos como derechos a la tierra son ignorados durante la fase de ejecución, a pesar de haber sido incluidos en los acuerdos de la beca.

El mismo caso revela igualmente que cuando los representantes indígenas están comprometidos en el sistema del gobierno del proyecto, son las modalidades de la toma de decisiones las que determinan si ellos se sienten o no con poder. Existe evidencia que muestra que los representantes indígenas permanecen marginalizados en los casos en los cuales los cuerpos gobernantes están dominados por el gobierno y las ONGs, y en donde se utiliza un sistema de voto mayoritario.

El Banco Mundial desarrolló recientemente políticas y pautas de la práctica óptima en la participación y en pueblos indígenas. Sin embargo, como se ha resaltado en esta revisión, el problema es que frecuentemente no han sido instaladas apropiadamente en el terreno.²⁷⁵ Recientemente, el Banco Mundial ha iniciado discusiones inter-institucionales acerca de las técnicas participativas en conservación, en donde se discutieron los asuntos de derechos e instituciones consuetudinarias. A pesar de que algún personal de la agencia previno contra el apoyo precondicionado en el aseguramiento de los derechos de tenencia,²⁷⁶ otros resaltaron en particular la necesidad de salvaguardar los derechos de posesión de la tierra y los recursos naturales de las comunidades indígenas.

Un documento reciente del Banco presentado ante el Congreso Mundial sobre Parques en noviembre del 2004, reconoce que:

... los derechos territoriales son un reclamo central de los pueblos indígenas en todo el mundo – derechos que forman la base de su habilidad para sobrevivir como pueblos, conservar su espíritu y cultura, mantener y desarrollar sus organizaciones y sistemas productivos, y conservar sus recursos naturales²⁷⁷

Mientras que todas estas iniciativas del Banco son más que bienvenidas, todavía hay casos inquietantes en los cuales parece que el Banco es reacio a admitir errores y no escucha las preocupaciones de las comunidades y de los movimientos sociales. De nuevo, el Proyecto de ecodesarrollo de la India (PEI) es notable a este respecto. Como se anotó en la sección 2.1, este proyecto del FMAM/Banco Mundial ha generado una considerable controversia y críticas públicas dentro y fuera de la India. Sin embargo, el mismo documento público del Banco del 2004 circulado en el Congreso Mundial sobre Parques (citado arriba) presenta al proyecto PEI como todo un éxito, sin reconocer las serias dificultades y críticas del proyecto.²⁷⁸

²⁷⁴ Apurani, M, comun. Pers., noviembre de 2004

²⁷⁵ Cf. Davis, S.H. y Soeftestad, L.T. (1995)

²⁷⁶ Diamond, N.K. (2003a)

²⁷⁷ World Bank (2004b), pág. 23

²⁷⁸ World Bank (2004b), pág. 26

Continuando proyectos verticalistas?

A pesar de los ejemplos positivos anotados arriba, el escrutinio de algunas propuestas en la fase inicial de tramitación (GEF “pipeline”) sugiere que el diseño de los proyectos del FMAM tiende todavía a tratar a los pueblos indígenas como “beneficiarios”, y también tiende a ver a las poblaciones humanas como una “amenaza” para la biodiversidad. Al mismo tiempo, la necesidad para reducir la “presión humana” percibida en la biodiversidad y la necesidad de imponer restricciones en el uso de los recursos continúan a estar embebidas en políticas del FMAM y diseños desactualizados.²⁷⁹

Un caso típico es el propuesto proyecto del FMAM/Banco Mundial *Proyecto de conservación de la biodiversidad y los medios de vida rurales* de la India, el cual conserva la misma problemática acerca de las suposiciones no probadas del uso de los recursos locales que tenía el proyecto anterior de Ecodesarrollo. En este caso particular, por ejemplo: como asegurarían el FMAM y los OE que las comunidades locales Advasi, las comunidades rurales y los movimientos sociales estuvieran de acuerdo con las razones del proyecto y sus objetivos?

A principios del 2005, todo indica que las comunidades Advasi locales y las ONGs de apoyo no han solicitado este nuevo proyecto.²⁸⁰ Tal y como están los planes del proyecto, no se tratan los asuntos de derechos fundamentales tales como el respeto por el consentimiento libre, previo e informado. En resumen, el proyecto tiene todas las cualidades defectuosas de otra intervención concebida e ejecutada por las agencias del gobierno y los conservacionistas.

El continuo problema de que los proyectos grandes del FMAM son concebidos y diseñados primariamente por agencias del gobierno es confirmado en el Estudio del Programa de Diversidad Biológica del 2004, el cual encontró que:

En general, los proyectos han avanzado al involucrar las partes interesadas potenciales, aunque la participación activa de estas partes interesadas ha sido más común durante la fase de ejecución del proyecto que durante su preparación... Algunas partes interesadas han remarcado que es más lo que se dice acerca de la participación en los proyectos del FMAM que lo que realmente se lleva a cabo en el terreno. Otros anotaron que mientras que dichas “consultas” tienen lugar, es muy poca la participación efectiva que actualmente se ve.

Un enfoque cambiante en el FMAM?

Existe muy poca duda de que el FMAM está intentando responder a las críticas realizadas a sus proyectos de conservación de la biodiversidad y de otros. La realización del Estudio de Beneficios Locales es bienvenida, y se espera que este estudio generará numerosas recomendaciones útiles acerca de como tratar de una manera más adecuada con los asuntos sociales en los proyectos del FMAM. La decisión en septiembre del 2003 de hacer más independiente la Oficina de seguimiento y evaluación del FMAM fue también un gran paso hacia adelante. Además, los documentos públicos del FMAM sugieren que su Secretaría es consciente del cambio global en los paradigmas de conservación de recursos y áreas protegidas. Las publicaciones del FMAM reconocen la importancia de clarificar los derechos de propiedad, así como la necesidad de dar los derechos de propiedad de la tierra y de los recursos naturales a las comunidades.²⁸¹ También hay indicadores de que el FMAM intenta promover la participación comunitaria y, aunque sea “limitado”, el uso de los recursos dentro de los parques por parte de las comunidades. Además, algunos proyectos de gestión comunitaria de los recursos naturales están apareciendo en su cartera de inversiones.²⁸²

²⁷⁹ Ver por ejemplo, defensoría para el uso de los fondos del FMAM para dirigir pueblos “lejos del uso de las áreas y los recursos que el proyecto quiere proteger” GEF (2003n), pág. 20

²⁸⁰ Ver Samata (2004), pág. 2

²⁸¹ GEF (2002a)

²⁸² Granzow, S (2002). Ver también GEF (2004f)

Sin embargo, este exámen inicial de los proyectos de conservación de la biodiversidad del FMAM ha encontrado que es difícil evaluar la proporción de los proyectos progresivos en el programa de biodiversidad del FMAM, dado que la base de datos de los proyectos no identifica a las inversiones según sistemas del gobierno y los asuntos de equidad. Ni siquiera distinguen a los proyectos de acuerdo a las categorías de áreas protegidas.²⁸³ Sin embargo, este estudio encuentra que existe un sub-grupo de proyectos progresivos de conservación del FMAM que está surgiendo, pero estos enfoques más sensibles socialmente deben ser todavía incorporadas más ampliamente en las políticas y prácticas del FMAM.

Tal y como se resaltó en la sección 6.7, lo que se necesita son reformas que aseguren que (i) las reglas del FMAM son actualizadas y expandidas para ser consistentes con los estándares internacionales y (ii) los cambios positivos que emergen sean instituidos a lo largo del FMAM, para así asegurar que todos los proyectos nuevos aplicables del FMAM adopten y apliquen estándares progresivos y prácticas óptimas en los pueblos indígenas, la conservación y el uso sostenible.

La sección 8 provee algunas recomendaciones específicas sobre reformas necesarias y pasos inmediatos a seguir para mejorar el desempeño del FMAM y fortalecer su responsabilidad ante los pueblos indígenas afectados por y/o involucrados en sus proyectos de conservación y uso sostenible.

²⁸³ Ver Dublin, H. y Volonte, C. (2004) *op. cit.* pág. 59-60

8 Conclusión y recomendaciones

Este estudio encontró que los problemas continuos en los proyectos de conservación de la diversidad biológica financiados por el FMAM que afectan pueblos indígenas pueden ser ligados a vacíos serios y de contradicciones en la política del FMAM, los marcos de ejecución y rendición de cuentas, así como también de los problemas constantes en la implementación realizada por los OE y las agencias ejecutoras. Hay indicaciones de que, a pesar de que el FMAM está haciendo grandes esfuerzos para tratar con sus puntos débiles, el FMAM y sus OEs tienen todavía dificultades en aprender lecciones e intercambiar experiencias instructivas provenientes de proyectos pasados y presentes (ver también BPS 2004, pág. 55). Este estudio ha mostrado que hasta los proyectos que tienen la intención de “hacer bien” pueden terminar haciendo daño cuando el sistema del gobierno del proyecto, la ejecución y los mecanismos de participación fallan en el terreno. Al mismo tiempo, este estudio encuentra un sub-grupo de una nueva generación de proyectos de biodiversidad del FMAM que están prestando una mayor atención a los asuntos sociales y de derechos. Sin embargo, estos enfoques de mejores prácticas continúan siendo poco sistemáticos, y no son aún incorporados en las políticas del FMAM y su cartera de inversiones.

8.1 Problemas en los proyectos de conservación del FMAM

En relación con problemas en algunos de los proyectos grandes y medianos, este estudio encontró que:

- Algunos proyectos financiados por el FMAM implican restricciones en los medios de vida así como reubicaciones involuntarias, resultando en un empobrecimiento severo y una violación de los derechos humanos fundamentales
- Los proyectos de áreas protegidas del FMAM no tienen algunas veces componentes para enfrentar las causas directas e indirectas de la pérdida de la biodiversidad y de la degradación ambiental (industrias extractivas, agricultura industrial, plantaciones de gran escala, corrupción, etc.)
- Algunas veces los proyectos apoyan el establecimiento legal de áreas de conservación protegidas sin asegurar primero que estén establecidos mecanismos transparentes y consultivos para asegurar el consentimiento libre, previo e informado, así como para negociar acuerdos de los pueblos indígenas afectados
- La política de 1996 del FMAM en Participación pública no es siempre aplicada apropiadamente en los proyectos que afectan a los pueblos indígenas, resultando en una “participación” superficial, parcial, tardía o culturalmente inapropiada
- Otros elementos progresivos de los Programas operacionales del FMAM son pocas veces aplicados en los proyectos del FMAM, ej. estudios de línea base detallados e indicadores del impacto en los medios de vida
- Los requisitos del FMAM para proteger y valorar el conocimiento tradicional, incluyendo la necesidad de respetar el consentimiento libre, previo e informado, son algunas veces ignorados o aplicados pobremente en los proyectos de biodiversidad del FMAM
- Los representantes de los pueblos indígenas sienten algunas veces que no tienen suficiente influencia en los procesos de toma de decisiones en los proyectos del FMAM que los afecta, hasta en aquellos casos en los cuales son identificados como el objetivo primario del proyecto
- Las comunidades indígenas no se sienten frecuentemente propietarias de los proyectos grandes y medianos de conservación del FMAM, los cuales son considerados como intervenciones manejadas por las agencias del gobierno o por las grandes ONG conservacionistas
- Los documentos básicos de un proyecto del FMAM, incluyendo los Planes de desarrollo de los pueblos indígenas (PDPI), las evaluaciones sociales, los planes operacionales anuales (POA), el manual de operaciones y los informes anuales del proyecto no están frecuentemente disponibles a nivel local

