

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – OAI, Oficina de Cumplimiento de los Estándares Sociales y Ambientales



THE OFFICIAL VERSION OF THIS MEMO IS THE SIGNED ENGLISH VERSION AVAILABLE ON SECU'S CASE REGISTRY / LA VERSIÓN OFICIAL DE ESTE MEMO ES LA VERSIÓN FIRMADA EN INGLÉS DISPONIBLE EN EL REGISTRO DE CASOS DE SECU (<http://www.undp.org/secu>)

DETERMINACIÓN DE LA ADMISIBILIDAD:

Querellante: Silvia C. Zaninovich, Doctora en Biología, Becaria de CONICET- Facultad de Ciencias Exactas y Naturales y Agrimensura – UNNE, en relación al proyecto del PNUD “Estrategia Nacional de Biodiversidad”.

Caso No. SECU0011

Fecha: 31 mayo 2019

Datos básicos

Caso No.	SECU0011
Categoría de incumplimiento:	Ambiental
Ubicación:	Argentina
Fecha de recibo de la denuncia:	14 de noviembre de 2018
Procedencia de la denuncia:	Doctora en Biología, Becaria de CONICET- Facultad de Ciencias Exactas y Naturales y Agrimensura – Universidad Nacional del Nordeste (UNNE)
Evaluación de la admisibilidad llevada a cabo por:	Richard Bissell, Oficial Principal de Cumplimiento
Oficial de Cumplimiento responsable:	N/A
Otros investigadores asignados:	N/A
Caso(s) relacionados:	N/A

Firmas:

Preparado
por:

Richard Bissell, Oficial Principal de Cumplimiento, SECU

Revisado
por:

Brett Simpson, Subdirector, Director de Investigaciones

Aprobado
por:

Helge Osttveiten, Director, Oficina de Auditoria e Investigaciones

I. Resumen

1. El 14 de noviembre de 2018, la Oficina de Cumplimiento de los Estándares Sociales y Ambientales (SECU por sus siglas en inglés) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), recibió un comunicado a través del correo electrónico de SECU: secuhotline@undp.org, de parte de Silvia C. Zaninovich, Doctora en Biología y Becaria de CONICET - Facultad de Ciencias Exactas y Naturales y Agrimensura – Universidad Nacional del Nordeste (UNNE), quien radica en la provincia de Corrientes, Argentina.
2. La querellante, en su denuncia y comunicaciones subsecuentes con SECU, asevera que el PNUD está incumpliendo con su compromiso de proteger la biodiversidad y los ecosistemas en la provincia de Corrientes, Argentina, como parte de su proyecto “Estrategia Nacional de Biodiversidad” del año 2012 en Argentina. La querellante enfatiza la falta de seguimiento al proyecto por parte del Gobierno y el PNUD, particularmente en la provincia de Corrientes, Argentina, donde bosques nativos, humedales, y un Área Importante para la Conservación de las Aves (AICA) han sido presuntamente afectados de forma severa.
3. La querellante describe los siguientes puntos clave e inquietudes:
 - a. El gobierno de la provincia está apoyando actividades la cuales están provocando la destrucción de los bosques nativos, humedales y un Área Importante para la Conservación de las Aves (AICA) en la provincia de Corrientes, Argentina.
 - b. La querellante asevera que “el propio Estado está destruyendo bosques, humedales, un Parque Provincial; desprotegió especies en peligro que son monumentos naturales y está destruyendo el AICA Estero Valenzuela...está faltando a la política de estado que se comprometió cumplir y a los compromisos internacionales como: Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización de la Diversidad Biológica (CONADIBIO), compromiso global por alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS) y las Metas de Aichi del Convenio sobre la Diversidad Biológica.” De acuerdo a la querellante, “Los bosques nativos están protegidos por ley Nacional...por lo que la Nación (Argentina) debe velar por el cumplimiento de esa ley en todas las provincias.”
 - c. De acuerdo al documento de la Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad – Plan de acción 2016-2020, financiado por el Fondo Fiduciario para el Medio Ambiente Mundial (GEF por sus siglas en inglés) mediante el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): “los bosques nativos, las cuencas, los monumentos naturales, los parques y reservas y las AICAS son áreas prioritarias para la protección legal.”

