

REFLEXIONES

LECCIONES EXTRAÍDAS DE LAS EVALUACIONES: GARANTIZANDO EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

Coautoría de: Cassandra Brooke y José Miguel López Beltrán

ACRÓNIMOS

ABS	Acceso y participación en los beneficios
AIDA	Inteligencia Artificial para el Análisis del Desarrollo
MDE	Mecanismo de Donaciones Específico para Pueblos Indígenas y Comunidades Locales
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
TICCA	Territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales
IEO	Oficina de Evaluación Independiente
CLPI	Comunidades Locales y Pueblos Indígenas
LAPA	Plan de Acción de Adaptación Local
NAPA	Plan de Acción Nacional de Adaptación
REDD+	Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
PPS	Programa de Pequeños Subsidios del FMAM
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

INTRODUCCIÓN

Las evaluaciones desempeñan un papel clave al ayudar al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a aprender y mejorar continuamente su programación. La serie Reflexiones sintetiza lecciones de evaluaciones pasadas y estudios de evaluación para apoyar el aprendizaje a lo interno de la organización sobre lo que funciona y lo que no en distintos contextos de desarrollo. El objetivo de la serie es proporcionar lecciones pertinentes, útiles y accesibles de inmediato a las oficinas del PNUD en los países y a la comunidad más amplia de profesionales del desarrollo.

Este documento examina el modo en que el trabajo del PNUD se interrelaciona con la justicia ambiental en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) pertinentes: el nexo entre los alimentos, la salud y el agua (ODS 2, 3 y 6), la energía y el clima (ODS 7, 13) y la conservación (ODS 14, 15).¹ Las lecciones de este documento de Reflexiones pasan de lo específico a un tratamiento más amplio de la justicia ambiental, con el fin de arrojar luz sobre las sinergias entre la justicia, la gobernanza y la programación de apoyo al medio ambiente.²

METODOLOGÍA

Este artículo es una evaluación rápida,³ en que se sintetiza la evidencia del material de evaluación emitido por el PNUD entre 2013 y 2023, así como de fuentes externas. En la revisión final se utilizaron 65 informes de evaluación internos y externos, así como artículos revisados por pares, entre ellos: evaluaciones a nivel de país y temáticas realizadas por la Oficina de Evaluación Independiente del PNUD; evaluaciones descentralizadas con garantía de calidad encargadas por las oficinas en los países del PNUD; y piezas clave de literatura externa sobre el tema. La OEI empleó la plataforma de Inteligencia Artificial para el Análisis del Desarrollo (AIDA) para identificar los informes de evaluación pertinentes del PNUD. Se realizó una búsqueda de literatura académica que utilizó dos bases de datos académicas y combinaciones de palabras clave.

CONTEXTO

El PNUD entiende la justicia ambiental como el objetivo de promover la justicia y la rendición de cuentas en asuntos ambientales, centrándose en el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos ambientales, y la promoción del estado de derecho ambiental.⁴ En lo referente a su trabajo de justicia ambiental, el PNUD propone un enfoque tridimensional:

- 1) Establecer marcos legales para el cumplimiento de los derechos ambientales;
- 2) Fortalecer las instituciones eficaces y centradas en las personas, especialmente las relacionadas con la justicia y los derechos humanos; y
- 3) Aumentar el acceso a la justicia y el empoderamiento legal en asuntos ambientales y de cambio climático.⁵

En la literatura sobre medio ambiente y sostenibilidad, el tratamiento de la justicia ambiental es más amplio, pues abarca la ecología política del medio ambiente y los recursos naturales.

La evaluación de Apoyo al Acceso a la Justicia recomendó que el PNUD promueva una mayor integración y sinergia entre su programación de justicia y otras áreas de trabajo, incluidas la salud, el medio ambiente y el cambio climático.⁶ También encontró una oportunidad real para que la organización utilizara su papel integrador a nivel de país para combinar su justicia, gobernanza y amplio apoyo ambiental para proporcionar soluciones integrales mediante el fortalecimiento de las asociaciones con otros organismos de las Naciones Unidas.

DE UN VISTAZO – LECCIONES EXTRAÍDAS

1

El PNUD ha contribuido principalmente a la resolución de controversias ambientales a través de mecanismos informales. La representación, la confianza y las habilidades culturalmente apropiadas de resolución de disputas pueden fomentar resultados de justicia más equitativos a partir de mecanismos a nivel comunitario.

2

La protección legal es importante para garantizar el acceso de las personas a la justicia ambiental, pero es insuficiente sin la aplicación de la ley. El apoyo comunitario, las instituciones consuetudinarias y la aplicación de la tecnología digital pueden fortalecer los esfuerzos de aplicación de la ley.

3

El PNUD ha tenido dificultades para lidiar con la dinámica del poder en las industrias extractivas y otros contextos con fuerte carga política. Por lo tanto, su principal contribución a la justicia y la salud ambientales consiste en abordar las externalidades ambientales, como la contaminación y los residuos.

4

Los éxitos en el área de la gobernanza del agua y los océanos muestran que se puede lograr un impacto en materia de justicia ambiental cuando el papel integrador del PNUD se combina con esfuerzos coherentes a largo plazo.