- Las comunidades afectadas o participantes no obtienen el entrenamiento o la información adecuados acerca de cómo operan los proyectos del FMAM, los presupuestos, las políticas y los procedimientos de ejecución
- Los proyectos del FMAM frecuentemente fallan en tratar adecuadamente con los asuntos de tenencia de la tierra y de derechos a los recursos
- El diseño de un proyecto del FMAM y/o su ejecución viola algunas veces las políticas de los OE así como las leyes nacionales relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas
- Las provisiones claves en derechos indígenas consagradas en las leyes nacionales son algunas veces pasadas por alto en las evaluaciones sociales y en los documentos de evaluación del proyecto
- Los componentes de capacitación para los pueblos indígenas no son apropiados algunas veces: los cursos son muy cortos o no sobrepasan las barreras lingüísticas
- Los proyectos algunas veces crean conflictos entre las diferentes comunidades y las agencias ejecutoras, y entre el personal indígena y los profesionales empleados bajo un proyecto, debido a beneficios de desarrollo que son bien sea no entregados, demorados o defectuosos
- Los conflictos son generalmente exacerbados debido a una falta de información básica acerca de los progresos de un proyecto, los desembolsos del presupuesto y los micro-planes pobremente diseñados e implementados por extranjeros que no están familiarizados con los medios de vida, las prioridades y las realidades locales
- Hay una tendencia a tratar a los pueblos y comunidades indígenas como “beneficiarios”, y no “titulares de derechos”
- El proyecto carece frecuentemente de estudios de línea base realizados en el campo, lo cual significa que el diseño del proyecto está basado en suposiciones no examinadas, no probadas o injustas
- Las evaluaciones sociales son algunas veces documentos superficiales creados en un escritorio que a veces no identifican los problemas claves, ej. tenencia de la tierra y derechos consuetudinarios, etc
- Los proyectos del FMAM frecuentemente tienen la meta de ayudar a las comunidades afuera de las reservas y los parques a sobrellevar los problemas generados por la exclusión de dichas áreas, en vez de asegurar el acceso y los derechos consuetudinarios dentro de esas áreas protegidas
- Los beneficios de medios de vida generados a partir de los proyectos del FMAM son algunas veces mínimos o demorados seriamente debido a los desembolsos tardíos o parciales de los fondos del proyecto
- Las intervenciones de medios de vida “alternativos” que no son viables algunas veces dejan a las familias afectadas o las comuninades más pobres, menos seguras y más dependientes del mercado y del trabajo pagado, aumentando la desigualdad social dentro de las comunidades
- Los proyectos frecuentemente introducen nuevas instituciones como parte del proyecto que no agregan nada a, o hasta debilitan, las instituciones locales tradicionales y las estructuras de toma de decisiones
- Las ONG ejecutoras de los proyectos del FMAM carecen algunas veces de lazos cercanos con las comunidades y sus actividades pueden debilitar las iniciativas y campañas de los pueblos indígenas
- Hay una carencia seria de evaluaciones independientes acerca de como los proyectos de biodiversidad del FMAM y sus las operaciones de conservación afectan a los pueblos indígenas y sus territorios
- Existen pocas indicaciones que muestren que las estructuras incentivas y los presupuestos han sido modificados para animar a los empleados del FMAM y de los OE para que integren mejor los asuntos sociales y de derechos en la preparación del proyecto y durante su ejecución
- Muy pocos proyectos de biodiversidad han sido evaluados independientemente (o en colaboración con) por los pueblos indígenas y sus organizaciones representativas
- Hay una carencia de información independiente especialmente acerca de los fondos fiduciarios de conservación, Actividades de apoyo y proyectos de tamaño mediano apoyados por el FMAM

8.2 políticas, estándares y rendición de cuentas

- La Estrategia operacional del FMAM y muchos de sus Programas operacionales en biodiversidad están desactualizados. No tienen en cuenta los compromisos intergubernamentales recientes y la práctica óptima en conservación, áreas protegidas y pueblos indígenas– establecida bajo el CDB y otros procesos internacionales (ej. CDB COPVI, CDB COPVII, V Congreso Mundial de Parques (2003), Congreso Mundial de la Naturaleza (2004) etc)
- Los programas operacionales del FMAM continúan aplicando el modelo imperfecto de “modos vida alternativos” que tiene como objetivo el reducir la dependencia de las comunidades indígenas y locales en el ambiente natural, y reemplazar sustentos tradicionales con ocupaciones basadas en el mercado. Este enfoque se enfrenta con los artículos 8j y 10c del CDB, y amenaza debilitar el conocimiento tradicional
- La regla de costos adicionales convenidos continúa generando tensión, contradicciones y confusión entre el FMAM, los gobiernos, los donantes y las agencias ejecutoras y los pueblos indígenas.
- Algunos Programas operacionales (ej. PO3) estipulan que los fondos solamente pueden ser utilizados para la tenencia de la tierra y trabajos de titulación en zonas **por fuera** de las áreas protegidas
- El FMAM cuenta con una política pública progresiva en participación. Sin embargo, esta política no está bien diseminada y frecuentemente no está disponible en diferentes idiomas
- El FMAM no cuenta con una política que prohíba la reubicación forzada. Sus políticas siguen permitiendo los desalojos como parte de sus proyectos y programas de conservación
- El FMAM no cuenta con una política específica sobre Pueblos Indígenas, a pesar de los repetidos llamados de los pueblos indígenas para que se adopte dicha política
- El FMAM no tiene políticas o procedimientos para asegurar que no financia proyectos que son inaceptables para las comunidades indígenas afectadas
- El FMAM no tiene una política pública sobre rendición de cuentas
- Los indicadores actuales de monitoreo del FMAM no tratan adecuadamente con los derechos, los medios de vida y los impactos en la pobreza
- El FMAM también carece de indicadores adecuados para medir y evaluar la calidad y la efectividad de la participación pública en sus operaciones
- Los datos de monitoreo y las bases de datos de un proyecto no hacen distinción entre pueblos indígenas y comunidades locales, lo cual obtaculiza el análisis de la forma en la cual la cartera de inversiones del FMAM afecta y trata con los pueblos indígenas
- Las sillas no gubernamentales en el Consejo del FMAM están dominadas por grandes ONGs de conservación. Los pueblos indígenas tienen un espacio marginal en el Consejo (solamente dos sillas)
- Muchas organizaciones indígenas y comunidades de base no saben de la existencia del Consejo del FMAM y las oportunidades para influenciar sus políticas y decisiones
- El Consejo del FMAM y las reuniones paralelas de consulta podrían ser examinados más detenidamente para ver si ese espacio pudiera ser útil para hacer al FMAM rendir cuentas a las comunidades afectadas por sus operaciones, y asegurar una reparación efectiva para aquellas comunidades afectadas adversamente y/o para las comunidades agredidas.

A Recomendaciones

Las conclusiones anteriores de este estudio generan una número de recomendaciones para promover la reforma de las políticas del FMAM y sus prácticas. Para que sus proyectos respeten mejor los derechos de los pueblos indígenas, respeten efectivamente las disposiciones del CDB y apliquen el nuevo paradigma en áreas protegidas, el FMAM debe tomar las siguientes medidas:

1. Adoptar un enfoque basado en los derechos para el diseño y la ejecución de los proyectos de conservación de la biodiversidad del FMAM que afectan pueblos indígenas y comunidades locales
2. Formular como un asunto prioritario procedimientos transparentes para respetar el principio de consentimiento libre, previo e informado en los proyectos del FMAM que involucran elementos de conocimiento tradicional o que afecta las tierras o los recursos tradicionalmente usados u ocupados por pueblos indígenas
3. Desarrollar y adoptar una política específica sobre Pueblos Indígenas, con disposiciones y estándares que son aceptables a los titulares de derechos y consistentes con la protección de sus derechos bajo las leyes internacionales
4. Formalizar la prohibición de desalojo forzoso en los proyectos del FMAM
5. Actualizar los Programas operacionales en biodiversidad, para que traten adecuadamente los derechos a la tierra y a los recursos, la seguridad de medios de vida y los asuntos referentes al alivio de la pobreza
6. Revisar y actualizar la Estrategia operacional del FMAM y los POs para hacer que estos instrumentos sean consistentes con las disposiciones del CDB y los recientes programas de trabajo del Convenio en áreas protegidas y en la diversidad biológica de los bosques
7. Adoptar una política y unos procedimientos para la evaluación del impacto social y cultural basados en la mejor práctica, tales como las directrices Akwé:kon
8. Desarrollar una política pública específica formal y vinculante sobre la rendición de cuentas y estándares de apelación para las operaciones del FMAM
9. Tomar medidas para restituir tierra y recursos tomados sin el consentimiento previo de los pueblos indígenas como parte de proyectos anteriores apoyados por el FMAM
10. Reformar las estructuras de incentivos en el FMAM y los OE para asegurar una mejor integración de los asuntos sociales y de derechos en los proyectos del FMAM, y una aplicación más eficaz de sus políticas revisadas.
11. Aumentar el número de empleados de la secretaría del FMAM y de los asesores del GACT que posean experiencia social y conocimiento específico en los asuntos de los derechos de los pueblos indígenas
12. Tomar medidas prácticas para una mejor implementación de las guías anteriores de la COP en relación con el Artículo 8j del CDB
13. Fomentar la implementación del Artículo 10c del CDB para así promover el manejo tradicional de la diversidad biológica por los pueblos indígenas y las comunidades locales
14. Facilitar el establecimiento de áreas conservadas por comunidades indígenas y locales (ACC)
15. Reemplazar el concepto de “medios de vida alternativos” por un enfoque por medios de vida sostenible, que respeta los derechos consuetudinarios a los recursos, se basa en medios de vida tradicionales basados en la tierra y apoya las agendas y prioridades locales
16. Asegurar la revisión del sistema de seguimiento y evaluación del FMAM de tal manera que incluya indicadores de desempeño en lo social, lo cultural, los derechos y la equidad, formulados con la participación de los pueblos indígenas, sus organizaciones representativas y/o sus expertos nominados
17. Revisar el procesamiento de proyectos y los procedimientos de presupuesto, con el fin de minimizar los costos administrativos y de burocracia, y maximizar la proporción de fondos del FMAM dirigidos hacia las comunidades indígenas, para así promover la conservación y el uso sostenible

18. Fortalecer el cumplimiento del FMAM y sus mecanismos de supervisión para asegurar que las reglas y procedimientos del FMAM son aplicados durante la fase de ejecución del proyecto
19. Asegurar que cada proyecto del FMAM tenga un presupuesto para poder llevar a cabo los requisitos sociales y ambientales de las políticas del FMAM, ej. Estudios de línea base, evaluaciones del riesgo social y de pobreza, trabajo de tenencia de tierra, procedimiento de consentimiento, etc.

B Recomendaciones inmediatas

Para impulsar las reformas institucionales se necesita:

1. Apoyar una evaluación independiente, enfocada y oportuna de los impactos en los pueblos indígenas de la cartera de inversiones en la conservación de la biodiversidad del FMAM
2. Aplicar un escrutinio cuidadoso y hacer un análisis de la proporción precisa de proyectos del FMAM existentes y propuestos que directa o indirectamente apoyan el enfoque excluyente y de la “red de seguridad social” para las áreas protegidas
3. Esta evaluación puede ser llevada a cabo por un equipo amplio en cada región del FMAM. El equipo debería incluir expertos nominados de los pueblos indígenas escogidos a través de un proceso de auto-selección. Este equipo debería tener la tarea de evaluar los proyectos manejados por cada una de las diferentes OEs y las agencias ejecutoras. La revisión incluiría todos los Programas operacionales repartidos a lo largo de los proyectos de biodiversidad de gran, mediana y pequeña escala, incluyendo aquellos que involucran a las áreas protegidas, los enfoques por el paisaje terrestre, el uso sostenible, el conocimiento tradicional, las actividades de capacitación y fondos fiduciarios de conservación. Debería además examinar programas específicos del FMAM-ONG, como por ejemplo el El Fondo de Alianzas para los Ecosistemas Críticos (CEPF).
4. Utilizar los resultados y las recomendaciones específicas para:
 - i) complementar los resultados y las recomendaciones del Estudio de beneficios locales del FMAM, del Estudio del programa de diversidad biológica, del Tercer estudio sobre los resultados globales y del Tercer examen de la eficacia del mecanismo financiero del CDB
 - ii) desarrollar y adoptar los indicadores del FMAM para medir los impactos de sus proyectos en los pueblos indígenas, y para evaluar el nivel de participación efectiva y culturalmente apropiada y el respeto por los derechos de los pueblos indígenas en los proyectos
 - iii) formular una política del FMAM en pueblos indígenas que sea mandatoria
 - iv) informar las políticas más amplias del FMAM y las reformas a la responsabilidad

En los proyectos existentes del FMAM que afectan o están dirigidos a pueblos indígenas, se debería tomar medidas inmediatas en plena consulta con los pueblos y las organizaciones afectadas para:

- suministrar a las comunidades y sus organizaciones con las políticas y los procedimientos sociales del FMAM y de los Organismos de ejecución, al igual que con los Documentos de evaluación del proyecto (PADS por sus siglas en inglés), Notas de los proyectos, Manuales operacionales, Acuerdos de becas, Planes operativos anuales, Informes de auditoría y progreso etc.
- asegurar la traducción de la información a las lenguas locales apropiadas
- asegurar que las comunidades y sus organizaciones representativas están involucradas en la preparación, la revisión y la aprobación del Plan anual de operaciones para el proyecto
- dar capacitación a las comunidades y las organizaciones para ayudarlos a entender estos documentos y los compromisos del FMAM ante las comunidades indígenas
- poner atención a asuntos como derechos a la tierra no resueltos, derechos a los recursos y conocimiento tradicional, tal y como se especifica en el acuerdo de la beca o en los planes del gobierno

- tomar medidas inmediatas para remover obstáculos para el desembolso de los fondos del FMAM y fondos asociados destinados a los componentes indígenas y de la comunidad (en donde las comunidades han dado su consentimiento previo y han solicitado dichas intervenciones)
- tomar medidas para asegurar que los representantes indígenas estén involucrados apropiadamente en los procesos de toma de decisiones
- respetar y actuar en las propuestas indígenas para mejorar la ejecución de los proyectos y para tratar con los problemas
- asegurar que las evaluaciones intermedias se comprometen con y graban las preocupaciones de los pueblos indígenas y sus organizaciones locales y nacionales
- asegurar inmediatamente (ej. antes de la adopción de las nuevas reglas del FMAM y de las políticas escritas) que toda la asistencia del FMAM existente para las áreas protegidas que afectan a los pueblos indígenas esté en conformidad con la decisión del CDB CP VII en áreas protegidas y el Elemento 2.0 del programa del CDB sobre Áreas protegidas
- asegurar que los fondos del FMAM no son utilizados para establecer legalmente tipos de áreas protegidas que no son aceptables para los pueblos indígenas afectados
- iniciar acción para responder a las recomendaciones del Estudio del Programa de Diversidad Biológica del 2004, que aconseja que el FMAM aumente y fortalezca su política y los marcos para la rendición de cuentas.