- d. La querellante afirma que el PNUD no está cumpliendo con su compromiso de apoyar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, particularmente aquellos relacionados al cambio climático y protección de la biodiversidad, lo cual ha resultado en daños a la querellante y su comunidad.
 - e. La querellante también alega, que el proyecto “Estrategia Nacional de Biodiversidad” es un proyecto respaldado por el PNUD, por lo tanto, el incumplimiento de los objetivos del proyecto por parte del Gobierno es relevante para el PNUD, y activa el mandato de SECU para investigar denuncias de incumplimiento con los estándares y salvaguardas ambientales del PNUD.
4. El 28 de noviembre de 2018, SECU registró el caso en su registro en línea. Posteriormente SECU realizó solicitudes de documentación e información a la Oficina del PNUD en Argentina con el fin de acreditar la determinación de admisibilidad de SECU.
5. De acuerdo al Documento de Proyecto (Prodoc por sus siglas en inglés) más reciente de octubre 2012 para el proyecto “Estrategia Nacional de Biodiversidad”, el objetivo del proyecto es el siguiente: “Este Proyecto apunta a revisar, actualizar e iniciar la implementación de una Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB) con el fin de que esta pueda servir como una herramienta efectiva para incorporar la biodiversidad en políticas nacionales más amplias. El proceso de actualización de la ENB de Argentina consiste de tres diferentes pasos interrelacionados: (i) un ejercicio de balance participativo para revisar el actual ENB y determinar las metas nacionales y las nuevas obligaciones en el marco del Plan Estratégica del CDB 2011-2020, así como las Metas de Aichi; (ii) la actualización y aprobación final del ENB revisado que integra los aspectos nuevos del plan estratégico del CDB; (iii) el establecimiento de marcos nacionales y sub nacionales y de planes de financiamiento para la implementación, el monitoreo y la presentación de informes del ENB a la Convención.”
6. De acuerdo a la información entregada por la Oficina del PNUD en Argentina a SECU durante la fase de Determinación de Admisibilidad, “la presunta denuncia no está ligada de ninguna forma a proyectos o actividades del PNUD, sino a actividades de dragado realizadas por una agencia técnica local. Actualmente el PNUD no tiene conexión con ninguna agencia técnica en la provincia de Corrientes para proyectos anteriores o futuras iniciativas.” Asimismo, la Oficina del PNUD en Argentina declaró que “no se ha proporcionado asistencia de ningún tipo, relacionada a la conservación de la biodiversidad y/o estudios de impacto ambiental en la provincia de Corrientes.”
7. Como se describe en las Directrices para la Investigación de SECU (<http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/operations1/secu-investigation-guidelines/>), este memo dicta la evaluación de SECU para determinar si la denuncia es admisible para una investigación formal de SECU.
8. SECU ha determinado que la denuncia es inadmisibles para un examen de cumplimiento.

II. Descripción del proyecto

9. El Proyecto “Estrategia Nacional de Biodiversidad” (Atlas No.: 80571), tenía como fecha de inicio enero 2012 y fecha de finalización diciembre 2014. Sin embargo, los registros indican que el proyecto fue extendido, y formalmente cerrado el 3 de noviembre de 2016. El proyecto se llevaba a cabo en modalidad de “Implementación Nacional” (NIM por sus siglas en ingles) y la Secretaría de

Ambiente de la Nación era asociada en la implementación. El presupuesto administrado por el PNUD incluía \$300,000 USD financiados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), complementado por \$303,260 de cofinanciamiento, dando un total superior a los \$600,000 USD.¹

10. De acuerdo a la información entregada por la Oficina del PNUD en Argentina, “El PNUD es la Agencia de Implementación del Proyecto 00063538 (2011-2015) financiado por el GEF. Los objetivos del proyecto incluían actualizar la estrategia nacional de biodiversidad y plan de acción, considerando los retos que implican la pérdida de biodiversidad e incorporando las guías globales del Plan Estratégico del Convenio sobre la Diversidad Biológica 2011-2012; así como fortalecer los mecanismos de implementación de la estrategia. El presupuesto total del proyecto era \$300,00 USD. En octubre de 2012, el proyecto recibió \$50,000 USD adicionales, para incluir un producto adicional relacionado al desarrollo de un Observatorio Nacional de Biodiversidad. Los productos del proyecto constaban de: inventario y establecimiento de objetivos nacionales, actualización de la Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción, marco teórico nacional para la implementación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción, mecanismos de reporte e intercambio del Convenio sobre la Diversidad Biológica, Observatorio Nacional de Biodiversidad.”

