

Septiembre 2018

Evaluación Ambiental y Social¹

¹ Para informaciones adicionales sobre este documento, por favor contactar a Jennifer Laughlin <jennifer.laughlin@undp.org>

1 Introducción

1.1 Contexto y Propósito

El Fondo Verde para el Clima (GCF) ha emitido un llamado a propuestas para el Programa piloto de pagos basados en resultados de REDD+ (Decisión B.18 / 07). En este contexto, el Gobierno ecuatoriano y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP) como entidad acreditada por el GCF, presentan una propuesta de financiación (FP) relacionada a resultados REDD+ logrados con la implementación del Plan de Acción REDD+: Bosques para el Buen Vivir (en lo sucesivo Nacional REDD+ AP).

Un elemento requerido de la propuesta de financiamiento es un Informe de Evaluación Ambiental y Social (ESA) que revisa retroactivamente las acciones para las cuales se solicitan pagos por resultados, para poder confirmar que se llevaron a cabo de manera coherente con las normas del ESS aplicables del GCF. Para estar acreditadas ante el GCF, las entidades acreditadas deben demostrar que sus salvaguardas ambientales y sociales a nivel de entidad son consistentes con el marco de salvaguardas del GCF¹. Las entidades acreditadas aplican sus propias salvaguardas ambientales y sociales a las actividades respaldadas por el GCF. Por lo tanto, este ESA revisa el cumplimiento retroactivo, con un enfoque en la alineación de políticas, con el SES del PNUD². La metodología para la evaluación se analiza con más detalle a continuación.

2 Metodología y alcance de la evaluación

La revisión de la ESA de las acciones de REDD + se centra en analizar si la política aplicable contiene medidas adecuadas para identificar, evaluar y gestionar los riesgos e impactos ambientales y sociales. Estos riesgos ambientales y sociales son los que abarca el SES del PNUD, que es totalmente coherente con los Estándares Ambientales y Sociales del GCF. El análisis también destaca el alineamiento de políticas con las Salvaguardas de Cancún y la aplicación de las salvaguardas a través de políticas, leyes y regulaciones establecidas, que es la lente a través de la cual Ecuador definió su enfoque de salvaguardas REDD + y su primer Resumen de Información (SOI) y es fortalecer gradualmente su Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) para rastrear y reportar los requisitos de salvaguardas.

La evaluación incluye una identificación y evaluación de los procesos para la identificación de los interesados, la consulta y la participación en las acciones de REDD-plus, y verifica la existencia y el uso de mecanismo de quejas (GRMS) o sistemas análogos, así como las acciones diseñados e implementados de una manera sensible e inclusivo de género.

En más detalle, la decisión del GCF con respecto a la finalización de la ESA cubre lo siguiente:

- i. debida diligencia: la AE, en colaboración con el País, preparará un informe de evaluación ambiental y social (ESA) que describe el grado en que las medidas emprendidas para identificar, evaluar y gestionar los riesgos e impactos ambientales y sociales, en el contexto de la propuesta de REDD-plus era coherente con los requisitos de las normas aplicables del GCF ESS. La Secretaría, en su diligencia debida de segundo nivel, tendrá en cuenta dicha evaluación como parte de su consideración general de la propuesta de financiación en relación con el cuadro de mando. Esto, junto con la evaluación del país de cómo se abordaron y respetaron las salvaguardas de Cancún durante las actividades de REDD-plus, proporcionará la base para recomendar la propuesta a la Junta para su aprobación.*

- ii. *Compromiso de las partes interesadas: la descripción de la participación de las partes interesadas formará parte de la información proporcionada por los países a través del resumen de información de la CMNUCC, así como de la ESA preparada por los EA. La evaluación por parte de la AE descrita en la sección (i) incluirá una descripción de cómo se identificó, informó y consultó a las partes interesadas y cómo han participado en las actividades. La descripción del AE también incluirá resúmenes de consultas que resalten las preocupaciones y problemas planteados por las partes interesadas y cómo fueron respondidas.*
- iii. *Manejo de quejas: La ESA incluirá una descripción de los mecanismos de reparación de agravios, o un sistema análogo ya sea establecido como parte de las actividades de REDD-plus o como parte integral del sistema del país. La ESA también especificará cómo se accedió a los mecanismos, las quejas que se recibieron y cómo se resolvieron.*

