



ESTUDIO DEL CASO 1:

Proyecto o programa con subproyectos no identificados sin justificación

En el presente estudio se describe un caso donde la propuesta de proyecto incluye subproyectos no identificados (SNI o USP en inglés), pero no justifica adecuadamente su uso. Por lo demás, cumple en gran medida con los requisitos para el financiamiento de proyectos con SNI establecidos en la Política Ambiental y Social, y en la Política de Género del Fondo de Adaptación.

EL CASO

FORTALECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA Y DE LA CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN DE LOS AGRICULTORES A LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Una entidad de implementación solicitó financiamiento al Fondo de Adaptación para la propuesta de un proyecto que había sido identificado en respuesta al impacto creciente del cambio climático en comunidades agrícolas que ya sufrían la degradación de las tierras y la disminución de la productividad agrícola.

La zona en la que se planifica el proyecto se caracteriza por minifundios donde el riego se efectúa principalmente con agua de lluvia. La mayor parte de la producción se destina a la agricultura de subsistencia o se vende en mercados locales.

La producción agrícola se ha visto afectada por la degradación de la fertilidad del suelo, la falta de diversificación de los cultivos y la infestación por plagas. Muchos campos se han abandonado debido a la degradación del suelo, y en todas las aldeas agrícolas se observan superficies cada vez más extensas de tierras desatendidas. Todos estos problemas se ven exacerbados y acelerados por los impactos del cambio climático, como la irregularidad de las precipitaciones y el aumento de la temperatura.

La planificación del desarrollo local se delegó hace tiempo y está bien establecida en todos los niveles según el criterio de subsidiariedad. Los Comités de Desarrollo de las Aldeas son las unidades de planificación básicas y están compuestos por miembros elegidos democráticamente.

El objetivo general del proyecto consiste en fortalecer la capacidad e invertir en cadenas de valor agrícolas para reforzar la producción y aumentar la resiliencia de las familias de agricultores ante los impactos del cambio climático.

Para el proyecto se han seleccionado como objetivo varias comunidades que participarán según la magnitud de la pérdida de tierras agrícolas y del impacto climático que hayan sufrido. Las comunidades podrán escoger entre cuatro paquetes de asistencia técnica e inversiones diseñados para aumentar su capacidad de adaptación a los efectos del cambio climático. Los cuatro paquetes son los siguientes:

- ▶ intensificación de la producción mediante el desarrollo de sistemas de riego, la mejora de la fertilidad del suelo y el control de plagas;
- ▶ ampliación de la superficie productiva;
- ▶ creación de valor añadido después de la cosecha mejorando la comercialización y la elaboración;
- ▶ desarrollo de otros medios de subsistencia, en particular basados en la cría de pequeños animales de granja (como cabras y pollos).

Estos paquetes han sido diseñados para ofrecer beneficios similares en términos de adaptación. Las comunidades escogerán uno en las primeras etapas de la ejecución del proyecto. Los Comités de Desarrollo de las Aldeas serán los encargados de tomar esa decisión, en virtud de la competencia en materia de planificación que se ha delegado en ellos. Se prevé que las comunidades elegirán el paquete que mejor se ajuste a los planes de desarrollo existentes de cada una de ellas.

El proyecto propuesto consta de cuatro componentes, que se resumen como sigue:

Componente	Presupuesto (USD)
Componente 1: Apoyo a las comunidades en su elección del paquete de asistencia técnica e inversiones con fines de adaptación	1 250 000
Componente 2: Aumento de la resiliencia de la producción agrícola ante el cambio climático	3 550 000
Componente 3: Fortalecimiento de la capacidad de adaptación de los agricultores a los efectos del cambio climático	3 500 000
Componente 4: Enseñanzas extraídas y divulgación	400 000
Costo de ejecución	700 000
Costo de implementación	600 000
Total del financiamiento para el proyecto	10 000 000

Durante la formulación del proyecto se realizaron extensas consultas con los beneficiarios y otras partes interesadas. Se llevaron a cabo evaluaciones de género cualitativas y, donde fue posible, cuantitativas. Se reunieron datos desglosados por género, que permitieron extraer información de utilidad para las actividades del proyecto y formular objetivos, indicadores de seguimiento y resultados diferenciados por género.