III. Resumen del proceso a la fecha

11. Las Directrices para la Investigación de SECU detallan el proceso para responder a los querellantes: La Sección 8. Procedimiento del examen de una denuncia – Admisibilidad y términos de referencia, comanda a SECU a registrar las denuncias recibidas dentro del plazo de cinco días desde su recepción, esto si no han sido automáticamente excluidas en virtud de la Sección 1.1 Fundamento de la política.
12. SECU recibió la denuncia el 14 de noviembre de 2018, y la registró y publicó en su registro de casos el 28 de noviembre de 2018, disponible en www.undp.org/secu.
13. Sección 8.1 Determinación de la admisibilidad de una denuncia, indica que dentro del plazo de 20 días hábiles desde del registro de la denuncia, SECU determinará si cumple con los criterios de admisibilidad especificados en la Sección 8.2. Para que sea admisible, la denuncia debe (1)Relacionarse con un proyecto o programa respaldado por el PNUD, (2)Plantear problemas reales o potenciales relacionados con el cumplimiento de los estándares sociales o ambientales del PNUD, y (3)Reflejar que, como resultado del incumplimiento del PNUD con sus estándares sociales y ambientales, los querellantes han sido o pueden haber sido perjudicados.
14. Debido a demoras y restricciones ajenas a SECU, tales como la obtención de información pertinente por parte de los actores clave, no fue posible realizar la determinación de admisibilidad de este caso dentro del plazo de 20 días hábiles requerido.

IV. Determinación de la admisibilidad

¹ Vea Resumen del Proyecto, disponible en <https://www.thegef.org/project/national-biodiversity-planning-support-implementation-cbd-2011-2020-strategic-plan-argentina> .

15. **Criterio 1: Relacionarse con un proyecto o programa respaldado por el PNUD.** La querellante ha señalado un proyecto a nivel nacional cuyo objetivo principal es actualizar la Estrategia Nacional de Biodiversidad.
16. La querellante no proporcionó evidencia de actividades apoyadas por el PNUD en la provincia de Corrientes, Argentina. Sin embargo, la querellante expresó su inconformidad con la falta de apoyo del PNUD y del Gobierno dentro de la provincia, y solicitó que se lleven a cabo Estudios de Impacto Ambiental de las actividades nocivas para el medio ambiente en la provincia de Corrientes. Esto representa una solicitud al PNUD para que garantice la implementación de la Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad 2016-2020 a todos los niveles de gobierno.
17. La Oficina del PNUD en Argentina confirmó que actualmente no se están realizando actividades respaldadas por el PNUD relacionadas con iniciativas para la conservación de la biodiversidad y/o Estudios de Impacto Ambiental en la Provincia de Corrientes, Argentina. Sin embargo, reconoció la implementación del proyecto Manejo y Conservación de la Biodiversidad de los Esteros del Iberá en conjunto con el GEF, durante 2001-2007, con un presupuesto de \$10 millones USD. A pesar de que SECU reconoce que el proyecto no fue implementado en el sitio descrito en la denuncia, lo anterior muestra que han existido iniciativas lideradas por el PNUD enfocadas a la conservación de la biodiversidad en esta región.
18. Cabe destacar que el proyecto implementado por el PNUD para el GEF relacionado a la biodiversidad con presupuesto de \$10 millones USD en Corrientes durante el 2001-2007, pronosticó las inquietudes expresadas en la presente denuncia. A pesar de los muchos elementos exitosos del proyecto para proteger la biodiversidad de importancia mundial en los Esteros del Iberá, la evaluación final del proyecto describió preocupaciones importantes sobre la sostenibilidad del proyecto siendo socavada por fuentes políticas y comerciales locales: “La sostenibilidad de este proyecto está clasificada como poco probable debido a los riesgos políticos con impacto en los resultados del proyecto. Existe falta de compromiso del sector público de la provincia de Corrientes, especialmente después de las recientes elecciones. Existe oposición a las restricciones a la actividad productiva del sector privado, la cual podría influenciar al sector público. También está el posible aumento de los niveles de agua como consecuencia del proyecto de la represa Yacyreta en el Río Paraná. Además, existe nueva infraestructura en el área que ha sido desarrollada por las autoridades que podría ejercer más presión. Finalmente, se tiene una imagen pública negativa de algunos de los socios del proyecto (por ejemplo, el fondo para la conservación de la tierra).”²
19. De este modo la querellante tiene preocupaciones legítimas en relación a las políticas de biodiversidad y conservación en la región de Corrientes, y ciertamente el PNUD ha proporcionado apoyo a nivel nacional y provincial a las políticas de biodiversidad y conservación de Argentina. En efecto, lo que la querellante está solicitando es la intervención del PNUD en los esfuerzos de conservación en Corrientes una vez más – una solicitud potencialmente válida – pero que es más apropiado se dirija a la Oficina del PNUD en Argentina y no a SECU.

