



Serie de informes sobre Derechos, bosques y clima – octubre de 2009

El Programa de Inversión Forestal del Banco Mundial (FIP): elementos centrales y cuestiones críticas

¿Qué es el Programa de Inversión Forestal y para qué sirve?

El Programa de Inversión Forestal (FIP por sus siglas en inglés) es parte de un nuevo paquete de iniciativas de financiamiento relacionadas con el clima, que fueron anunciadas por el Banco Mundial bajo la cartera de “Fondos de Inversión en el Clima (FIC)”. Es uno de tres programas y “fondos fiduciarios de múltiples donantes”* que dan prioridad al clima dentro del Fondo Estratégico sobre el Clima (FEC), aprobado por el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial en septiembre de 2007.¹ Los objetivos y la estructura de gobernanza de este fondo forestal mundial están fijados en un “Documento de diseño” del FIP adoptado en julio de 2009.² Según el Documento de diseño, el principal propósito del FIP es financiar la aplicación de estrategias nacionales para la “Reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en países en desarrollo (REDD)”, que están siendo llevadas a cabo por gobiernos en el marco del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques,³ del Banco Mundial (FCPF), y programas relacionados tales como el Programa de colaboración de las Naciones Unidas para reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo (ONU-REDD). Los objetivos específicos del FIP están resumidos en el Cuadro 1.

¿Cómo funcionará el Programa de Inversión Forestal?

Un Subcomité del FIP (FIP S-C por sus siglas en inglés) dirigirá el fondo y será el responsable de acordar y nombrar un “grupo de expertos”; perfeccionar los criterios de selección y funcionamiento para los programas piloto; seleccionar países piloto a partir de las recomendaciones del grupo de expertos y aprobar el financiamiento del FIP para programas y proyectos. Este Subcomité se compondrá de seis representantes de los gobiernos donantes y un número igual (hasta seis) de representantes de los gobiernos beneficiarios/prestarios.

El FIP S-C podría incluir “observadores activos” del Programa ONU-REDD, del FCPF, del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), así como cuatro representantes (dos representantes más dos alternos) de pueblos indígenas, cuatro de la sociedad civil y cuatro del sector privado. Se exige que el Subcomité llegue a decisiones de consenso entre los miembros gubernamentales, pero tan solo se lo alienta a que “tome en cuenta”

las opiniones de los observadores [Párrafo 22 del Documento de diseño del FIP].

Cronograma y proceso de las actividades del FIP

Los miembros de los gobiernos donantes del FIP S-C fueron elegidos en julio de 2009 (Australia, Dinamarca, Noruega, Reino Unido y Estados Unidos), mientras que el proceso para la selección final de los países receptores y los miembros observadores no está claro. Parecería que un grupo provisorio de observadores (ya seleccionados por el Fondo Estratégico sobre Clima) participará en la primera reunión del Subcomité – cuya realización está proyectada para fines de octubre de 2009.⁶

Después que se establezca el Subcomité en pleno, los países que reúnen las condiciones para acceder a los Fondos de Inversión en el Clima podrían presentar “propuestas de estrategias de inversión” nacionales o regionales, en búsqueda de apoyo del FIP. El grupo de expertos del FIP evaluará las propuestas de inversión en REDD y otros planes relacionadas con los bosques.

Una vez que se haya identificado a los posibles países piloto, una “misión conjunta de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD)” visitará los países para “crear un plan de inversión”. Este plan será aprobado por el FIP S-C y luego, en otras reuniones del Subcomité se elaborarán proyectos y programas específicos, además de decidir la financiación conjunta para esas actividades.⁷ No se ha establecido una fecha para la aprobación de los primeros planes o proyectos.

Escasa atención a las cuestiones referidas a los derechos

Aparte del compromiso de realizar evaluaciones previas del impacto⁸ y del principio de que el FIP “...debería contribuir a los medios de vida y el desarrollo humano de las comunidades que dependen del bosque, incluidos los pueblos indígenas...”, los principios del FIP generalmente prestan escasa atención a las cuestiones sociales y de derechos. Los criterios para la evaluación de las estrategias de inversión sólo reconocen la necesidad de garantizar que su desarrollo ha implicado la realización de consultas públicas en el país o a escala regional, “compatibles con los instrumentos internacionales pertinentes, obligaciones y leyes nacionales” [Documento de diseño, párrafo 16(d)]. Sin embargo, lo más frecuente es que el FIP no reconoce la necesidad de que sus

Cuadro 1: Objetivos del Programa de Inversión Forestal

El FIP ofrecerá “financiamiento puente anticipado” para las reformas preparativas para REDD y para otras actividades que apunten a influir las políticas forestales de los países en desarrollo de una manera “transformacional”, apoyando programas y proyectos para:

- ampliar y aplicar estrategias nacionales y locales para la “Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y Degradación de los bosques en los países en desarrollo (REDD)”
- apoyar mejoras en la aplicación y gobernanza de la legislación forestal
- enfrentar a los “agentes directos y subyacentes centrales de la deforestación”
- apoyar actividades que incluyan la conservación de los bosques, el “aumento de las existencias de carbono” y la “ampliación de la inversión privada en medias de vida alternativas para comunidades que dependen del bosque”
- promover el pago de sistemas de servicios ambientales, asociaciones entre comunidades y empresas, certificación de bosques, aforestación y reforestación de tierras boscosas “degradadas” y restauración de paisajes boscosos⁴
- habilitar inversiones fuera del sector forestal para reducir la “presión” sobre los bosques, incluidas las “inversiones agrícolas” y la “intensificación agrícola, en especial el sistema agroforestal”⁵
- financiar proyectos y programas piloto para “generar la comprensión” de los vínculos existentes entre las “inversiones”, políticas y medidas “forestales” y la “conservación, ampliación y retención de la cubierta forestal y las existencias de carbono en países en desarrollo”
- hacer palanca con fondos adicionales para REDD, incluso a través de un posible mecanismo forestal de la CMNUCC
- generar lecciones y experiencia para aportar a las “deliberaciones de la CMNUCC sobre REDD”

proyectos respeten las normas y obligaciones en materia de derechos humanos. El tratamiento de las cuestiones indígenas se confía en gran medida a un plan del Banco Mundial para establecer un fondo para los pueblos indígenas (Cuadro 2).

El FIP se comprometió a diseñar esta iniciativa dedicada a los pueblos indígenas, como lo expresa en su documento de diseño, “...a través de consultas amplias y transparentes con pueblos indígenas y comunidades locales ... en todas las regiones de bosques, y debería apoyarse en las lecciones aprendidas de mecanismos ya existentes” [Documento de diseño, párrafo 39]. Los Términos de Referencia para el proceso de diseño deben estar finalizados para fines de octubre de 2009. Se realizarán consultas dirigidas a las comunidades indígenas y locales como ayuda para elaborar una propuesta completa. Se espera que el diseño final de la iniciativa dedicada sea adoptada en la segunda mitad de 2010.

Omisión en la confirmación del derecho al consentimiento libre, previo e informado (CLPI)

A pesar de la enérgica defensa de los representantes de los pueblos indígenas durante la etapa de diseño del FIP, ciertos gobiernos donantes insistieron en eliminar cualquier referencia al consentimiento libre, previo e informado en el documento de diseño final. En cambio, el FIP ha ofrecido directrices de “consulta” no vinculantes acerca de cómo las acciones o los programas o apoyados por el FIP deberían abordar la necesidad de dar participación a pueblos indígenas y comunidades locales (Cuadro 3). Como directriz no vinculante, el FIP considera que las directrices sobre la consulta están muy por debajo de las normas internacionales relativas al requerimiento del consentimiento de los pueblos indígenas para actividades que tienen impactos en sus tierras y en sus derechos.

Además, la utilización de disposiciones no vinculantes sobre la consulta previa en las operaciones asistidas por el FIP parece contradecir las normas de salvaguardia vinculantes, establecidas en el marco de la Política Operacional del Banco Mundial sobre los Pueblos Indígenas (PO4.10).

El documento de diseño del FIP afirma que “los procesos de programación, aprobación y supervisión seguirán las políticas y los procedimientos de las BMD, incluida la política sobre el acceso a la información”, que presumiblemente incluye las políticas de salvaguardia del Banco, *si bien esto no está explícito*.¹⁰ Existe por lo tanto cierta confusión sobre la relación precisa entre las directrices opcionales del FIP y las políticas vinculantes del Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo.

Riesgos y posibles impactos sociales

El FIP se enfoca en el apoyo a las estrategias nacionales de REDD y reformas en las leyes y políticas forestales de los países beneficiarios/prestatarios. Eso significa que este programa forestal podría tener una repercusión directa e inmediata en las vidas y formas de vida de pueblos indígenas y habitantes tradicionales de los bosques.

Si bien el documento de diseño afirma que el Programa de Inversión Forestal “...no debería apoyar la conversión, deforestación o degradación de los bosques, entre otros, por la tala industrial, la conversión de los bosques naturales a plantaciones de árboles u otra conversión agrícola a gran escala”,¹¹ los críticos ponen énfasis en que los criterios para el financiamiento del FIP continúan siendo poco claros y sigue habiendo vacíos. Aún les preocupa que el FIP pueda ser utilizado para expandir el financiamiento del Banco para proyectos de silvicultura convencional.