Anexo I: Lazos de internet y contactos útiles

Páginas web del FMAM: <http://www.gefweb.org/>

Sitios de internet independientes y de ONG, y recursos

Estudios de caso de los proyectos del FMAM:
<http://www.forestpeoples.org>

Información crítica acerca del FMAM:
<http://www.newgreenorder.info>

Películas y documentales críticos:
<http://www.ifivatchnet.org/eyes/item.shtml?x=42952> Y
<http://www.ifivatchnet.org/eyes/item.shtml?x=43328>

Guía de 1997 del UICN al FMAM:
<http://biodiversityeconomics.org/finance/topics-212-00.htm>

Políticas y estándares del FMAM

Estrategia operacional del FMAM:
http://www.gefweb.org/Operational_Policies/Operational_Strategy/op_stat/op_stat.html

Principios operacionales:
<http://www.gefweb.org/public/opstrat/ch1.htm>

Programas operacionales:
http://www.gefweb.org/Operational_Policies/operational_programs/operational_programs.html

Política de participación pública:
http://www.gefweb.org/Operational_Policies/Public_Involvement/public_involvement.html

Criterios de elegibilidad:
http://www.gefweb.org/Operational_Policies/eligibility_criteria/eligibility_criteria.html

Criterios de monitoreo y evaluación:
<http://www.gefweb.org/MonitoringandEvaluation/MEPoliciesProcedures/MEPCriteria/mepcriteria.html>

Ciclo del proyecto del FMAM y criterios de revisión:
http://www.gefweb.org/Documents/Council_Documents/GEF_C16/GEF_C.16_Inf.7.pdf
http://www.gefweb.org/Documents/Council_Documents/GEF_C22/Project_Cycle_Update__FINA L__Nov_5_2003.pdf

Invitación a someter retroalimentación desde los proyectos del FMAM a la Unidad de seguimiento y evaluación:
http://www.gefweb.org/ResultsandImpact/Monitoring__Evaluation/Feedback/feedback.html

Cartera de inversiones del FMAM

Base de datos del proyecto del FMAM:

<http://www.gefonline.org/home.cfm>

Lista resumen de los proyectos pasados y presentes del FMAM:

<http://www.gefonline.org/projectList.cfm>

Base de datos de proyectos “en la fase de tramitación inicial” (esperando aprobación total):

<http://www.gefonline.org/pipelinelist.cfm>

Proyectos propuestos para la aprobación del Consejo del FMAM:

http://www.gefweb.org/Documents/Project_Proposals_for_Endorsement/project_proposals_for_endorsement.html

Base de datos del Banco Mundial/FMAM:

<http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/45ByDocName/ProjectDatabasesWorldBankGEFProjectDatabase>

Base de datos del PNUD/FMAM:

<http://cfapp2.undp.org/gef/site/>

Base de datos de Programa de donaciones pequeñas del PNUD/FMAM:

<http://sgp.undp.org/index.cfm?module=Projects&page=AdvancedSearch>

Contactos del FMAM

Secretaría del FMAM

1818 H Street, NW

Washington, DC 20433

USA

Teléfono: +1 202 473-0508

Fax: +1 202 522-3240/3245

Correo electrónico: secretariat@TheGEF.org

Personal del Programa de Diversidad Biológica

Gonzalo Castro, Jefe del equipo, Biodiversidad (Tel: +1 202 473-1107)

Mario Ramos – Manejador del programa, Biodiversidad (Tel: +1 202 473-3297)

Walter Lusigi – Manejador del programa, Biodiversidad (Tel: +1 202 473-4798)

Lista de empleados del FMAM:

<http://www.gefweb.org/participants/Secretariat/Staff/staff.html>

Consejo del FMAM:

<http://www.gefweb.org/participants/council/council.html>

Puntos focal del FMAM de cada país:

http://www.gefweb.org/participants/Focal_Points/Focal_1/focal_1.html

Grupo Asesor Científico y Tecnológico (GACT):

http://www.gefweb.org/participants/Scientific_Technical/scientific_technical.html

Sitio internet del GACT:

<http://www.unep.org/stapgef/home/index.htm>

Organismos de ejecución

Agencia de desarrollo de las Naciones Unidas

Sitio internet del PNUD-FMAM:

<http://www.undp.org/gef/>

Guía del PNUD-FMAM:

http://www.undp.org/gef/undp-gef_publications/publications/undp-gef_guidebook_english.doc

Pautas para propuestas del PNUD-FMAM:

<http://www.undp.org.vn/themes/environment/gef/guide.htm>

Sitio internet de “diálogos del país” del PNUD-FMAM:

<http://www.undp.org/gef/workshop/newsdi.htm>

Sitio internet del programa para becas pequeñas del FMAM/PNUD:

<http://sgp.undp.org/>

Publicaciones del FMAM – PNUD:

http://www.undp.org/gef/undp-gef_publications/undp-gef_publications.html

Programa de pequeñas donaciones del FMAM-PNUD

Aplicación para la beca PPD:

<http://sgp.undp.org/index.cfm?module=ActiveWeb&page=WebPage&s=ApplyforanSGPGrant>

Coordinadores nacionales FMAM – PPD:

<http://sgp.undp.org/index.cfm?module=SGP&page=Contact>

Estrategias del programa por cada país:

<http://www.undp.org/sgp/download/cps.htm>

Contactos del FMAM-PPD en la región del pacífico

<http://sgp.undp.org/index.cfm?module=SGP&page=ContactRegion&RegionID=RBAP>

Contactos del FMAM-PPD en la región de Latinoamérica y el Caribe:

<http://sgp.undp.org/index.cfm?module=SGP&page=ContactRegion&RegionID=RBLAC>

Contactos del FMAM-PPD en la región de Africa:

<http://sgp.undp.org/index.cfm?module=SGP&page=ContactRegion&RegionID=RBA>

Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente

Páginas internet del PNUMA:

<http://www.unep.org/gef/content/index.htm>

Actividades de biodiversidad del PNUMA:

http://www.unep.org/gef/content/activity_biodiversity.htm

Acceso a los fondos del FMAM a través del PNUMA:

<http://www.unep.org/gef/AboutFunding.htm>

Banco Mundial

Sitio internet del Banco Mundial FMAM:

<http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/45ByDocName/WorldBank-GlobalEnvironmentFacility>

Grupo del Banco Mundial FMAM:

<http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/45ByDocName/WhosWho>

Enlace FMAM-ONG

Puntos regionales focales del FMAM – ONG:

http://www.gefweb.org/GEF-NGO_REGIONAL_FOCAL_POINTS.pdf

Páginas internet de FMAM – ONG:

http://www.gefweb.org/Partners/partners-Nongovernmental_Organ/partners-nongovernmental_organ.html

Lista de las ONG acreditadas:

<http://www.gefonline.org/ngolist.cfm>

Forma de acreditación para ONGs:

http://gefweb.org/Partners/partners-Nongovernmental_Organ/Accreditation_Process/GEF_Accreditation_Form.doc

Anexo II: Metodología del estudio y fuentes

La revisión de la experiencia de los pueblos indígenas en los proyectos de biodiversidad del FMAM presentada en este informe (principalmente en la sección 2), se basa en estudios de caso participativos pasados y en camino realizado por el Programa para los pueblos de los bosques (FPP), organizaciones indígenas, ONGs de apoyo y comunidades afectadas. Esta revisión también recurre a literatura publicada y no-publicada, y a entrevistas con líderes indígenas y ONGs familiarizadas con los proyectos en cuestión, y en general a proyectos de conservación del FMAM. La mayoría de los estudios de caso han sido auto-seleccionados por organizaciones locales. Siete de ocho casos en la muestra de los proyectos grandes son ejecutados predominantemente por el Banco Mundial. Se espera que en un futuro se examinarán más proyectos grandes del PNUD, así como las inversiones del Programa de pequeñas donaciones (PPD), y algunos proyectos medianos ejecutados por las ONG internacionales.

La revisión preliminar y actual cuenta con los siguientes proyectos asistidos por el FMAM:

Proyecto	OE	Estatus	Revisión
AMERICA LATINA			
1. Manejo indígena de las áreas protegidas en el Amazonas (Perú): 2001-2007 – PIMA [proyecto grande]	Banco Mundial	Activo	2004, Racimos de Ungurahui y AIDSESEP
2. Corredor biológico meso-americano del Atlántico (Panamá) [proyecto grande]	Banco Mundial	Activo	2000, FPP Congreso Kuna /IDIKY/FPP
3. Proyecto de Sistema nacional de áreas protegidas–SNAP (Guyana) [proyecto grande]	Banco Mundial	en tramitación	2000 APA/FPP En curso – APA/FPP
AFRICA			
4. Campo Ma'an (Camerún)	Banco Mundial	Activo	2004, FPP
5. Conservación de la biodiversidad en la transfronteriza en la interzona Minkebe-Odzala-Dja en Gabón, Congo, y Camerún TRIDOM [proyecto grande]	PNUD	Activo	En curso, FPP
6. Conservación de los Parques nacionales de Bwindi y Mgahinga (Uganda) [proyecto grande]	Banco Mundial	Cerrado	2000, UOBDU/FPP Jackson (2004) En curso, FPP
ASIA			
7. Ecodesarrollo India [proyecto grande]	Banco Mundial	Cerrado 2004	Samata
8. Conservación de la biodiversidad en los bosques reservados de Sundarbans (Bangladesh) [proyecto grande]: 1999-2006	BAD	Suspendido 2003	Ashraf-Ul-Alam, T (2004) En curso, FPP
9. Proyecto de conservación del sistema de áreas protegidas prioritarias (CPPAP)	Banco Mundial	Cerrado 2003	2000, Tebtebba En curso, FPP

Esta revisión acarreó un exámen general de documentos de 28 proyectos de biodiversidad del FMAM relacionados con Africa central, así como un escrutinio más detallado de los siguientes 13 documentos:

- GEF (2004) *Support to the Rehabilitation of the Protected Areas System in DRC, in the framework of the National Forest and Biodiversity Sector Programme*
- GEF (1997) *Project of the Government of the Central African Republic: A highly decentralised approach to the protection and utilisation of biological diversity in the Bangassou dense forest*
- GEF (2004) *Cameroon: Forestry and Environmental Sector Adjustment Credit*
- GEF (2004) *Conservation of Transboundary Biodiversity in the Minkébé-Odzala-Dja Interzones in Gabon, Congo and Cameroon*
- GEF (1997) *Uganda: Protected Areas Management and Sustainable Use*
- GEF (nd) *Restoration of Conservation Capacity for the Biodiversity Values of the Protected Areas in Rwanda (Concept Paper) (en tramitación)*
- GEF (nd) *Gabon: Programme Sectoriel Forêts et Environnement (en tramitación)*
- GEF (1991) *Conservation of Biodiversity through Effective Management of Wildlife Trade (cerrado)*
- GEF (1993) *Cameroon: Biodiversity Conservation and Management (cerrado)*
- GEF (2000) *Cameroon: Community Based Conservation in the Bamenda Highlands*
- GEF (1991) *Congo: Wildlands Protection and Management (cerrado)*
- GEF (1997) *Regional Environmental Information Management Project*
- GEF (2000) *Development of a Regional Strategic Action Programme for Environment and Biodiversity Resources of the Ecosystems of the Congo*

Algunas fuentes claves: Ashraf-Ul-Alam Tutu (2004), Gadgil, M (2001) , Griffiths, T y Colchester, M (2000) , Gutiérrez Laya, O (2004) , Horta, K, Round R y Young Z (2002), Jackson, D (2004) , Janata Budakattu Hakka Staphana Samithi (2000) , Kenrick, J (2000), Kothari, A (1998), Nelson, J (2004) Rovillos, R Cadiogan A y Alangui W (2000), Samata (2004).

