



Puesta en marcha de las salvaguardas y de los sistemas de información sobre salvaguardas para REDD+

Autores: Leo Peskett^a, Kimberly Todd^a

Puntos principales¹

- Los países que llevan a cabo actividades de REDD+ deben desarrollar enfoques a nivel país que les permitan cumplir con los requisitos estipulados en los últimos acuerdos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), cuyo objetivo es garantizar que los riesgos sociales y ambientales se reduzcan al mínimo y que los beneficios se promuevan. Los países de REDD+ también deben considerar con detenimiento otros objetivos que pueden ser necesarios para el enfoque nacional, como el de cumplir con los requisitos de las organizaciones que brindan apoyo para las actividades de REDD+.
- Para desarrollar un enfoque a nivel país sobre salvaguardas que responda a los Acuerdos de Cancún, es útil definir los elementos genéricos de dicho enfoque, lo cual puede ayudar en la coordinación y armonización de actividades.
- Se entiende que un enfoque a nivel país sobre salvaguardas para REDD+ está compuesto de dos elementos principales: 1) políticas, leyes y reglamentos (PLR) que aclaran los objetivos y requisitos en cuanto a los riesgos y beneficios específicos de REDD+ en el país; y 2) un sistema de información sobre salvaguardas (SIS) que recopile y proporcione información sobre la forma en que se están abordando y respetando las salvaguardas. Es probable que se requiera la ayuda de instituciones y procesos intersectoriales para el diseño y funcionamiento de estos elementos.
- Los enfoques sobre salvaguardas para REDD+ pueden basarse en gran medida en las PLR y en los sistemas de recopilación y divulgación de información existentes. Sin embargo, los países deberán evaluar a fondo los sistemas e instituciones actuales a fin de determinar en qué medida cumplen con los objetivos, e identificar posibles omisiones.
- Si bien los medios que se utilizan para abordar y respetar las salvaguardas de REDD+ difieren de un país al otro, conforme las circunstancias nacionales, hay unos pasos genéricos que pueden ser de utilidad para los países cuando desarrollen sus propios enfoques sobre salvaguardas.
- Las PLR y sistemas de información pueden ser necesarios en aquellos países que no cuentan con sistemas establecidos o en los que el conjunto de PLR existentes debe ser mejorado o complementado con otras medidas, que probablemente sean necesarias para algunos de los derechos vinculados a REDD+, tales como los derechos de carbono, que en muchas ocasiones no están definidos en la legislación actual.
- Existen varios instrumentos que se han desarrollado a escala internacional que tienen por objetivo asistir a los países en el desarrollo de salvaguardas para REDD+. La proliferación de distintos instrumentos ha causado confusión en algunos países en cuanto a sus objetivos, alcance y estructura. Sin embargo, los distintos instrumentos internacionales sobre salvaguardas pueden ayudar a los países en la preparación de las distintas partes de su enfoque de salvaguardas, y por consiguiente deberían ser considerados complementarios.

^a PNUD

Introducción

Las políticas de la reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD+) podrían generar importantes beneficios para las personas y el medio ambiente, por ejemplo, a través de la creación de empleo o la protección de los servicios ambientales locales. Sin embargo, se ha planteado ciertas inquietudes en el sentido de que REDD+ podría tener efectos negativos, como la restricción del acceso de las comunidades locales a los productos forestales y el financiamiento de estrategias de gestión forestal que dañan la diversidad biológica. Estas inquietudes relativas a los efectos de REDD+ llevaron al establecimiento de “salvaguardas” para REDD+ en el marco de las decisiones de la CMNUCC. Las salvaguardas son procedimientos y enfoques que pueden ser útiles para garantizar que las actividades de REDD+ no “perjudiquen” a las personas ni al medio ambiente. A pesar de que las salvaguardas pueden ser establecidas por los diversos actores que participan en el diseño e implementación de las actividades de REDD+, este boletín se centra en las salvaguardas creadas e implementadas por órganos gubernamentales e instituciones conexas.

