



## ADAPTATION FUND

### Proyectos o programas con subproyectos no identificados: cumplimiento de la Política ambiental y social, y la Política de género

#### Antecedentes

La Política ambiental y social (PAS) requiere que los riesgos ambientales y sociales relacionados con todas las actividades que se realicen dentro del marco de un proyecto o programa se identifiquen en el momento de presentación de la propuesta.<sup>1</sup> Ello supone que todas las actividades de un proyecto o programa fueron identificadas y formuladas en ese momento en la medida que tal identificación eficaz de todos los riesgos ambientales y sociales resultó posible o, también, implica que la identificación de todos los riesgos ambientales y sociales se realizará una vez que se identifiquen todas las actividades del proyecto o programa.

La identificación eficaz de los riesgos ambientales y sociales tiene en cuenta los factores de riesgo inherentes a una actividad, así como el contexto ambiental y social específico en el cual tendrá lugar la actividad. La combinación de los factores inherentes y ambientales determina el nivel y la naturaleza del riesgo de sufrir repercusiones sociales y ambientales negativas que no se desean.

La PAS no cuenta con disposiciones para los proyectos o programas en los que no fue posible la identificación integral de los riesgos antes del momento de presentación de la propuesta. Por ende, lo anterior constituye motivo para la desaprobación de la solicitud de financiación de un proyecto o programa. Parte del motivo por el que se exige que todos los riesgos relacionados con la PAS estén identificados para todas las actividades del proyecto o programa a más tardar en el momento de la presentación, es asegurar que la totalidad de las solicitudes de financiación se traten de manera equitativa y justa en términos del cumplimiento de la PAS.

En algunos casos en particular, podría aceptarse que no se identifiquen todas las actividades del programa o proyecto antes del momento de la presentación de la solicitud de financiación. Por ejemplo, los proyectos o programas pueden incluir actividades que dependen de manera sustancial del resultado de otras actividades del proyecto o programa para su formulación y que solo se pueden formular completamente sobre la base de estos logros anteriores. Este es, por ejemplo, el caso de los proyectos o programas que incluyen un centro de subvenciones, en los que se invitará a presentar las solicitudes de financiación de (pequeñas) actividades durante la implementación, dentro de un marco de objetivos y operativos que se definan claramente en la propuesta del proyecto o programa. El establecimiento del mecanismo de subvenciones, con el necesario desarrollo de capacidades, incluida la elaboración de normas, es una

---

<sup>5</sup>Anexo 3 de las Políticas y pautas operativas del Fondo de Adaptación: Política ambiental y social (aprobada en noviembre del 2013; revisada en marzo del 2016): Párrafo 30: [...] Como norma general, la evaluación ambiental y social se realizará antes de la presentación de la propuesta del proyecto o programa al Fondo de Adaptación. Párrafo 8: La política requiere que se examinen los impactos ambientales y sociales de todos los proyectos o programas, que dichos impactos estén identificados, y que el programa o proyecto propuesto se categorice de acuerdo con sus posibles impactos ambientales y sociales. [...] la entidad de implementación deberá identificar y evaluar debidamente todos los riesgos ambientales y sociales de manera clara y transparente, con la debida consulta; párrafos 27, 32, 33.

condición previa para la formulación de las actividades que financiará. En esos casos, podría resultar imposible determinar antes del momento de la presentación todos los riesgos ambientales y sociales relacionados con estas actividades de subvención debido a que podría desconocerse la naturaleza de las actividades, o el entorno específico en el que tendrán lugar, o ambos. Tal tipo de actividades se denominan subproyectos no identificados (USP, por su sigla en inglés).

El presente documento tiene como fin guiar a las entidades de implementación (EI), sean nacionales, regionales o multilaterales, en el proceso de garantizar el cumplimiento de la PAS durante el desarrollo de las propuestas de proyectos o programas que incluyan USP. Los proyectos o programas con actividades de esta índole deben incluir una justificación del motivo por el cual no se pudieron identificar estas actividades antes de la presentación de la solicitud de financiación. En el resto de los casos, se considera que identificar las actividades de los proyectos o programas, en la medida que la identificación adecuada e integral de los riesgos relacionados con la PAS sea posible, forma parte de la formulación del proyecto o programa.

Además, en caso de que un proyecto o programa incluya USP justificados, la entidad de implementación tiene que asegurar que el mismo nivel de identificación de riesgos relativos a la PAS y el subsiguiente cumplimiento se aplique íntegramente a todos los USP durante la implementación y conforme a las mismas normas, como si todos los riesgos se hubieran identificado en el momento de la presentación.