² GEF, Manejo y Conservación de la Biodiversidad de los Esteros del Iberá, Evaluación final, Oficina de Evaluación GEF, Abril 2013, página 5., disponible en <https://www.thegef.org/project/management-and-conservation-wetland-biodiversity-esteros-del-ibera>

20. Por lo tanto, la denuncia no se relaciona a un proyecto actualmente respaldado por el PNUD, y por consiguiente no cumple con el primer criterio dentro de la Sección 8.1.
21. **Criterio 2: Plantear problemas reales o potenciales relacionados con el cumplimiento de los estándares sociales o ambientales del PNUD.** La querellante plantea problemas relacionados a la sostenibilidad ambiental, conservación de la biodiversidad, gestión sostenible de los recursos naturales, mitigación y adaptación al cambio climático, así como a la evaluación y gestión de riesgos e impactos ambientales.
22. El tema principal de la denuncia son los aparentes efectos negativos en el medio ambiente de la región, cuyas causas son desconocidas. De acuerdo a la Oficina del PNUD en Argentina, las actividades de dragado llevadas a cabo por el Gobierno de la provincia son potencialmente la causa de estos efectos. La querellante describe la destrucción de los bosques nativos, un Área Importante para la Conservación de las Aves (AICA), humedales, el río Arroyo Riachuelo, así como la falta de protección para la biodiversidad de especies en peligro de extinción dentro de la provincia de Corrientes, Argentina.
23. El Principio 3: Sostenibilidad ambiental de los Estándares Sociales y Ambientales del PNUD indica que “el PNUD garantizará que la sostenibilidad ambiental se integre sistemáticamente en sus programas y proyectos. Al diseñar actividades de cooperación para el desarrollo, procurara apoyar a los países en que se ejecutan programas y a los asociados en la implementación para que aborden las dimensiones ambientales (tanto oportunidades como limitaciones) de temas importantes para el desarrollo y fortalezcan la protección y gestión del medioambiente.”
24. De la misma forma, el Estándar 1: Conservación de la biodiversidad y gestión sostenible de los recursos naturales indica “El PNUD se compromete a integrar la ordenación de la biodiversidad y los ecosistemas en las actividades de planificación del desarrollo y en actividades del sector, fortaleciendo los sistemas de áreas protegidas y gestionando y recuperando ecosistemas para la mitigación y adaptación al cambio climático. El PNUD busca fortalecer los procedimientos eficaces de buena gobernanza y toma de decisiones que afectan a la biodiversidad y los ecosistemas, fortaleciendo incluso los derechos de las poblaciones afectadas, incluidas las mujeres, pueblos indígenas y comunidades locales, a usar de manera sostenible los recursos.”
25. Por las razones anteriores, la denuncia plantea problemas relacionados al cumplimiento con los compromisos sociales y ambientales del PNUD, y cumple con el segundo criterio dentro de la Sección 8.2.
26. **Criterio 3: Reflejar que, como resultado del incumplimiento del PNUD con sus estándares sociales y ambientales, los querellantes han sido o pueden haber sido perjudicados.** La querellante describe varias formas en las que el medio ambiente ha sido afectado por actividades del Gobierno, incluyendo daños a los bosques nativos, humedales y un Área Importante para la Conservación de las Aves (AICA) en la provincia de Corrientes, Argentina. Dentro de los objetivos estratégicos clave de la Oficina del PNUD en Argentina se encuentra el “el uso y conservación sostenible de la biodiversidad”³, esto genera la expectativa del público, de que el PNUD es un actor importante en