Un impulsor clave del interés de los gobiernos en las salvaguardas es el acuerdo de la CMNUCC, el cual establece que se deberán “promover y respaldar” salvaguardas para REDD+. Existen otras razones por las cuales se deben establecer salvaguardas especialmente sólidas para REDD+. Dichas salvaguardas pueden ayudar a:

- Garantizar la distribución equitativa de los costos y beneficios de REDD+;
- Diseñar esquemas de REDD+ que sean más sostenibles teniendo en cuenta cuestiones socioeconómicas y

ambientales más amplias que probablemente serán importantes para abordar los factores subyacentes de la deforestación;

- Incrementar las inversiones en REDD+ porque las salvaguardas pueden reducir riesgos, un factor clave en las decisiones de inversión;
- Cumplir con los requisitos de salvaguardas de muchas de las organizaciones internacionales que contribuyen al financiamiento de REDD+, o que probablemente lo hagan en el futuro;
- Además de reducir riesgos, ayudar a obtener beneficios sociales y ambientales.

Este informe examina la situación actual de la labor de REDD+ en materia de salvaguardas y esboza algunos de los aspectos principales que pueden ayudar a los países en el desarrollo de enfoques que promuevan y apoyen las salvaguardas, así como a proporcionar información sobre la forma en que se están abordando y respetando las salvaguardas.

1. Las salvaguardas en los acuerdos de la CMNUCC

En la Conferencia de la CMNUCC celebrada en Cancún en 2010 (COP16) se acordó que, al emprender actividades de REDD+, se deberá promover y respaldar siete salvaguardas. En los Acuerdos de Cancún, y el subsiguiente Acuerdo de Durban, también se solicitó a las partes que implementan REDD+ que proporcionen información acerca de la forma en que se están abordando y respetando las salvaguardas a lo largo del proceso de implementación de las actividades de REDD+ (véase el Recuadro 1). Ambos acuerdos son





de amplio alcance, y permiten una flexibilidad considerable en cuanto a la forma en que las partes puedan interpretar lo que significa en la práctica⁴. La amplia naturaleza de los acuerdos vigentes de la CMNUCC puede ayudar a garantizar que los países tomen su propia iniciativa, pero la falta de orientación más específica ha generado incertidumbre en algunos países en cuanto a la forma en que se desarrollan los enfoques de salvaguardas a nivel país, así como cierta preocupación entre los grupos de la sociedad civil de que las salvaguardas no sean implementadas extensamente y eficazmente.

2. Experiencias con salvaguardas para REDD+ a nivel de país

Si bien las decisiones de la CMNUCC ofrecen una amplia orientación en cuanto al desarrollo de salvaguardas a nivel país, es necesario trabajar muy a fondo para poder desarrollar enfoques sobre salvaguardas dentro de cada país. El progreso alcanzado en esta área varía mucho de un país al otro. Brasil, Ecuador, Indonesia y México son algunos ejemplos de países que han logrado avances significativos en el desarrollo de marcos de políticas de salvaguardas. La República Democrática del Congo (RDC) también ha avanzado relativamente en esta área (véase el Recuadro 2). Aunque en ciertos aspectos hay diferencias

Recuadro 1: Salvaguardas y SIS en los Acuerdos de Cancún y de Durban de la CMNUCC

Las salvaguardas de los Acuerdos de Cancún² abordan las siguientes cuestiones:

- La coherencia de los objetivos de los programas forestales nacionales y las convenciones y acuerdos internacionales pertinentes;
- Estructuras de gobernanza forestal nacional transparentes y efectivas;
- Respeto por el conocimiento y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales;
- Una plena y efectiva participación de los actores involucrados pertinentes, especialmente, los pueblos indígenas y las comunidades locales;
- La conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica y el aumento de otros beneficios sociales y ambientales;
- Acciones para abordar los riesgos de las reversiones;
- Acciones para reducir el desplazamiento de emisiones

Sistemas de información sobre salvaguardas (SIS)

La Decisión 12/CP.17 de la Conferencia de las Partes de la CMNUCC³ establece que un SIS debería proporcionar información acerca de la forma en que todas las salvaguardas de Cancún se están abordando y respetando. Los SIS deben estar a cargo de los países, implementarse a nivel país, y basarse en los sistemas existentes, si los hubiera. También se acordó que el resumen de la información sobre la forma en que se estén abordando y respetando las salvaguardas se proporcionará periódicamente y se incluirá en las comunicaciones nacionales con la CMNUCC. Las Partes de la CMNUCC acordaron además que a medida que se los SIS se desarrollan, deberán reconocerse las obligaciones y los acuerdos internacionales pertinentes, y respetar las consideraciones de género.