Anexo III: Proyectos de biodiversidad del FMAM con componentes explícitos en pueblos indígenas

AP	Tipo	Región	Pais	Nombre del proyecto	Información de base de datos
1991	FP	AFR	Uganda	Bwindi Impenetrable National Park and Mgahinga Gorilla National Park Conservation	x; ayudado en conseguir una representación efectiva en los procesos de toma de decisiones del fideicomiso y en el manejo del parque;
1991	FP	LAC	Panamá	Conservación de la biodiversidad en la región del Darién	x; en esfuerzos de protección;
1991	FP	AFR	Gabón	Conservation of biodiversity through effective management of wildlife trade	xx; (capacitación);
1991	FP	LAC	Regional (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam, Venezuela)	Soporte regional para la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales en el amazonas	x; en gestión de recursos naturales
1991	FP	LAC	Colombia	Conservación de la biodiversidad en la región del Chocó	x
1991	FP	LAC	Guyana	Programa para la Gestión Forestal Sostenible (Programa del bosque tropical Iwokrama)	x
1992	FP	AFR	Ghana	Coastal Wetlands Management	x
1992	FP	LAC	Bolivia	Conservación de la biodiversidad	x
1992	FP	LAC	Ecuador	Protección de la biodiversidad	x
1993	FP	AFR	Mozambique	Transfrontier Conservation Areas Pilot and Institutional Strengthening	x; en capacitación;
1993	FP	AFR	Camerún	Biodiversity Conservation and Management	x
1995	FP	ECA	Federación Rusa	Biodiversity Conservation	x
1995	FP	LAC	Guatemala	Protección integrada de la biodiversidad en la región Sarstun-Motagua	x; solamente en revisión técnica;
1997	FP	LAC	Costa Rica	Desarrollo de los recursos de biodiversidad	x
1997	FP	LAC	Guyana	Proyecto del Sistema de Áreas Protegidas de Guyana	x; zonas comunitarias: Grupos Amerindios;
1997	FP	LAC	Honduras	Proyecto de biodiversidad de Honduras	x; capacitación;
1997	FP	LAC	Panamá	Proyecto del corredor biológico del Atlántico	x
1997	FP	ASME	Jordán	Final Consolidation and Conservation of Azraq Wetlands and Dana Wildlands by RSCN to Address New Pressures	x; fortalecimiento de las ONGs indígenas;
1998	FP	Asia	Paquistán	Protected Areas Management Project	x

AP	Tipo	Región	Pais	Nombre del proyecto	Información de base de datos
1998	FP	LAC	(Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá)	Establecimiento de un programa para la consolidación del corredor biológico mesoamericano	x; Regional
1999	FP	LAC	Paraguay	Iniciativa de protección de las tierras remotas paraguayas	x; grupos amerindios
1999	FP	AFR	Africa	Management of Indigenous Vegetation for the Rehabilitation of Degraded Rangelands in the Arid Zone of Africa	x; fortaleciendo la capacidad de extensión de los pesesores indígenas
1999	MSP	Asia	China	Lop Nur Nature Sanctuary Biodiversity Conservation	x; Uygur personas tribales
1999	FP	LAC	Bolivia	Sostenibilidad del Sistema nacional de áreas protegidas (SNAP)	x; Guarani, Chiquitano, etc; en APs
1999	FP	Asia	Cambodia	Biodiversity and Protected Area Management Pilot Project for the Virachey National Park	x; grupos étnicos; opciones de medios de vida
1999	MSP	LAC	Colombia	Uso sostenible de la biodiversidad en la falda occidental de la Serranía del Baudó	x
1999	MSP	LAC	México	Reserva biosfera de El Triunfo: incremento del habitat en las paisajes productivos	x
1999	FP	LAC	Perú	Manejo indígena de las áreas protegidas en el amazonas (Perú) – PIMA	xx; parte de administración AP; en manejo de APs selectos; en comités
1999	MSP	LAC	Venezuela	Conservación y uso sostenible de la biodiversidad en la ecoregión de los llanos	x;pueblos indígenas rurales
1999	MSP	LAC	Perú	Desarrollo sostenible y conservación participativa con comunidades indígenas en Vilcabamba	x; evaluando la actual tenencia de tierras
2000	FP	AFR	Marruecos	Transhumans for Biodiversity Conservation in the Southern High Atlas	x; Subtribus Berber en áreas del proyecto
2000	FP	LAC	Venezuela	Conservación de la diversidad biológica de la Reserva biosfera del delta del Orinoco y la Cuenca del bajo Orinoco	x;en expansión, zonificación,y manejo de la reserva; capacitación Warao; preparando plan de manejo de las aves silvestres
2000	MSP	Asia	Nepal	Upper Mustang Biodiversity Conservation	x; Consulta con instituciones indígenas y religiosas; utilización del conocimiento indígena
2000	FP	LAC	Colombia	Conservación de la biodiversidad en la Sierra Nevada de Santa Marta	x; Manejo de colaboración de un parque nacional
2000	MSP	LAC	Costa Rica	Conservación de la biodiversidad en el corredor biológico Talamanca-Caribe	x; Asociación indígena

AP	Tipo	Región	Pais	Nombre del proyecto	Información de base de datos
2000	FP	LAC	Brasil	Programa de áreas protegidas de la región amazónica (ARPA)	x; actividades de demarcación
2000	FP	LAC	Colombia	Conservación y uso sostenible de la biodiversidad en la región andina –	x; establece relaciones entre manejadores tradicionales y campesinos, indígenas, etc.
2000	MSP	LAC	Ecuador	Corredor Chocó-andino	x
2000	FP	AFR	Egipto	Conservation and Sustainable Use of Medicinal Plants in Arid and Semi-arid Ecosystems	x; para consultas y actividades; e.j., Beduinos
2000	FP	LAC	México	Conservación de la Biodiversidad por Comunidades e Indígenas (COINBIO)	x; beneficiarios: comunidades indígenas
2000	FP	LAC	México	Corredor biológico meso-americano	x
2000	MSP	AFR	Algeria	Biodiversity Conservation and Sustainable Natural Resource Management	x; implementación del proyecto
2000	MSP	Asia	Filipinas	Sustainable Management of Mount Isarog	x; organizaciones tribales
2000	FP	LAC	Brasil	Promoviendo la conservación y el uso sostenible en los bosques fronterizos del Mato Grosso noroccidental	x
2001	FP	LAC	Regional (Belice, Guatemala, Honduras, México)	Conservación y uso sostenible de la barrera de arrecifes mesoamericana	x; comunidades mayas, comunidades Garifuna
2001	MSP	LAC	Ecuador	Albarradas en el Ecuador costero: rescatando el conocimiento anciano en el uso sostenible de la biodiversidad	x
2001	MSP	LAC	Belice	Proyecto de conservación Sarstoon Temash manejado por la comunidad	x; Comunidades maya Kekchi y Garifuna
2001	MSP	Asia	China	Multi-agency and Local Participatory Cooperation in Biodiversity Conservation in Yunnan Upland`s Ecosystem	x
2001	MSP	ASME	Irán	Conservation of the Asiatic Cheetah, its Natural Habitat and Associated Biota	x; conocimiento indígena
2001	FP	LAC	México	Consolidación del programa para las áreas protegida (SINAP II)	x; 11 grupos étnicos
2001	MSP	Asia	Nepal	Landscape-scale Conservation of Endangered Tiger and Rhinoceros Populations in and Around Chitwan National Park	x; exámen cultural del conocimiento y las prácticas indígenas
2001	MSP	Asia	Nepal	Arun Valley Sustainable Resource Use and Management Pilot Demonstration Project	x
2001	FP	LAC	Colombia	Conservación del bosque Montane y el páramo en el macizo colombiano, Fase I	x; brinda asistencia técnica y apoyo a los pueblos indígenas para establecer, delimitar, y manejar sus áreas de conservación

AP	Tipo	Región	Pais	Nombre del proyecto	Información de base de datos
2001	FP	LAC	Guatemala	Manejo de los recursos naturales integrados del altiplano occidental	x; acceso a los recursos del proyecto
2001	FP	Asia	India	Conservation and Sustainable Management of Dryland Biodiversity, Phase 1	x; pastores nómadas Maldhari
2001	FP	ECA	Federación Rusa	Demonstrating Sustainable Conservation of Biological Diversity in Four Protected Areas in Russia's Kamchatka's Oblast, Phase I	x; contribución dependiente del fortalecimiento de la base de datos
2001	FP	LAC	Chile	Recursos hidrológicos y manejo de la biodiversidad	x; Mapuche en manejo participativo de AP
2001	FP	LAC	Ecuador	Sistema nacional de áreas protegidas	x; Sionas, Cofans, Quichuas
2001	MSP	AFR	Zimbabue	Conservation and Sustainable Use of Traditional Medicinal Plants	x
2001	MSP	LAC	Costa Rica	Conservación de la biodiversidad en la agro-silvicultura del cacao	x; cultivos hechos por pueblos indígenas
2001	MSP	LAC	Colombia	Conservación y desarrollo sostenible del bosque de Mataven Forest	xx; fuerte participación indígena en el diseño y el manejo (también líderes jóvenes y mujeres)
2001	FP	LAC	Chile	Conservación y uso sostenible de la biodiversidad mundialmente significativa de Chiloé	x; socios en manejo de parque
2001	MSP	LAC	Perú	Conservación de la biodiversidad y manejo de los recursos naturales de la comunidad en la cuenca del río Nanay (amazonía peruana)	x
2001	MSP	Asia	Vietnam	Conservation of Pu Luong-Cuc Phuong Limestone Landscape	x; evaluación del manejo de los recursos indígenas y estrategias de conservación usando herramientas y metodologías participatorias
2002	FP	Asia	Filipinas	Asian Conservation Foundation (ACF)	x; si presente en áreas
2002	FP	AFR	Argelia	Conservation and Sustainable Use of Globally Significant Biodiversity in the Tassili and Ahaggar National Parks	x
2002	FP	AFR	Túnez	Protected Areas Management Project	x
2002	FP	AFR	Regional (Burkina Faso, Botsuana, Kenia, Mali, Namibia, Níger, Senegal, Sur Africa, Zimbabue)	Desert Margin Programme, Phase 1	x; Unión comercial de campesinos indígenas

AP	Tipo	Región	Pais	Nombre del proyecto	Información de base de datos
2002	MSP	LAC	Ecuador	Conservación de la biodiversidad en Pastaza – diseño de planes de manejo para las comunidades Yana Yacu, Nina Amarun and Shiona	xx
2002	MSP	ECA	Federación Rusa	Strengthening Protected Areas Network for Sikhote-Alin Mountain Forest Ecosystems Conservation in Khabarovsk Krai	x; asociación de pueblos indígenas del lejano oriente de ruso
2002	MSP	AFR	Regional (Etiopía, Kenia, Mali)	Conservation of Gramineae and Associated Arthropods for Sustainable Agricultural Development in Africa	x; preservación del conocimiento indígena, y sistemas de manejo
2002	MSP	LAC	México	Mecanismos de tierra privada para la conservación de la biodiversidad en México	x
2002	MSP	LAC	Regional (Honduras, Nicaragua, Panamá, república Dominicana)	Conservación de la biodiversidad e integración del conocimiento tradicional en plantas medicinales en la política del sistema primario nacional de salud de América Central y el Caribe	x
2002	MSP	CEX	Global	Global Biodiversity Forum (GBF): Multistakeholder Support for the Implementation of the Convention on Biological Diversity – Phase III	x
2002	MSP	LAC	Regional (Bolivia, Costa Rica, México, Perú, Belice, Ecuador, El Salvador, Panamá, Paraguay)	Fondo para empresas conservacionistas	x
2002	MSP	LAC	Guatemala	Manejo comunitario del proyecto de la reserva Bio-Itza	x; programa de investigación aplicado que fortalece los derechos de los grupos indígenas sobre sus recursos naturales
2003	MSP	LAC	Perú	Conservación y uso sostenible de la biodiversidad en tierras indígenas Amaraeri (Perú)	xx; Harakmbut
2003	FP	LAC	Perú	Manejo participativo de las áreas naturales protegidas	xx
2003	FP	Asia	Nepal	Landscape Level Biodiversity Conservation in Nepal's Western Terai Complex	xx; Tharu, Raji, Badi
2003	FP	AFR	Chad	Conservation and Sustainable Use of Biodiversity in the Moyen-Chari	x; discutido en base socio-económica y en amenazas, solamente específicas como comunidades en actividades del proyecto; grupos: Sara, Tounia, Mboua, Sara Kaba, Nielle, N'dam, Gor