5

La cantidad y distribución de la financiación climática tiene importantes implicaciones para la justicia ambiental. El PNUD está bien situado para apoyar una mayor consideración de los vínculos entre ambas.

6

El PNUD contribuyó a la justicia procesal principalmente apoyando la inclusión de las comunidades locales y los pueblos indígenas (CLPI). Se han alcanzado logros en materia de justicia reconocida a partir de diversos enfoques, como el apoyo a los marcos jurídicos, la creación de la capacidad de promoción de las CLPI y la capitalización de la visibilidad mundial del PNUD.

7

Es necesario reconocer las tensiones inherentes entre los ODS ambientales y el ODS 8 en relación con el trabajo decente y el crecimiento económico. Las intervenciones del PNUD deben considerar que las luchas por la autoridad y el reconocimiento configuran los procesos de gobernanza.

LECCIONES EXTRAÍDAS

1

El PNUD ha contribuido principalmente a la resolución de controversias ambientales a través de mecanismos informales. La representación, la confianza y las habilidades culturalmente apropiadas de resolución de disputas pueden fomentar resultados de justicia más equitativos a partir de mecanismos a nivel comunitario.

El PNUD ha brindado cierto apoyo a las instituciones de justicia formal en asuntos ambientales. En Eritrea, el PNUD se asoció con el Ministerio de Justicia para capacitar a magistrados de tribunales comunitarios para la adjudicación de disputas ambientales sobre tierras, agua y recursos forestales.⁷ En Indonesia se presentaron directrices y creación de capacidad para apoyar el enjuiciamiento de los delitos forestales cometidos por el sector empresarial.⁸ Sin embargo, el apoyo a los procesos informales de resolución de controversias ha sido mucho más frecuente. El PNUD ha apoyado los mecanismos de gobernanza comunitaria para abordar los conflictos ambientales, basándose en el supuesto de que la mala gobernanza es la principal fuente de conflicto. Ejemplos de tales mecanismos son los comités de cogestión en China⁹ y Chile,¹⁰ los comités de áreas de manejo silvestre en Papua Nueva Guinea y¹¹ los grupos forestales comunitarios en Myanmar.¹² El PNUD también ha apoyado mecanismos locales de resolución de controversias para la mediación de conflictos en los bosques, con ejemplos importantes en Camboya¹³ y Pakistán.¹⁴ Sin embargo, es difícil determinar si estos esfuerzos han aumentado el acceso a la justicia, esto debido a la falta de datos sobre los conflictos y sus resultados.

La representación, la confianza y las habilidades culturalmente apropiadas de resolución de disputas pueden fomentar resultados de justicia más equitativos a partir de mecanismos de nivel comunitario. Como ejemplo, en Sudán del Sur se abrieron espacios informales y separados para que las mujeres expresaran sus preocupaciones antes de reunirse con el comité más amplio.¹⁵ Del mismo modo, en China, los comités de cogestión de los humedales garantizaron la representación de las minorías kazajas.¹⁶ Si bien la cuestión de la confianza es aplicable en todos los casos, adquiere especial importancia en los entornos afectados por conflictos. Por ejemplo, en Sudán del Sur se han dedicado esfuerzos sustanciales a reconstruir la confianza entre los miembros de la comunidad como condición previa para abordar las disputas sobre los recursos ambientales.¹⁷ En Guyana, una evaluación señaló la importancia de la mediación culturalmente legítima para resolver las disputas de tierras.¹⁸ Del mismo modo, en Yemen los mediadores internos trabajaron con los comités comunitarios locales para resolver los conflictos ambientales locales.¹⁹ La participación de las mujeres como mediadoras internas también se destacó como un factor de éxito.

Ninguna de las evaluaciones revisadas se centró en rastrear los procesos de resolución de disputas de principio a fin. En consecuencia, no hay datos coherentes sobre el número, la ubicación o la gravedad de los conflictos, o la calidad de los resultados. No hay información sobre cómo los mecanismos comunitarios informales colaboraron con el sistema formal o remitieron cuestiones ambientales.

2

La protección legal es importante para garantizar el acceso de las personas a la justicia ambiental, pero es insuficiente sin la aplicación de la ley. El apoyo comunitario, las instituciones consuetudinarias y la aplicación de la tecnología digital pueden fortalecer los esfuerzos de aplicación de la ley.

El PNUD ha participado ampliamente en el desarrollo de leyes ambientales y en la integración de consideraciones ambientales en los esfuerzos constitucionales a nivel nacional en lugares como Chile,

Gambia y Vanuatu.²⁰ Sin embargo, las evaluaciones informan con frecuencia de la cuestión de la aplicación de la ley como un obstáculo para las intervenciones ambientales del PNUD. A modo de ejemplo, en Angola, a pesar de haber desarrollado planes de acción para la conservación de la vida silvestre en áreas protegidas, la aplicación de la ley se convirtió en cuestión problemática debido a la falta de legislación específica para penalizar los delitos contra la vida silvestre.²¹ En Malasia, las penas reducidas parecen socavar el grado en que la legislación puede prevenir la invasión, la tala ilegal y la caza furtiva.²²