considerables en cada uno de sus enfoques, estos tienen algunas características principales en común, entre las que se encuentran las siguientes:

- El desarrollo de normas, principios y criterios o políticas de amplio alcance que definan con eficacia los objetivos sociales y ambientales que se deben alcanzar;
- La realización de evaluaciones preliminares de los posibles beneficios y riesgos sociales y ambientales de REDD+;
- La realización de evaluaciones preliminares de las salvaguardas existentes con el fin de determinar qué otras salvaguardas son necesarias para cumplir con los requisitos de la CMNUCC;
- La organización de consultas entre todas las partes interesadas para evaluar los beneficios y riesgos potenciales de REDD+ y desarrollar salvaguardas;
- La definición del enfoque general para implementar las salvaguardas en un plan estratégico o borrador de política;
- El establecimiento de un sistema de gobernanza (por ejemplo, un grupo de trabajo) que se encargue de supervisar el trabajo sobre salvaguardas.

Existen otros instrumentos de salvaguardas, bien para elaborar y proporcionar directrices sobre cómo aplicar las salvaguardas definidas por la CMNUCC, o bien para fines más amplios, que se están implementando en muchos países. Algunos han sido creados por organizaciones que financian el desarrollo de estrategias para REDD+, tales como el Fondo para reducir las emisiones mediante la protección de los bosques (FCPF) del Banco Mundial y el Programa ONU-REDD, pero también hay iniciativas independientes voluntarias como las normas sociales y ambientales de REDD+ (REDD+ SES). Mientras que todas se centran en la identificación y gestión de los riesgos sociales y ambientales que pueden surgir y los beneficios sociales y ambientales que se pueden obtener con la implementación de las actividades de REDD+, estas difieren considerablemente en los siguientes aspectos:

- *Objetivos:* Los instrumentos difieren en cuanto a si se dirigen a ayudar a los países a aplicar las salvaguardas de la CMNUCC (por ejemplo, un objetivo de los Principios y Criterios Sociales y Ambientales (PCSA) del Programa ONU-REDD) o a demostrar el cumplimiento de las salvaguardas de los donantes (por ejemplo, las salvaguardas del Banco Mundial se aplican a las actividades, proyectos y programas que cuentan con el apoyo del FCPF).
- *Estructura:* Los instrumentos de salvaguardas pueden incluir: una serie de principios y criterios, o políticas que deben observarse; orientación en cuanto a los procesos que los países pueden aplicar para el desarrollo de su enfoque de salvaguardas; un plan o marco de gestión; indicadores que muestran si los principios, criterios o políticas se están cumpliendo; un sistema de recopilación de datos; y un sistema para proporcionar información. Los instrumentos son distintos en el sentido de que unos incluyen todos estos componentes y otros se centran en un subconjunto de ellos.
- *Contenido:* Existen diferencias en cuanto al contenido de los principios y criterios, o políticas. Por ejemplo, hay discrepancias en cuanto a si el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) es requerido para ciertas actividades de REDD+. Algunos instrumentos de salvaguardas se centran más en brindar apoyo a los países para el desarrollo de enfoques que reduzcan los riesgos de REDD+ mientras que otros se centran también en promover sus beneficios.
- *Rigor:* Algunos instrumentos de salvaguardas pueden ser adoptados por los países de forma voluntaria (por ejemplo, REDD+ SES), mientras que otros son requeridos por las organizaciones que contribuyen al financiamiento de las actividades de REDD+ (por ejemplo, las salvaguardas del Banco Mundial). Los instrumentos de salvaguardas obligatorios pueden incluir cierta forma de mecanismo para garantizar que se están implementando o para corregir posibles problemas. El Panel de Inspección del Banco





Mundial, por ejemplo, ofrece un proceso que tiene por objeto otorgar reparación a las personas afectadas, y medidas a tomar en relación con el incumplimiento de políticas y daños.

- *Alcance:* Las actividades a las que se les aplican las salvaguardas también varían. Por ejemplo, las salvaguardas pueden aplicarse a las actividades financiadas por donantes (las salvaguardas del Banco Mundial fueron principalmente concebidas para este fin pero podrían aplicarse a actividades financiadas por otros donantes) o para todas las actividades de REDD+ en un país, como es el caso de REDD+ SES.