Señalan, por ejemplo, que los planes del FIP en apoyo del “aumento de las existencias de carbono” y la “reforestación” podrían querer decir que el fondo financiará plantaciones de árboles, mientras que el apoyo del FIP a “empresas y asociados de la comunidad” y la certificación de bosques también podría implicar el financiamiento de empresas madereras.

Los objetivos del FIP de “reforzar” los actuales esfuerzos de conservación de los bosques podrían incluir además el financiamiento de los sistemas de áreas protegidas, que también han tendido a generar impactos adversos en pueblos indígenas y comunidades que dependen de los bosques. A la vez, no resulta del todo claro qué intenta el FIP con sus planes de respaldar el “creciente apoyo del sector privado a medios de vida alternativos” ni cómo esto podría impactar en los pueblos indígenas. Los pasados esfuerzos de “medios de vida alternativos” en los bosques, apoyados



JOHN NELSON

1. Los objetivos actuales del FIP incluyen propuestas de apoyar la “agricultura intensiva”.
 2. Brechas en el diseño del Fondo forestal del Banco Mundial dejan abierto la posibilidad de financiar las plantaciones o la extracción de madera.

3. Muchas veces la comunidades dependientes de los bosques se encuentran lejos de las oficinas del Banco Mundial y los centros para la toma de decisiones. Casa bagyeli forestal, Camerún.

Cuadro 2: La iniciativa dedicada a los pueblos indígenas y las comunidades locales⁹

Este fondo dedicado “*debería*” incluir apoyo para:

- asegurar y fortalecer la tenencia consuetudinaria de la tierra y los derechos a los recursos y los sistemas tradicionales de manejo del bosque de los pueblos indígenas y las comunidades locales
- la capacitación de los PPII y comunidades locales en la formulación de propuestas de proyectos piloto
- respaldar la participación de pueblos indígenas y comunidades locales en la supervisión y evaluación de las actividades forestales, de conformidad con las leyes y reglamentaciones *nacionales* pertinentes.

Design Document for the Forest Investment Program, párrafo 39 (traducción no oficial, itálicas añadidas)

Cuadro 3: Directrices para la consulta del Programa de Inversión Forestal

Las directrices centrales incluyen, entre otras cosas:

- “(1) La consulta a pueblos indígenas y comunidades locales que podrían ser afectados verán afectadas por las estrategias, los programas y los proyectos de inversión propuestos, debería darse de manera libre y voluntaria, sin manipulación externa, interferencia o coerción...”
- “(6) De las consultas *debería* surgir un consenso que refleje el *amplio apoyo de la comunidad* a la estrategia, el programa o el proyecto de inversión, antes de seguir avanzando en la estrategia, el programa o el proyecto
- (7) en el caso de los pueblos indígenas, ese consenso *debería* incluir el apoyo de la comunidad, tal como lo exprese(n) su(s) dirigente(s). Además, para los pueblos indígenas así como para las comunidades locales, la estrategia, el programa o el proyecto *no debería* tener lugar sin contar con un amplio apoyo de la comunidad, como lo establecen estas directrices del Programa de Inversión Forestal”.

Design Document for the Forest Investment Program, anexo III (traducción no oficial, itálicas añadidas)

Cuadro 4: Algunos problemas que persisten con el Programa de Inversión Forestal

- omisión del FIP en exigir que sus actividades observen las normas internacionales aplicables, en especial las normas establecidas en el marco de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas e instrumentos de derechos humanos relacionados
- falta de disposiciones y de un mecanismo para proteger el derecho de los pueblos indígenas a dar o denegar su consentimiento libre, previo e informado
- confusión sobre qué políticas, normas y compromisos sociales se aplicarán en el Programa de Inversión Forestal y el riesgo de diluir las normas de salvaguardia y estructuras de responsabilidad existentes
- problemas no-resueltos acerca del cumplimiento de las salvaguardias y el “debido cuidado” en los préstamos y donaciones del Banco para las iniciativas relacionadas con bosques y clima, incluso las actividades preparadas, apoyadas por el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques – ver la nota informativa del FPP sobre el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques
- riesgos actuales de que los fondos del FIP puedan ser utilizados para financiar inversiones destructivas de plantaciones y tala en nombre de la protección del clima (maquillaje verde y que todo siga igual)
- contradicciones entre el compromiso establecido por el Banco para luchar contra el cambio climático a través de iniciativas como el Programa de Inversión Forestal y su financiamiento actual para el desarrollo de combustible fósil y de industrias extractivas

Forest Peoples Programme

1c Fosseyway Business Centre, Stratford Road,
Moreton-in-Marsh GL56 9NQ Reino Unido