Como parte de la formulación del proyecto y en cumplimiento de la Política Ambiental y Social (PAS) se identificaron los riesgos ambientales y sociales. Sin embargo, se afirmó que no era posible identificar tales riesgos para el grueso del financiamiento, es decir, para los paquetes con fines de adaptación, antes de la presentación de la propuesta, dado que las comunidades aún no habían elegido el paquete. Por lo tanto, las actividades de los componentes 2 y 3 debían tratarse como SIN, y el cumplimiento de la Política Ambiental y Social y de la Política de Género (PG) se verificaría durante la implementación. Los SIN representan más del 70 % del financiamiento total del proyecto.

Se identificaron los riesgos ambientales y sociales vinculados con las demás actividades de la propuesta, y se efectuó una evaluación de los impactos. La propuesta incluye un plan de gestión ambiental y social (PGAS) con medidas de mitigación, gestión y seguimiento de los impactos señalados. También comprende un proceso detallado de identificación de los riesgos ambientales y sociales de las actividades de los componentes 2 y 3, y de las medidas que pueden exigirse posteriormente para cumplir con la Política Ambiental y Social.

EL PROBLEMA

Según la Política Ambiental y Social del Fondo de Adaptación, todos los riesgos ambientales y sociales que planteen los proyectos o los programas financiados por el Fondo deben identificarse antes de la presentación de la solicitud de financiamiento. La entidad de implementación debe demostrar que ha cumplido con la Política Ambiental y Social rellenando las secciones pertinentes del modelo de solicitud de financiamiento.

Los riesgos ambientales y sociales relacionados con las actividades de un proyecto o un programa se determinan según dos factores principales: **i) los riesgos inherentes a una actividad y ii) los riesgos vinculados con el ambiente y el entorno social específicos en los que se desenvolverá la actividad.** Para definir adecuadamente los riesgos ambientales y sociales, es preciso contar con información suficiente sobre los dos factores determinantes mencionados. Cuando no se dispone de conocimientos suficientes sobre alguno de los factores o sobre ninguno de los dos, es posible que no puedan identificarse apropiadamente los riesgos.

Por consiguiente, para cumplir con la Política Ambiental y Social es requisito que las actividades del proyecto o el programa se hayan identificado y formulado de manera lo suficientemente detallada como para permitir la identificación de los riesgos. Ello implica que debe conocerse el lugar en el que se ha desenvolver la actividad en cuestión.

¿Qué enfoque adoptó la entidad de implementación?

La entidad de implementación reconoció que, en el momento de presentar la propuesta, no era posible identificar adecuadamente los riesgos relacionados con las actividades de los componentes 2 y 3. También justificó los SNI indicando que la elección de las actividades de estos componentes solo se realizaría durante las etapas iniciales del proyecto. En el momento de la presentación, las comunidades no estarían listas para escoger el paquete más apropiado para ellas.

¿Cuáles son las deficiencias de este enfoque?

La principal deficiencia del enfoque empleado por la entidad de implementación para recurrir a SNI es que no hay justificación válida para ello.

De la propuesta surge claramente que se dispone de todos los elementos para identificar los riesgos ambientales y sociales de todas las actividades del proyecto, y que sería factible hacerlo antes de presentar la propuesta.

- ▶ Se ha definido la naturaleza de cada uno de los cuatro paquetes de asistencia técnica e inversiones.
- ▶ Las comunidades seleccionadas como objetivo se han identificado y se conocen a partir de las consultas y la evaluación de género.
- ▶ La selección del paquete para cada comunidad se podría haber realizado de manera bastante sencilla, ya que se dispone de los planes de desarrollo de las aldeas a los cuales deben ajustarse los paquetes. Asimismo, lo más probable es que las comunidades ya tengan la capacidad para efectuar esa selección.