La evaluación se centra en el Programa de Conservación “Socio Bosque”³ (en adelante, el Programa Socio Bosque , PSB o Socio Bosque)⁴ que fue un programa esencial para producir los resultados logrados en 2014 por los cuales Ecuador busca pagos. La evaluación abarca las políticas, leyes y reglamentaciones (PLRs) aplicables al PSB, el cual fue implementado a partir de 2008 y sigue funcionando como un esfuerzo importante y reconocida para la conservación de los ecosistemas priorizados. El programa se ha aplicado en el contexto de una política nacional más amplia aplicable en la gobernabilidad, basado en los derechos de desarrollo sostenible, la conservación y la restauración de los bosques y otros ecosistemas, las estrategias nacionales sobre biodiversidad, cambio climático, género, pueblos indígenas, y más. Este análisis se ha llevado a cabo utilizando una matriz de análisis legal, que examina la alineación de políticas, a través del lente de las Salvaguardas de Cancún, al mismo tiempo que garantiza los principios y estándares del SES del PNUD. Las políticas de salvaguardas aplicables, así como la forma en que la matriz legal incluye las políticas aplicables del SES del PNUD, se proporcionan a continuación.

Además de la alineación de políticas, la ESA se esfuerza por dar una instantánea de cómo estas políticas se aplican a nivel de proyecto. Para esta evaluación a nivel de proyecto, el proyecto representativo PSB ha sido elegido para evaluar la alineación en la aplicación de la PLR evaluadas.

3 conclusiones y recomendaciones

El informe de la Evaluación Ambiental y Social (ESA) describe, a través del examen del PSB como una iniciativa central para preservar los bosques y reducir las emisiones de la deforestación, el grado en que las acciones de REDD-plus para los que se solicitan pagos por resultados, se llevaron a cabo de manera consistente con los objetivos fundamentales de los SES del PNUD, y por lo tanto las salvaguardias de Cancún. Este informe incluye una revisión del marco de PLR que rige la implementación del PSB y que seguirá en gran medida informando las futuras inversiones y actividades de REDD + financiadas por el GCF. Incluye también un análisis de si las actividades del PSB se llevaron a cabo de una manera consistente con los estándares sociales y ambientales del PNUD.

La ESA demostró que, en general, el Programa Socio Bosque se implementó dentro del marco legal y de políticas que proporcionó un entorno propicio para lograr la coherencia con el SES del PNUD. Se implementó de manera alineada con los objetivos del SES PNUD. Cuando se reconocieron oportunidades de mejora, se proporcionaron recomendaciones (*ver a continuación*) y, si correspondía, se identificó otra programación de REDD+ si ya se estaban tomando medidas para abordar esas oportunidades de fortalecimiento.

PSB logró sus objetivos de conservación y reducción de la pobreza y lo hizo de una manera que reconocía la importancia de los derechos humanos para el desarrollo sostenible, la mitigación de la pobreza, la

mejora de los servicios ambientales y los beneficios colaterales y la distribución justa de oportunidades y beneficios de desarrollo. PSB fortaleció los principios de rendición de cuentas y el estado de derecho, la participación y la inclusión, y la igualdad y la no discriminación, en particular ofreciendo todas las oportunidades para hombres y mujeres y tratando de concentrarse en las poblaciones marginadas, como los pueblos indígenas y otros colectivos. El Acuerdo Ministerial inicial relacionado a Socio Bosque no surgió de un conjunto específico de participación previa de los interesados. Sin embargo, los mecanismos para su implementación se desarrollaron sobre la base de las contribuciones de las partes interesadas. El Manual de Operaciones (esencialmente, los términos claves y las pautas de implementación para el programa) se actualizó varias veces sobre la base de compromisos significativos de las partes interesadas para garantizar su coherencia con la realidad local y las necesidades de conservación y mejora de medios de vida sostenibles. De hecho, debido a la participación de las partes interesadas en la implementación y en su monitoreo y evaluación, cinco (5) iteraciones del manual surgieron a lo largo del tiempo, cada una para abordar mejor las lecciones aprendidas y responder a comentarios y sugerencias de los beneficiarios.

El compromiso de los tomadores de decisiones continuó en todo momento, ya que la cooperación entre las partes interesadas era un requisito esencial para el éxito del programa. Las partes interesadas participaron en el diseño del proyecto (como se señaló anteriormente) y muchas -como partes en los acuerdos junto con el gobierno- tenían responsabilidades de monitoreo y rendición de cuentas. Socio Bosque además respetó y promovió, entre otros, los derechos de los pueblos indígenas y otros colectivos al autogobierno ; toma de decisiones según sus propios valores, normas y costumbres; conocimiento tradicional; distribución equitativa de beneficios; la identificación de sus propias prioridades de desarrollo; el derecho a participar en la conservación de los recursos naturales en sus tierras ya ser consultados y dar su consentimiento sobre los proyectos planeados en sus territorios. Además del mecanismo de resolución de controversia incluido en los convenios, un mecanismo de reclamo adicional supervisado por el MAE recibió, rastreó y resolvió satisfactoriamente aproximadamente 1800 reclamos, abordando diferentes temas, desde interferencias de terceros en áreas bajo conservación, asuntos de cumplimiento *convencional* y registros de título.

