
Reparación

Reporte de Evaluación del Cumplimiento

Caso C-0006-Nicaragua



GREEN
CLIMATE
FUND

FP146: Bio-CLIMA: Acción Climática Integrada para reducir la deforestación y fortalecer la resiliencia en las Reservas de la Biósfera BOSAWÁS y Río San Juan

24 marzo 2022

ABREVIATURAS

Abreviatura	Definición
EA	Entidad Acreditada
BCIE	Banco Centromericano de Integración Económica
EE	Entidad Ejecutora
ENDE-REDD+	Estrategia Nacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal
ESIA	Evaluación de Impacto Medioambiental y Social Environmental Social Impact Assessment
ESMF	Marco de Gestión Medioambiental y Social Environmental and Social Management Framework
ESP	Política Medioambiental y Social del GCF Environmental and Social Policy
AAF	Acuerdo de Actividad Financiada
PF	Propuesta de Financiamiento del Proyecto
CLPI	Consentimiento Libre, Previo e Informado
GAP	Plan de Acción de Género Gender Action Plan
GCF	Fondo Verde del Clima Green Climate Fund
GRM	Grievance Redress Mechanism Mecanismo de Reparación de Reclamación
GTI	Gobiernos Territoriales Indígenas
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
IDP	Política de Divulgación de Información del GCF Information Disclosure Policy of the GCF
IFC	International Finance Corporation Corporación Financiera Internacional
PI	Pueblos Indígenas
IPP	Indigenous Peoples Policy of the GCF Política de Pueblos Indígenas del GCF
MPPI	Marco de Planificación para los Pueblos Indígenas
MIR	Mecanismo Independiente de Reparación
OHCHR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
PCRA	Acuerdo de Régimen de Convivencia Pacífica Peaceful Co-habitation Regime Agreement
PDs	Procedimientos y Directrices del Mecanismo Independiente de Reparación
REDD+	Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation
TdR	Términos de Referencia del Mecanismo Independiente de Reparación
UGP	Updated Gender Policy of the GCF Política de Género Actualizada del GCF
NU	Naciones Unidas
USD	Dólares estadounidenses US Dollars
BM	Banco Mundial

CONTENIDOS

Contenidos.....	3
INTRODUCCIÓN	5
ANTECEDENTES DEL PROYECTO	5
QUEJA	6
ANTECEDENTES PROCESALES	6
EVALUACIÓN DE CUMPLIMIENTO	9
PROBLEMAS PLANTEADOS.....	9
CONFLICTO ENTRE POBLADORES NO INDÍGENAS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES: ATAQUES VIOLENTOS, DESPOJOS Y DESPLAZAMIENTO DE POBLACIONES VULNERABLES UBICADAS EN EL ÁREA DEL PROYECTO	11
FALTA DE CONSULTA PREVIA Y CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO (CLPI)	15
AUMENTO DE RIESGOS RELACIONADOS CON USURPACIÓN DE TIERRAS DE COMUNIDADES INDÍGENAS Y RESTRICCIONES AL ACCESO A RECURSOS NATURALES	18
OTROS PROBLEMAS	20
CONCLUSIÓN.....	21
ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN DE CUMPLIMIENTO.....	21

RESUMEN EJECUTIVO

El 30 de junio de 2021, el MIR recibió y acusó recibo una queja correspondiente a FP146 “Bio-CLIMA: Acción Climática Integrada para reducir la deforestación y fortalecer la resiliencia en las Reservas de la Biósfera BOSAWÁS y Río San Juan.” El(los) reclamante(s) alegó(alegaron) que el proyecto dañaría a las comunidades indígenas y afrodescendientes ya que (i) no hubo una consulta adecuada con las comunidades, incluido el consentimiento libre, previo e informado; (ii) el proyecto conduciría a la degradación medioambiental y ataques por parte de pobladores no indígenas armados; (iii) las acciones de la Entidad Acreditada (EA) no parecen cumplir con las políticas del Fondo Verde para el Clima (GCF, según sus siglas en inglés) sobre participación y divulgación de información; (iv) las condiciones de la Junta del GCF impuestas al proyecto no se definirían ni se cumplirían de manera efectiva; y (v) la entidad ejecutora no cumpliría con sus obligaciones en la implementación del proyecto Bio-CLIMA.

El(los) reclamante(s) solicitó(solicitaron) confidencialidad de parte del MIR en conformidad con sus Términos de Referencia (TdR) y Políticas y Directrices (PDs) y como resultado de su evaluación de riesgo de represalias. El 21 de julio de 2021, la queja fue declarada elegible, la fase de los primeros pasos (incluyendo intentos de resolución de problemas/mediación) concluyó el 17 de enero de 2022, y el caso fue remitido a revisión del cumplimiento. Posteriormente, el MIR solicitó a la Secretaría del GCF que respondiera a la queja y se envió una respuesta el 3 de marzo de 2022.

Habiendo recibido la respuesta, el MIR emprendió su evaluación de cumplimiento para determinar si existe evidencia *prima facie* de que el(los) reclamante(s) se ha(n) visto afectado(s) o puede(n) verse afectado(s) por impactos adversos debido al incumplimiento del proyecto o programa financiado por el GCF con las políticas y los procedimientos operativos, en particular, las Salvaguardas Medioambientales y Sociales Provisionales del GCF, la Política Medioambiental y Social (ESP, según sus siglas en inglés) del GCF, la Política de Pueblos Indígenas (PPI, según sus siglas en inglés) del GCF y la Política de Género Actualizada (UGP, según sus siglas en inglés) del GCF. El MIR revisó materiales como la queja, la respuesta de la Secretaría del GCF y los documentos adjuntos, la documentación del proyecto preparada por la EA y la Secretaría, la documentación e información adicionales proporcionadas por el(los) reclamante(s) e información disponible públicamente de fuentes confiables y creíbles.

El MIR consideró tres preguntas centrales en la preparación del informe de evaluación del cumplimiento. Como resultado del incumplimiento de las políticas y los procedimientos del GCF, (i) ¿las poblaciones indígenas y vulnerables enfrentarán un aumento de la violencia, incluida la violencia de género, por parte de los pobladores no indígenas? (ii) ¿se han violado los derechos de las comunidades indígenas al “Consentimiento Libre, Previo e Informado” (CLPI) o se violarán tales derechos en el futuro? y (iii) ¿las comunidades afrodescendientes e indígenas enfrentarán una mayor usurpación de tierras tituladas y restricciones para acceder a los recursos naturales?

Tras el proceso de evaluación del cumplimiento y la evaluación establecidos en este informe de evaluación, el MIR concluye que existe evidencia *prima facie* de impactos adversos causados o que pueden ser causados por el incumplimiento del proyecto con las políticas y los procedimientos operativos del GCF. El MIR ahora comenzará una investigación de cumplimiento para investigar más a fondo el asunto y preparar un informe de cumplimiento para la Junta.

INTRODUCCIÓN

1 El Mecanismo de Reparación Independiente (MIR) es un mecanismo de rendición de cuentas y reparación establecido por el Fondo Verde para el Clima (GCF) para aumentar la eficacia de las operaciones del GCF y para responder a las preocupaciones de las personas afectadas negativamente por los proyectos o programas financiados por el GCF.

2 Entre otros, el MIR tiene el mandato de recibir y considerar quejas de personas que creen que han sido, o pueden verse, afectadas negativamente por proyectos o programas del GCF que no cumplen con las políticas y los procedimientos del GCF (incluidas las salvaguardas sociales y medioambientales).

3 El MIR es independiente de la Secretaría del GCF e informa directamente a la Junta del GCF, que supervisa las inversiones y la gestión del GCF.

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

4 El 13 de noviembre de 2020, la Junta del GCF aprobó el FP146 “Bio-CLIMA: Acción Climática Integrada para reducir la deforestación y fortalecer la resiliencia en las Reservas de la Biósfera BOSAWÁS y Río San Juan” (B.27/01) con condiciones impuestas por la Junta (“Condiciones de la Junta”).¹ El proyecto tiene como objetivo promover el manejo sostenible del uso del suelo y el manejo forestal para finalmente restaurar paisajes forestales degradados en las Reservas de la Biosfera Bosawás y Río San Juan en la región caribeña de Nicaragua. La EA de este proyecto es el Banco Centromericano de Integración Económica (BCIE) y la Entidad Ejecutora (EE) es el Gobierno de Nicaragua.

