



ESTUDIO DEL CASO 2:

Proyecto o programa con problemas relativos a los principios de la Política Ambiental y Social sobre Hábitats Naturales y Biodiversidad

En el presente estudio se describe una propuesta de proyecto que presenta una identificación de los riesgos vinculados con los principios de la Política Ambiental y Social (PAS) relativos a la Protección de Hábitats Naturales y a la Conservación de la Diversidad Biológica, identificación que no ha sido fundamentada y contradice la descripción del ambiente suministrada como parte de la justificación del proyecto.

EL CASO

AUMENTO DE LA CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN DE LAS COMUNIDADES Y LOS ECOSISTEMAS DE UNA CUENCA HIDROGRÁFICA A TRAVÉS DE MEDIDAS DE ADAPTACIÓN BASADAS EN LOS ECOSISTEMAS Y LAS COMUNIDADES

El proyecto propuesto tenía por objeto fortalecer la capacidad de adaptación de poblaciones vulnerables de una cuenca alta de una región alpina y elaborar un modelo de adaptación al cambio climático que pudiera aplicarse en otras zonas del país.

Se emplaza en una cuenca alta ubicada en las escarpadas laderas occidentales de las montañas. La cuenca está compuesta por cuatro subcuencas formadas por varios tributarios, la mayor parte de los cuales se originan en una reserva ecológica de gran altura. Los ríos reciben un cuantioso caudal de los tributarios que acumulan y encauzan las aguas de los bosques que cubren las empinadas colinas.

Las comunidades locales dependen principalmente de la agricultura extensiva que se caracteriza por una baja productividad y un uso mejorable de los recursos económicos y los ecosistemas, y que tiene efectos negativos en los ecosistemas y las comunidades, pues intensifica su vulnerabilidad ante el cambio climático. Las comunidades rurales, las prácticas agrícolas y los ecosistemas dependen en gran medida de la disponibilidad de agua.

Las laderas de la parte inferior del sistema de drenaje sustentan grandes zonas de bosque nuboso montano natural y modificado, que son importantes para el ciclo hidrológico y la biodiversidad. La mayor parte del bosque se encuentra en dos zonas forestales protegidas que abarcan 220 800 ha y 20 050 ha, respectivamente. Además, hay varias reservas privadas que están tratando de fomentar servicios

de ecoturismo, como el senderismo y el avistaje de aves. La zona boscosa tiene alto valor para la conservación de la biodiversidad, pues alberga numerosas especies endémicas y varios mamíferos grandes vulnerables y en peligro de extinción. Las principales amenazas que sufren estas especies son la pérdida del hábitat provocada por la deforestación y la caza por los agricultores. Gran parte de la cuenca de drenaje tiene importancia desde el punto de vista de la ornitología y la biodiversidad.

En la parte inferior del sistema hídrico, la deforestación es producto de la expansión de la agricultura y la ganadería. Los agricultores invaden los bosques y las riberas de los ríos más que nada a fin de ganar tierras para pastoreo y para agricultura de subsistencia. Otro factor que contribuye a la deforestación es la producción artesanal de carbón vegetal. En esta región, con frecuencia se producen desprendimientos de tierras durante la estación de las lluvias. Los consiguientes cierres de caminos y restricciones de tránsito ocasionan fuertes pérdidas económicas y problemas de acceso a las comunidades locales.

El cambio climático está afectando a las comunidades de la zona del proyecto, ya que reduce la disponibilidad de agua para el consumo humano y para la agricultura, y exacerba problemas existentes, como los desprendimientos de tierras, la erosión, la sedimentación de los ríos y las inundaciones. Los episodios de El Niño/Oscilación del Sur cada vez más severos y frecuentes crean períodos de precipitaciones más intensas y sequías graves. Estos cambios, por sí solos, bastarán para modificar la estructura de los bosques nubosos montanos nativos, que captan la humedad de las nubes y alimentan el caudal de los cursos de agua.