La Secretaría del Consejo del Fondo de Adaptación revisa todas las solicitudes de financiación para proyectos o programas respecto del cumplimiento de la PAS, entre otros aspectos. A la entidad de implementación solicitante siempre se le informa el resultado de la solicitud de financiación y, en la mayoría de los casos, la EI recibirá observaciones (detalladas) sobre cualquier cuestión de cumplimiento que esté pendiente con relación a la PAS, así como sugerencias acerca de cómo lograr y demostrar dicho cumplimiento. La mayoría de las veces, la Secretaría está disponible para ofrecer mayor orientación y recomendaciones a la EI sobre cómo cumplir la PAS y que la solicitud de financiación refleje el cumplimiento. En caso de proyectos o programas con USP, la revisión y subsiguiente orientación no están disponibles para la EI debido a que la Secretaría no participa en la identificación de los riesgos relacionados con la PAS y las medidas ulteriores durante la implementación del proyecto o programa. La observación de los requisitos con el fin de demostrar cumplimiento de la PAS suele ser un desafío para la mayoría de los socios de ejecución, en especial, en la modalidad de acceso directo en la que la entidad de implementación nacional (EIN) es responsable de los impactos negativos del proyecto o programa.

Por lo general, la inclusión de USP en los proyectos o programas del FA dificultan más demostrar el cumplimiento con la PAS. En comparación con los programas o proyectos sin USP, la aprobación de la financiación de los proyectos o programas con USP lleva un tiempo considerablemente mayor debido a la dificultad que supone para las ER el cumplir otros requisitos de salvaguarda, que tienen como fin garantizar el cumplimiento integral y adecuado de la PAS durante la implementación del proyecto.

Aunque las mismas normas se aplican a todos los proyectos o programas financiados por el FA, la responsabilidad de la EI de demostrar cumplimiento de la PAS en lo que respecta a los proyectos o programas con USP es considerablemente alta.

Lo mismo ocurre para la Política de género, que también se aplica a todas las actividades de un proyecto o programa. Las consultas con receptividad a las cuestiones de género, la identificación de objetivos clave de género y grupos meta, la formulación de indicadores del proyecto o programa con enfoque de género y la evaluación de género inicial se requieren según corresponda, pero pueden no ser adecuados si no se han formulado todas las actividades del proyecto o programa.

#### Otros requisitos con respecto a la formulación de un proyecto o programa con USP

Cuando se justifica el uso de USP, la EI debe asegurar que durante la implementación del programa o proyecto todos los USP también cumplan con la PAS. Esto implica que, durante la implementación de cada USP, se identifiquen los riesgos ambientales y sociales, se realicen las evaluaciones de impacto para los USP en los que se detectaron riesgos, y se identifiquen e implementen las medidas para prevenir, mitigar o gestionar los impactos negativos indeseados.

Los requisitos de cada USP en términos de cumplimiento de la PAS son los mismos para las actividades que se hayan formulado completamente en el momento de la presentación de la solicitud de financiación. Por lo tanto, la propuesta del proyecto o programa tiene que incluir una descripción detallada del proceso que se aplicará durante la implementación del proyecto que asegure el cumplimiento de la PAS por parte de los USP. Durante la revisión de la solicitud de financiación de un proyecto o programa con USP, dicho proceso se revisará de acuerdo con las posibilidades y probabilidades que tenga de ofrecer el mismo resultado de cumplimiento de la PAS que el que se exige para las solicitudes completamente formuladas. Es por ello que se solicita que los programas/proyectos con USP incluyan un Plan de Gestión Ambiental y Social (ESMP, por su sigla en inglés).

El ESMP de un proyecto o programa con USP se compone de dos elementos principales. Para las actividades ya completamente formuladas, describe la manera en la que se abordarán los impactos ambientales y sociales indeseados que se identificaron y evaluaron durante la formulación del proyecto o programa. Para los USP, incluye el proceso de revisión que asegurará que, en el caso de un USP, a medida que se vaya formulando hasta el punto en que sea posible la identificación efectiva de los riesgos de PAS, se identifiquen tales riesgos y se tomen las medidas ulteriores en función de las conclusiones de los mismos. La identificación eficaz de los riesgos requiere que se conozcan los riesgos inherentes tanto a una actividad como al entorno específico y ambiente social en el que tendrá lugar.