Las comunidades locales pueden ser cruciales para el éxito de la aplicación de la ley, o el fracaso de esa iniciativa. A modo de ejemplo, en Tanzania, grupos de voluntarios comunitarios lograron detener a los iniciadores de incendios y caza furtiva en áreas protegidas y confiscaron sus armas.²³ Del mismo modo, en Angola se contrataron guardaparques que hablaban el idioma local y conocían la cultura de las comunidades.²⁴ Por el contrario, en Malí, la falta de reconocimiento de los agentes forestales por parte de las comunidades fue un impedimento para la aplicación de la ley en las áreas protegidas.²⁵ Las instituciones consuetudinarias pueden ser actores eficaces en el cumplimiento de la legislación y las políticas ambientales. En Sudán, los proyectos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ayudaron a crear conciencia sobre dos leyes nacionales sobre la tala de árboles y el pastoreo de animales, que tenían como objetivo reducir la deforestación y prevenir los conflictos.²⁶ Los comités comunitarios adoptaron estas leyes creando sus propias normas y reglamentos, incluido el modo en que el derecho consuetudinario pudiera apoyar estas cuestiones.

Las tecnologías digitales también se pueden emplear para fortalecer la aplicación de la ley en el ámbito del medio ambiente. En Botswana, el Sistema de Identificación de Conflictos por Uso de la Tierra proporciona datos sobre los tipos y usos de la tierra a fin de prevenir conflictos en la planificación del uso de la tierra.²⁷ En Indonesia se ha implementado el Sistema de Mapa Único, que ofrece información sobre el uso y la tenencia de la tierra, incluidas las concesiones forestales.²⁸ En Costa Rica, el Sistema de Monitoreo del Cambio en el Uso de la Tierra mejoró la capacidad del Estado para hacer cumplir las leyes forestales en casos de degradación forestal, a menudo causada por el sector privado.²⁹ En Myanmar se utilizaron tecnologías SMART de patrullaje³⁰ y la herramienta Forest Watch para identificar la tala ilegal, la caza y la minería en áreas protegidas.³¹ Del mismo modo, en Sudáfrica el PNUMA introdujo el Sistema de Índice de ADN de rinocerontes para almacenar y compartir datos de ADN y forenses con las agencias de aplicación de la ley y enjuiciar a los autores de crímenes de rinocerontes.³²

3

El PNUD ha enfrentado dificultades para lidiar con la dinámica del poder en las industrias extractivas y otros contextos con fuerte carga política. Por lo tanto, su principal contribución a la justicia y la salud ambientales consiste en abordar las externalidades ambientales, como la contaminación y los residuos.

En muchos países, la dinámica de poder que rodea a las industrias extractivas forma barreras formidables a la justicia ambiental. En Kirguistán, el Gobierno siguió permitiendo la explotación de minas de mercurio debido a la posible fuente de ingresos.³³ De manera similar, en Myanmar³⁴ y Guyana,³⁵ las concesiones madereras y mineras en áreas protegidas y territorios indígenas fueron fuentes importantes de ingresos para el Gobierno. En Sudán del Sur, un proyecto del PNUD pretendió abordar los conflictos en torno a las áreas protegidas debidos a las concesiones gubernamentales a las compañías petroleras y mineras, pero no quedó claro hasta qué punto se resolvió la situación.³⁶ Un proyecto sobre gobernanza ambiental en Mongolia alcanzó sus objetivos, pero no proporcionó las herramientas y los procesos necesarios para hacer frente a la minería en un contexto de desarrollo verde.³⁷ Tales desafíos serán aún más pertinentes con las astronómicas necesidades de minerales críticos necesarios para lograr una transición energética justa.

El PNUD es un socio clave en el Programa GOLD del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) sobre minería artesanal y del oro en pequeña escala.³⁸ Estos proyectos han enfocado temas sociales o de justicia desde una perspectiva de salvaguardias.³⁹ Esto significa que el programa asegura que no contribuirá a ninguno de los desafíos sociales o ambientales, no que esté tratando activamente de enfrentarlos. La evaluación de 2020 de la cooperación al desarrollo del PNUD en países de ingresos medios determinó que se había producido una reducción consciente y gradual de la participación del PNUD en países donde el sector minero domina por encima de todas las demás actividades económicas.⁴⁰

Si bien la minería proporcionó la mayor evidencia de la dinámica de poder de la justicia ambiental, el problema surge en otras esferas. Así, por ejemplo, la tasa de deforestación en Camboya sigue siendo una de las más altas del mundo, y los conflictos de tierras entre las comunidades locales y las industrias extractivas han sido generalizados y a veces violentos. A pesar de esto, algunos observadores consideraron que el PNUD se distanciaba de temas con fuerte carga política, como el conflicto de tierras y la corrupción.⁴¹