La proliferación de instrumentos de salvaguardas para REDD+ podría convertirse en un problema para los países, que podría incrementar los costos y los requisitos de recursos humanos. Algunos países también tienen problemas para determinar si, además del diseño de enfoques de salvaguardas que cumplen con los Acuerdos de la CMNUCC, deben desarrollar otros enfoques de salvaguardas separados para satisfacer los requisitos de otros

donantes. Las siguientes secciones sugieren un marco para la consideración de enfoques nacionales sobre salvaguardas que puede ser útil para aclarar este tema.

3. Elementos de un enfoque sobre salvaguardas a nivel país

Para poder entender cómo se desarrolla un enfoque sobre salvaguardas a nivel país es útil identificar algunos elementos genéricos. A continuación se definen dos elementos principales, según las funciones que se deben cumplir:

1. Políticas, leyes y reglamentos sobre salvaguardas (PLR);
2. Sistema de información sobre salvaguardas (SIS).

Con el fin de aplicar estos dos elementos, es probable que sea necesario contar con varias instituciones y procesos formales e informales, ya sea existentes, nuevos, o una combinación de ambos.

Recuadro 2: República Democrática del Congo: Avance del enfoque al nivel país sobre salvaguardas

La República Democrática del Congo (RDC) se encuentra en proceso de desarrollo de su enfoque nacional sobre salvaguardas, que se lleva a cabo en tres fases principales. La primera concluyó el año pasado, y consistió en el desarrollo de proyectos de normas nacionales para REDD+. Para el desarrollo de dichas normas, se estableció una comisión nacional responsable de monitorear los beneficios y riesgos sociales y ambientales asociados a las actividades de REDD+. Esta comisión está integrada por representantes del gobierno, la sociedad civil y el sector privado, así como socios técnicos y financieros. Para la elaboración de las normas sociales y ambientales adecuadas, se realizaron varios estudios, consultas públicas y talleres, así como la puesta a prueba y validación de estas normas sobre el terreno. La segunda fase, actualmente en curso, implica la conceptualización y desarrollo del SIS. Además, la RDC está actualmente realizando una Evaluación Ambiental y Social Estratégica (SESA), que ayudará a garantizar que en la implementación de los proyectos y actividades de REDD+ se tenga en cuenta la gestión ambiental y social. Una vez concluida la evaluación, el país está planificando una tercera fase que consiste de un proyecto piloto para poner a prueba el SIS a escala nacional en 2013-2015.

3.1 Políticas, leyes y reglamentos de salvaguardas

Las PLR sobre salvaguardas establecen el contenido de las salvaguardas del país. Es decir, aclaran los objetivos y requisitos para abordar los riesgos y beneficios específicos de REDD+ en el país, y cumplen con las metas del país en relación a la forma en que se están abordando y respetando las salvaguardas en las actividades de REDD+.

En el caso de los enfoques sobre salvaguardas para REDD+, es posible que ya existan PLR, o puede ser necesario formular PLR nuevos. Como ejemplos, pueden incluir leyes vigentes sobre los derechos de los pueblos indígenas (por ejemplo, la Ley de los Derechos de los Pueblos Indígenas (IPRA) en las Filipinas) que se aplicaría a todas las actividades de REDD+, o una política existente sobre el derecho de acceso a la información⁵. Además, es posible que durante el proceso de preparación para REDD+ sea necesario formular nuevas políticas, leyes o reglamentos. La medida en que se precisen estas nuevas PLR dependerá de lo que con ya cuenta el país y cómo define los objetivos de su enfoque sobre salvaguardas (por ejemplo, ¿se ha concebido con el objetivo de satisfacer los requisitos de otras salvaguardas, además de los establecidos en los acuerdos de la CMNUCC?). También es posible que no sea necesario un marco jurídico y que todas las salvaguardas pueden cumplirse por otros medios, como por ejemplo directrices nacionales, pero ello dependerá del contexto nacional particular.