Mientras que los objetivos declarados de PSB no incluyeron expresamente la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, 19.8 % del dinero de los incentivos se destinó a beneficiar a las mujeres y benefició a más de 50,776 familias, incluidas las mujeres, que son fundamentales para los hogares. Los convenios y los incentivos para actividades de conservación no permitieron que el PSB cuestione directamente las normas culturales que tienden a favorecer la propiedad de la tierra (y, en ocasiones, la toma de decisiones) por parte de los hombres. También, en varias ocasiones, los convenios fueron firmados con entidades colectivas, sean de pueblos indígenas o comunidades locales. En tales contextos, el género del poseedor del título fue menos relevante o dispositiva de la igualdad o neutralidad de género, por ser bajo el enfoque de un acuerdo con un colectivo. Se reconoce que PSB tuvo que navegar un camino delicado para equilibrar la necesidad de garantizar el reparto equitativo de beneficios entre hombres y mujeres, respetando al mismo tiempo las normas, valores y prácticas consuetudinarios y los derechos de los pueblos indígenas y otros colectivos al desarrollo autodeterminado como llegado a través de sus propias instituciones y procesos de toma de decisiones. El resultado, en ocasiones, significó una mayor participación de los hombres en la propiedad de la tierra, la toma de decisiones y la recepción de beneficios y la creación de capacidades. Sin embargo, de una manera culturalmente apropiada, PSB se involucró en esfuerzos para incluir activamente y llegar a las mujeres, y planea continuar estos esfuerzos en el futuro.

De hecho, Socio Bosque no discrimina por género, y fomenta la participación e inclusión a todos los niveles de participación, de toma de decisión, de desarrollo de capacidades y formación, etc. Tanto las mujeres como los hombres con títulos de tierras pueden participar en el programa, y todos los miembros de la

comunidad fueron invitados a participar en las reuniones y sesiones de capacitación. A pesar de estos esfuerzos, un informe independiente basado en encuestas con beneficiarios indicó que con el tiempo (es decir, en los años siguiente la conclusión de los convenios), el nivel de conocimiento de las mujeres y los miembros de la comunidad en general sobre las actividades y beneficios PSB pueden haber disminuido. Parte de esto resulta de problemas de comunicación interna a la comunidad. Pero se reconoce que PSB puede ayudar a mejorar esta situación a largo plazo, programando compromisos y capacitaciones adicionales, sin dejar de respetar plenamente las leyes y prácticas consuetudinarias de las comunidades en cuestión.

En cuanto a la sostenibilidad del medio ambiente, Las PLRs relacionadas y los manuales de aplicación, las plantillas y las directrices están dirigidas hacia la conservación de la biodiversidad, evitar la deforestación, y la reducción de la pobreza y la desigualdad a través de un enfoque con los pueblos indígenas y otros colectivos, todo ello manteniendo y mejorando el capital natural. Los convenios, que tienen una vigencia de veinte años, el monitoreo regular, los informes periódicos requeridos están vinculados al desembolso de incentivos económicos, la restricción de ciertos usos de recursos - todo esto para asegurar que la sostenibilidad ambiental se integre sistemáticamente en el PSB y más aún, para continuar fomentando la buena gobernanza a nivel nacional y local (incluidas las estructuras de gobernanza tradicionales de los pueblos indígenas y otros colectivos). De acuerdo con el SES del PNUD, PSB fortalece la gestión y la protección ambiental al trabajar con actores que no solo solamente beneficiarios, sino socios en el modelo de PSB, su monitoreo y la implementación de sus actividades.

Vale la pena mencionar que si bien el enfoque principal del Programa Socio Bosque es la reducción de la deforestación, la conservación de los bosques y la reducción de la pobreza, el monitoreo inicial estaba muy orientado hacia verificar que no hubo cambios de uso del suelo en áreas de conservación, y que los incentivos fueron invertidos de acuerdo con el plan de inversión definido por el propio socio (generalmente el pueblo o la comunidad). Esto permitió generar informaciones valiosas sobre la reducción de la pobreza y en diferentes grados los impactos sociales de PSB. Esto se debe a que los informes de rendición de cuentas demostraron en los que se distribuyen los fondos y cómo se utilizan efectivamente para tratar asuntos de consolidación territorial, temas culturales y asuntos sociales como educación, salud, transporte, creación de capacidad y problemas de las mujeres (tal como designado en los planes de inversión).