Por otro lado, el PNUD ha contribuido con éxito a la justicia ambiental y la salud (ODS 3), abordando las externalidades ambientales negativas, como los residuos. Apoyó la recuperación de residuos en Eswatini y el Líbano, la eliminación de sustancias químicas peligrosas en Montenegro, los desechos electrónicos y médicos en China y Egipto, los desechos electrónicos en Kazajstán y la gestión de bifenilos policlorados/contaminantes orgánicos persistentes en Argentina, China, Honduras, Kazajstán y Panamá.⁴² El PNUD se asoció con el sector privado para gestionar los residuos plásticos en 37 ciudades de la India, mientras trabajaba con miras a la inclusión, el reconocimiento y la mejora de los medios de vida de los recicladores.⁴³ En China, un proyecto sobre salud y gestión de residuos para la producción de cobre apoyó a los consumidores para que hicieran valer sus derechos, lo que incentivó a las empresas a mejorar la eliminación de residuos.⁴⁴

4

Los éxitos en el área de la gobernanza del agua y los océanos muestran que se puede lograr un impacto en materia de justicia ambiental cuando el papel integrador del PNUD se combina con esfuerzos coherentes a largo plazo.

El PNUD ha desempeñado un papel de convocatoria exitoso en el área de la gobernanza del agua y los océanos, a menudo a través de iniciativas transfronterizas a gran escala y a largo plazo.⁴⁵ Por ejemplo, en Ecuador y Perú, un proyecto apoyado por el PNUD contribuyó al fortalecimiento de la capacidad técnica de los actores institucionales, políticos, jurídicos y científicos para implementar un enfoque internacional de gestión de los recursos hídricos en cuencas hidrográficas y acuíferos transfronterizos, al tiempo que integró la variabilidad climática.⁴⁶ El proyecto se considera un ejemplo prometedor de esfuerzos binacionales de colaboración entre dos países que habían sufrido un conflicto de definición fronteriza. Una serie de proyectos del PNUD financiados por el FMAM en el Danubio y el Mar Negro durante 20 años condujo a la eliminación efectiva de una “zona muerta” en la plataforma noroeste del Mar Negro y a la recuperación asociada de los medios de vida locales.⁴⁷ El PNUD ha promovido la justicia ambiental en relación con la pesca del atún en el Océano Pacífico Occidental y Central. El apoyo del PNUD dio como resultado una mayor capacidad de los países para participar plenamente en los procesos de las convenciones pesqueras, para aplicar el monitoreo, control y vigilancia de las flotas y capturas, y enfoques basados en los ecosistemas para la ordenación pesquera. Esto les permitió comprometerse en igualdad de condiciones con países más grandes y políticamente influyentes que estaban interesados en explotar los recursos pesqueros del Pacífico.⁴⁸

5

La cantidad y distribución de la financiación climática tiene importantes implicaciones para la justicia ambiental. El PNUD está bien situado para apoyar una mayor consideración de los vínculos entre ambas.

El trabajo de mitigación del clima del PNUD no se enmarca en torno a la justicia climática, y esta revisión encontró una mención limitada del término anterior al Informe Técnico sobre Justicia Ambiental de 2022. El PNUD es un actor importante en los procesos de incorporación de políticas para la mitigación y adaptación al clima, con éxitos evidentes en una amplia gama de países y en todos los sectores.⁴⁹ El PNUD es el principal organismo de las Naciones Unidas que apoya a 70 países para desarrollar planes nacionales de adaptación, establecidos en 2010 en el marco del Marco de Adaptación de Cancún. También apoya a 41 países a través de su programa de apoyo global de Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC).⁵⁰ Este programa ha ayudado a 27 países a incorporar las cuestiones de género o a elaborar planes de acción.⁵¹ Si bien los Principios de Bali de justicia climática exigen la necesidad de soluciones que aborden los derechos de las mujeres,⁵² la evidencia disponible no mostró la manera en que el trabajo de género del PNUD condujo a resultados concretos.

La movilización de fondos para los países y comunidades más vulnerables es una fortaleza clave del PNUD. El PNUD estima que desde 2010 ha movilizado 1,4 mil millones en donaciones de fondos verticales y donantes bilaterales, y ha apalancado 3,2 mil millones en cofinanciación para proyectos de adaptación para 99 países.⁵³ La cantidad y distribución de la financiación climática tiene importantes implicaciones para la justicia ambiental. Como ejemplo, los grupos indígenas han hecho llamamientos a la financiación internacional directa del clima como un medio para perseguir la justicia procesal dentro de sus países, a fin de reforzar sus posiciones de negociación con los gobiernos nacionales.⁵⁴ Actualmente, el principal vehículo en este sentido es el Mecanismo de Donaciones Específico para Pueblos Indígenas y Comunidades Locales (MDE), establecido en 2010 en el marco del Fondo de Inversión Climática. El MDE proporciona 80 millones de dólares de financiamiento a comunidades en 12 países, además de la creación de capacidad para las organizaciones de las CLPI.⁵⁵

El Marco del PNUD para la Mejora de la Integración de Género y Pobreza en la Financiación del Clima (2021) reconoce los aspectos distributivos de la financiación del clima y la importancia para la justicia climática de llegar a varias partes interesadas para mejorar la coordinación y la participación.⁵⁶ Este marco podría proporcionar un buen punto de partida para la aplicación de una lente de justicia ambiental al financiamiento climático.