3.2 Sistemas de información de salvaguardas

Los sistemas de información de salvaguardas (SIS) ofrecen un enfoque sistemático para la recopilación y suministro de información acerca de la forma en que se están abordando y

respetando las salvaguardas para REDD+ a lo largo del proceso de implementación de REDD+. Aunque el diseño específico de un SIS y el nivel de detalle de información que se presenta difiere de un país a otro, es probable que todos los SIS incluyan los siguientes componentes:

- *Indicadores:* Estos ayudan a determinar, en este caso, si una política, ley o reglamento particular se está implementando eficazmente. Los indicadores establecen los parámetros para determinar qué información se debe recopilar.
- *Metodologías* para la recopilación de información: Estas esbozan los tipos de información a recopilar para cada indicador, y cómo deberá llevarse a cabo la recopilación de información (por ejemplo, tamaño de la muestra, frecuencia, etc.)
- *Marco para el suministro de información:* Este define la forma en que se almacena y comparte la información. El resumen de información se deberá presentar a la CMNUCC, pero es probable que también se utilice a nivel nacional para fines de divulgación entre las principales partes interesadas. La difusión de información a nivel país puede tener que realizarse en distintos formatos y comunicarse en distintas frecuencias, dependiendo de las circunstancias nacionales.

El SIS puede crearse a partir de los sistemas nacionales de recopilación y suministro de información existentes, como los que se han establecido en algunos países para monitorear la conservación de la diversidad biológica y proporcionar información al respecto, de conformidad con el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), o para preparar sus informes nacionales para





las evaluaciones de los recursos forestales mundiales (FRA) de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Los sistemas actuales pueden tener que adaptarse para REDD+ si, por ejemplo, no cubren cuestiones específicas tales como la permanencia y las fugas, que están más estrechamente relacionadas con las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). También puede ser necesario crear un nuevo marco institucional para fines de consolidación de los distintos flujos de información y la presentación de información a la CMNUCC.

3.3 Instituciones, procesos y procedimientos

En apoyo a los dos componentes troncales que se describen con anterioridad, existen varias instituciones, procesos y procedimientos formales e informales que son necesarios para el diseño e implementación de enfoques eficaces sobre salvaguardas. Las instituciones desempeñarán un papel en asegurar que el diseño del enfoque sobre salvaguardas para REDD+ sea imparcial y efectivo, en la implementación de las PLR y en el funcionamiento del SIS. Los procesos y procedimientos incluyen aspectos que pueden haberse pasado por alto en las PLR, como los procesos de consulta, evaluaciones estratégicas y la difusión y comunicación de información, incluyendo también, por ejemplo, la recopilación y análisis de datos que pueden ser necesarios para que las salvaguardas sean abordadas y respetadas (por ejemplo, la definición y cartografía de los bosques naturales). Otro ejemplo de un proceso que puede ser posiblemente un componente integral de los enfoques nacionales sobre salvaguardas es un mecanismo nacional de reclamación y reparación.

4. Desarrollo del enfoque sobre salvaguardas a nivel país

No existe un proceso fijo o lineal para el desarrollo de un enfoque nacional sobre salvaguardas. Depende de lo que ya exista en el país y de lo que el gobierno defina como los objetivos generales del sistema. Sin embargo, según los análisis realizados por los países y los pasos a seguir definidos en los sistemas de salvaguardas actuales, pueden identificarse varios pasos genéricos

que pueden ser útiles para los países que planifican el desarrollo de un enfoque de esta índole.

Un proceso responsable y participativo será esencial para desarrollar enfoques de salvaguardas transparentes y eficaces. La decisión 1/CP.16 de Cancún reconoce especialmente la participación efectiva de la mujer y de los pueblos indígenas en todos los aspectos del cambio climático. Las Directrices del Programa ONU-REDD/FCPF para el Compromiso de las Partes Interesadas y las Directrices del Programa ONU-REDD sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado son útiles para garantizar una participación plena y eficaz. El enfoque de Evaluación Participativa de Gobernanza (PGA) del Programa ONU-REDD también esboza con detalle la manera en que se puede establecer un proceso inclusivo centrado en salvaguardas vinculadas con cuestiones de gobernanza.⁶

4.1 Identificación de los objetivos del enfoque sobre salvaguardas

Un primer paso esencial en el desarrollo del enfoque sobre salvaguardas para REDD+ es definir claramente lo que se supone que debe hacer (por ejemplo, la razón por la cual se ha establecido). Es probable que todos los países estén interesados en desarrollar un sistema que les permita cumplir con las decisiones de la CMNUCC. Ello requerirá interpretar el contenido de las decisiones desde la perspectiva del país y considerar los posibles riesgos y beneficios sociales y ambientales de REDD+. Sin embargo, será importante que los países, además de garantizar que el enfoque cumple con las salvaguardas de Cancún, consideren detenidamente si también necesita ser diseñado de manera que cumpla con otros objetivos, que podrían incluir, por ejemplo:

- Compromisos, prioridades de política, etc. establecidos a nivel nacional;
- Compromisos internacionales vigentes (por ejemplo, convenciones y tratados⁷);
- Políticas de los donantes o inversores.