El proceso de revisión de USP durante la implementación de un proyecto o programa sigue los mismos pasos que se especifican en la PAS para las actividades que ya están formuladas antes de la presentación: (1) identificación de riesgos ambientales y sociales de acuerdo con los 15 principios de la PAS siguiendo un proceso integral y proporcional basado en evidencia; (2) evaluación de los impactos que se prevén para los riesgos identificados; (3) identificación de las medidas adecuadas para evitar, minimizar o gestionar tales impactos; (4) un plan para aplicar e implementar estas medidas. La consulta y las consideraciones de género son elementos esenciales de este proceso.

El ESMP de todo el proyecto o programa se actualiza con el resultado de las actividades de salvaguarda de los USP. Con esta finalidad, se recomienda redactar el ESMP del proyecto o programa de manera adecuada de modo que también se pueda utilizar como documento independiente.

La propuesta debe demostrar cuáles son los requisitos de capacidad y cómo las entidades responsables los cumplen, así como qué carencias de capacidad pueden existir. Aunque es una tendencia internacional cada vez mayor entre los mecanismos de salvaguarda ambiental y social de los grandes fondos de desarrollo<sup>2</sup> que se exija que las conclusiones se basen en evidencias, en lugar de opiniones, y que los esfuerzos de salvaguarda deberían ser proporcionales a los riesgos implicados, hay poca experiencia con estos aspectos innovadores de la PAS del Fondo, sobre todo porque no es prescriptivo.

Dependiendo de la cantidad, complejidad y escala de los USP, y la sensibilidad de los entornos ambientales y sociales en los que estos tienen lugar, el esfuerzo por cumplir con la PAS puede ser sustancial y requerir la asignación de fondos para tal fin. Estas consignaciones presupuestarias deberían ser adecuadas para cubrir la peor situación que pudiera anticiparse a partir del trabajo de cumplimiento de la PAS realizado durante la formulación del proyecto. Además de identificar los riesgos relacionados con la PAS de acuerdo con sus 15 principios, se debe contar con consignaciones presupuestarias para las evaluaciones de impacto y la identificación de medidas de evitación, mitigación o gestión, según sea necesario. El presupuesto indicado debería demostrar que la manera en la que se asignó el presupuesto para esta finalidad es adecuada. Además, se podrían necesitar asignaciones para contingencias. Las asignaciones presupuestarias deberían tener en cuenta, para cada USP, qué entidad es responsable de la identificación de los riesgos, así como cualquier labor de salvaguarda subsiguiente.

El interés de la EI y las entidades a cargo de la implementación es limitar en la mayor medida posible el alcance de los USP que se incluyen en un proyecto o programa. El esfuerzo, la pericia y los recursos requeridos para la identificación de los riesgos relacionados con la PAS y las evaluaciones de impacto de cada USP se pueden reducir considerablemente mediante la incorporación de restricciones de elegibilidad a los USP. Esto se puede lograr si se limitan los USP a aquellos ubicados en ciertas áreas, que involucren a ciertos sectores de la población, o mediante la creación de una lista exhaustiva de actividades o características elegibles. Del mismo modo, durante la formulación de un proyecto o programa, se pueden elaborar elementos de cumplimiento que reducirán el esfuerzo necesario para cada USP durante la implementación. Por ejemplo, esto podría implicar la identificación o relevamiento de hábitats sensibles o patrimonio cultural, o un análisis de problemas centrales de derechos de los trabajadores.

El mecanismo de reclamaciones debe estar conformado de modo que dé cabida a las reclamaciones de toda la gama de USP posibles.

### Implementación de un proyecto o programa con USP

De acuerdo con las políticas y pautas operativas (OPG, por su sigla en inglés) del Fondo, es responsabilidad de la EI garantizar el cumplimiento de las políticas correspondientes del Fondo. Por lo que se refiere al cumplimiento de la PAS por parte de proyectos o programas que incluyan USP, la EI puede implementar su propio Sistema de Gestión Ambiental y Social (ESMS, por su sigla en inglés) o usar un proceso específico para lograr cumplir íntegramente con la PAS, siempre que el resultado del proceso cumpla con los requisitos de la PAS, en particular, en términos de conceptos y principios. El ESMS de una EI nunca se debe considerar equivalente a la PAS.

---

<sup>2</sup>Consultar, por ejemplo, el nuevo Marco ambiental y social del Banco Mundial.