AP	Tipo	Región	Pais	Nombre del proyecto	Información de base de datos
2003	FP	AFR	Guinea	Conservation of the Biodiversity of the Nimba Mountains through Integrated and Participatory Management	x; Manons, Konons
2003	FP	ECA	Federación Rusa	Conservation and Sustainable Use of Wild Salmonid Biological Diversity in Russia's Kamchatka Peninsula, Phase I	xx; Itelmen, Koryak, Even
2003	FP	ECA	Federación Rusa	An Integrated Ecosystem Management Approach to Conserve Biodiversity and Minimize Habitat Fragmentation in Three Selected Model Areas in the Russian Arctic (ECORA)	xx; Nenets, Evens, Chukchi, Yukagirs, Evenks, Kereks, Chuvants, Inuits
2003	FP	AFR	Guinea-Bissau	Coastal and Biodiversity Management Project	x; Bijagos
2003	FP	REG	Regional (Armenia, Bolivia, Madagascar, Sri Lanka, Uzbekistan)	In-situ Conservation of Crop Wild Relatives through Enhanced Information Management and Field Application	xx; grupos n/s
2003	MSP	Asia	Vietnam	The Green Corridor	x; Ca Tu, Ta Oi, Pa Ko, Van Kieu, Pa Hy – no claro estos grupos están clasificados técnicamente como indígenas
2003	MSP	LAC	Paraguay	Conservación de la biodiversidad y uso sostenible en la reserva natural de Mbaracayu	xx; Chupa Pou Aché, Guarani
2003	MSP	Asia	Paquistán	Conservation of habitats and species of global significance in Arid and Semi-arid Ecosystems in Balochistan	x; grupos tribales
2003	MSP	LAC	Bolivia	Removiendo obstáculos para dirigir la participación del sector privado en la conservación de la biodiversidad in situ	x
2003	MSP	LAC	Colombia	Corredor biológico Naya en el sector Munchique-Pinche Sector	xx; Paeces, Eperara-Siapidaara
2003	MSP	Asia	Vietnam	Integrating Watershed and Biodiversity Management in Chu Yang Sin National Park	x; M'nong, Ede, H'mong
2003	FP	LAC	México	Consolidación del sistema de áreas protegidas (SINAP II) – Segunda parte	xx; “casi 400,000 personas viven en AP o zonas amortiguadoras; 16% de ellos son pueblos indígenas comprendiendo 11 grupos étnicos con una variedad de lenguas y cultura que está en riesgo.”

Anexo IV: Resumen de los procesos para la preparación y la aprobación de los proyectos grandes del FMAM – más de \$1 millón

Fase I: Desarrollo de la idea del proyecto

- El Organismo de ejecución (OE) puede proveer un proponente con una beca PDF-A (hasta \$25,000) para desarrollar un *Documento de la idea del proyecto*
- El documento de la idea del proyecto sometido a la Secretaría del FMAM
- Documento del concepto circulado a otras OEs, Agencias ejecutoras del FMAM, Secretariados de los Convenios internacionales y el GACT [período para comentario 10 días]
- Secretaría del FMAM revisa y prepara el *Acuerdo de la revisión del documento de la idea del proyecto* [consistente con las políticas operacionales y las políticas del FMAM y los *Criterios de revisión del proyecto*]
- Después de una revisión de documentos y de un análisis de los comentarios, y después de una *reunión de revisión del proyecto* con los OE y las agencias ejecutoras, la secretaria del FMAM toma su **primera decisión** acerca de si el proyecto es elegible para entrar los “**la fase de tramitación**” (“**pipeline**”) del FMAM [tres decisiones posibles (i) recomendación de entrada, (ii) recomendación de entrada sujeta a requerimientos, y (iii) no aceptación para la tramitación]
- La secretaria del FMAM compila una *Revisión del acuerdo del concepto* para registrar los acuerdos existentes entre el FMAM y los OE (esto puede estipular que el concepto es *únicamente* aprobado para entrar la fase de tramitación dependiendo de una **segunda decisión del FMAM** para aprobar la preparación de la financiación)
- La propuesta es colocada en la lista de *Los proyectos del FMAM en tramitación* (Pipeline list) circulado al Consejo del FMAM antes de entrar al programa de trabajo.

Fase II: Preparación

- Los OE apoyan al proponente del proyecto en la preparación detallada de la propuesta ej. estudios de factibilidad, diseño técnico y científico, y puede proveer una beca PDF-B (hasta \$350 000) para cubrir los costos de la preparación;
- La propuesta debe ser endosada por el Punto focal operacional del FMAM (gobierno) [esto se requiere tanto para el recibo de la beca PDF como para la inclusión de la propuesta en el Programa de trabajo del FMAM.]
- La propuesta debe someterse para revisión técnica por parte del GACT
- La propuesta debe incluir un resumen del proyecto (documentando en conformidad con las políticas del FMAM y los criterios de revisión del proyecto)
- El OE somete la propuesta del proyecto y los documentos que los apoyan a la Secretaría del FMAM y otros OE, Agencias ejecutoras y Secretarías de convenciones relevantes y el GACT, los cuales pueden llevar a cabo observaciones a la secretaria del FMAM [período de comentarios de 10 días]
- La Secretaría del FMAM revisa la propuesta de acuerdo a los *criterios de revisión del proyecto* y según los comentarios
- El FMAM hace una **tercera decisión** acerca de la inclusión de la propuesta de un proyecto en el Programa de trabajo [(i) recomendado para inclusión (ii) inclusión si los acuerdos con FMAM-sec están en los documentos en 7 días (iii) inclusión deferida, pero puede ser nuevamente sometida (iv) el proyecto se ha vuelto no elegible]
- Todos los proyectos a los que se han dejado pasar entran en el Programa de trabajo del FMAM con una *Nota de cubierta* que es sometida al *Comité de operaciones del FMAM* (GEFOP por sus siglas en inglés)
- Después de la reunión del GEFOP, el Funcionario Ejecutivo Principal del FMAM aprueba el Programa de trabajo para que sea sometido al Consejo del mismo.

- El Programa de trabajo final incluye *los resúmenes ejecutivos del proyecto final* preparado por el OE y las Agencias ejecutoras
- La Secretaría del FMAM coloca el programa de trabajo en el sitio internet del FMAM para circulación entre los miembros del Consejo [cada 4 meses]
- El Consejo aprueba el Programa de trabajo *como un todo* [sujeto a comentarios que deben ser sometidos por escrito dentro de las dos semanas siguientes a la reunión del Consejo]
- El consejo puede pedir que los proyectos con temas específicos sean re-circulados para comentarios una vez que los documentos finales de evaluación del proyecto han sido completados*

Fase III: Evaluación del proyecto

- Los OE evalúan el proyecto incluido en el Programa de trabajo
- El OE finaliza con los arreglos detallados del beneficiario del proyecto, los acuerdos legales etc, incluyendo el *análisis del incremento de costos*
- El documento final del proyecto es enviado al Funcionario Ejecutivo Principal del FMAM para endoso
- La Secretaría revisa el proyecto según los Criterios de revisión del proyecto y toma una **cuarta decisión** [(i) se mantiene consistente con el diseño endosado por el Consejo en el Programa de trabajo (ii) el co-financiamiento es seguro (iii) se ha cumplido con todos los requerimientos de la Secretaría del FMAM y del Consejo del FMAM]
- Los documentos finales pueden ser enviados al consejo del FMAM para comentarios [período de 4 semanas]*
- Si el Consejo del FMAM tiene objeciones, el proyecto es sometido a la próxima reunión del Consejo para revisión
- Si no se reciben objeciones, el Funcionario Ejecutivo Principal del FMAM endosa el proyecto después del período para comentarios de 4 semanas
- El documento del proyecto endosado se hace públicamente disponible y es colocado en el sitio internet del FMAM

Fase IV: Aprobación del proyecto e implementación

- Después del endoso por el Funcionario Ejecutivo Principal del FMAM, el documento final del proyecto es aprobado por el cuerpo autorizador del OE/ Agencia de ejecución
- El OE y las agencias de ejecución son responsables por la implementación del proyecto
- El OE y las Agencia de ejecución someten un *reporte anual de implementación del proyecto* a la Unidad de monitoreo y evaluación como parte de la *revisión anual del desempeño de la cartera de inversiones del FMAM*. El proyecto puede ser sometido a la *Revisión de manejo especial de proyecto* del la unidad de monitoreo y evaluación, la cual evalúa la implementación en comparación con la *Revisión de los Criterios del proyecto del FMAM*. El proyecto puede estar evaluado como parte de revisiones temáticas y programas de estudio.
- Se anima a los OE para que realicen revisiones de mitad de término que permitan identificar acciones correctoras requeridas para tratar con los problemas de la implementación.

Fase V: Finalización del proyecto y evaluación

- Todos los proyectos producirán reportes de Evaluación final para ser sometidos al FMAM y se harán públicos [con **excepción** del Banco Mundial cuyos reportes finales son confidenciales]
- Algunos OE pueden conducir una evaluación del impacto post-proyecto. Si estas evaluaciones se llevan a cabo, se someten a la unidad de monitoreo y evaluación del FMAM.
- Bajo circunstancias especiales algunos proyectos pueden requerir una fase de seguimiento. En estos casos, el OE debe presentar al FMAM una justificación clara para obtener fondos adicionales y debe venir acompañada por una evaluación terminal *independiente*.

Preparación y aprobación del documento final del proyecto: Paso 5

- El OE trabaja con la Agencia de ejecución (entidad que recibe la beca e implementa el proyecto) para finalizar el documento del proyecto y los arreglos contractuales *según los requerimientos del OE*. El documento final es aprobado por el OE dentro de *8 semanas*.
- Una vez aprobado, 15% del presupuesto total se puede adelantar de inmediato para iniciar la implementación (según las reglas del OE)

Implementación: Paso 6

- El OE es responsable del *monitoreo de la ejecución* del proyecto. El OE es responsable ante el Consejo del FMAM por la implementación del proyecto, siendo consistente con las políticas y los procedimientos, *incluyendo su política sobre participación pública...*

Anexo V: Resumen del proceso de preparación y aprobación de los proyectos de tamaño mediano del FMAM – hasta \$1 millón [fuente: Operational Guidance for the preparation and approval of Medium Sized Projects

http://gefweb.org/Documents/Medium-Sized_Project_Proposals/MSP_Guidelines/guidance.doc]

Etapas Iniciales: Paso 1

- Una organización elegible puede escoger someter una nota borrador del concepto a la Secretaría para confirmación de la elegibilidad del proyecto y consejo informal en cuanto al enfoque apropiado del OE [= *pre-selección*]
- El proponente somete la Nota de la idea del proyecto finalizada al OE (Banco Mundial y PNUD y PNUMA)
- El OE puede someter el concepto a la secretaría del FMAM para determinar su elegibilidad y su conformidad con las políticas del FMAM y con la *Estrategia operacional del FMAM* – la Secretaría debe responder al OE *dentro de 15 días*

Preparación: Paso 2

- El OE informa al proponente de la aceptación del concepto
- El proponente prepara la propuesta del proyecto, si se desea con cooperación del OE
- El proponente puede solicitar una beca del Bolque A Financiamiento para el desarrollo del proyecto – FDP-A (hasta \$25 000) para llevar a cabo consultas locales, juicios nacionales, y/o talleres para discutir la propuesta del proyecto y/o los conceptos del proyecto, incluyendo la traducción a otras lenguas. Los fondos del FDP-A pueden igualmente ser utilizados para cubrir costos de viaje para expertos locales, consultorías para desarrollar opciones del proyecto y revisiones científicas, y estudios de viabilidad
- La propuesta debe incluir un análisis de las *medidas de costos incrementales*
- Se aconseja a las propuestas incluir co-financiamiento (incluyendo las contribuciones en especie)
- La propuesta debe ser endosada por escrito por el Punto focal operacional del FMAM (gobierno)
- Los proponentes someten la propuesta final al OE