Paso		Actividades detalladas	Herramientas, directrices y metodologías del Programa ONU-REDD	Explicación acerca de cómo las herramientas contribuyen a la actividad
1.	Establecimiento de objetivos	Definición de los objetivos del enfoque a nivel país sobre salvaguardas	• Principios y Criterios Sociales y Ambientales (PCSA)	Proporciona criterios más detallados que pueden utilizarse para las salvaguardas previstas en los Acuerdos de Cancún
			• Directrices Conjuntas del FCPF y ONU-REDD sobre la participación de las partes interesadas en la preparación para REDD+ con énfasis en la participación de los pueblos indígenas y otras comunidades cuyo sustento depende de los bosques y Directrices del Programa ONU-REDD sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado ⁹	Ofrece orientación sobre cómo garantizar la participación de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques en los esquemas de REDD+, incluyendo cómo aplicar el principio del CLPI; podría ayudar a los países a definir esos objetivos en sus enfoques
2.	Definición o formulación de las políticas, leyes y reglamentos sobre salvaguardas	Análisis de deficiencias en las PLR existentes	• Herramienta de Beneficios y Riesgos	Proporciona una lista de preguntas sobre una amplia variedad de temas con el fin de evaluar PLR existentes
			• Evaluaciones participativas de gobernanza	Proporciona información sobre gobernanza que se basa en amplias contribuciones de las partes interesadas, lo cual sirve de base para mejorar la gobernanza; los países pueden utilizar esta herramienta en sus procesos de planificación y formulación de políticas.
			• Guía para la evaluación de riesgos de corrupción en REDD+	Proporciona una metodología y un marco más detallado (en comparación con BeRT) para evaluar los riesgos de corrupción en REDD+
		Formulación de nuevas PLR (de ser necesario)	• Directrices de ONU-REDD sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado	Proporciona un marco para aplicar el principio del CLPI a nivel nacional y comunitario; podría adoptarse en las PLR para REDD+ y adaptarse al contexto nacional
			• Directrices para el fortalecimiento/establecimiento de mecanismos nacionales de reclamo	Ofrece orientación sobre cómo evaluar y fortalecer las PLR y capacidad institucional existentes para abordar reclamos relacionados con REDD+
			• LEG-REDD+	Proporciona una metodología participativa para la formulación de reformas jurídicas y normativas y la redacción de nuevas PLR para REDD+
3.	SIS	Análisis de omisiones en los sistemas de información existentes	• Evaluaciones participativas de gobernanza	Ofrece un proceso por medio del cual los sistemas actuales de gobernanza e información social pueden ser evaluados mediante el uso de un enfoque participativo (a pesar de que no está específicamente diseñado para ese fin)
		Indicadores	• Evaluaciones participativas de gobernanza	Ofrece un enfoque general para el desarrollo de indicadores de gobernanza para esquemas de REDD+ por medio de un enfoque participativo
			• Marco para la evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal	Ofrece una herramienta para el diseño de conjuntos de indicadores de gobernanza sólidos y exhaustivos
		Metodologías para la recopilación de información	• Borrador de directrices para el monitoreo de los efectos de REDD+ sobre la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas	Proporciona un borrador de directrices que los gobiernos podrían utilizar para establecer aspectos del SIS que guardan relación con la diversidad biológica
			• Borrador de manual para la recopilación de datos sobre gobernanza forestal	Ofrece una serie de consideraciones prácticas, métodos y recursos disponibles para la recopilación de información sobre gobernanza

Tabla 1: Pasos que se pueden tomar y adaptar para el desarrollo de un enfoque nacional sobre salvaguardas. La tabla también esboza la manera en que las distintas herramientas del Programa ONU-REDD examinadas en la Sección 4. pueden ser útiles para el desarrollo del sistema.



Puesto que, en el futuro, los donantes e inversores podrían desempeñar un papel importante en el financiamiento de REDD+, será importante considerar sus requisitos además de los de la CMNUCC.