6

El PNUD contribuyó a la justicia procesal principalmente mediante el apoyo a la inclusión de las CLPI. Se han alcanzado logros en materia de justicia reconocida a partir de diversos enfoques, como el apoyo a los marcos jurídicos, la creación de la capacidad de promoción de las CLPI y la capitalización de la visibilidad mundial del PNUD.

El PNUD trabaja estrechamente con las CLPI en sus áreas protegidas y áreas temáticas relacionadas con los bosques. Ha promovido con éxito la justicia procesal a través de estrategias de inclusión altamente efectivas. Por ejemplo, el PNUD contribuyó a la consecución de resultados a través de una asociación multiinstitucional sobre territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales (TICCA), que capacitó a la población local en mapeo y demarcación territorial para ayudar a resolver los conflictos relacionados con el uso de la tierra.⁵⁷ La alta efectividad del Programa de Pequeños Subsidios (PPS) del FMAM se debe, al menos parcialmente, al nivel de participación e identificación por parte de los

pueblos indígenas, las mujeres y los jóvenes. Las poblaciones objetivo, a menudo las personas más remotas y marginadas, forman parte de la toma de decisiones a través de las estructuras de gobernanza del PPD.⁵⁸

Las CLPI son fundamentales para el marco de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD+), y los problemas surgen cuando las soluciones se centran en abordar la justicia en términos distributivos, en lugar de abordar objeciones más inherentemente políticas a REDD+, como las basadas en los derechos o la justicia social.⁵⁹ A pesar de esto, en una reciente evaluación del actual proyecto mundial sobre apoyo a la implementación de REDD+, los líderes de las CLPI indicaron que el apoyo brindado por el Programa de Clima y Bosques del PNUD había sido útil para integrar su visión y preocupaciones en los procesos nacionales de REDD+.⁶⁰

Ciertos elementos del trabajo del PNUD han alcanzado el éxito en la promoción de la justicia reconocible para los pueblos indígenas. A modo de ejemplo, el PNUD apoyó el desarrollo de marcos legales para el acceso y participación en los beneficios (ABS) de los recursos genéticos en varios países.⁶¹ En Vietnam,⁶² los nuevos reglamentos y modelos de ABS incorporaron el uso del conocimiento indígena. En Malasia se realizaron esfuerzos para ayudar a las comunidades indígenas a participar en el proceso de ABS a través de varias iniciativas, documentación de conocimientos tradicionales y empoderamiento de las comunidades, al capacitarlas en la preparación de protocolos comunitarios bioculturales.⁶³ Las CLPI recibieron apoyo para colaborar con el sector privado en Bután.⁶⁴

La “Iniciativa Ecuatorial”, apoyada por el PNUD, tiene como objetivo brindar una mayor visibilidad a las soluciones indígenas y locales basadas en la naturaleza como una trayectoria diferente para el planeta. Proporciona a los ganadores capacitación sobre cómo contar su historia y los posiciona frente a públicos mundiales. Hay ejemplos de esta visibilidad que conduce a resultados concretos para los derechos de los pueblos indígenas, como en el caso de los pigmeos en la República Democrática del Congo.⁶⁵ De esta manera, el PNUD responde a la petición de que se preste más atención a la creación de la capacidad de promoción y de las voces de los grupos vulnerables para que puedan promover y proteger sus derechos sin el apoyo de los donantes.⁶⁶

7

Es necesario reconocer las tensiones inherentes entre los ODS ambientales y el ODS 8 en relación con el trabajo decente y el crecimiento económico. Las intervenciones del PNUD deben considerar que las luchas por la autoridad y el reconocimiento configuran los procesos de gobernanza.

En sus esfuerzos por alcanzar los ODS, el PNUD promueve vías de crecimiento transformacional, como la Economía Azul y el desarrollo resiliente al clima. En la práctica, existen muchas opciones, que crean ganadores y perdedores.

Se puede encontrar un ejemplo de justicia ambiental y adaptación al clima en Nepal, donde un estudio llevó a cabo una profunda inmersión en el proceso del Plan de Acción Nacional de Adaptación (NAPA) y el Plan de Acción de Adaptación Local (LAPA), apoyado por el PNUD. Hubo poco que criticar al diseño institucional formal de las políticas y programas de adaptación en Nepal, y el marco de LAPA fue elogiado a nivel mundial debido a su énfasis en la recopilación de información consultiva y ascendente y la vinculación de distintas escalas de gobernanza en su diseño institucional. Sin embargo, no reconocer la manera en que las luchas por la autoridad y el reconocimiento configuran los procesos de gobernanza significó que las medidas propuestas fracasaron casi antes de que comenzaran. Las preguntas de justicia social aparecieron de manera superficial en NAPA y LAPA, con una breve mención de cuestiones de género y etnicidad, pero casi sin compromiso significativo con lo que podrían significar en la práctica.⁶⁷ Curiosamente, estas preocupaciones no se reflejaron en las evaluaciones del PNUD.⁶⁸