El monitoreo fue mejorando con el tiempo, al prestar mayor atención a asuntos socioculturales y socioeconómicos. En 2016, con un financiación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un análisis de los impactos socio-culturales del Socio Bosque se llevó a cabo, cubriendo el periodo desde diciembre de 2016 hasta marzo de 2017. El estudio encontró que a excepción de dos de catorce (14) impactos monitoreados (capitalización y manejo de conflictos), el PSB demostró "*Resultados ampliamente positivos en sus impactos socioculturales*"¹⁰ En los pocos casos en que ocurrieron impactos adversos no deseados (es decir, un conflicto interno de la comunidad en torno a la gobernanza), los impactos positivos aún predominaron.

Al respetar y promover los derechos humanos, al exigir a los pueblos indígenas y comunidades que tomen sus propias decisiones via sus instituciones representativas y de acuerdo con sus propias toma de decisiones normas y valores (tanto la decisión de unirse PSB y las decisiones en torno a cómo para usar los pagos de incentivo), se considera que PSB fortaleció las instituciones representativas de los pueblos indígenas y otros colectivos en su capacidad para gobernar, educar a sus miembros, ejercer la autodeterminación y administrar sus recursos. En unos pocos casos, las divisiones internas de la comunidad surgieron en torno a diferentes opiniones sobre qué entidades eran los cuerpos representativos apropiados de la comunidad.

La lista de recomendaciones a continuación están planteadas con el entendimiento que PSB cumplió sus objetivos de conservación y proporcionó beneficios sociales positivos, tanto a través de la provisión de incentivos económicos, como de su respeto y promoción de los derechos humanos del pueblos indígenas y colectivos que participaron. En este contexto, la ESA sugiere que la agencia implementadora de PSB (MAE) y sus socios:

- Continuar y fortalecer las ya exitosas sesiones de capacidad e iniciativas de soporte técnico a las comunidades para asegurar que puedan cumplir con sus respectivas responsabilidades y ver el valor y los beneficios de mantener el acuerdo de 20 años.
- Continuar y fortalecer, donde sea necesario, la naturaleza voluntaria del mecanismo que proporciona una protección sólida contra los impactos adversos.
- A medida que finaliza un mecanismo de reclamo adicional, continúe las prácticas de seguimiento y resolución iniciadas con éxito en el Programa Socio Bosque y proporcione informes al público sobre el mismo.
- El aumento de los esfuerzos para aclarar con los pueblos indígenas y otros colectivos antes de la firma de los convenios (a través de sesiones informativas y de capacidad), que las actividades (no comerciales) tradicionales todavía pueden realizarse utilizando los recursos naturales dentro de las áreas de conservación.
- Incrementar el presupuesto para el desarrollo de capacidades y técnicas de asistencia recursos para apoyar a los colectivos beneficiarios en asegurar que la participación y sensibilización de los miembros de la población (especialmente las mujeres y los grupos vulnerables dentro) continuará después de las decisiones iniciales para incluir tierras dentro de las áreas PSB de conservación e fomentar reuniones para definir el plan de inversión, hablar sobre los resultados de la conservación del monitor y el uso de la tierra , e reportar sobre cumplimiento del acuerdo.
- Revisar las PLR pertinentes de Ecuador para asegurar modificaciones cuando sea necesario o interpretaciones adicionales para aclarar el requisito de evaluaciones de impacto ambiental y social consistentes con el SES del PNUD, las Salvaguardas de Cancún y el derecho internacional: particularmente las partes responsables, los niveles y actividades que desencadenan evaluaciones (más allá de donde se asocian altos riesgos), los mecanismos para la participación de los interesados, los requisitos para compartir tales evaluaciones con el público, así como los mecanismos para determinar medidas de mitigación y garantizar un monitoreo regular y significativo y transparente de las medidas y los impactos.
- Revisar, modificar y conciliar la propuesta de GRM para REDD +, para su futura aplicación y para el PSB, asegurando que sus términos sean consistentes con las deliberaciones previas de los interesados sobre el asunto, la guía del PNUD sobre GRM, así como la ley aplicable, y el criterios de efectividad delineados por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos. Además, el programa puede continuar beneficiándose del apoyo a los mecanismos tradicionales de resolución de disputas para resolver los conflictos locales que surgen del PSB.
- Donde sea posible, incorporar criterios y actividades, según el Manual de Operaciones de PSB, para aumentar la dedicación de los pagos de incentivos (según el Plan de Inversión) a los problemas de las mujeres y la promoción de la igualdad de género.
- Realizar capacitación y desarrollo de capacidades entre MAE, REDD + y PSB, partes interesadas y socios en temas de igualdad de género, las contribuciones de las mujeres a la resiliencia al cambio climático y los daños específicos que enfrentan las mujeres en el contexto de la