5 El costo total del proyecto es USD 116.642.213 que incluye financiamiento y cofinanciamiento del GCF por un monto de USD 64.094.029. El Proyecto está cofinanciado con préstamos de la EA, y con subvenciones del Fondo Mundial para el Medioambiente. La Propuesta de Financiamiento (PF) contextualiza el proyecto como parte del enfoque programático de Nicaragua para implementar su Estrategia Nacional REDD+.²

6 Según la PF, el proyecto busca reducir las emisiones abordando la deforestación en la región caribeña de Nicaragua; una zona que cubre el 54% del territorio nacional, contiene el 80% de los bosques de Nicaragua y alberga a la mayoría de las poblaciones indígenas del país. Las ubicaciones objetivo del proyecto (Región Autónoma de la Costa Caribe Norte (RACCN), Región Autónoma de la Costa Caribe Sur (RACCS), Región de Alto Wangki/Bocay y Departamento de Río San Juan) son áreas importantes para la conservación de la biodiversidad y los medios de sustento y culturas de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

7 El proyecto pretende cumplir sus objetivos a través de (i) inversiones para la restauración y gestión sostenible del paisaje; (ii) la creación de un entorno propicio para la inversión; y (iii) fuertes capacidades locales para la gobernanza territorial y la aplicación de la ley. Se espera que el proyecto respalde 95 subproyectos en empresas comunitarias sostenibles para la preparación de planes de negocios y 98

¹ Ver p. 17-19, <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/gcf-b27-22.pdf>

² <https://www.greenclimate.fund/document/bio-clima-integrated-climate-action-reduce-deforestation-and-strengthen-resilience-bosaw-s>

subproyectos para gestión y recolección forestal sostenible. Se espera que se apoye un total de aproximadamente 165 subproyectos para la restauración de bosques comunitarios comerciales.

8 El Acuerdo de Actividad Financiada (AAF) para el Proyecto se ejecutó el 11 de agosto de 2021 y, posteriormente, entró en vigencia el 9 de diciembre de 2021. El AAF reflejó las diversas condiciones impuestas por la Junta del GCF en su decisión de aprobar el proyecto. La Secretaría del GCF le otorgó a la EA hasta el 7 de junio de 2022 para cumplir con las condiciones de la Junta antes del primer desembolso de fondos para este proyecto.

QUEJA

9 Con fecha de 30 de junio de 2021, el MIR recibió y reconoció una queja correspondiente a FP146. El(los) reclamante(s) solicitaron confidencialidad y el MIR la garantizó en conformidad con sus Términos de Referencia (TdR)³ y Procedimientos y Directrices (PDs)⁴ y como resultado de su propia evaluación de riesgo de represalias.

10 El(los) reclamante(s) alegaron que el proyecto ha dañado y dañaría a las comunidades indígenas y afrodescendientes dado que

- (i) antes de la aprobación del proyecto, no hubo una consulta adecuada con las comunidades, incluido el consentimiento libre, previo e informado (CLPI)
- (ii) el proyecto conducirá a la degradación medioambiental y ataques por parte de pobladores no indígenas armados;
- (iii) las comunidades indígenas afectadas por este proyecto han sido víctimas de múltiples ataques, y las comunidades temen que esto pueda incrementar aún más dichos ataques;
- (iv) las acciones de la Entidad Acreditada no parecen cumplir con las políticas del GCF, especialmente aquellas sobre participación y divulgación de información;
- (v) las condiciones de la Junta del GCF impuestas al proyecto, especialmente en relación con la implementación del CLPI y la selección de monitores externos independientes, no se definirán ni cumplirán de manera efectiva; y
- (vi) la entidad ejecutora no cumplirá con sus obligaciones en la ejecución del proyecto Bio-CLIMA.

ANTECEDENTES PROCESALES

11 El 21 de julio de 2021, el MIR determinó que la queja era elegible⁵ en virtud de los párrafos 20-21 y 23-4 de las PDs. Posteriormente, el MIR comenzó a ponerse en contacto con el(los) reclamantes y otras partes interesadas en la fase de pasos iniciales, para evaluar más a fondo los problemas de la queja y proporcionar más información sobre las opciones disponibles con respecto al procesamiento de esta.

³ <https://irm.greenclimate.fund/document/irm-tor>

⁴ <https://irm.greenclimate.fund/document/2019-procedures-and-guidelines-irm>

⁵ <https://irm.greenclimate.fund/sites/default/files/case/c0006-nicaragua-eligibility-determination.pdf>

12 Como parte de este proceso, el Especialista en Cumplimiento y Resolución de Disputas del MIR realizó una misión a Centroamérica para reunirse con varias partes interesadas y condujo consultas virtuales en línea con la EA y el gobierno de Nicaragua, y consultas tanto virtuales como presenciales con la EA y el personal del GCF. Al concluir estas reuniones, facilitadas por el MIR, las partes inicialmente acordaron participar en la resolución de problemas. Sin embargo, a pesar de los 180 días previstos (superiores a los 60 días normalmente concedidos a tal efecto por los PDs), las partes no lograron ponerse de acuerdo sobre el contenido y los asuntos de la mediación. En consecuencia, el MIR remitió la queja para revisión de cumplimiento el 17 de enero de 2022.

13 Luego de la remisión de la queja a revisión de cumplimiento, el 31 de enero de 2022, el MIR solicitó a la Secretaría del GCF que respondiera a la queja dentro de los veintidós días, es decir, el 21 de febrero de 2022 o antes de esa fecha, de conformidad con las PDs. El 31 de enero de 2022, el MIR también informó a la EA y a la Autoridad Nacional Designada que había solicitado una respuesta a la queja por parte de la Secretaría y que se pusieran en contacto con la Secretaría con respecto a la misma. El 7 de febrero de 2022, la Secretaría también escribió a la EA pidiéndole que se pusiera en contacto con la Secretaría mientras preparaba su respuesta⁶.

14 Además de los problemas planteados en la queja, el MIR identificó los siguientes posibles incumplimientos del proyecto con las políticas y los procedimientos operativos del GCF por parte de la Secretaría del GCF y/o la Entidad Acreditada y/o la Entidad Ejecutora que, si se prueban, puede potencialmente afectar adversamente al(los) reclamante(s):

- Incumplimiento de las Salvaguardas Medioambientales y Sociales Provisionales del GCF [Normas de Desempeño de la Corporación Financiera Internacional] (Decisión B.07/02, párrafo (c) y Anexo III), en particular con las normas de desempeño 1, 3, 4, 5, 6 y 7;
- Incumplimiento de la Política Medioambiental y Social del GCF (tal como fue adoptada originalmente por la Decisión B.19/10, párrafo (b) y anexo X), en particular con los párrafos 8(a), (i), (m), (p), y (q), 12(b), 13, 14(a)(v), 16-18, 26-27, 37-38; 47-48, 60, 62-63, 67, 69, y 78;
- Incumplimiento de la Política de Pueblos Indígenas del GCF (Decisión B.19/11 del Anexo XI), en particular con los párrafos 26-27, 31, 35, 44, 46, 48, 51, 52, 58, y 60 y párrafo 39 de los Lineamientos Operativos emitidos por la Secretaría en el marco de dicha Política; e
- Incumplimiento del proyecto GCF anterior con la Política de Género Actualizada del GCF (Decisión 24/12), en particular con los párrafos 5, 20, 21, 22 y 25.

15 Tal como se indica en las PDs, se solicitó a la Secretaría información: (i) relacionada con los hechos y alegatos de la queja; (ii) sobre los pasos tomados por la Secretaría del GCF para garantizar el cumplimiento de las políticas y los procedimientos operativos aplicables del GCF, incluidos los identificados por el(los) reclamantes o el MIR; y (iii) sobre las medidas correctivas, si las hubiera, que la Secretaría del GCF haya tomado o tenga la intención de tomar para garantizar el cumplimiento de dichas políticas o procedimientos, según corresponda.

16 El 21 de febrero de 2022, la Secretaría del GCF solicitó una prórroga para enviar su respuesta, citando los siguientes motivos: a) desafíos relacionados con la re-organización del trabajo por COVID-19 dentro de la Secretaría del GCF; y b) se requiere más tiempo para la colaboración entre divisiones y el esfuerzo dentro de la Secretaría para preparar la respuesta. Actuando en términos del párrafo 95 de las PDs, el MIR amplió el plazo para que la Secretaría proporcione una respuesta del 21 de febrero de 2022 al 3 de marzo de 2022 (10 días calendario). El 3 de marzo de 2022, la Secretaría del GCF presentó una respuesta a la queja. En su

⁶ La Secretaría presentó una copia de su comunicación a la EA como parte de su respuesta.

respuesta, la Secretaría limitó el alcance a una revisión y evaluación de la PF y el estado de preparación y gestión de riesgos antes del inicio de la implementación de la actividad del proyecto.