Muchos de los instrumentos internacionales descritos en la Sección 2 pueden ser útiles para definir los objetivos del enfoque sobre salvaguardas. Por ejemplo, los Principios y Criterios Sociales y Ambientales del Programa ONU-REDD, así como REDD+ SES, esbozan un conjunto de criterios más concretos que pueden agregar información detallada a los amplios principios de los Acuerdos de Cancún, los cuales a su vez pueden ayudar a definir la información que se debe dar a conocer. Estos instrumentos, junto con las políticas de salvaguardas del Banco Mundial, también se centran en la generación de beneficios para las comunidades y, por ende, podrían ser útiles para aquellos países interesados en aumentar los beneficios con la implementación de REDD+.

4.2 Formulación de políticas, leyes y reglamentos

Una vez se hayan definido los objetivos, los países deberán considerar, de haber alguna, las políticas, leyes o reglamentos (PLR) necesarios para cumplir con los objetivos. Es probable que el primer paso a tomar en el proceso sea un análisis de las deficiencias en las PLR relacionadas con REDD+, mediante la comparación entre las existentes y los requisitos definidos durante el proceso de establecimiento de objetivos. También se deberá determinar la eficacia de los sistemas existentes, con el fin de identificar fallos de aplicación que se deben corregir. Dependiendo de los resultados, puede ser necesario formular políticas, leyes y reglamentos. Por ejemplo, pocos países cuentan con políticas claras sobre la definición y protección de los derechos de carbono,

y es probable que este tipo de políticas sean importantes para cumplir con los requisitos de la CMNUCC sobre la participación eficaz y los derechos de los pueblos indígenas. El resultado de este proceso podría plasmarse en un marco de política sobre salvaguardas que esboce el conjunto de PLR sobre salvaguardas para REDD+ que ha desarrollado o definido el país, y la forma en que dichas salvaguardas sirven de base para cumplir con la CMNUCC u otros objetivos. Este marco no es obligatorio, pero puede servir de orientación para aquellos que participen en las actividades de REDD+, especialmente aquellos que contribuyen con financiamiento. Para ciertas salvaguardas, es posible que un conjunto de directrices, en vez de una ley o política, se considere más adecuado para la salvaguarda en cuestión y en el contexto nacional.

Las herramientas actuales pueden ser útiles tanto para evaluar deficiencias como para formular nuevas PLR. La herramienta de beneficios y riesgos (BeRT) del Programa ONU-REDD plantea cuestiones que sirven para evaluar deficiencias en una amplia variedad de frentes; otras herramientas del Programa ONU-REDD proporcionan marcos de evaluación más detallados sobre temas específicos, como la Evaluación Participativa de Gobernanza y la Guía para la evaluación de riesgos de corrupción en REDD+. El enfoque de FCPF SESA aplica un conjunto de herramientas participativas y analíticas para la evaluación de omisiones en el marco jurídico y normativo. Para la formulación de PLR, el Programa ONU-REDD cuenta con una iniciativa de apoyo legislativo (LEG-REDD+) que ayuda a los países a diseñar y llevar a cabo procesos participativos para la formulación de reformas jurídicas y normativas y la redacción de nuevas leyes, reglamentos u otros instrumentos jurídicos especializados.



4.3 Desarrollo de sistemas de información sobre salvaguardas

Idealmente, el sistema de información sobre salvaguardas (SIS) se desarrolla una vez se hayan establecido los objetivos del enfoque sobre salvaguardas y se hayan analizado las deficiencias en las PLR. El proceso se lleva a cabo de tal forma porque es necesario tener conocimientos por los menos básicos sobre lo que son las salvaguardas, a fin de poder recopilar información sobre la forma en que se están abordando y respetando.⁸

Al igual que con el componente sobre PLR, es probable que el primer paso a tomar sea la realización de una evaluación nacional de las fuentes de información existentes, y de los sistemas existentes para proporcionar información acerca de salvaguardas. Sobre la base de esta evaluación puede realizarse otra evaluación de los procesos o procedimientos e instituciones, entre otras estructuras, que podrían ser necesarios.