Revisión del Bosquejo de la Propuesta del Proyecto: Paso 3

- El OE somete una propuesta detallada a la Secretaría del FMAM
- La Secretaría del FMAM determina si la propuesta suscita asuntos críticos de la política que requieren la inclusión de propuestas en el programa de trabajo del FMAM (a parte del tamaño del presupuesto solicitado)
- La Secretaría del FMAM circula propuestas a los otros OEs, GACT y a los Secretariados de los Convenios para que hagan comentarios (período de 15 días), y recopila una lista de comentarios recibidos;
- Las propuestas para proyectos superiores a \$750 000 son sometidos para revisión técnica por un experto de la lista del GACT (proyectos pequeños pueden ser revisados si lo solicita el proponente, el OE o la secretaría del FMAM, pero no es obligatorio)
- La Secretaría hace recomendaciones al Funcionario Ejecutivo Principal (para ser sometido a aprobación o para ser devuelto para revisión o para ser rechazado y no desarrollado) [= *revisión para endose del Funcionario Ejecutivo Principal del FMAM*]

Aprobación por parte del FMAM del Bosquejo de la Propuesta: Paso 4

- El Funcionario Ejecutivo Principal del FMAM circula la propuesta entre los miembros del Consejo para revisión y comentario (período de 15 días) *con una confirmación específica de que la propuesta cumple con los requerimientos del FMAM, incluyendo **su política de participación pública***
- Cuando se termina el período de comentarios, el Funcionario Ejecutivo Principal está autorizado para aprobar propuestas por debajo de \$750 000;
- Las propuestas que solicitan una suma superior a \$750 000 se incluyen en el siguiente programa de trabajo disponible del Consejo del FMAM

Preparación y Aprobación por parte del OE del documento Final del Proyecto: Paso 5

- El OE trabaja con la Agencia de ejecución (entidad que recibe los fondos y ejecuta el proyecto) para finalizar el documento del proyecto y los arreglos contractuales *de acuerdo con los requerimientos del Organismo de ejecución.*
- El documento final es aprobado por el OE dentro de *8 semanas*
- Una vez aprobado, el 15% del presupuesto total puede ser adelantado inmediatamente para iniciar la fase de ejecución (de acuerdo a las reglas del OE)

Ejecución: Paso 6

- La Agencia ejecutora es responsable de la ejecución en el terreno. El OE es responsable por el *monitoreo de la ejecución* del proyecto. El OE es responsable ante el Consejo del FMAM por la implementación del proyecto – consistente con las políticas y los procedimientos del FMAM, *incluyendo la participación pública...*

Referencias

- ADB (2003) ADB Action on Loan for Sundarbans Conservation Project in Bangladesh ADB press release, septiembre 2003
- ADB NGO Forum (2003) ADB in South-West Coastal Region of Bangladesh – Two Case Studies: Khulna-Jessore Drainage Rehabilitation Project (KJDRP) and Sundarban Biodiversity Conservation (SBCP) circular por correo electrónico, julio 2003
- Amazon Alliance (2003) Hacia Proyectos Alternativas Económicas Alianza Amazónica – CONFENIAE, Washington, DC y Quito
- Anderson, T (2004) “Papua New Guinea’s Bismarck Ramu Group: redefining ‘conservation and development’” artículo de discusión sin publicar, Universidad de Sydney
- Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana – AIDSESEP (2004a) Comunicado: Gobierno y ONGs “conservacionistas”: aliados contra los pueblos indígenas. el caso de los parques nacionales y otras categorías de ANPs en territorios indígenas, junio 2004
- Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana – AIDSESEP (2004b) “Pronunciamiento” Peru 21, 4 julio, 2004
- Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana – AIDSESEP (2004c) Comunicado: Derechos de pueblos indígenas amazónicos son desconocidos por INRENA durante el proceso de categorización de Areas Naturales Protegidas Consejo Directivo de AIDSESEP, 23 septiembre 2004, Lima
- ARPI (2002) Carta a Conservación Internacional, con fecha de 11 de noviembre de 2002 endosada por ARPI, AIDSESEP, CEDIA, ACPC y CART
- Ashraf-Ul-Alam Tutu (2004) Sundarbans Biodiversity Conservation Project Bangladesh Coastal Development Partnership/SBCP Watchgroup
- Asian Development Bank – ADB (2003) ADB Action on Loan for Sundarbans Conservation Project in Bangladesh ADB press release, septiembre 2003;
- Beltrán, J (Ed)(2000) Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas: principles, guidelines and case studies IUCN, Gland and Cambridge y WWF International, Gland
- Boyle, T (2003) Conserving Forest Biodiversity: threats, solutions and experiences UNDP
- Burgiel, S W and Cohen, S (1997) The Global Environment Facility – from Rio to New Delhi: a guide for NGOs IUCN, Gland y Cambridge (UK)
- Campbell, J (2004) Alternative livelihoods: easier said than done IMM, Exeter University http://www.passlivelihoods.org.uk/site_files/files/reports/project_id_214/Poverty%20and%20Coastal%20Reefs%20Presentation_WB0205.pdf
- Caruso, E (2004) GEF Biodiversity Projects in Central Africa – an overview Borrador de nota informativa de FPP
- CBD (1997) Traditional Knowledge and Biological Diversity UNEP/CBD/TKBD/1/2
- CBD (2002) Financial Resources and Mechanism: Executive summary of the report of the independent evaluator for the review of effectiveness of the financial mechanism UNEP/CBD/COP/6/13/Add.1
- CBD (2003a) Handbook of the Convention on Biological Diversity Second Edition, CBD Secretariat: Montreal
- CBD (2003b) Report of the Global Environment Facility UNEP/CBD/COP/7/9, 17 diciembre 2003
- CBD (2003c) Financial Resources and Mechanism (Articles 20 and 21) – Arrangements for the third review of the effectiveness of the financial mechanism UNEP/CBD/COP/7/17/Add.5

- CBD (2003d) Financial Resources and Mechanism (Articles 20 and 21) – compilation of previous guidance given to the financial mechanism by the Conference of the Parties UNEP/CBD/COP/7/INF/1, 9 diciembre 2003.
- CBD (2004a) Decision VII/28 Protected Areas, at para. 22. In, Decisions Adopted by the Conference of Parties to the Convention on Biological Diversity at its Seventh Meeting. UNEP/BDP/COP/7/21
- CBD (2004b) Akwé: Kon – voluntary guidelines for the conduct of cultural, environmental and social impact assessments regarding developments proposed to take place on, or which are likely to impact on, sacred sites and on lands and waters traditionally occupied or used by indigenous and local communities CBD Guideline Series, Montreal 25pp
<http://www.biodiv.org/doc/publications/akwe-brochure-en.pdf>
- CBD (2004c) Addis Ababa Principles and Guidelines for the sustainable use of biodiversity CBD Guidelines Series, Montreal 21 pp <http://www.biodiv.org/doc/publications/addis-gdl-en.pdf>
- Chapin, M (2004) “A Challenge to Conservationists” WorldWatch noviembre/diciembre 2004:17-31
- Chasek, P S (2001) Earth Negotiations: analyzing thirty years of environmental diplomacy United Nations University Press: Tokyo, Nueva York, Paris
- Chatterjee, K (2001) Role of NGOs in the GEF Regime Development Alternatives, noviembre 2001
- Choudry, Aziz (2003) “Conservation International: privatising nature, plundering biodiversity” Seedling (octubre 2003):17-21
- Colchester, M (2004) Corporate partnerships: from corporate responsibility to corporate accountability Presentation to the 3rd World Conservation Congress, Bangkok, 17-25 noviembre 2004. Disponible en <http://www.forestpeoples.org>
- Colchester, M (2003) Salvaging Nature: Indigenous Peoples, Protected Areas and Biodiversity Conservation WRM, Montevideo y Moreton-in-Marsh (segunda edición revisada)
- Colchester, M (2000) Indigenous Peoples and Biodiversity Conservation – Sector Review for the Biodiversity Support Program: Global Overview and South and South East Asia Review Informe del consultor http://www.bsponline.org/bsp/publications/asia/marcus/marcus_A.html
- Conscious Cinema Productions (2000) Big Cats and Bureaucrats Video Film on the GEF featuring interviews with local people in Nagarhole and implementing agency officials for the Nagarhole Ecodevelopment Project), London
- CORD (2001) Update on Nagarhole Ecodevelopment Project Nota informativa en correo electrónico, 11 abril, 2001
- Cruz, M y Davis, S (1997) Social Assessment in World Bank-GEF Funded Biodiversity Conservation: case studies from India, Ecuador and Ghana Social Assessment Series Paper No.043, Environment Department Papers, World Bank, Washington, DC
- Davis, SH y Soeftestad, L T (1995) Participation and Indigenous Peoples Social Development Paper No. 9, junio1995, ESSD, World Bank Washington, DC
- Diamond N K (2003a) Participatory Conservation: principles for practitioners – Issue No. 1: Lessons from a 2000 World bank E-discussion World Bank GEF Program
- Diamond N K (2003b) Participatory Conservation: principles for practitioners – Issue No. 3: Linking participatory conservation to governance reforms World Bank GEF Program
- Down to Earth (2003) “Controversy over fatal shootings in Komodo National Park” Down to Earth No. 57, mayo 2003 <http://dte.gn.apc.org/57Kom.htm>
- Dublin, H y Volonte C (2004) GEF Biodiversity Program Study septiembre 2004, GEF Office of Monitoring and Evaluation, Washington, DC

- Ecologist Magazine (2004) "Green Corporate Partnerships: essential tool in achieving the conservation mission, or just a ruse for covering up ecological crimes? The Ecologist julio/agosto 2004:30-33
- El-Ashry, M (2002) GEF policies, operations and future development – Address to the Second GEF Assembly, October 16, 2002, Beijing, China GEF: Washington, DC
- Eppers, C N (nd) What are the GEF's objectives and purpose? How did it come about? Letter 2: Background http://www.ceeweb.org/gef/gef_letters/gef-letter2.html
- Forest Peoples Programme – FPP (2004a) Notes of a meeting between indigenous peoples and local community and the chairman of the GEF, Kuala Lumpur, 16 February 2004 Nota informativa interna del FPP
- FPP (2004b) A critique of the World Bank's December 2004 draft revised policy on Indigenous Peoples Nota informativa FPP <http://www.forestpeoples.org>
- Gadgil, M (2001) Report of the STAP Selective Review of the "Philippines: Conservation of Priority Protected Areas Project" Report of the Scientific and Technical Advisory Panel (STAP) of the GEF. STAP Secretariat, UNEP
- GEF (1994a) Independent Evaluation of the Pilot Phase (IEPP) World Bank, UNDP, UNEP
- GEF (1994b) Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility GEF, Washington, DC <http://www.gefweb.org/Documents/Instrument/instrument.html>
- GEF (1995a) Operational Strategy of the Global Environmental Facility GEF, Washington, DC <http://www.gefweb.org/public/opstrat/fw.html>
- GEF (1996) Operational Strategy of the Global Environmental Facility – Appendix: Policy, Strategy, Programme Priorities – and eligibility criteria for access to and utilization of financial resources of the CBD (reproduction of COP I/17, Annex I)
- GEF (nd) Operational Programme Number 2: coastal, marine and freshwater ecosystems GEF Washington, DC
- GEF (nd) Operational Programme Number 3: forest ecosystems GEF Washington, DC
- GEF (nd) Operational Programme Number 4: mountain ecosystems GEF Washington, DC
- GEF (nd) Operational Guidance for the preparation and approval of Medium Sized Projects http://gefweb.org/Documents/Medium-Sized_Project_Proposals/MSP_Guidelines/guidance.doc
- GEF (1996a) Incremental costs GEF/C.7/Inf.5 Febrero 29, 1996 <http://www.gefweb.org/council/council7/c7inf5.htm>
- GEF (1996b) Public Involvement in GEF-financed projects – guidelines GEF, Washington, DC
- GEF (1996c) The GEF Project Cycle GEF: Washington, DC
- GEF (1998a) Study of the GEF's Overall Performance GEF, Washington, DC
- GEF (1998b) Project Brief – Bangladesh: Biodiversity Conservation in the Sundarbans Reserved Forest Project Brief for GEF Council, febrero 1998
- GEF (1998c) Panama: Atlantic Mesoamerican Biological Corridor Project Documento del proyecto, mayo 1998
- GEF (1999a) Best practices in preparing National Biodiversity Strategies and Action Plans GEF Lessons Notes 9, GEF Washington, DC
- GEF (1999b) When is Conservation Best Served by a Trust Fund? Lessons Note No. 5 GEF Washington, DC
- GEF (1999c) Building Strategic Focus in a Conservation Trust Fund Lessons Note No. 6, GEF Washington, DC