17 En resumen, la Secretaría sostiene que el proyecto ha cumplido con las políticas y los procedimientos operativos del GCF aplicables a los asuntos planteados en la queja, según lo evaluado por la Secretaría en su diligencia debida y revisión de la propuesta de financiamiento presentada por la EA. La Secretaría declara que el proyecto ha cumplido con las políticas y los procedimientos aplicables del GCF en relación con la participación de las partes interesadas, la consulta y el CLPI, en las etapas de desarrollo y aprobación del proyecto. La Secretaría afirma que en su evaluación, el Marco de Gestión Medioambiental y Social (ESMF, según sus siglas en inglés) del proyecto abordó adecuadamente los problemas y riesgos clave relacionados con las Salvaguardas Medioambientales y Sociales (ESS, según sus siglas en inglés) Provisionales del GCF, incluida la salvaguarda 1: "Evaluación y Gestión de Riesgos e Impactos Medioambientales y Sociales", 3: "Eficiencia de los Recursos y Prevención de la Contaminación", 4: "Salud, Seguridad y Protección Comunitaria", 5: "Adquisición de Tierras y Reasentamiento Involuntario", y 7: "Pueblos indígenas". En cuanto a la transparencia, la Secretaría manifiesta que la EA ha cumplido con la Política de Divulgación de Información (IDP, según sus siglas en inglés) y la Política Medioambiental y Social (ESP, según sus siglas en inglés) en lo que respecta a la divulgación de los informes medioambientales y sociales del Proyecto.

18 La Secretaría también destacó su papel en el seguimiento activo de las condiciones de la Junta vinculadas al primer y segundo desembolso. La respuesta establece que donde existan fallas o debilidades, la Secretaría requerirá que la EA aborde estas preocupaciones, de modo que se establezca un sistema efectivo antes de que las actividades financiadas por el GCF se implementen en terreno. Con respecto a las acciones correctivas emprendidas por la Secretaría (si corresponde), la respuesta establece que, dado que la Secretaría considera que el proyecto cumple con las políticas y los procedimientos operativos del GCF, no hay base para tomar tal acción. En su respuesta, la Secretaría ha detallado los diversos pasos y evaluaciones que realizó como parte de su diligencia debida.

19 Habiendo recibido la respuesta, el MIR emprendió su evaluación de cumplimiento para considerar si existe evidencia *prima facie* de que el(los) reclamante(s) se ha(n) visto afectado(s) o puede(n) verse afectado(s) por impactos adversos debido al incumplimiento del proyecto o programa financiado por el GCF con las políticas y los procedimientos operativos del GCF. Este informe de evaluación es el resultado de ese proceso.

20 En esta etapa, las dos cuestiones para la decisión del MIR son si el "proyecto o programa financiado por el GCF" ha cumplido con las políticas y los procedimientos operativos del GCF y, de no ser así, si el incumplimiento ha dado lugar o dará lugar a la que el(los) reclamante(s) sea(n) afectado(s). Es importante tener en cuenta que el enfoque del MIR está en el cumplimiento del "proyecto o programa", independientemente de quién sea responsable de garantizar ese cumplimiento. El cumplimiento es asegurado por la EA, la Secretaría y la EE a través del ejercicio de varios niveles de diligencia debida según corresponda con respecto a la adherencia e implementación de las políticas y los procedimientos operativos del GCF y las propias políticas de las EA. En esta etapa, el MIR evaluará las dos cuestiones mencionadas con anterioridad a la fecha en que el Junta aprobó el proyecto.

21 En el proceso de evaluación del cumplimiento, el MIR debe estar satisfecho de que existe evidencia *prima facie* de que el(los) reclamante(s) se han visto afectados o pueden verse afectados por impactos adversos debido al incumplimiento del proyecto con las políticas y los procedimientos operativos del GCF. En otras palabras, al evaluar el material limitado disponible para el MIR en esta etapa preliminar, a primera vista, ¿qué muestra la evidencia? Cuando el MIR hace un hallazgo en esta etapa con respecto a un hecho, es solo

una conclusión preliminar y bien puede ser contradicha por más pruebas recopiladas durante una investigación que pueda seguir. Un hallazgo *prima facie* es una conclusión que toma el MIR para decidir si procede o no con una investigación completa. En este contexto, un hallazgo *prima facie* no es ni concluyente ni el hallazgo final del MIR.

EVALUACIÓN DE CUMPLIMIENTO

PROBLEMAS PLANTEADOS

22 En la preparación de este informe de evaluación de cumplimiento, el MIR ha revisado los siguientes materiales disponibles en este momento: (i) la queja; (ii) la respuesta de la Secretaría del GCF y los documentos adjuntos; (iii) la documentación del proyecto preparada por la EA y la Secretaría (por ejemplo, Propuesta de Financiamiento, Marco de Gestión Medioambiental y Social, Plan de Pueblos Indígenas, Plan de Acción de Género, Plan de Participación de las Partes Interesadas); Registros de las reuniones de participación de las partes interesadas; (iv) documentación e información adicional proporcionada por el(los) reclamante(s); e (v) información disponible públicamente de fuentes confiables y creíbles, incluido el material al que se hace referencia en (i) a (iv) anteriores. Este es el primer informe de evaluación del MIR en una queja. Es quizás más largo de lo que normalmente sería el caso, ya que busca explicar los conceptos aplicables para futuras referencias y orientación.

23 En opinión del MIR, los siguientes tres temas centrales surgen para su consideración en la evaluación de cumplimiento de este caso.

- (i) ¿Se enfrentarán las poblaciones indígenas y vulnerables a un aumento de la violencia, incluida la violencia de género, por parte de los pobladores no indígenas a través del incumplimiento de las Salvaguardas Medioambientales y Sociales Provisionales del GCF, la Política Medioambiental y Social del GCF, la Política de Pueblos Indígenas del GCF y la Política de Género Actualizada?
- (ii) ¿Se han violado los derechos de las comunidades indígenas al “Consentimiento Libre, Previo e Informado” o se violarán tales derechos en el futuro por el incumplimiento del proyecto con las Salvaguardas Medioambientales y Sociales Provisionales del GCF, la Política Medioambiental y Social del GCF, y la Política de Pueblos Indígenas del GCF?
- (iii) ¿Enfrentarán las comunidades afrodescendientes e indígenas una mayor usurpación de las tierras que tienen tituladas y restricciones para acceder a los recursos naturales debido al incumplimiento del proyecto con las Salvaguardas Medioambientales y Sociales Provisionales del GCF, la Política Medioambiental y Social del GCF y la Política de Pueblos Indígenas del GCF?

24 Como cuestión preliminar al abordar estos problemas centrales, el MIR observa que en toda la documentación relativa a esta propuesta de financiación, se hace referencia a ella como un “proyecto”, y nunca como un “programa”. La EA, la EE y la Secretaría se refieren al conjunto de actividades en la propuesta de financiamiento como un “proyecto”, incluso cuando fue presentado públicamente a la Junta para su aprobación. Si bien el término programa no se ha utilizado con respecto a esta propuesta de financiamiento, el término “subproyecto” se usa a menudo para describir actividades futuras dentro de esta propuesta. Según el Manual de Programación del GCF,⁷ se podría decir que esta propuesta de financiamiento debería haber

⁷ “[un] programa del GCF podría definirse como un conjunto de subproyectos o fases individuales interrelacionados, unificados por una visión general, objetivos comunes y una contribución a las metas estratégicas, que generarán resultados e impacto climáticos sostenidos en las áreas de resultados del GCF de manera eficiente, eficaz y a escala.”

sido clasificada y llamada "programa". Por ejemplo, la propuesta está respaldada por un Marco de Gestión Medioambiental y Social (ESMF, según sus siglas en inglés), que suele ser un documento preparado para un programa. La Secretaría y la EA parecen haber tratado la propuesta como tal en su aplicación de las políticas del GCF.

25 Existe una distinción crítica e importante entre un "proyecto" y un "programa". La naturaleza, el alcance y el contenido de las evaluaciones de impacto medioambiental y social requeridas para un programa y proyecto difieren significativamente. En esta etapa, el MIR no llega a ninguna conclusión con respecto al impacto de dicho etiquetado en la percepción de la PF por parte del(los) reclamantes(s) u otras partes interesadas. Para los efectos de este informe de evaluación, el MIR seguirá la terminología de "proyecto" utilizada por la Secretaría en la documentación relacionada con la PF y reflejada en su respuesta, señalando que, en esencia, la propuesta es un programa. El MIR pasará ahora a las tres preguntas centrales que se abordan a continuación.

CONFLICTO ENTRE POBLADORES NO INDÍGENAS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES: ATAQUES VIOLENTOS, DESPOJOS Y DESPLAZAMIENTO DE POBLACIONES VULNERABLES UBICADAS EN EL ÁREA DEL PROYECTO

26 Es común acuerdo entre el(los) reclamante(s), la Secretaría y la EA que las Reservas de Biosfera de Bosawás y Río San Juan, donde se implementará el proyecto, son áreas en las que existen conflictos violentos continuos e 'invasiones' por parte de pobladores no indígenas ocupando territorios indígenas. Como se alega en la queja, los lugares, la gravedad y la naturaleza de la violencia en la región varían desde masacres hasta desplazamientos forzados de pueblos indígenas y afrodescendientes, aldeas y amenazas específicas, ataques y lesiones dirigidas a individuos, incluyendo violencia de género.