Principales deficiencias

- ▶ No se ha demostrado el valor que añade el enfoque de SNI a los componentes 2 y 3.
- ▶ La asignación presupuestaria para la selección de los paquetes de asistencia e inversiones (componente 1) parece excesiva teniendo en cuenta la capacidad existente y el hecho de que las consultas ya se habían realizado.
- ▶ Es probable que los planes de las aldeas dejen poco margen para el intercambio de ideas o para la necesidad de asistencia externa en ese proceso.

LA SOLUCIÓN

En un caso como el presente, en el que no se justifica adecuadamente el uso de SNI, no se puede aprobar el financiamiento solicitado para el proyecto o el programa. **La solución depende de las razones subyacentes que motivan la presentación de una propuesta sin justificar adecuadamente los SNI.**

En algunos casos, no formular todas las actividades del proyecto o del programa con el grado de especificidad exigido puede traer aparejados valor añadido o beneficios particulares. Cuando esto ocurre, se puede analizar la posibilidad de financiar una propuesta siempre que se cumplan las condiciones establecidas en la decisión B.32-33/17 de la Junta del Fondo de Adaptación. Las actividades que no se hayan identificado se consideran SNI.

La primera condición es que, en la solicitud de financiamiento, se proporcione una justificación válida de los motivos por los cuales no ha sido posible o conveniente identificar plenamente y formular todas las actividades del proyecto conforme a los requisitos de la Política Ambiental y Social. Un ejemplo de esa justificación puede ser la futura creación de un servicio de pequeñas donaciones para seleccionar las actividades elegibles del proyecto. O bien el hecho de que las actividades del proyecto solo puedan identificarse durante la implementación, después de haber ultimado un componente esencial y sustantivo.

La segunda condición es que el cumplimiento de esos SNI con la Política Ambiental y Social, y con la Política de Género se haga efectivo durante la implementación del proyecto o el programa y se ajuste a las mismas normas aplicables a las propuestas completamente elaboradas. Ello implica, por ejemplo, que, respecto de todos los SNI, durante la implementación deben identificarse los riesgos ambientales y sociales conforme a los 15 principios de la Política Ambiental y Social, y que todos los riesgos detectados deben fundamentarse. La identificación de los riesgos también debe ser exhaustiva y debe comprender todas las actividades financiadas por el Fondo de Adaptación. En relación con aquellos principios respecto de los cuales se hayan identificado riesgos, se debe efectuar una evaluación del impacto acorde con los riesgos detectados. El PGAS del proyecto debe actualizarse según las medidas de gestión o mitigación que se hubieran determinado. Es preciso someter este proceso a consulta pública y verificar también que se cumpla la Política de Género. El seguimiento de la observancia de la Política Ambiental y Social y la presentación de informes al respecto se efectuarán mediante los indicadores apropiados.

La entidad de implementación cumplió la segunda condición introduciendo en el PGAS un mecanismo eficiente de detección de los riesgos ambientales y sociales de los SNI durante la implementación. La primera condición, es decir, la justificación del uso de SNI, no se cumplió.

En otros casos, el costo de la formulación de (parte de) las actividades del proyecto se posterga hasta la implementación del proyecto. Ello suele dar origen a proyectos o programas no tan bien diseñados, puesto que diversos factores imprevistos pueden impedir la identificación y la ejecución de las actividades a su debido tiempo.

Por ejemplo, las evaluaciones de la vulnerabilidad de las comunidades podrían llevar más tiempo que el previsto, los procesos de adquisiciones públicas podrían ser prolongados, las consultas podrían sufrir imprevistos políticos y sociales, la posible duplicación con intervenciones en curso podría traducirse en la necesidad de volver a diseñar parte o la totalidad de determinadas actividades, y las variaciones considerables en el costo real de las intervenciones concretas propuestas podrían derivar en nuevos diseños o modificaciones que requieran la aprobación de la Junta del Fondo de Adaptación.

Además, los proyectos o los programas con SNI invariablemente entrañan mayores riesgos de incumplimiento o cumplimiento insatisfactorio de la Política Ambiental y Social. Este uso de SNI no reúne las condiciones para recibir financiamiento.

En estos casos, la solución consiste en formular las actividades del proyecto o del programa con un grado de detalle que permita identificar adecuadamente los riesgos a los que se refiere la Política Ambiental y Social antes de la presentación de la propuesta.