- GEF (1999d) The Mexican Nature Conservation Fund Lessons Note No. 7, GEF, Washington, DC
- GEF (1999e) Report on Incremental Costs GEF/C.14/5
- GEF (2000a) Rules of Procedure for the GEF Council GEF: Washington, DC
http://www.gefweb.org/participants/Council/Council_Rules/English_Council_Rules.pdf
- GEF (2000b) Achieving sustainability of Biodiversity Conservation Monitoring and Evaluation Working Paper No. 1, GEF, Washington, DC
- GEF (2000c) GEF Country Dialogue Workshop: Nigeria, 18th-21st July 2000 GEF, UNDP and Federal Ministry of the Environment, Abuja
- GEF (2000d) Driving for results in the GEF: streamlining and balancing project cycle management GEF/C.16/5, GEF: Washington, DC
- GEF (2000e) Mexico: Indigenous and Community Biodiversity Conservation (COINBIO) Project Appraisal Document GEF, Washington, DC
- GEF (2001a) Cambodia Country Dialogue Workshop: 13-16th March 2001 GEF, UNDP y Ministry of Environment
- GEF (2001b) Pakistan Country Dialogue Workshop: 14-16th May, 2001 GEF, UNDP y Ministry of Environment
- GEF (2001c) Uganda Country Dialogue Workshop: 11-14th December, 2001 GEF y UNDP
- GEF (2001d) "Civil society and conservation" GEF Digest – Quarterly NGO Newsletter of the Global Environment Facility Issue 1(2001) link?????
- GEF (2001e) Participation Means Learning Through Doing: GEF's experience in biodiversity conservation and sustainable use GEF Lessons Note 12, GEF Washington, DC
- GEF (2002a) The Challenge of Sustainability: an action agenda for the global environment GEF, Washington, DC
- GEF (2002b) Monitoring and Evaluation Policies and Procedures GEF: Washington, DC
- GEF (2002c) Focusing on the Global Environment – the first decade of the GEF: Second Overall Performance Study (OPS2) GEF: Washington, DC
- GEF (2003a) GEF: effective, responsive targeted External Relations, GEF, Washington, DC
- GEF (2003b) GEF Annual Report 2002 GEF, Washington, DC
- GEF (2003c) Compilation of NGO interventions – GEF Council Meeting, mayo 2003
http://www.gefweb.org/Partners/partners-Nongovernmental_Organ/Compilation_of_NGO_Interventions_-_May_03_-_2003.pdf
- GEF (2003d) Measuring the results of the GEF Biodiversity Program GEF, GEF/C.22/Inf.7: Washington, DC http://www.gefweb.org/Documents/Council_Documents/GEF_C22/C.22.Inf.7_Measuring_the_Results_of_Biodiversity.pdf
- GEF (2003e) GEF Business Plan FY04-06 GEF/C.21/9, abril 9, 2003, GEF: Washington, DC
http://www.gefweb.org/Documents/Council_Documents/GEF_C21/C.21.9_GEF_Business_Plan_FY04-06.pdf
- GEF (2003f) GEF Project Cycle: an update GEF/C.22/Inf.9, noviembre 5, 2003 GEF Council, GEF: Washington, DC
- GEF (2003g) "GEF National Dialogue Initiative" Talking Points: a newsletter providing information on GEF activities and processes Volume 3(2)(2003):3

- GEF (2003h) "GEF named financing mechanism of the UN Convention to Combat Desertification" Talking Points: a newsletter providing information on GEF activities and processes Volume 3(2)(2003):6
- GEF (2003i) Findings of the 2002 Project Performance Review GEF Lessons Notes 15, agosto 2003
- GEF (2003j) Action Plan to Respond to Recommendations for Improving GEF's Performance GEF/C.22/7 octubre 17, 2003
- GEF (2003k) Operational Report on GEF projects junio 30, 2003
- GEF (2003l) GEF Council Approves \$224 million in Grants for 19 Projects to Improve Global Environment GEF Press Release, 21 noviembre 2003
- GEF (2003m) *Measuring Results of the GEF Biodiversity Program* Monitoring and Evaluation Working paper 12, Agosto 2003, GEF Washington, DC
- GEF (2003n) *Review of Financial Arrangements in GEF-Supported Biodiversity Projects* monitoring and Evaluation Working Paper 11, GEF , Washington, DC
- GEF (nd) *Project Fact Sheet: Biodiversity Conservation in the Sundarbans Reserved Forest* GEF, Washington, DC
- GEF (2004a) *Forests Matter: GEF's contribution to conserving and sustaining forest ecosystems* GEF, Washington, DC
- GEF (2004b) *Visual Proposal Development: An Alternative to Make Small Grants More Accessible to Indigenous Peoples – Case Study: The Living Fence and the Jungle School: Protecting the Orang Rimba and their forest home. Bukit Dua Belas National Park, Jambi, Sumatra, Indonesia* Power point presentation, GEF-Small Grants Programme Indonesia
- GEF (2004c) *Hompongong: The living fence and the jungle school: protecting Orang Rimba and their forest home – A Visual Proposal Development for Indigenous Peoples* DVD
- GEF (2004d) *Elements for a New GEF Monitoring and Evaluation Policy* Summary of Document GEF/ME/C.24/1
- GEF (2004e) *GEF Small Grants Programme – Ex Post Project Study: Terms of Reference* julio 2004
- GEF (2004f) *\$9 million GEF Grant for Indigenous Ecosystem Management in Central America* News Release, 21 mayo, 2004
- GEF (2004g) *India – Linking biodiversity Conservation and Rural Livelihoods* GEF Pipeline Entry (Project Concept)
- GEF (2004h) *Status of GEF Projects – June 2004* GEF, Washington, DC
- GEF (2004i) *Strengthening of Indigenous People for the Preservation and Sustainable use of the Colombian Amazon Ecosystem* GEF Request for PDF Block Grant B
- GEF (2004j) *Conservation of Trans-boundary Biodiversity in the Minkebe-Odzala-Dja Inter-zone in Gabon, Congo, and Cameroon* Project Executive Summary: GEF Council Work Program Submission
- GEF (2004k) *Conservation and Sustainable Use of Biodiversity in the Peruvian Amazon by the Indigenous Ashaninka Population – PIMS 1869* GEF Medium Size Project Document
- GRAIN (1996) *GEF – An unsuitable vehicle for Biodiversity Conservation* www.grain.org/publications/bio7-en.cfm
- Granzow, S (2002) *Picturing the GEF: a decade of action for the global environment* GEF, Washington, DC

- Griffiths, T (2004a) *Time to upgrade: the Global Environment Facility (GEF), Biodiversity Conservation and Indigenous Peoples* Nota informativa del FPP, febrero 2004 www.forestpeoples.org
- Griffiths, T (2004b) "Help or hindrance? The Global Environment Facility, Indigenous Peoples and Biodiversity Conservation" *Cultural Survival Quarterly* 28(1) primavera 2004
- Griffiths, T (2003a) "10 reasons to promote the implementation of Article 10c of the CBD" *ECO* 9(4)noviembre 2003 www.forestpeoples.org
- Griffiths, T (2003b) *A Failure of Accountability: Indigenous Peoples, Human Rights and Development Agency standards: a reference tool and comparative review*, reporte del FPP, diciembre 2003 www.forestpeoples.org
- Griffiths, T y Colchester, M (2000) *Indigenous Peoples, Forests and the World Bank: a synthesis report* FPP, Moreton-in-Marsh <http://www.forestpeoples.org>
- Griffiths, T, Lasimbang, J y Ferrari, M (2004) *The CBD COP-7 and Related Conferences/Meetings, Kuala Lumpur, 6-20 February 2004*. International Indigenous Forum on Biodiversity: Summary Report on COP 7 – Protected Areas. Disponible en www.forestpeoples.org
- Groupe-conseil Baastel (2002) *Independent evaluation of the GEF Country Dialogue Workshops Programme* Le Groupe-conseil Baastel Ltée, Hull (Québec)
- Gutiérrez Laya, O (2004) *El Proyecto – Manejo de las Areas Protegidas en la Amazonia Peruana por las Comunidades Nativas – un estudio de caso y evaluación independiente* Racimos de Ungurahui y AIDSESP, Lima <http://www.forestpeoples.org>
- Horta, K, Round R y Young Z (2002) *The Global Environment Facility: the first ten years – growing pains for inherent flaws?* Environmental Defence, Halifax Initiative <http://www.newgreenorder.info/briefings.htm>
- Humphreys, D (1996) *Forest Politics: the evolution of international cooperation* Earthscan, Londres
- INRENA (2003b) *PIMA: Plan Operativo y Presupuesto del año 2003* INRENA, Lima
- INRENA (2003a) *Proyecto PIMA beneficiará a 90 mil indígenas con aporte de la GEF por US\$13.1 millones*. Comunicado de prensa, 21 marzo 2003, Lima
- International Finance Corporation (2002) *FY02 Report of IFC Activities Funded by the GEF and the Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol* IFC/R2002-0093, mayo 2003. IFC: Washington, DC
- International Finance Corporation (2004) *Environmental Business Finance Program – EBFP* (formerly IFC/GEF Small and Medium Enterprise Program) <http://ifcln1.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/o/1c6fa688a15fff5f85256d9d00672f42?OpenDocument>
- Inspection Panel (1998) *Report and Recommendation on Request for Inspection: India Ecodevelopment Project – Rajiv Ghandi (Nagarahole) National Park* IDA y IBRD, Washington, DC
- Inspection Panel (2004a) *Notice of Registration: Request for Inspection – MEXICO: Indigenous and Community Biodiversity Project (COINBIO) GEF Trust Grant No. TF24372* World Bank, Washington, DC
- Inspection Panel (2004b) *Report and Recommendation on Request for Inspection – MEXICO: Indigenous and Community Biodiversity Project (COINBIO) GEF Trust Grant No. TF24372* World Bank, Washington, DC
- International Rivers Network (2005) *NGO Comments on the Use of Country Systems in World Bank Operations* Joint submission to the World Bank endorsed by 200 civil society and indigenous organisations from 58 countries, enero 10, 2005

- International Finance Corporation (2004) *Environmental Business Finance Program – EBFP* (formerly IFC/GEF Small and Medium Enterprise Program)
<http://ifcln1.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/o/1c6fa688a15fff5f85256d9d00672f42?OpenDocument>
- IUCN (1996) *World Conservation Congress: resolutions and recommendations* IUCN, Gland
- IUCN (2004) *The Durban Action Plan: revised version (marzo 2004)*
<http://www.iucn.org/themes/wcpa/wpc2003/pdfs/outputs/wpc/durbanactionplan.pdf>
- IUCN (2003a) *The Durban Accord* Vth IUCN World Parks Congress, Durban: 8-17 septiembre, 2003; WPC Outputs www.iucn.org/wpc2003
- IUCN (2003b) *WPC Recommendation 13: Cultural and Spiritual Value of protected Areas*
<http://www.iucn.org/ourwork/ppet/programme/wp2004/wp2004/wpc/pdfs/outputs/recommendations/approved/english/word/r13.doc>
- IUCN (2003c) *WPC Recommendation 24: Indigenous Peoples and Protected Areas*
<http://www.iucn.org/ourwork/ppet/programme/wp2004/wp2004/wpc/pdfs/outputs/recommendations/approved/english/word/r13.doc>
- IUCN (2003d) *WPC Recommendation 29: Poverty and Protected Areas*
<http://www.iucn.org/ourwork/ppet/programme/wp2004/wp2004/wpc/pdfs/outputs/recommendations/approved/english/word/r29.doc>
- IUCN (2003e) *WPC Recommendation 26: Community Conserved Areas*
<http://www.iucn.org/ourwork/ppet/programme/wp2004/wp2004/wpc/pdfs/outputs/recommendations/approved/english/word/r26.doc>
- IUCN (2004) *Protected Areas and the Convention on Biological Diversity (Agenda item 24) – Recommendations for the 7th Meeting of the Conference of the Parties to the CBD (COP7: Kuala Lumpur, Malaysia, 9-20 February 2004)* IUCN – The World Conservation Union: Gland
<http://www.iucn.org/themes/wcpa/pubs/pdfs/pacoprecommendation.pdf>
- Jackson, D (2004) *Implementation of international commitments on traditional forest-related knowledge: indigenous peoples' experiences in Central Africa* Regional case study prepared for International Expert Meeting on Traditional Forest related Knowledge, Costa Rica, diciembre, 2004
- Janata Budakattu Hakka Staphana Samithi (2000) *Nagarahole: Adivasi Peoples' Rights and Ecodevelopment* www.forestpeoples.org
- Karlsson, B G (1999) "Ecodevelopment in Practice – The Buxa Tiger Reserve, the World Bank and indigenous forest peoples in Northeast India" *Forest, Trees and Peoples* No.38(1999):39-45
- Kenrick, J (2000) *The Batwa of South West Uganda: World Bank Policy on Indigenous Peoples and the Conservation of the Bwindi and Mgahinga National Parks* Case Study prepared with the United Organisation for Batwa Development in Uganda, FPP, Moreton-in-Marsh
- Khare, A y Barton Bray, D (2004) *Study of Critical New Forest Conservation Issues in the Global South: final report submitted to the Ford Foundation* junio, 2004
- Kothari, A (1998) *Ecodevelopment and Joint Management of Protected Areas: legal and policy implications* Paper for presentation at Seminar on Ecodocumentation, Wildlife Institute of India, Dehra Dun, noviembre 26-27, 1998
- La Rose, Jean (2004) "In Guyana, Indigenous Peoples Fight to Join Conservation Effort" *Cultural Survival Quarterly* 28(1)(2004): 34-37
- Lapham, N y Livemore, R J (2003) *Striking a Better Balance: ensuring conservation's place on the international biodiversity assistance agenda* Conservation International, Washington, DC