27 En el período 2011-2020, el(los) reclamante(s) alega(n) que *“49 indígenas miskitos fueron asesinados, 49 heridos, 46 secuestrados y cuatro personas continúan desaparecidas... alrededor de mil indígenas han sido desplazados forzosamente. Estos actos también han generado una grave inseguridad alimentaria entre los pueblos indígenas privados de sus tierras y medios de sustento.”*⁸ El(los) reclamante(s) también alega(n) que *“[e]l proyecto GCF está previsto que se implemente en reservas que actualmente están siendo deforestadas por la invasión masiva de pobladores, la ganadería extensiva, la introducción de empresas extractivas para tala, extracción de oro y plantaciones de monocultivos, como la palma africana...”*. En particular alegan que *“...en el caso de la minería aurífera [el gobierno nacional] incluso participa en la perpetuación de estos perjuicios a través de la empresa estatal...”*. El(los) reclamante(s) alega(n) además que *“la impunidad de estos actos violentos es la norma”* y que el Estado de Nicaragua no ha proporcionado información sobre el número y estado de las investigaciones de los asesinatos y ataques.

28 En la preparación de la PF y la revisión de diligencia debida del mismo, la EA y la Secretaría, respectivamente, reconocieron los conflictos en la región. El proyecto ESMF, elaborado por la EA, reconoce las tensiones existentes (*“creciente presencia de pobladores ilegales - “colonos”- en territorios indígenas y afrodescendientes, que podrían incitar a la violencia”*⁹) y señala además los factores subyacentes. (*“Los pobladores llegaron a estos territorios indígenas a través de invasiones, compras legales o ilegales de tierras o transferencias de tierras a colonos realizadas por los Gobiernos en el marco de la Reforma Agraria, o también una forma de compensación a los excombatientes. Esto ha llevado a recurrentes tensiones en los territorios”*).¹⁰

29 La Secretaría en su evaluación de la PF identifica el *“agravamiento de los conflictos entre PI y colonos”* como uno de los principales riesgos del proyecto. La evaluación también coincidió con el riesgo medioambiental y social asignado (Categoría A), dado que la *“situación sociopolítica actual en el área del proyecto”*¹¹ podría desencadenar conflictos importantes. La Secretaría identificó además la prevalencia de la violencia de género en la región en su Plan de Acción de Género, aunque sin mencionar ni analizar cómo el proyecto y/o la situación de conflicto pueden escalar o exacerbar estos riesgos.

⁸ Texto de la queja (Confidencial). Ver <https://irm.greenclimate.fund/case/c0006>

⁹ Ver p. 57 Marco de Gestión de Salvaguardas de Medioambiente y Social “Proyecto BIO-CLIMA” https://www.bcie.org/fileadmin/user_upload/Annex_6_English_Bio-Clima_Environmental_and_Social_Safeguards_Management_Framework.pdf

¹⁰ Ver p. 58 Marco de Gestión de Salvaguardas de Medioambiente y Social “Proyecto BIO-CLIMA” https://www.bcie.org/fileadmin/user_upload/Annex_6_English_Bio-Clima_Environmental_and_Social_Safeguards_Management_Framework.pdf

¹¹ Evaluación de la Secretaría de FP146

30 En este contexto, el(los) reclamante(s) ha(n) llamado la atención de la MIR sobre varias decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, es decir, una comisión establecida por la Organización de los Estados Americanos), incluida una decisión reciente del 13 de febrero 2022 otorgando medidas cautelares en denuncias pendientes presentadas ante dicha comisión por indígenas del área del proyecto.¹² Estas medidas cautelares fueron otorgadas por primera vez en octubre de 2015 y desde entonces se han extendido a diferentes comunidades indígenas en esta zona de vez en cuando. La más reciente decisión de la CIDH emitida el 13 de febrero de 2022, habiendo expuesto una serie de hechos sobre asesinatos, lesiones, secuestros y violencia contra los pueblos indígenas en estas zonas, concluyó que se deben dictar medidas cautelares. Al hacerlo, adoptó el mismo enfoque *prima facie* de la prueba presentada por los pueblos indígenas que presentaron dichas solicitudes y el Estado de Nicaragua. En su decisión, la CIDH también observa que:

“La Comisión expresa su extrema preocupación por la grave e intensa violencia que muestran los hechos alegados por los representantes en el contexto de violencia valorado por la Corte Interamericana en las medidas provisionales vigentes. La Comisión observa que los terceros o “colonos” estarían fuertemente armados y buscarían apoderarse de tierras indígenas que se encuentran en proceso de titulación desde hace años. Los elementos de hecho indican que a lo largo del tiempo no solo ha habido amenazas contra los indígenas que son los propuestos beneficiarios, sino que también se han materializado a lo largo del tiempo. Solo en agosto y octubre de 2021, la Comisión nota que hubo hechos violentos contra Mayangnas, incluyendo muertes violentas. La Comisión también observa que, a pesar de las denuncias internas, los representantes han planteado cuestionamientos sobre la falta de investigación de los hechos de violencia”.

31 El Reporte Anual de 2022 de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Nicaragua¹³ entregado a la Sesión 49 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas estableció que: *“los pueblos indígenas de Nicaragua han seguido sufriendo ataques violentos en el contexto de disputas por la tierra, la mayoría de ellos en total impunidad. En 2021, ACNUDH recibió reportes de al menos seis ataques e incidentes violentos, resultando en al menos 11 hombres indígenas asesinados, una mujer y una niña violadas y siete personas heridas, entre los que se incluían dos niños.”*

32 El(los) reclamante(s) en este caso han entregado al MIR un mapa que indica las ubicaciones, los nombres y las fechas de los asesinatos de decenas de indígenas Mayangna en el área Bosawás durante el período 2020-2021. Dos incidentes destacados indican el uso de la violencia como herramienta para intimidar a las comunidades. En enero de 2020, 6 indígenas habrían sido asesinados y 10 secuestrados después de que decenas de hombres armados presuntamente allanaran territorio Mayangna Sauni As.¹⁴ Adicionalmente, testimonio de parte de miembros de la comunidad señalan que 13 casas fueron quemadas y se saquearon bienes de subsistencia, lo que afectó gravemente a la comunidad.¹⁵

33 En agosto de 2021, una masacre de al menos 11 indígenas incluyendo agresión sexual y asesinato de mujeres y niñas, fue ampliamente reportada en el territorio Mayangna Sauni As. Se reportó que dos mujeres indígenas fueron agredidas sexualmente. Según declaraciones registradas por la CIDH, una víctima fue repetidamente violada previo a su muerte y tenía una pierna mutilada. Otra víctima, que sobrevivió a la agresión, fue abusada sexualmente repetidamente por los atacantes y obligada a presenciar el asesinato de

¹² https://www.oas.org/en/iachr/decisions/mc/2022/res_9-22_mc_505-15_ni_en.pdf

¹³ Ver (A/HRC/49/23) Reporte Anual 2022 sobre Situación de los Derechos Humanos en Nicaragua. Disponible en https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A_HRC_49_23_AdvanceEditedVersion.pdf

¹⁴ <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/30/nicaragua-massacre-six-indigenous-killed-nature-reserve>

¹⁵ Ver p.4 https://www.oas.org/en/iachr/decisions/mc/2022/res_9-22_mc_505-15_ni_en.pdf

su marido.¹⁶ Un menor que estaba presente en el momento del ataque, fue obligado a presenciar cómo asesinaban y torturaban a su padrastro. Las ubicaciones muestran que estos incidentes supuestamente están ocurriendo en el área del proyecto y dentro de la reserva de Bosawás.

34 El proyecto ESMF y PF de la EA definen medidas de gestión para abordar el riesgo de un aumento del conflicto. Las medidas propuestas incluyen una combinación de intervenciones de proyectos (implementación de Planes de Desarrollo Territorial y facilitación de la convivencia pacífica a través de acuerdos), desarrollo de capacidades de mecanismos de rendición de cuentas y aplicación de leyes medioambientales y forestales, y adopción de criterios estrictos de exclusión para actividades de subproyectos que pueden tener un impacto adverso en comunidades indígenas y afrodescendientes. A nivel de subproyecto, en las evaluaciones medioambientales y sociales se incluye un “análisis de cualquier situación de conflicto o violencia en las áreas” y una “consideración de medidas de mitigación más específicas”. La Secretaría, a nivel general del proyecto, consideró que estas medidas eran suficientes como parte de la diligencia debida y la gestión de riesgos emprendidas por la EA.

35 En resumen, la EA, la Secretaría y el(los) reclamante(s) están de acuerdo sobre la prevalencia de conflictos violentos recurrentes en los territorios indígenas donde se ubicará el proyecto. La evidencia *prima facie* evaluada anteriormente muestra que estos conflictos violentos recurrentes incluyen (1) asesinatos de decenas de personas de pueblos indígenas y afrodescendientes, (2) invasiones forzadas y ocupación de tierras tituladas a pueblos indígenas por parte de pobladores no indígenas, (3) desapariciones y lesiones corporales a pueblos indígenas y afrodescendientes, (4) violencia de género, incluyendo agresiones sexuales a mujeres y niñas indígenas y afrodescendientes, (5) exposición de niños indígenas al trauma de presenciar violencia contra sus padres y (6) daños a la propiedad.