Un desafío para el PNUD es que muchos países perciben la minería en aguas profundas como un elemento viable de la Economía Azul. Esta percepción es controvertida, y este documento ya ha discutido los desafíos de la justicia ambiental y las industrias extractivas en el marco de la Lección extraída 2. Aunque el enfoque es relativamente nuevo en los pequeños Estados insulares en desarrollo, el potencial de conflicto entre diferentes intereses se ilustra en el caso de las Islas Feroe, donde las comunidades locales y grupos como los productores de langosta cuestionan la viabilidad y legitimidad del Crecimiento Azul que enmarca las estrategias de crecimiento convencionales en términos de desarrollo sostenible.⁶⁹

También hay una tensión no reconocida entre el ODS 14 y otros ODS que exigen que la humanidad logre la armonía con la naturaleza y proteja al planeta de la degradación, y el ODS 8, que exige un crecimiento económico global continuo. Los ODS asumen que las mejoras en la eficiencia serán suficientes para conciliar la tensión entre el crecimiento y la sostenibilidad ecológica.⁷⁰ Si bien hay pruebas de que los equipos del PNUD lidiaron conceptualmente con los límites planetarios y los paradigmas de crecimiento,⁷¹ no se encontró mucho en las evaluaciones o documentos estratégicos consultados para este documento sobre el consumo sostenible, las huellas, los límites del crecimiento y las implicaciones para la justicia ambiental de las narrativas de crecimiento.

REFERENCIAS

- ¹ El enfoque de este documento toma prestado de Menton, M. et al (2023) “Environmental justice and the SDGs: from synergies to gaps and contradictions”, en Sustainability Science 15 <https://link.springer.com/article/10.1007/s11625-020-00789-8>. Tenga en cuenta que aunque el ODS 16 se centra en la justicia, no aborda específicamente la justicia ambiental.
- ² Este documento se basa y amplía el tratamiento específico de la justicia ambiental en la Evaluación del PNUD sobre el apoyo al acceso a la justicia. Véase OEI del PNUD (2023) Evaluation of UNDP Support to Access to Justice <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/15585>.
- ³ Una evaluación rápida de pruebas es un proceso de acopio de información y conocimientos de una variedad de fuentes para sustentar los debates y las decisiones políticas urgentes sobre cuestiones específicas. Al igual que las revisiones sistemáticas más conocidas, sintetiza los hallazgos de estudios individuales siguiendo un protocolo estándar, pero no analiza toda la literatura sobre un tema: las revisiones rápidas de evidencia hacen concesiones en relación con la amplitud, profundidad y exhaustividad de la búsqueda para producir un resultado más rápido.
- ⁴ PNUD (2022) Environmental Justice: Securing our right to a clean, healthy and sustainable environment. <https://www.undp.org/publications/environmental-justice-securing-our-right-clean-healthy-and-sustainable-environment>
- ⁵ La OEI del PNUD (2023) determinó que se había producido una sólida contribución del PNUD a los componentes primero y segundo del marco anterior, con mucha menor evidencia de contribución en relación con el tercer componente.
- OEI del PNUD (2023) Evaluation of UNDP Support to Access to Justice <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/15585>.
- ⁷ PNUD Eritrea (2021) Eritrea Country Programme Document, 2017-2021. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9228>
- ⁸ PNUD Indonesia (2017) Terminal Evaluation, Support to the Establishment of Indonesia REDD+ Infrastructure and Capacity: Interim Phase Project. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/8686>
- ⁹ PNUD China (2017) Final Evaluation for Qinghai protected areas project. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/8196>
- PNUD China (2019) Final Evaluation for Wetlands Portfolio – Xinjiang. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9997>
- ¹⁰ Oficina de Evaluación del PNUMA (2016) Terminal Evaluation of the UNEP/GEF Project for Ecosystem Services (ProEcoServ). <https://www.unep.org/resources/terminal-project-evaluations/terminal-evaluation-unepegf-project-project-ecosystem>
- ¹¹ PNUD Papua Nueva Guinea (2019) Terminal Evaluation, Community-based Forest and Coastal Conservation and Resource Management. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9907>
- ¹² PNUD Myanmar (2020) Final Evaluation. Strengthening Sustainability of Protected Area Management in Myanmar. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9683>
- ¹³ PNUD Camboya (2016) Forest Carbon Partnership Facility midterm review. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/8145>
- ¹⁴ PNUD Pakistán (2022) Terminal Evaluation of Sustainable Forest Management to Secure Multiple Benefits in High Conservation Value Forests. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9557>
- ¹⁵ Oficina de Evaluación del PNUMA (2019) Terminal Evaluation of the UN Environment Project Promoting Peace over Natural Resources in Darfur and Kordofan <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/30728>
- ¹⁶ PNUD China (2019) Final Evaluation for Wetlands Portfolio – Xinjiang, PNUD, 2019, <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9997>
- ¹⁷ Oficina de Evaluación del PNUMA, ‘Terminal Evaluation of the UN Environment Project Promoting Peace over Natural Resources in Darfur and Kordofan,’ PNUMA, 2019, <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/30728>
- ¹⁸ PNUD Guyana (2016) Mid Term Evaluation Amerindian Land Titling. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/8286>