destrucción y conversión de ecosistemas; tomar medidas afirmativas para asegurar la participación efectiva, significativa y consistente de las mujeres en todas las reuniones de PSB.

- Exigir y desarrollar capacidades para recopilar e informar datos desglosados precisos con respecto a la participación masculina y femenina en todas las actividades de PSB, distribución de beneficios y análisis de impacto sociocultural (incluidos los indicadores clave de desempeño relacionados con el género para el monitoreo); compartir dichos datos entre las instituciones gubernamentales y hacer que dichos datos sean de acceso público.

[1] La Política ambiental y social del GCF está *disponible en*

<https://www.greenclimate.fund/safeguards/environment-social> y las salvaguardas medioambientales y sociales provisionales del GCF están disponibles en https://www.greenclimate.fund/documents/20182/818273/1.7_-_Environmental_and_Social_Safeguards.pdf/e4419923-4c2d-450c-a714-0d4ad3cc77e6 .

La Política de Pueblos Indígenas del GCF está *disponible en*

<https://www.greenclimate.fund/safeguards/indigenous-peoples> .

[2] El SES del PNUD está *disponible en* :

<http://www.undp.org/content/undp/en/home/accountability/social-and-environmental-responsibility/social-and-environmental-standards.html>

[3] Por el Decreto Ministerial Nº 169 del 14 de noviembre de 2008, el "Socio Bosque" Pro gramo del Gobierno de la República del Ecuador se estableció, cuyo objetivos son los siguientes: Para lograr la conservación de las áreas de bosques nativos, páramos y otros tipos de vegetación nativa de Ecuador; reducir las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por el efecto de la deforestación; y, contribuir a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de las poblaciones rurales asentadas en estas áreas.

[4] Durante la última priorización de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENAPLADES) el Programa Socio Bosque fue cambiado a "proyecto". En consecuencia, en varios documentos se podría ver a Socio Bosque como un "Programa" y un "Proyecto".

[5] Según la sección 3.1 del Manual de Operaciones, las áreas se priorizaron para la atención de Socio Bosque con base en tres criterios: (i) el nivel de amenaza al bosque (es decir, por análisis de cambios en la cubierta vegetal y usos del suelo) ; (ii) servicios ecosistémicos (como refugios de biodiversidad, secuestro de carbono y regulación hidrológica); y (iii) nivel de pobreza del área.

[6] Los Estándares Sociales y Ambientales del PNUD están *disponibles en*

<http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/social-and-environmental-sustainability-in-undp/SES.html> .

[7] El SESP está *disponible en*

<http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/operations1/undp-social-and-environmental-screening-procedure.html> .

[8] La legislación aplicable significa la legislación nacional y las obligaciones de conformidad con el derecho internacional, cualquiera que sea el estándar más elevado (véase la página 6 del SES).

[9] La Constitución de 2008 es el paraguas institucional bajo el cual se abordan y respetan las salvaguardas. Proporciona el contexto para implementar el enfoque basado en derechos asociado con las salvaguardas REDD + de CMNUCC e incorpora variables ambientales en actividades de producción, manejo de ecosistemas, los principios fundamentales para el desarrollo sostenible y acceso equitativo a los beneficios de recursos, conservación descentralizada, participación ciudadana en discusiones ambientales y respeto por los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales.

[\[10\]](#) *Evaluación Socio Cultural del Programa Socio Bosque (PSB)*, 2017 (República de Ecuador y BID).

[\[11\]](#) En la mayoría de los casos, las restricciones sobre los usos de los recursos naturales permitieron a las comunidades trabajar con el gobierno para abordar intrusos terceros y usuarios ilegales de sus recursos; en otros casos, las comunidades percibieron que sus prácticas tradicionales eran limitadas (como colecciones para medicinas) y algunos pueblos indígenas tenían una necesidad de dinero que no tenían antes (es decir, para comprar material para un techo) o los jóvenes expresaron su preocupación de que nunca aprenderían cómo recolectar y utilizar la flora y la fauna para las medicinas tradicionales.