Tél : +44 (0)1608 652893

info@forestpeoples.org

www.forestpeoples.org

Forest Peoples Programme una empresa limitada (Inglaterra & Gales)
Reg. Nro. 3868836, dirección registrada como sigue: UK-registered
Charity No. 1082158. También está registrada como organización sin
fines de lucro en Holanda.

por el Banco Mundial y el FMAM, con frecuencia no generaron beneficios locales importantes para las comunidades y en algunos casos dejaron peor a la gente.¹²

Preocupaciones actuales

Si bien los planes para establecer un fondo indígena tienen posibilidades de ofrecer beneficios locales en la medida en que se apliquen con el pleno apoyo y participación de los titulares de derechos, la falta de salvaguardias sociales adecuadas y de compromisos con el resto de las actividades del FIP como un todo, sigue siendo motivo de gran preocupación (Cuadro 4). Al mismo tiempo, las críticas señalan que el documento de diseño del FIP es vago precisamente en establecer cuáles actividades del Programa pueden o no ser financiadas, y el FIP S-C aún debe crear criterios detallados de elegibilidad. Algunas organizaciones de la sociedad civil manifiestan su preocupación de que ahora quedarán excluidas de participar en la formulación de esos criterios ya que únicamente tienen condición de observadores en el FIP.

¿Influencia indebida?

A pesar de la existencia de “una cláusula específica con fecha de expiración” en los documentos de los Fondos de Inversión en el Clima, que promete clausurar los fondos para el clima del Banco Mundial una vez que entre en efecto una nueva arquitectura financiera internacional, algunas ONG, pueblos indígenas y gobiernos de países en desarrollo siguen preocupados porque el Banco Mundial está adquiriendo una influencia indebida en el desarrollo de las mecanismos financieros mundiales para proyectos y programas de clima relacionados con los bosques.¹³ Dado que el acuerdo en cuanto al establecimiento de estructuras para el financiamiento del clima mundial podría demorar muchos años, esos críticos temen de que el Banco pueda convertirse, de hecho, en el mecanismo financiero provisorio de la CMNUCC, sin estar bajo su autoridad directa, lo que plantea una serie de interrogantes acerca de ante quién responderá.

Recomendaciones

Para abordar los problemas anteriores, es necesario que el FIP:

- defina criterios e indicadores firmes y no ambiguos para el financiamiento del FIP, incluida una lista de exclusión de las inversiones que no serían elegibles para los fondos del FIP
- establezca mecanismos y procedimientos para asegurar que todas sus operaciones cumplan con las normas ambientales y los derechos humanos internacionales, incluida la Declaración de las NU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas e instrumentos sobre derechos humanos pertinentes, con mecanismos que confirmen el derecho al CLPI
- asegure mayor transparencia en el funcionamiento del FIP, incluido el acceso a la información de documentos preliminares relativos a las estrategias de inversión del FIP que deben estar a disposición de la sociedad civil, las organizaciones indígenas y otras organizaciones de pueblos del bosque, para permitir una evaluación y aportes efectivos
- adopte medidas que aseguren que las carteras más amplias del Banco Mundial y otros BMD no socaven los objetivos de mitigación del cambio climático del FIP. □

*Todas las referencias utilizadas están disponibles únicamente en inglés y las citas son traducciones no oficiales.

1. Los otros dos programas en el marco del Fondo Estratégico sobre Clima son el Programa Piloto sobre la Capacidad de Adaptación al Cambio Climático y la Ampliación del Programa de Energía Renovable
2. http://siteresources.worldbank.org/INTCC/Resources/Final_Design_Document_July_7.pdf
3. *Design Document for the Forest Investment Program*, párrafo 10, página 4
4. *Design Document for the Forest Investment Program*, párrafo 12(b)
5. *Design Document for the Forest Investment Program*, párrafo 12(c)
6. FIC (2009) *Chair's Summary of Meeting on Pledging for SCF Targeted Programs: Forest Investment Program and Program for Scaling Up Renewable Energy in Low Income Countries*, 13 de julio de 2009
7. Diagrama de flujo para la programación del FIP, *Design Document for the Forest Investment Program*, en la página 16
8. *Design Document for the Forest Investment Program*, párrafo 11(b)
9. *Design Document for the Forest Investment Program*, párrafo 39
10. Ver también, FIC (2008) *Governance framework for the Strategic Climate Fund Joint Meeting of the CTF and SCF Trust Fund Committees*, Washington, DC, 18 de noviembre de 2008, párrafo 8
11. *Design Document for the Forest Investment Program*, párrafo 16(g)
12. Por ejemplo, Griffiths, T (2006) *El Fondo para el Medio Ambiente Mundial y su Estudio de beneficios locales - Una crítica*, FPP, Moreton-in-Marsh
13. Tan, C (2008) 'World Bank's Climate Funds Will Undermine Global Climate Action', Red del Tercer Mundo