-
- ¹⁹ PNUD Yemen (2019) Enhanced Rural Resilience in Yemen Joint Programme. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9385>
- ²⁰ PNUD 2023 'Evaluation of UNDP Support to Access to Justice', PNUD, 2023, <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/15585>
- ²¹ PNUD Angola (2018) Terminal Evaluation, National Biodiversity Project: Conservation of Iona National Park. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9072>
- ²² PNUD Malasia (2020) Terminal Evaluation, Enhancing Management Effectiveness and Financial Sustainability of Protected Areas in Malaysia. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/12560>
- ²³ PNUD Tanzania (2017) Report for the Terminal Evaluation of the Project Strengthening Protected Areas Network in Southern Tanzania. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/8612>
- ²⁴ PNUD Angola (2018) Terminal Evaluation, National Biodiversity Project: Conservation of Iona National Park, PNUD, 2018, <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9072>
- ²⁵ PNUD Malí (2018) Evaluation, Expansion and Strengthening of Mali's protected area system. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9968>
- ²⁶ Oficina de Evaluación del PNUMA (2019) United Nations Environment Programme Evaluation Office, [Terminal Evaluation of the UN Environment Project Promoting Peace over Natural Resources in Darfur and Kordofan](https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/30728). <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/30728>
- ²⁷ PNUD Botswana (2018) Terminal Evaluation, Improved Management Effectiveness of the Chobe-Kwando-Linyanti Matrix of Protected Areas Project. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9388>
- ²⁸ PNUD Indonesia (2017) REDD+ Interim Phase Project Evaluation. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/8686>
- ²⁹ PNUD Costa Rica (2021) Mid-term Review, Conserving Biodiversity through Sustainable Management in Production Landscapes in Costa Rica. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/13303>
- ³⁰ Las tecnologías SMART tienen como objetivo mejorar la eficacia de las patrullas policiales a través de software innovador. Los datos de observaciones de los guardabosques se recopilan y comparten para la planificación, las decisiones de gestión y el seguimiento de los casos penales, incluida la recopilación de pruebas.
- ³¹ PNUD Myanmar (2020) Final Evaluation. Strengthening Sustainability of Protected Area Management in Myanmar (WCS-GEF). <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9683>
- ³² Oficina de Evaluación del PNUMA (2020) Terminal Evaluation, Strengthening Law Enforcement Capabilities to Combat Wildlife Crime for Conservation and Sustainable Use of Species in South Africa: (Target – Rhinoceros). <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/31797>
- ³³ Oficina de Evaluación del PNUMA (2018) Terminal Evaluation, Reducing Global and Local environmental risks from primary mercury mining in Khaidarkan, the Kyrgyz Republic. <https://wedocs.unep.org/xmlui/handle/20.500.11822/27327>
- ³⁴ PNUD Myanmar (2020) Final Evaluation. Strengthening Sustainability of Protected Area Management in Myanmar (WCS-GEF). <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9683>
- ³⁵ PNUD Guyana (2016) Mid Term Evaluation Amerindian Land Titling. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/8286>
- ³⁶ PNUD Myanmar (2018) Protected Area Network Management and Building Capacity in Post-Conflict South Sudan. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9944>
- ³⁷ PNUD Mongolia (2014) Final Evaluation of Strengthening Environmental Governance in Mongolia Phase II. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/7300>
- ³⁸ Centro de Noticias del PNUD (2019) "US\$180m programme launched on mining sector" <https://www.undp.org/press-releases/us180m-programme-launched-mining-sector>
- ³⁹ Oficina de Evaluación Independiente del FMAM (2022) GEF Interventions in the Artisanal and Small-Scale Gold Mining Sector. Evaluation Report No. 146. <https://www.gefio.org/evaluations/gold>
- ⁴⁰ Oficina de Evaluación Independiente del PNUD (2020) Evaluation of UNDP Development Cooperation in Middle-Income Countries. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9526>
- ⁴¹ Oficina de Evaluación Independiente del PNUD (de próxima publicación) Independent Country Programme Evaluation: Camboya. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/15148>