Durante el comienzo, la EI y los interesados pertinentes verifican la idoneidad de las disposiciones de implementación del ESMP, y las disposiciones se pueden actualizar o adaptar, según sea necesario. Dichas actualizaciones o cambios se informan al Fondo. La fase inicial también es un momento adecuado y una oportunidad para identificar otros criterios de elegibilidad para los USP que podrían simplificar y reducir considerablemente los esfuerzos de salvaguarda que se exigen a cada USP, por ejemplo, mediante la formulación de criterios de admisión o exclusión para los USP.

Durante la implementación, es posible que se requiera un esfuerzo sustancial para identificar los riesgos de PAS del USP, lo que puede requerir la participación de especialistas. Esto puede implicar la necesidad de asignación de otros recursos específicos.

La EI tiene la responsabilidad de asegurar que el proyecto o programa se ejecute de manera que cumpla con los requisitos de la PAS y la PG. Las entidades encargadas de la implementación cumplen un rol esencial en este proceso. La EI debe evaluar la capacidad de que una entidad encargada de la ejecución (EE, por sus siglas en inglés) lleve adelante los aspectos del cumplimiento de la PAS y la PG en las actividades que implementa. Esto puede abarcar todo el proceso de identificación de riesgos relacionados con la PAS y las consiguientes medidas de salvaguarda para los USP en los que participen las EE. La EI debe asegurarse de que se desarrolle o se aborde cualquier capacidad de la que carezca la EE.

El cumplimiento con las regulaciones nacionales relevantes y aplicables es un requisito que surge de la PAS del Fondo de Adaptación. Durante la formulación de un USP, se deben identificar y los requisitos subsiguientes se deben cumplir. Por lo general, esto tiene que ver con procesos nacionales de salvaguarda ambiental y social, así como con las normas o códigos nacionales que pudieran aplicarse.

La EI también es responsable de informar sobre la implementación del proyecto o programa al FA. En el caso de los proyectos o programas con USP, existen requisitos adicionales en comparación con los proyectos o programas completamente formulados.

### Monitoreo e informes

En caso de un proyecto o programa con USP, la EI deberá informar en forma constante al FA su progreso y desempeño en lo que respecta a la aplicación de la PAS en los USP y demostrar el cumplimiento de todas las actividades del proyecto o programa con la PAS. Por este motivo, la EI deberá actualizar el ESMP del proyecto o programa con la siguiente información para cada USP que identificó durante el período de informe correspondiente:

- una breve descripción del USP totalmente formulado con detalles en lo referente a (i) las características del USP y (ii) el entorno ambiental y social específico en el que se implementará el USP. Esta información se proporcionará en la medida suficiente que permita apreciar la eficacia de la identificación de los riesgos que se realizó;
- el resultado del proceso de identificación de riesgos relacionados con la PAS, utilizando la misma estructura que la del artículo II.K (artículo II.L en el caso de los proyectos o programas regionales), identificando los riesgos de acuerdo con cada uno de los 15 principios de la PAS, justificando las conclusiones sobre riesgos, y demostrando que es el resultado de un esfuerzo integral, basado en pruebas;
- respecto a cada uno de los riesgos identificados, una descripción de la evaluación de impacto subsiguiente que se efectuó y las conclusiones de la misma, de modo que se

- demuestre que la evaluación fue proporcional a los riesgos identificados;
- las conclusiones de las evaluaciones de impacto y las medidas de salvaguarda que se formularon para evitar, mitigar o gestionar los impactos indeseados;
  - las disposiciones de salvaguarda detalladas y actualizadas en el componente de implementación del ESMP, de modo que identifiquen y asignen roles y responsabilidades a los socios de implementación para la aplicación del ESMP. Esto debería incluir una evaluación o una confirmación de la capacidad y los conocimientos necesarios con los socios de implementación correspondientes;
  - información sobre las consultas que se mantuvieron acerca de la identificación de los riesgos y el resultado de las evaluaciones de impacto, así como sobre cualquier medida de gestión propuesta y cómo se respondió a algún comentario;
  - desglose por género de la información que se usó en la identificación de los riesgos y medidas de salvaguarda subsiguientes;
  - información sobre la divulgación de información a los interesados acerca del mecanismo de reclamaciones.

El ESMP actualizado se debe adjuntar al Informe de desempeño del proyecto (PPR, por sus siglas en inglés) anual.