³ Vea Página oficial de la Oficina del PNUD en Argentina en <https://www.undp.org/content/undp/en/home/funding/core-donors/Argentina.html>

las políticas y estrategias actuales y futuras en Argentina. El hecho de que actualmente no existan actividades respaldadas por el PNUD en la provincia de Corrientes puede limitar la responsabilidad institucional del PNUD por actividades nocivas ocurridas específicamente en la provincia, sin embargo, la expectativa general del público argentino de que el PNUD sería una fuerte efectiva de asesoramiento/acción en relación a la implementación de la Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad 2016-2020, no debería causar sorpresa. A pesar de que esta denuncia no es admisible por razones técnicas, la querellante ha planteado un punto importante acerca de la rendición de cuentas para aquellos que desarrollaron y emitieron la Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad 2016-2020. No obstante, en la denuncia actual no existe algún proyecto del PNUD al cual el daño pueda ser claramente atribuido.

27. Por consiguiente, el criterio 3 no es satisfecho debido a que no existe un proyecto en el cual el PNUD pudiera estar fuera de cumplimiento con sus compromisos y, por lo tanto, no hay ningún incumplimiento que pudiera causar las afectaciones de la querellante.
28. Debido a que los criterios 1 y 3 no son satisfechos, SECU ha determinado que la denuncia no es admisible para un Examen de Cumplimiento de los compromisos sociales y ambientales.
29. Adicionalmente, de acuerdo a la Sección 1. Objetivo de las directrices para la investigación, los proyectos aprobados antes del 1 de enero de 2015 no son admisibles para un Examen de Cumplimiento formal. En estas circunstancias, las denuncias serán investigadas a través de un proceso de Examen de Cumplimiento “en caso de que el PNUD se haya comprometido a ofrecer un proceso de examen del cumplimiento de los compromisos sociales y ambientales en el contexto de ese proyecto o programa de financiación específico, y si las denuncias cumplen con los criterios de admisibilidad descritos en el párrafo 8.” El proyecto en cuestión fue firmado en 2012. En ausencia de otras actividades respaldadas por el PNUD aplicables, esta denuncia sería inadmisibles debido a la fecha en la que el proyecto fue firmado. SECU no puede identificar otros proyectos relacionados a los problemas planteados por la querellante, firmados antes o después del 1 de enero de 2015.
30. Esta determinación se lleva a cabo sin perjuicio de cualquier evidencia que pudiera presentarse en el futuro. Si la querellante se acerca a SECU con nuevas acusaciones y evidencia de actividades de proyectos respaldados por el PNUD que dañan al medio ambiente como resultado del incumplimiento del PNUD con los Estándares Sociales y Ambientales y otras políticas y procedimientos relevantes, SECU volverá a determinar la admisibilidad para un examen de cumplimiento.

V. Sigüientes pasos

31. Este caso ha sido determinado inadmisibles para un examen de cumplimiento, el registro mostrará que SECU ha cerrado el caso.
32. La querellante puede contactar al Mecanismo de Respuesta del PNUD para Actores Clave e indagar si existe alguna función que pueda desempeñar, gestionada por la sede del PNUD o su oficina en Argentina, para trabajar con los actores clave, incluyendo gobiernos nacionales y regionales, y así determinar si las inquietudes de la querellante pueden ser resueltas de forma voluntaria por aquellos más aptos para hacerlo.