36 Aunque la documentación preparada y revisada por la EA y la Secretaría reconoce conflictos violentos recurrentes en el área del proyecto, no proporciona una evaluación de la naturaleza, extensión, alcance, causalidad y gravedad de ese violento conflicto en curso. Por lo tanto, es razonable esperar que en el contexto de la naturaleza grave y de gran magnitud del violento conflicto en curso en el área del proyecto, la recopilación de datos y el análisis de ese conflicto se hayan realizado como parte de las evaluaciones del proyecto. Esta última información podría haberse obtenido a través de un análisis de conflicto sólido para el proyecto en su conjunto, pero como se detalla anteriormente, se propone que el análisis de conflicto, si es que se realiza, se realice solo a nivel de subproyecto en el futuro. El análisis de conflictos es una herramienta bien conocida y establecida. A pesar de la gravedad del riesgo de conflicto violento recurrente identificado en los documentos del proyecto, el MIR no ha presentado ni encontrado evidencia de un análisis de conflicto sólido para este proyecto.

37 Al diseñar un proceso de CLPI sólido, ya sea para un proyecto o programa, el requisito de llevar a cabo una diligencia debida robusta de buena fe en torno a la evaluación de conflictos se intensifica aún más, cuando se trata de conflictos entre pueblos indígenas, por un lado, y no indígenas por otro (como en este caso). Esto está claramente establecido en el párrafo 58 de las Directrices Operativas: Política de Pueblos Indígenas del GCF.¹⁷ Los incidentes de violencia en los territorios indígenas donde se implementará el

¹⁶ Ver p.5 https://www.oas.org/en/iachr/decisions/mc/2022/res_9-22_mc_505-15_ni_en.pdf

¹⁷ Ver para 58(c) de las Directrices Operacionales del GCF: *Política de Pueblos Indígenas “La ocurrencia de un conflicto, ya sea pasado o presente, dentro de las comunidades afectadas de pueblos indígenas o entre las comunidades afectadas de pueblos indígenas y otras partes interesadas (por ejemplo, pueblos no indígenas, empresas o el Estado) debe evaluarse en términos de la naturaleza del conflicto, los diferentes grupos de interés y los enfoques de las comunidades afectadas a los mecanismos de gestión y resolución de conflictos”.*

<https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/ipp-operational-guidelines.pdf>

proyecto han sido reportados previamente por medios de comunicación nacionales, regionales e internacionales. El alcance y la gravedad de tales incidentes han sido documentados por organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

38 De manera similar, *prima facie*, los documentos del proyecto no parecen identificar o evaluar los riesgos para los derechos humanos, incluido el derecho a la vida, la expresión, el sustento, el debido proceso y el acceso a la reparación. Se puede acceder más fácilmente a parte de esa información en la documentación preparada por el Banco Mundial para el Programa de Reducción de Emisiones complementario.¹⁸ El Resumen de la Revisión de la Evaluación Medioambiental y Social, preparado por el Banco Mundial, ofrece una descripción más detallada de las preocupaciones de derechos humanos en el área del proyecto ("*también hay cierta oposición de la sociedad civil en Nicaragua... planteando preocupaciones con respecto al proceso de consulta, incluyendo con las Comunidades Indígenas (PI), el riesgo de represalias, la aprobación de leyes represivas y la compleja situación política del país*") y el país en general.¹⁹

39 Además, como se señaló anteriormente, los ataques violentos experimentados por las comunidades indígenas incluyen casos de presunta violencia de género contra mujeres y niñas indígenas. El Plan de Acción y Evaluación de Género para este proyecto proporciona antecedentes completos e información general sobre la violencia contra las mujeres en Nicaragua y la Costa Caribe. Una parte del plan describe además el "enfoque integral de la violencia contra las mujeres del proyecto, de acuerdo con... la prioridad otorgada a la reducción y respuesta a la violencia contra las mujeres en el proyecto Bio-CLIMA". El plan describe intervenciones específicas diseñadas para abordar el problema, incluida la creación de un mecanismo de reparación de quejas específicamente para abordar la violencia de género.

40 Sin embargo, las actividades del proyecto, los riesgos y las medidas de mitigación propuestas, tal como se describen en el documento, *prima facie* no analizan suficientemente el fenómeno en el contexto del conflicto violento recurrente en curso en el área del proyecto, y no consideran los impactos diferenciales en mujeres y niñas indígenas. Se citan investigaciones que señalan que "*la violencia contra las mujeres indígenas y afrodescendientes también toma la forma de enfrentamientos violentos y despojo de tierras*", pero las actividades propuestas y el análisis de la situación no mencionan los riesgos del proyecto previamente reconocidos, específicamente el riesgo de exacerbar el violento conflicto y, en consecuencia, el riesgo de un aumento de la violencia hacia las mujeres y niñas indígenas. La Política de Género Actualizada del GCF establece que el GCF priorizará la incorporación de las cuestiones de género en su "marco" para los proyectos. En este sentido, es razonable esperar que el proyecto hubiera tenido un análisis sólido del conflicto violento, incluida una evaluación de los riesgos para las mujeres y niñas indígenas.

¹⁸ Resumen de la Revisión de la Evaluación Medioambiental y Social, preparado por el Banco Mundial, Proyecto P167434: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/718511610473918129/pdf/Appraisal-Environmental-and-Social-Review-Summary-ESRS-Emission-Reductions-Program-to-Combat-Climate-Change-and-Poverty-in-the-Caribbean-Coast-the-BOSAWAS-and-the-Indio-Maiz-Reserves-P167434.pdf>

¹⁹ "*Muchas fuentes consideran que la respuesta del gobierno a las protestas de abril de 2018 fue desproporcionada, con denuncias de abusos contra los derechos humanos de las personas que expresaron su disidencia y protestaron contra el gobierno. Actores como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Amnistía Internacional, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Parlamento Europeo y el Gobierno de los Estados Unidos, entre otros, expresaron sus preocupaciones*". Resumen de la Revisión de la Evaluación Medioambiental y Social, preparado por el Banco Mundial, Proyecto P167434 <https://documents1.worldbank.org/curated/en/718511610473918129/pdf/Appraisal-Environmental-and-Social-Review-Summary-ESRS-Emission-Reductions-Program-to-Combat-Climate-Change-and-Poverty-in-the-Caribbean-Coast-the-BOSAWAS-and-the-Indio-Maiz-Reserves-P167434.pdf>

41 La situación de conflicto violento y la gravedad del riesgo social detallada anteriormente plantea dudas sobre si se ha llevado a cabo la diligencia debida 'apropiada y necesaria' para que el proyecto garantice el cumplimiento de las Políticas y los Procedimientos del GCF, en particular con respecto a la aplicación de una diligencia debida medioambiental y social sólida.²⁰ Los Estándares Medioambientales y Sociales Provisionales prevén además el uso de la diligencia debida en materia de derechos humanos²¹ y recomendaciones adicionales sobre preparación y respuesta ante emergencias.²² Además, un componente importante que guía los principios de la Política Medioambiental y Social del GCF es la promoción, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos en todas las actividades apoyadas por el GCF.²³

42 En este contexto, una pregunta que merece ser investigada es si era necesario que se completara un informe integral de diligencia debida en materia de derechos humanos y un análisis de conflicto sólido antes de la presentación del proyecto a la Junta para su aprobación. Si bien se puede decir que algunos aspectos de los derechos humanos se han tratado en el ESMF, *prima facie*, no parece incluir un informe de diligencia debida en materia de derechos humanos que se ha estandarizado cada vez más en alcance y métodos. Dicho análisis habría brindado a la Junta, a los observadores acreditados, a la Secretaría y a la EA un conjunto de datos mucho mejor para tomar decisiones informadas sobre la viabilidad del proyecto, su cumplimiento con las salvaguardas del GCF y las políticas operativas y las medidas y condiciones de mitigación que podrían haber sido requeridas para asegurar que los riesgos identificados derivados de conflictos violentos y de violaciones de los derechos humanos fueron adecuadamente identificados, reducidos y/o eliminados.

43 Por las razones descritas anteriormente, el MIR encuentra que existe evidencia *prima facie* de que las comunidades indígenas y vulnerables pueden enfrentar mayores riesgos de violencia debido al incumplimiento del proyecto con las políticas y los procedimientos operativos del GCF, y que el riesgo de conflicto violento y las violaciones de los derechos humanos no han sido evaluadas adecuadamente de conformidad con las Salvaguardas Medioambientales y Sociales Provisionales del GCF (PS 1, 4, 5 y 7), la Política Medioambiental y Social del GCF, la Política de Pueblos Indígenas y la Política de Género Actualizada.