- Lusthaus, C, Adrien, M-H, y Morgan, P (2000) *Integrating capacity development into project design and evaluation: approach and frameworks* Monitoring and Evaluation Working paper 5, GEF Washington, DC
- Mackay, F (2002) "Universal Rights or a Universe unto Itself? Indigenous peoples' human rights and the World Bank's draft OP4.10 on Indigenous Peoples" *American University International Law Review* 17(3):527-624
- Mgahinga and Bwindi Impenetrable Forest Conservation Trust (nd) *Tourist brochure*
- Nelson, J (2004) *Still off the conservation map in Central Africa: Bureaucratic neglect of Forest Communities in Cameroon* <http://www.wrm.org.uy>
- Nelson, J y S Morgan (2003) *Indigenous Peoples and Protected Areas: From Principles to Practice. Community Testimony from Cameroon*. Forest Peoples Project Video
- Operations Evaluation Department – OED (2002) *Promoting Environmental Sustainability in Development – an evaluation of the World Bank's performance* OED, Washington, DC [http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddolib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/4389E49A874A0EC785256B61005FA2B1/\\$file/environment.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddolib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/4389E49A874A0EC785256B61005FA2B1/$file/environment.pdf)
- OED (2003a) *Implementation of Operational Directive 4.20 on Indigenous Peoples: an evaluation of results* enero 10, 2003, Country Evaluation and Regional Relations (OEDCR), OED, Washington, DC.
- OED (2003b) *Implementation of Operational Directive 4.20 on Indigenous Peoples: an independent desk review* abril 10, 2003, Country Evaluation and Regional Relations (OEDCR), OED, Washington, DC.
- Oweyegha-Afunaduula, F C (1999) "Environmental governance: linking conservation biology and environmental law through interdisciplinarity and transdisciplinarity" *Interdisciplinary Teaching of Human Rights, Peace and Ethics Project (ITHREP)*
- Owono, J C (2003) "Cameroon – Campo Ma'an: the extent of Bagyéli Pygmy Involvement in the development and management plan of the Campo Ma'an UTO" pp. 243-268 in Nelson, J y Hossack, L (Eds)(2003) *Indigenous Peoples and Protected Areas in Africa: from principle to practice* FPP, Moreton-in-Marsh
- Parbatya Chattagram Jana Samhati Samiti – PCJSS (2003) *Statement of Parbatya Chattagram Jana Samhati Samiti on the UNDP Project in the Chittagong Hill Tracts, Bangladesh* circular por correo electrónico
- Patamona Community of Chenapou and the Amerindian Peoples Association of Guyana (2000) *The Guyana National Protected Areas System Project (Global Environmental Facility/World Bank): a Case Study*. Borrador no publicado del reporte
- Ramu P K, Raju JP, Channappa D, CORD y DEED (2000) *Brutal atrocities unleashed at tribals during dislocation process at Nagarhole National Park by Forest Department* Comunicado de prensa, julio 31 2000
- Ripon, J (2004) "Resumption of Sundarban Biodiversity Project Likely" *New Age*, marzo 7, 2004
- Risby, L (2003) *The Nature and Role of Local Benefits in GEF Program Areas – study component: desk review of GEF projects* Biodiversity Study Document No. 6, GEF, Washington, DC
- Rovillos, R Cadiogan A y Alangui W (2000) *The World Bank Policy on Indigenous Peoples: the Conservation of Priority Protected Areas Project (CPPAP) in Bataan, Philippines* Tebtebba Foundation, Baguio City, www.forestpeoples.org
- Samata (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 available at: <http://www.forestpeoples.org>

- SBCP Watch Group (2002) *Citizens Watch Group on Sunderban Biodiversity Conservation Project – Fact Sheet 1 diciembre 2002*
- Cernea, M C y Schmidt-Soltau, K (2003) *National Parks and Poverty Risks: is population resettlement the solution?* Paper presented to the World parks Congress, Durban, Sur Africa, septiembre 2003
- SERVINDI (2004) “Lider asháninka denuncia exclusión de indígenas en Reserva Comunal El Sira. Carta abierta a los medios de prensa, opinión pública y pueblo peruano en general” *Actualidad indígena Año 1 N° 10 – 05 noviembre de 2004* – Servicio de Información Indígena – SERVINDI
- Siegel, S (2003) ‘Conservation at all Costs: How Industry-Backed Environmentalism Creates Violent Conflict Among Indigenous Peoples.’ *Corporate Watch*, diciembre 2003. Disponible en: <http://www.corpwatch.org/>
- Singh, S y Volonte, C (2001) *Biodiversity Program Study* GEF M&E Unit, GEF, Washington, DC
- Sjöberg, H (1994) *From Idea to Reality: the creation of the GEF* GEF Working Paper No.10, Washington, DC
- Tan, L (2004) “Missing the Forest for the Trees” *Global Future* 3rd Quarter (2004):22-23
- Todd, D (2004) *The Nature and Role of Local Benefits in GEF Program Areas – Progress Update April 04* Biodiversity Study Document No. 15, GEF, Washington, DC
- Uganda Wildlife Authority (2003) *Bwindi/Mgahinga Conservation Area General Management Plan 2001-2011*
- Umana, A (1993) *Ecuador Endesa Botrosa Reforestation Project Independent review of Biodiversity and Social Impact Issues* GEF, Washington, DC
- UNDP-GEF Small Grants Programme (1999) *Indonesia’s Country Strategy for second operational phase 1999-2001* <http://www.undp.org/sgp/download/document/Asia/Indonesia%20CPS.rtf>
- UNDP-GEF Small Grants Programme (nd) *INDIA: Country Programme Strategy* <http://www.undp.org/sgp/download/document/Asia/India%20CPS.rtf>
- UNDP (2002) *Conserving Biodiversity-Sustaining Livelihoods: experiences from GEF-UNDP Biological Diversity Projects* Lessons Learned Series, UNDP: New York
- UNDP (2002) *The GEF Small Grants Programme: Hands-on action for sustainable development 1992-2002*, UNDP, New York
- UNDP (2003a) *National Capacity Self-Assessments – UNDP/GEF Resource Kit No.3* noviembre, 2003
- UNDP (2003b) *Se inicia ejecución de Proyecto de Conservación de la biodiversidad en tierras Amarakaeri en Madre de Dios: Mañana 9 de setiembre se firma Convenio de Cooperación entre APCI, PNUD y FENAMAD por US \$989.010* PNUD Comunicado de prensa, 8 septiembre, 2003
- UNDP (nd) *Guidebook UNDP-GEF* http://www.undp.org/gef/undp-gef_publications/publications/undp-gef_guidebook_english.doc
- UNDP (2004a) *Activities during the Third UN Permanent Forum on Indigenous Issues* New York, May 14 and 15, 2004 – *Workshop: Making the GEF Small Grants Programme and Millennium Ecosystem Assessment Work for Indigenous Peoples*
- UNDP (2004b) *Practice Note – Traditional Knowledge, Access to Genetic Resources, and Benefit-Sharing* Borrador de consulta Draft, octubre 2004
- UNEP (2003) *UNEP in the GEF: UNEP’s action in the framework of the GEF – Annual report 2002* UNEP, Nairobi <http://www.unep.org/gef/documents/Brochures/rad792F7.pdf>
- Van Helden, F (2001) *Through the Thicket: disentangling the social dynamics of an integrated conservation and development project on mainland Papua New Guinea*, Wageningen University, Netherlands

- Van Helden, Flip y Jochem Scheemann (2000) *Cutting the Trees to Keep the Forest*, Interchurch Organisation for Development Cooperation (ICCO), Zeist, The Netherlands
- Wells, M P, Hosain, M, Ogunseye, B y Tresierra, J C (2003) *Report of the Third Independent Evaluation of the GEF Small Grants Programme 1999-2002* Report Comissioned by the GEF and UNDP, abril 2003
- Wells, M y McShane T (Eds)(2004) *Getting Biodiversity projects to Work: towards more effective conservation and development* Columbia University Press, New York
- White, A, Molnar A, Martin A y Contreras-Hermosilla, A (2002) *To Johannesburg and Beyond: Strategic Options to Advance the Conservation of Natural Forests* Discussion Paper for the GEF Forest Roundtable, March 11, 2002, New York. Held in Conjunction with the 2nd UN Forum on Forests, Forest Trends
- Woodman, J (2002) "Ghosts in the transmission: the translation of global conservation concepts to local scenarios – a case study of ecodevelopment in central India" Paper submitted to the 9th Biennial Conference of the IASCP, *The Commons in an Age of Globalisation*, Victoria Falls, Zimbabwe, junio 17-22, 2002
- World Bank (1995) *Republic of Cameroon: Biodiversity Conservation and Management Project* Document
- World Bank (1998) *INDIA – Ecodevelopment Project (Cr. No. 2916-IN; GEF TFG No. TF028479-IN) Management Response to Request for Inspection Office Memorandum* May 5, 1998, World Bank
- World Bank (2001) *Participación indígena en el manejo de áreas naturales protegidas en la amazonia peruana – PIMA Informe No. 21707 PE.*
- World Bank (2002) *Conservation of Biodiversity in Mountain Ecosystems ESSD*, World Bank, Washington, DC
- World Bank (2003a) *Participatory Conservation: principles for practitioners* World Bank GEF
- World Bank (2003b) *Cornerstones for Conservation: World Bank assistance for protected areas 1988-2003* World Bank, Washington, DC
- World Bank (2004a) *Implementation Completion Report (TF-28698 TF-28699) on a grant from the GEF in the amount of \$2.87 million to the Republic of the Philippines and \$17.13 million to the NGOs for Integrated Protected Areas Inc for a Conservation of Priority Protected Areas Project Rural Development and Natural Resources Sector Unit, East Asia and Pacific Region, World Bank Report No: 27156-PH*
- World Bank (2004b) *Ensuring the future: the World Bank and biodiversity*, the World Bank, Washington, DC
- Young, Z (1999) "NGOs and the GEF: friendly foes?" *Environmental Politics (Special issue)* Frank Cass, London
- Young, Z (2002) *A New Green Order: the World Bank and the politics of the Global Environment Facility* Pluto Press, London y Sterling (Virginia)
- Young, Z (2004) *Report from Nagarhole 2004* Borrador manuscrito
- Young, Z (2004) *Draft field report from three Small Grants Program sites in India* manuscrito no publicado preparado por Cornerhouse
- Young, Z, Makoni, G y Boehmer-Christiansen, S (2001) "Green aid in India and Zimbabwe – conserving whose community?" *Geoforum* 32(2001):299-318

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) es el mecanismo intergubernamental principal para tratar con los problemas mundiales del medio ambiente, y es el principal mecanismo para el financiamiento internacional del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB).

Las piedras angulares de los proyectos de conservación e la diversidad biológica del FMAM son aquellas que promueven las áreas protegidas, muchas de las cuales se superponen en los territorios indígenas. Los pueblos indígenas han reclamado constantemente que estos sistemas de conservación ignoran sus derechos y minan sus medios de vida. Este estudio crítico intenta examinar estos problemas, identificar sus causas y recomendar soluciones.

**Forest Peoples Programme
1c Fosseway Centre, Stratford Road
Moreton-in-Marsh, GL56 9NQ, UK
Tel: +44 (0)1608 652893, fax: +44 (0)1608 652878**

**email: info@forestpeoples.org
<http://www.forestpeoples.org>**