Estrategia de implementación

En el proyecto se aplicará una estrategia de implementación dual; por un lado, se apoyará la conservación forestal y, por el otro, se promoverá el desarrollo de actividades agrícolas más sostenibles y diversificadas que utilicen los ecosistemas de manera responsable. El proyecto propuesto consta de tres componentes, y los productos que se espera obtener se resumen como sigue:

Componente	Resultados	Presupuesto (USD)
Componente 1: Conservación de la cubierta vegetal	Al menos 5000 ha de vegetación nativa se conservan mediante una gestión forestal sostenible (que comprende, por ejemplo, plantaciones de enriquecimiento y el pastoreo selectivo) y mecanismos de conservación (como estructuras para el control de la erosión). Se mejorará la gestión de bosques protegidos y de zonas de conservación privadas existentes (cerca de 2000 km ²).	2 200 000
Componente 2: Adaptación de prácticas agrícolas a las nuevas condiciones climáticas	Se aplicarán prácticas agrícolas sostenibles y se habrán integrado cuestiones relacionadas con la adaptación al cambio climático en disposiciones sobre crédito rural relativas a 1000 ha de pasturas y 1000 ha de zonas de cultivo.	1 900 000
Componente 3: Fortalecimiento de la capacidad local y difusión de las enseñanzas extraídas	Todas las aldeas de la zona elegida habrán aumentado su capacidad de conservar y gestionar los bosques de manera sostenible. Se extraerán enseñanzas de las prácticas satisfactorias y se les dará difusión.	1 000 000

Riesgos

La propuesta del proyecto incluyó el resultado de la identificación exigida de los riesgos ambientales y sociales. Entre las conclusiones relativas a los que la entidad de implementación informó en la sección II.K de la propuesta figuraban las siguientes:

Lista de principios ambientales y sociales	No se requiere evaluación ulterior para cumplir con el principio	Riesgos e impactos potenciales; se requieren evaluación y gestión posteriores para cumplir con el principio
Principio 9: Protección de Hábitats Naturales	✓ (Ningún riesgo)	
Principio 10: Conservación de la Diversidad Biológica	✓ (Ningún riesgo)	

Con respecto al **principio 9, Protección de Hábitats Naturales**, la entidad de implementación presentó la justificación que sigue para explicar la ausencia de riesgos identificados:

- ▶ *El proyecto tendrá un efecto positivo en lo que respecta al principio 9 de la Política Ambiental y Social. Reforzará la conservación de la reserva ecológica y mejorará otras zonas de conservación, como el bosque de protección.*
- ▶ *El proyecto procura reducir los principales factores de deforestación y degradación mediante el rescate de espacios y hábitats naturales que solían existir y ahora son necesarios para la recuperación de la flora y la fauna de la zona.*
- ▶ *El proyecto también tiene por objeto proteger los bosques que proporcionan múltiples beneficios a las comunidades y a los sectores productivos.*
- ▶ *Las actividades del proyecto no supondrán la conversión ni la degradación injustificadas de hábitats naturales de importancia crítica, en especial de aquellos a) que gozan de protección legal; b) cuya protección ha sido propuesta oficialmente, y c) que han sido reconocidos por fuentes autorizadas por su alto valor de conservación e, incluso, como hábitats críticos.*

En lo que respecta al **principio 10, Conservación de la Diversidad Biológica**, la entidad de implementación presentó la justificación que sigue para explicar la ausencia de riesgos identificados:

- ▶ *El país ha suscrito y ha ratificado el Convenio sobre la Diversidad Biológica y recientemente actualizó la Estrategia Nacional sobre Biodiversidad.*
- ▶ *En el marco del proyecto no se modificará el uso de la tierra en zonas de biodiversidad de alto valor ni se introducirán especies invasivas.*
- ▶ *Además, tampoco se convertirá un ecosistema natural en una unidad agrícola con reducida diversidad de flora y fauna. Por el contrario, el proyecto se ejecutará de manera tal de evitar la reducción o la pérdida de diversidad biológica o la introducción de especies invasivas conocidas.*

EL PROBLEMA

El problema con este caso reside en que las conclusiones relativas a los riesgos relacionados con los principios de Protección de Hábitats Naturales y de Conservación de la Diversidad Biológica están en conflicto con el hecho de que se realizarían intervenciones concretas en una zona conocida por albergar valiosos hábitats naturales y biodiversidad.

¿Qué enfoque adoptó la entidad de implementación?

Como parte de los antecedentes y la justificación del proyecto, la entidad de implementación presentó una extensa descripción del valor y la importancia de los hábitats naturales y la biodiversidad de la zona del proyecto. Se describieron los efectos del cambio climático en el ambiente natural, pero también se subrayó la gran incidencia de las prácticas agrícolas no sostenibles y nocivas en la degradación ambiental. El enfoque del proyecto consiste en ocuparse de la gestión de los bosques afectados y mejorar las prácticas agrícolas para reducir su impacto.