FALTA DE CONSULTA PREVIA Y CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO (CLPI)

44 Como se señaló anteriormente, la región caribeña de Nicaragua, donde se implementará el proyecto, alberga a la mayoría de las comunidades indígenas del país. Los beneficiarios de las actividades del proyecto

²⁰ "GCF requerirá la aplicación de una diligencia debida medioambiental y social sólida para que las actividades apoyadas no causen, promuevan, contribuyan, perpetúen o exacerben impactos adversos sobre los derechos humanos". Política Medioambiental y Social Revisada del GCF: <https://www.greenclimate.fund/document/revised-environmental-and-social-policy>

²¹ Según la Norma de Desempeño 1 de IFC en "*circunstancias limitadas de alto riesgo... puede ser apropiado que el cliente complemente su proceso de identificación de riesgos e impactos medioambientales y sociales con debida diligencia específica en derechos humanos*"

²² Según la Norma de Desempeño 4 de la IFC, "[e]n áreas de conflicto y posconflicto, el nivel de riesgos e impactos descritos en esta Norma de Desempeño puede ser mayor. No deben pasarse por alto los riesgos de que un proyecto pueda exacerbar una situación local que ya es delicada y estrese los escasos recursos locales, ya que puede conducir a más conflictos".

²³ "Todas las actividades respaldadas por el GCF se diseñarán e implementarán de manera que promuevan, protejan y cumplan el respeto universal y la observancia de los derechos humanos para todos reconocidos por las Naciones Unidas" y "GCF requerirá y asegurará que las actividades sean controladas, incluyendo subproyectos componentes de programas y actividades que requieran intermediación financiera, por cualquier posible impacto adverso en la promoción, protección, respeto y cumplimiento de los derechos humanos". Política Medioambiental y Social Revisada del GCF: <https://www.greenclimate.fund/document/revised-environmental-and-social-policy>

(Planes de Desarrollo Territorial, Planes de Ordenamiento Territorial, beneficios de los pagos por Reducción de Emisiones) son las comunidades afrodescendientes e indígenas. Como tal, según la Política de Pueblos Indígenas del GCF y las Salvaguardas Medioambientales y Sociales Provisionales del GCF, la EA debe buscar el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) de las comunidades afectadas tanto para proyectos como para programas que impactan las tierras y títulos de indígenas. Además, el CLPI es un derecho reconocido de los pueblos indígenas en virtud de las leyes y los tratados internacionales. Hay algunas diferencias importantes a tener en cuenta, con respecto a la manera en que se lleva a cabo el CLPI con respecto a un programa, a diferencia de un proyecto. Estas diferencias están bien explicadas en el Párrafo 51 de las Directrices Operativas sobre la Política de Pueblos Indígenas del GCF²⁴.

45 El(los) reclamante(s) alega(n) que los procesos de consulta para este proyecto fueron insuficientes e inadecuados y que el proyecto no ha cumplido con los requisitos del CLPI de los pueblos indígenas. Adicionalmente, señalan que las partes consultadas no tenían legitimidad para representar a los pueblos indígenas y afrodescendientes, calificándolos como gobiernos “paralelos” constituidos ilegalmente.

46 En su respuesta a esta queja, la Secretaría del GCF declaró que el CLPI, la participación y la consulta de las partes interesadas, a nivel general del proyecto, se llevaron a cabo de conformidad con las Salvaguardas Medioambientales y Sociales del GCF y la Política de Pueblos Indígenas, en la etapa de desarrollo del proyecto. Además, de acuerdo con la respuesta de la Secretaría del GCF y el ESMF del proyecto, la consulta específica del sitio y el CLPI se llevarán a cabo sobre la determinación de los subproyectos que se llevarán a cabo después del primer desembolso. Sin embargo, la documentación del proyecto examinada por el MIR, *prima facie*, no demuestra que se hayan realizado consultas significativas y CLPI con los pueblos indígenas y afrodescendientes para este proyecto durante la etapa de desarrollo del proyecto.

47 Las consultas citadas en el Marco de Gestión Medioambiental y Social y en el 'Anexo 7 Resumen de consultas y plan de participación de las partes interesadas' parecen estar relacionadas con la Estrategia Nacional de Nicaragua para la Deforestación Evitada (ENDE REDD+) y con el Programa de Reducción de Emisiones de la Costa Caribe (Programa RE). En el ESMF, el Programa de RE y el FP146 se describen como componentes complementarios de la ENDE REDD+ y comparten superposiciones en términos de los territorios que cubren. Sin embargo, con base en el relato de estas consultas, documentado en el sitio web de EE (MARENA), hay evidencia que sugiere que se realizaron reuniones con varios actores relacionados con los Programas ENDE REDD+ y RE. Los diversos actores mencionados en las listas de asistencia incluyen representantes de gobiernos territoriales indígenas y organismos regionales. Sin embargo, aparte de algunas referencias al proyecto Bio-Clima en estos documentos, no hay nada que indique que el FP146 se discutió con el detalle esperado para una consulta significativa. Tampoco se ha producido un “acuerdo marco”

²⁴ “En ciertos casos, puede que no sea posible definir todos los aspectos de la actividad y sus ubicaciones, identificar las comunidades afectadas (incluidos los pueblos indígenas) y revisar la evaluación medioambiental y social del proyecto y los planes de mitigación relacionados antes de que se tomen decisiones sobre los aspectos del diseño del proyecto (por ejemplo, enfoques programáticos). En ausencia de estos elementos, lograr el CLPI antes de aprobar un proyecto puede no ser factible o considerarse significativo porque la determinación debe estar estrechamente relacionada con los impactos definidos de un proyecto conocido en los pueblos indígenas. La secuencia adecuada para lograr el CLPI generalmente consiste en acordar primero los principios clave a través de un marco general y luego consultar sobre aspectos específicos una vez que los diseños están más avanzados y se determinan las ubicaciones. Los documentos que deben presentarse en el proceso de lograr el CLPI deben, en casi todos los casos, incluir un acuerdo marco sobre participación y consulta y acuerdos que demuestren el CLPI. La ausencia de tal acuerdo marco tendría que ser cuidadosamente justificada.” Directrices Operativas: Política de Pueblos Indígenas

<https://www.greenclimate.fund/document/operational-guidelines-indigenous-peoples-policy>

debidamente atestiguado por los pueblos indígenas correspondientes, como lo exigen las Directrices Operativas: Política de Pueblos Indígenas²⁵, y en su defecto presentado una justificación para no haberlo hecho.

48 Según el ESMF, componentes específicos del proyecto, como el establecimiento de Acuerdos de Régimen de Convivencia Pacífica, dependerán del consentimiento y la solicitud de los gobiernos territoriales indígenas. Además, el ESMF argumenta que se obtuvieron consultas y acuerdos para el proyecto general de estos gobiernos. Sin embargo, la legitimidad de algunas de las autoridades regionales, territoriales y comunales de la Costa Caribe, que fueron factores clave en los procesos de consulta para el programa ENDE REDD+ y RE, ha sido cuestionada por el(los) reclamante(s) y algunos pueblos indígenas. Ellos argumentan que se han establecido gobiernos “paralelos” ilegales que socavan a las autoridades indígenas legítimas, y que estos gobiernos paralelos están dando consentimientos que no son representativos de los pueblos indígenas.

49 En su quinto informe periódico sobre Nicaragua, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU destacó su preocupación por la falta de consultas con los pueblos indígenas y afrodescendientes en relación con proyectos de inversión a gran escala y por el supuesto establecimiento de “gobiernos paralelos” usurpando la función de autoridades autónomas legalmente constituidas.²⁶ Esta preocupación fue luego transmitida por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su Informe Anual 2022 sobre la situación de los Derechos Humanos en Nicaragua.²⁷

50 Este tipo de situación se trata expresamente en la Política de Pueblos Indígenas del GCF en el contexto del diseño de procesos de CLPI, incluida la realización de evaluaciones de gobernanza y representatividad.²⁸ No parece haber evidencia *prima facie* que indique que tal evaluación se llevó a cabo durante las etapas de diseño de este proyecto, ni que dichas evaluaciones se mencionen como parte de las medidas de mitigación y salvaguardia que se llevarán a cabo al diseñar los procesos de CLPI para los subproyectos.

51 No existe evidencia que demuestre que la legitimidad de los gobiernos regionales, comunales y territoriales para otorgar el “consentimiento” en nombre de los pueblos indígenas y afrodescendientes de la Costa Caribe fue evaluada durante las etapas de desarrollo del proyecto. Además, los riesgos relacionados con la supuesta usurpación de la función de las autoridades autónomas legalmente constituidas en los procesos de CLPI llevados a cabo en la región no han sido evaluados en el ESMF ni en el Marco de Planificación de Pueblos Indígenas para este proyecto. Además, dados los riesgos derivados del conflicto violento en curso y la posible exacerbación de ese conflicto por este proyecto, la cuestión de si los pueblos indígenas podrán ejercer su libre albedrío en el contexto de CLPI será una preocupación transversal. Como resultado, no está

²⁵ Ver para 51 Directrices Operativas: Política de Pueblos Indígenas

<https://www.greenclimate.fund/document/operational-guidelines-indigenous-peoples-policy>

²⁶ Ver para 11, (E/C.12/NIC/CO/5). Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Nicaragua

<http://undocs.org/en/E/C.12/NIC/CO/5>

²⁷ Ver para 23 (A/HRC/49/23) Reporte Anual 2022 sobre la Situación de los Derechos Humanos en Nicaragua.

Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A_HRC_49_23_AdvanceEditedVersion.pdf

²⁸ “Al igual que con muchas comunidades, las comunidades de pueblos indígenas pueden verse afectadas por cuestiones relacionadas con la gobernanza, el liderazgo y la representatividad. La evaluación de estos temas informará el proceso de participación y negociación. Donde los sistemas administrativos y tradicionales reconozcan a diferentes líderes, donde se sepa que el liderazgo está altamente politizado y/o representa solo marginalmente a la población afectada o si hay varios grupos que representan diferentes intereses, el CLPI debe basarse en la identificación, el reconocimiento y la participación de un mayor número o representatividad de los subgrupos de partes interesadas” Política de Pueblos Indígenas del GCF

claro cómo el proyecto mitigará este riesgo y garantizará un Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) adecuado y genuino en el futuro para los subproyectos.

52 En resumen, el MIR concluye que existe evidencia *prima facie* de que los derechos de las comunidades indígenas al “Consentimiento Libre, Previo e Informado” han sido y pueden ser violados debido al incumplimiento del proyecto con la Política Medioambiental y Social del GCF, la Política de Pueblos Indígenas (incluyendo las Directrices Operativas bajo la misma) y Estándares Medioambientales y Sociales Provisionales (PS 1 y 7).

AUMENTO DE RIESGOS RELACIONADOS CON USURPACIÓN DE TIERRAS DE COMUNIDADES INDÍGENAS Y RESTRICCIONES AL ACCESO A RECURSOS NATURALES

53 El(los) reclamante(s) alega(n) que el Estado de Nicaragua “*no ha cumplido con su Constitución ni con las leyes nacionales que le obligan a proteger a los pueblos indígenas y afrodescendientes y sus territorios*”. En particular, el(los) reclamante(s) llama(n) la atención sobre la Ley No. 445 o Ley de Bienes Comunales que titula los territorios de los pueblos indígenas y afrodescendientes, reconociéndolos oficialmente como dueños plenos de sus bienes comunales. El(los) reclamante(s) alega(n) que la falta de definición de los límites de los derechos de terceros o pobladores dentro de los territorios indígenas y afrodescendientes titulados, ha tenido como resultado que las comunidades se vean “*impedidas del acceso, uso y goce pleno y efectivo de [sus] tierras y bienes naturales*”.

54 El Estado de Nicaragua, por su Constitución y leyes, reconoce los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Además, los documentos del proyecto (incluido el Anexo sobre diligencia debida legal) reconocen la aplicabilidad de la Ley 445 a este proyecto. El artículo 45 de la Ley 445 describe cinco etapas de demarcación y titulación de tierras, cuatro de las cuales ya se han implementado, finalizando con la titulación de las tierras de los pueblos indígenas dentro del área del proyecto. Aún falta por completar una etapa final, que es el saneamiento de los terceros ocupantes. El artículo 59 establece que “*cada una de las comunidades, una vez que hayan obtenido su título de propiedad, podrán iniciar, con el apoyo técnico y material de la Oficina de Titulación de Tierras Rurales, la etapa de titulación, en relación con la ocupación de sus tierras por terceros*”. Sin embargo, según el(los) reclamante(s), la aplicación y el cumplimiento de esta parte de la legislación no han concluido durante más de 15 años, supuestamente a pesar de las repetidas solicitudes de asistencia de las autoridades gubernamentales.

55 El(los) reclamante(s) alega(n) que el Estado de Nicaragua ha hecho poco para evitar que pobladores no indígenas invadan los territorios indígenas y los ocupen por la fuerza o en forma subrepticia, y que el proyecto Bio-clima afectaría negativamente la implementación de la última etapa de la titulación bajo la Ley 445. El(los) reclamante(s) está(n) preocupado(s) de que el Proyecto agravaría y fomentaría la violencia de los pobladores ilegales y la expropiación de sus territorios y recursos naturales y regularizaría y legitimaría su ocupación ilegal.

56 En el contexto de abordar el tema de la ocupación ilegal de tierras indígenas por parte de pobladores no indígenas, la Actividad 1.1.1.4 del Proyecto, propone facilitar, entre otros, a los pobladores la celebración de un “Acuerdo de Régimen de Convivencia Pacífica (PCRA, según sus siglas en inglés)” bajo la promesa de renunciar a cualquier pretensión que pudieran tener sobre la propiedad de la tierra. La PF establece que “*las familias no indígenas (llamados “terceros”) que se han asentado en territorios indígenas serán apoyadas por el Proyecto para legalizar el uso y la ocupación de sus tierras a través de un “Convenio de Régimen de*

*Convivencia Pacífica” con los GTI [...]”²⁹. La documentación del proyecto también establece que el PCRA son arreglos creados y reconocidos por los propios pueblos indígenas. Sin embargo, el(los) reclamante(s) alega(n) que el PCRA no es aceptables para ellos y que estos instrumentos solo afianzarían aún más la ocupación ilegal y la regularizarían, anulando y haciendo nula la quinta y última etapa del saneamiento de la tierra (*Saneamiento*) bajo la Ley 445. Dado el supuesto conflicto violento recurrente y los gobiernos paralelos que operan en sus áreas, el(los) reclamantes teme(n) que esta actividad obligue a las comunidades indígenas y afrodescendientes a firmar PCRA con los pobladores que han invadido sus territorios, legitimando su ocupación ilegal de los territorios indígenas.*

57 El ESMF reconoce el riesgo de que los agricultores no indígenas puedan reclamar derechos de tenencia de la tierra basados en el PCRA, cuyo proceso de facilitación puede escalar los conflictos latentes sobre el suelo. También admite que los pobladores “llegaron a estos territorios a través de invasión, compra legal o ilegal de tierras o transferencia de tierras a colonos [y esta] situación ha provocado tensiones recurrentes en los territorios”. Las medidas de mitigación propuestas son para hacer cumplir el marco legal que no permite la venta o la cesión de derechos sobre la tierra del territorio indígena y para que el gobierno fortalezca la aplicación de la ley y defienda los derechos de los Pueblos Indígenas.

58 Lo que la documentación del proyecto no aborda, ni manifiesta, es un análisis de por qué ha habido un retraso tan largo en la finalización de la 5ª etapa de titulación bajo la Ley 445 que habría permitido la limpieza de las tierras tituladas a los Pueblos Indígenas. Este es un tema fundamental que va de raíz tanto en la capacidad como en el compromiso de los organismos correspondientes para implementar la Ley 445 y llevar la titulación a buen término. No hay documentación que sugiera que las agencias hayan intentado implementar la etapa 5 del proceso de título. Por el contrario, la documentación examinada por el MIR, y mencionada más adelante, *prima facie* sugiere que los intentos de los indígenas de despejar sus tierras de ocupantes ilegales no han recibido la asistencia de las agencias, y que los pobladores ilegales a menudo han regresado por la fuerza a tierras indígenas que evacuaron a instancias de los pueblos indígenas, portando armas de fuego y trayendo consigo más pobladores.

59 La demora en completar la quinta etapa de titulación y limpieza de tierras de ocupantes ilegales bajo la Ley 445 debería haber planteado serias dudas sobre el proyecto que debería haber sido objeto de una mayor evaluación por parte de todos los interesados. Por ello, surge la interrogante de si las medidas de mitigación propuestas cumplen con el nivel de los riesgos previstos y atienden las verdaderas razones de la demora en culminar la etapa 5 del proceso de titulación. Dadas estas circunstancias y preocupaciones, es comprensible que el(los) reclamante(s) tema(n) al PCRA y lo vean como un medio para legitimar y regularizar por la fuerza la ocupación ilegal de tierras tituladas a pueblos indígenas por parte de pobladores no indígenas.

60 En opinión del MIR, *prima facie*, las preocupaciones del(los) reclamante(s) en torno al proyecto que promueve el PCRA como el instrumento clave, a través del cual se logrará la ocupación pacífica y la gestión sostenible del paisaje, parecen ser razonables. Si, como argumenta(n) el(los) reclamante(s), el PCRA anularía y convertiría en nula la quinta etapa de la titulación en virtud de la Ley 445 en detrimento de los pueblos indígenas, todo el proyecto requería el CLPI de ellos. Además, dado que las tierras donde se llevará a cabo el proyecto ya han sido tituladas a favor de los indígenas, es decir, ellos están reconocidos bajo la ley nicaragüense como propietarios comunes de estas tierras, gravarlos con el PCRA podría equivaler a una toma o restricción de su propiedad de la tierra, lo que requiere la aplicación de la norma de desempeño provisional 5 del GCF sobre Adquisición de Tierras.