-
- ⁴² Oficina de Evaluación Independiente del PNUD (2020) Evaluation of UNDP Development Cooperation in Middle-Income Countries. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9526>
- ⁴³ Oficina de Evaluación Independiente del PNUD (2022) Formative Evaluation of the Integration by UNDP of the Principles of “Leaving no one Behind”. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/13687>
- ⁴⁴ PNUD China (2021) Terminal Evaluation, UPOPs Reduction through BAT/BEP and PPP-based Industry Chain Management in the Secondary Copper Production Sector in China. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/13279>
- ⁴⁵ PNUD (2018) What works in Water and Ocean Governance. Impact Stories from the UNDP Water and Ocean Governance Programme. <https://www.undp.org/publications/what-works-water-and-ocean-governance>
- ⁴⁶ Oficina de Evaluación Independiente del PNUD (2021) Independent Country Programme Evaluation: Perú. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/12800>
- ⁴⁷ PNUD (2018) What works in Water and Ocean Governance. Impact Stories from the UNDP Water and Ocean Governance Programme. <https://www.undp.org/publications/what-works-water-and-ocean-governance>
- ⁴⁸ PNUD (2018) What works in Water and Ocean Governance. Impact Stories from the UNDP Water and Ocean Governance Programme. <https://www.undp.org/publications/what-works-water-and-ocean-governance>
- ⁴⁹ Oficina de Evaluación Independiente del PNUD (2021) Evaluation of UNDP support for Climate Change Adaptation. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9525>
- ⁵⁰ PNUD (2023) NDC Support Programme: Our work. <https://www.ndcs.undp.org/content/ndc-support-programme/en/home/our-work.html>
- ⁵¹ PNUD (2021) Programme results 2017-2020 in UNDP: NDC Support Programme overview. https://climatepromise.undp.org/sites/default/files/research_report_document/undp-ndcsp-overview-may-2021_0.pdf
- ⁵² Bali Principles of Climate Justice <https://www.einet.org/ej/bali.pdf>
- ⁵³ Oficina de Evaluación Independiente del PNUD (2021) UNDP Independent Evaluation Office, ‘Evaluation of UNDP support for Climate Change Adaptation. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9525>
- ⁵⁴ Sauls, L. A. (2020) ‘Becoming fundable? Converting climate justice claims into climate finance in Mesoamerica’s forests,’ en Climatic Change, 161(2), 307-325. https://ideas.repec.org/a/spr/climat/v161y2020i2d10.1007_s10584-019-02624-1.html
- ⁵⁵ Mecanismo de Donaciones Específico para Pueblos Indígenas y Comunidades Locales <https://www.dgmglobal.org/background-es>
- ⁵⁶ PNUD (2021) A Framework for Enhancing Gender and Poverty Integration in Climate Finance. UNDP NDC Support Programme and Strengthening Governance of Climate Change Finance Programme. <https://www.undp.org/publications/framework-enhancing-gender-and-poverty-integration-climate-finance>, y PNUD Tailandia (2013) Climate Justice for a Changing Planet. <https://www.undp.org/thailand/publications/climate-justice-changing-planet>
- ⁵⁷ Consorcio TICCAs (2021) Territorios de Vida: Informe de 2021. <https://report.territoriesoflife.org/wp-content/uploads/2021/09/ICCA-Territories-of-Life-2021-Report-FULL-150dpi-ESP.pdf>
- ⁵⁸ Oficina de Evaluación Independiente del FMAM y Oficina de Evaluación Independiente del PNUD (2021) Third Joint GEF-UNDP Evaluation of the Small Grants Programme. <https://www.gefio.org/evaluations/sgp-2021>
- ⁵⁹ Ramcilovic-Suominen, S. et al. (2021) ‘Environmental justice and REDD+ safeguards in Laos: Lessons from an authoritarian political regime,’ Ambio, 50, 2256-2271. <https://link.springer.com/article/10.1007/s13280-021-01618-7>
- ⁶⁰ Dirección de Políticas y de Apoyo de Programas del PNUD (2022) Global project on support to REDD+ Implementation. Mid-term Evaluation Report. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/13656>
- ⁶¹ Dirección Regional del PNUD para Europa y la Comunidad de Estados Independientes (2021) Final Evaluation of Strengthening human resources, legal frameworks and institutional capacities to implement the Nagoya Protocol. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9734>
- ⁶² PNUD Viet Nam (2021) Terminal Evaluation of the project ‘Capacity Building for the Ratification and Implementation of the Nagoya Protocol on Access and Benefit Sharing in Viet Nam ABS. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9734>

-
- ⁶³ Oficina de Evaluación Independiente del PNUD (2020a) Independent Country Programme Evaluation, Malaysia. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/12280>
- ⁶⁴ PNUD Bután (2017) Midterm review, Implementation of the Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and Benefit Sharing in Bhutan. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/7315>
- ⁶⁵ Dirección de Políticas y de Apoyo de Programas del PNUD (2020) Equator Initiative <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9812>
- ⁶⁶ PNUD Viet Nam (2014) Equity-focused systematic review of Viet Nam's One Plan (2012-2016). <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/7888>
- ⁶⁷ Nightingale, A. J. (2017) Power and politics in climate change adaptation efforts: Struggles over authority and recognition in the context of political instability,' en *Geoforum*, 84, 11-20.
- ⁶⁸ PNUD Nepal (2020) Final Evaluation of the Nepal Climate Change Support Program. <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9743> (Tenga en cuenta que la Evaluación Independiente del Programa de País: Nepal de la Oficina de Evaluación Independiente del PNUD [2021b] cubrió un período posterior a partir de 2018-2021 y no mencionó esta historia institucional).
- ⁶⁹ Bogadóttir, R. (2020) 'Blue Growth and its discontents in the Faroe Islands: An island perspective on Blue (De) Growth, sustainability, and environmental justice,' en *Sustainability Science*, 15(1), 103-115.
- ⁷⁰ Hickel, J. (2019) 'The contradiction of the sustainable development goals: Growth versus ecology on a finite planet,' en *Sustainable Development*, 27(5), 873-884, 2019;
- Pham-Truffert, M. et al. (2020) 'Interactions among Sustainable Development Goals: Knowledge for identifying multipliers and virtuous cycles,' en *Sustainable Development*, 28(5), 1236-1250.
- ⁷¹ PNUD (2021) Blog de Informes de Desarrollo Humano, 'Reimagining Human Development and the Planet. <https://hdr.undp.org/content/reimagining-human-development-and-planet>