Según lo solicitado, la entidad de implementación identificó los riesgos ambientales y sociales de las actividades del proyecto. También examinó todas estas actividades teniendo en cuenta los 15 principios de la Política Ambiental y Social del Fondo de Adaptación, y presentó una reseña de los resultados de la identificación de riesgos y un resumen de la información obtenida para fundamentar las conclusiones sobre los riesgos. En relación con los principios sobre hábitats naturales y biodiversidad, no se identificaron riesgos, conclusión que se fundamentó en los resultados positivos previstos del proyecto.

¿Cuáles son las deficiencias de este enfoque?

De la propuesta se desprende claramente que el proyecto se ejecutará en una zona de alto valor en términos de hábitats naturales y de biodiversidad. La sensibilidad del medio ambiente es elevada, tanto en lo que respecta a los hábitats como a la biodiversidad. Al mismo tiempo, las actividades tienen cierto grado de riesgo intrínseco.

El problema aquí planteado es que las conclusiones sobre los riesgos relativos a los principios vinculados a la Protección de Hábitats Naturales y a la Conservación de la Diversidad Biológica **son deficientes** por dos motivos:

- i. En las conclusiones sobre los riesgos solo se consideran los resultados previstos del proyecto que son positivos, en lugar de tener en cuenta los riesgos de impactos negativos;
- ii. Las conclusiones sobre los riesgos carecen de credibilidad cuando se las compara con otra información presentada en la propuesta acerca del valor y la sensibilidad del medio ambiente, y los riesgos intrínsecos de las actividades.

Específicamente, las actividades de restauración de los hábitats y de conservación entrañan, en efecto, riesgos para los mismos hábitats que tienen intención de proteger. Se trata, entre otros, de los riesgos de no alcanzar los objetivos del proyecto, de que se produzcan fallas técnicas, de crear accidentalmente factores que impulsen cambios negativos y de que varíen las condiciones. **Del mismo modo, los riesgos para la biodiversidad son inherentes a las actividades del proyecto.** Los riesgos vinculados a ambos principios también dependen de la sinergia y la armonización entre las actividades del proyecto y los planes de gestión que deben estar en vigor para las zonas protegidas, pero que, por lo demás, no se mencionan en la propuesta.

La identificación de los riesgos se refiere al riesgo de que los proyectos y los programas respaldados por el Fondo ocasionen “daños ambientales y sociales innecesarios”. Debería centrarse, por lo tanto, en el riesgo de impactos negativos y no en el saldo de los impactos negativos y los resultados positivos. La sección de la propuesta sobre riesgos ambientales y sociales **debería girar en torno al riesgo de efectos negativos no deseados; la ponderación del riesgo de tales efectos contra los resultados positivos previstos no forma parte de una solicitud de financiamiento.**

Además, la conclusión sobre los riesgos vinculados a la biodiversidad se basa principalmente en intenciones declaradas y políticas del Gobierno, antes que en los riesgos reales.

LA SOLUCIÓN

La solución consiste en aplicar la Política Ambiental y Social a la propuesta del proyecto con el objetivo previsto: **identificar los riesgos de efectos negativos ambientales y sociales no deseados de manera creíble y fundamentada.** Al parecer, se dispone de la mayor parte de la información sobre el entorno ambiental y social en el que el proyecto se va a implementar. También es probable que se comprendan correctamente los riesgos inherentes a las actividades planificadas. De estos dos elementos surgiría la mayor parte de la evaluación de los riesgos que es requisito para cumplir con la Política Ambiental y Social del Fondo de Adaptación.

La identificación de los riesgos debe ser “bruta”, antes que una apreciación equilibrada y “neta” de los resultados negativos y positivos esperados. El riesgo bruto es la magnitud del daño derivado de un riesgo cuando fallan todas las medidas de prevención. Los proyectos deben tratar de evitar este riesgo inherente en la mayor medida posible. El riesgo neto es la magnitud del daño ocasionado cuando las medidas de prevención se aplican satisfactoriamente.

Ello implica que la **identificación de los riesgos se debe basar meramente en los riesgos de las actividades del proyecto ejecutadas con la consideración y el cuidado debidos, sin tener en cuenta medidas específicas de mitigación, de gestión o de otra índole**. Los resultados positivos previstos del proyecto no se deben considerar en dicha identificación.

En esta sección se debe explicar detalladamente cuáles son los riesgos y se deben enunciar y justificar los supuestos mencionados en la evaluación de los riesgos. En la mayor medida posible, la interpretación se mantendrá separada de la presentación de hechos y datos. Deben señalarse las deficiencias de conocimientos encontradas y, si estas impiden realizar una evaluación adecuada de los riesgos, se debe explicar cómo se abordó esa situación.