²⁹ Propuesta de Financiamiento: <https://www.greenclimate.fund/document/bio-clima-integrated-climate-action-reduce-deforestation-and-strengthen-resilience-bosaw-s>

61 En resumen, *prima facie*, parece que el proyecto, en sus evaluaciones previas a la aprobación, no abordó adecuadamente la larga demora en completar la quinta etapa del proceso de titulación bajo la Ley 445, el papel de las agencias estatales en esa demora y cómo que puedan impactar adversamente los objetivos y riesgos del proyecto. Más bien, el Proyecto agregó una actividad que busca regularizar la ocupación ilegal de tierras tituladas a indígenas y no hay documentación que demuestre el impacto del PCRA en la 5ª etapa de titulación.

62 El MIR concluye que *prima facie* existe un incumplimiento por parte del proyecto de las Salvaguardas Medioambientales y Sociales Provisionales del GCF (Normas de Desempeño 1, 5 y 7) y la Política de Pueblos Indígenas del GCF con respecto a la idoneidad de la evaluación de los impactos adversos que surgen de la demora en completar la etapa 5 del proceso de titulación y la facilitación del PCRA entre los GTI y pobladores ilegales en tierras indígenas. A juzgar por los conflictos violentos recurrentes existentes y pasados entre los pueblos indígenas y los pobladores ilegales, este incumplimiento puede conducir a un aumento de la violencia y a una mayor invasión de las tierras indígenas por parte de los pobladores ilegales.

OTROS PROBLEMAS

63 El(los) reclamante(s) alegó(alegaron) la falta de divulgación de información adecuada por parte de la EA y se solicitó que el MIR investigue el incumplimiento de la EA con las políticas del GCF para la acreditación. Los detalles proporcionados por el(los) reclamante(s) con respecto a las preocupaciones sobre la transparencia fueron redactados y se compartió un resumen con la Secretaría.

64 La respuesta de la Secretaría indicó que el nivel de transparencia a nivel general del proyecto estaba alineado con las políticas relevantes del GCF. La respuesta señaló la falta de suficientes detalles sobre la naturaleza de la supuesta falta de transparencia por parte de la EA. Según la Secretaría, la EA cumplió con la Política de Divulgación de Información con respecto a la divulgación de informes medioambientales y sociales del Proyecto y declaró que el ESMF se había divulgado al menos 120 días antes de la reunión de la Junta del GCF.

65 Dado que el MIR ya concluyó que hubo un incumplimiento *prima facie* con los requisitos de CLPI, no hay necesidad de hacer una conclusión por separado en esta etapa sobre esta alegación. La obligación de proporcionar información a las personas afectadas por el proyecto, incluidos el(los) reclamante(s), como parte de las divulgaciones del proyecto o en respuesta a solicitudes de información, puede investigarse como parte de la adecuación del CLPI.

66 El MIR también señala que la Junta, al aprobar el financiamiento para este proyecto, impuso varias condiciones, incluido el control de terceros independientes. Especificaba las condiciones que debían cumplirse antes del primer y segundo desembolso de fondos. La discusión en la reunión de la Junta muestra que hubo preocupaciones significativas planteadas por los miembros de la Junta y los observadores acreditados sobre los impactos medioambientales y sociales y las salvaguardas de este proyecto. Es en ese contexto que la Junta, en su sabiduría, impuso condiciones adicionales al proyecto. El(los) reclamante(s) ha(n) alegado que estas condiciones pueden ayudar a mitigar algunos de los impactos que temen. Sin embargo, señalan que dada la historia en el área del proyecto de conflictos violentos recurrentes y otras circunstancias situacionales detalladas anteriormente, estas condiciones no se cumplirán. En esta etapa preliminar, es demasiado temprano en la vida de este proyecto para que el MIR llegue a conclusiones *prima facie* sobre esta alegación. El MIR investigará esta acusación como parte de su investigación más completa sobre esta

queja, ya que los hechos y datos de la investigación ayudarán a la Junta a determinar el resultado final de las investigaciones del MIR.

CONCLUSIÓN

67 En resumen, dados los hallazgos realizados anteriormente, el MIR está satisfecho de que existe evidencia *prima facie* de impactos adversos causados o que pueden ser causados al(los) reclamante(s) por el incumplimiento del proyecto con las políticas y los procedimientos operativos del GCF. Los problemas planteados son de naturaleza lo suficientemente grave como para justificar una investigación de cumplimiento. Por estas razones, el MIR ha decidido iniciar una investigación de cumplimiento, cuyo alcance se establece a continuación, para investigar el asunto más a fondo y llegar a una conclusión final sobre los problemas, y presentar un informe de cumplimiento a la Junta, con la recomendación adecuada, si es que existe alguna.

ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN DE CUMPLIMIENTO

68 Las preguntas que se investigarán a través de la investigación de cumplimiento son las siguientes:

- (i) ¿Se enfrentarán las comunidades indígenas y afrodescendientes a un aumento de la violencia, incluida la violencia de género, por parte de los pobladores no indígenas debido al incumplimiento de las Salvaguardas Medioambientales y Sociales Provisionales del GCF (Normas de Desempeño de la Corporación Financiera Internacional 1, 4, y 7); Política Medioambiental y Social del GCF (párrafos 8(p), 8(q), 17, 26, 37, 47-48 y 69); Política de Pueblos Indígenas (párrafos 31, 46 y 48) Política de Género Actualizada (párrafo 5).
- (ii) ¿Se han violado los derechos de las comunidades indígenas al “Consentimiento Libre, Previo e Informado” o serán violados por el incumplimiento del proyecto con las Normas Medioambientales y Sociales Provisionales (Normas de Desempeño de la Corporación Financiera Internacional 1, 4, y 7); Política Medioambiental y Social del GCF (párrafos 8(i), (p) y (q), 12(b), 13, 14(a)(v), 18, 47-48, 60, 62, 67 y 69) ; y Política de Pueblos Indígenas (párrafos 26(a), 26(c), 26 (d), 31, 35, 44, 51, 52(a), 52(b), 52(d) y 58) y párrafo 39, 51 y 58 de las Directrices Operativas emitidas por la Secretaría en el marco de dicha Política?
- (iii) ¿Las comunidades afrodescendientes e indígenas enfrentarán mayores riesgos de expropiación de tierras y recursos y acceso reducido a los recursos naturales debido al incumplimiento del proyecto con las Normas Medioambientales y Sociales Provisionales (Normas de Desempeño de la Corporación Financiera Internacional 1, 5 y 7); la Política Medioambiental y Social del GCF (párrafos 17, 26 y 37); y Política de Pueblos Indígenas (párrafos 31, 46, 48 y 60)?

69 Como parte de su investigación de cumplimiento, el MIR recopilará información, según corresponda, de todas las partes interesadas y testigos involucrados, incluidos el(los) reclamantes, la Secretaría del GCF, la Autoridad Nacional Designada o Punto Focal, la EA, la EE y otros paneles independientes del GCF. La investigación de cumplimiento puede incluir revisiones de documentos, reuniones, discusiones, visitas al sitio, recopilación de evidencia y opiniones de expertos.

70 Al concluir su investigación, el MIR preparará un informe de investigación de cumplimiento para presentarlo a la Junta del GCF. El informe incluirá dichas recomendaciones sobre acciones correctivas, si las hubiere y según corresponda, a la luz de los hallazgos del MIR.

71 La Secretaría en su respuesta afirma que “[r]econociendo las inquietudes planteadas en la Queja, la Secretaría ha tomado medidas adicionales para garantizar que la EA implemente el Proyecto de acuerdo con las políticas y los procedimientos del GCF y las Condiciones de la Junta”. Ha detallado algunas de estas medidas tomadas desde que recibió esta queja. En su respuesta, la Secretaría también ha acogido “la oportunidad de continuar abordando las preocupaciones importantes en la Demanda con el Banco Centroamericano de Integración Económica (“BCIE”) como la EA y otras partes interesadas”. El MIR da la bienvenida a estos compromisos asumidos por la Secretaría y la alienta a continuar con ellos. Mientras la investigación de cumplimiento está en curso, el MIR también alienta a todas las partes a buscar proactivamente una posible mediación de sus disputas en el espacio seguro que crea, con miras a llegar a una resolución mutuamente satisfactoria. Si todas las partes deciden hacerlo, el MIR continuará con la investigación de cumplimiento, pero puede considerar retrasar la emisión de un informe de cumplimiento para proporcionar un tiempo razonable para que las partes medien.

24 marzo 2022, Songdo, República de Corea

(Firmado)

Lalanath de Silva
Jefe del Mecanismo Independiente de Reparación

Preparado por:
Preksha Krishna Kumar
Oficial de Registro y Caso