Para poder recopilar información sobre la forma en que se están abordando y respetando las salvaguardas, será necesario desarrollar cierto tipo de indicadores, que podrían ser indicadores de proceso (por ejemplo, para ilustrar si se ha logrado o no un resultado) o indicadores de impacto (por ejemplo, vinculados con impactos sociales o ambientales actuales). Los indicadores precisos que se utilicen pueden diferir dependiendo de las circunstancias nacionales y el grado de detalle que el país desee proporcionar. Muchos países ya contarán con indicadores para otros contextos, como los vinculados con la implementación de políticas forestales o la evaluación de la distribución de ingresos.

A pesar de que estos indicadores pueden ser adecuados para las salvaguardas de REDD+, también puede ser necesario desarrollar nuevos indicadores. El proceso PGA del Programa ONU-REDD está diseñado para ayudar a los países a desarrollar indicadores de gobernanza relacionados con las actividades de REDD+, y REDD+ SES también ha sido diseñado para ayudar a los países a desarrollar indicadores en muchas otras cuestiones.

Deberá desarrollarse un enfoque de recopilación de datos para poder determinar si se están cumpliendo los indicadores. Consideraciones clave incluyen:

- Datos que ya existen (localización de fuentes de datos);
- Datos a recopilar (por ejemplo, datos sobre ingresos);
- Metodologías a utilizar (por ejemplo, encuestas de hogares; enfoques participativos, como la vigilancia participativa de la biodiversidad);
- Quién se encarga de la recopilación de datos;
- La frecuencia con la que se recopilan datos;
- A qué escala se recopilan los datos (por ejemplo, a nivel país, local o nivel de proyecto);
- Garantía de calidad/control de calidad del sistema de recopilación de datos;
- Cómo se utilizan los datos y quién los utiliza.

Es probable que los países ya cuenten con sistemas establecidos de recopilación de información acerca de una variedad de temas relacionados con las salvaguardas de REDD+. Hay muchas otras herramientas existentes que también se pueden aplicar. Por ejemplo, el Programa ONU-REDD ha preparado un proyecto de directrices para el monitoreo de los efectos de REDD+ sobre la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, y REDD+ SES proporciona directrices voluntarias para el establecimiento de un sistema de monitoreo y difusión de información relacionada con salvaguardas.

También se deberán definir y desarrollar enfoques para proporcionar información, que se basarán en la forma en que se da seguimiento a la información con el transcurso del tiempo,

el formato de la información y los canales a través de los cuales esta debe transmitirse a nivel nacional e internacional. En muchos países, la información puede tener que recopilarse de diversas instituciones que se encargan de supervisar la recopilación de datos en distintos sectores. El almacenamiento de datos puede realizarse en algún tipo de base de datos. Los países pueden encontrar que es más práctico que esta información sea administrada por la entidad nacional encargada de presentar informes a la CMNUCC mediante comunicaciones nacionales. Esta información se presentará de manera que sea fácilmente comprensible, accesible y procesable por las partes interesadas en el país (por ejemplo, su publicación a través de una plataforma basada en la Web actualizada regularmente o en formato impreso en los idiomas locales).

Conclusiones y recomendaciones

La creación de salvaguardas rigurosas para las estrategias de REDD+ y su implementación es fundamental para que REDD+ sea eficaz como un enfoque de mitigación del cambio climático, dados los vínculos evidentes que existen entre los aspectos económicos, ambientales y sociales de los cambios en el uso de la tierra. El establecimiento de salvaguardas para las actividades de REDD+ también es necesario para los países que deseen participar en REDD+, ya que las salvaguardas son un componente clave de los acuerdos de la CMNUCC. Los países tienen bastante flexibilidad cuando desarrollan e implementan un enfoque de salvaguardas a nivel nacional, y pueden basarse en gran medida en las políticas, leyes y reglamentos nacionales, y en los sistemas de recopilación e intercambio de información existentes. Sin embargo, al diseñar estos sistemas, también es importante que los países tengan claros los otros objetivos que el sistema debe cumplir, como las prioridades de política nacional, así como el cumplimiento de los requisitos de salvaguardas de otras organizaciones que brindan apoyo para las actividades de REDD+. Ello podría representar un desafío para los países en términos de una menor eficacia y una mayor carga sobre los recursos, que se puede enfrentar por medio de iniciativas que armonicen los enfoques a nivel de país. El marco genérico que se presenta en este boletín ofrece un enfoque que podría ser útil para los países a medida que organizan sus procesos para desarrollar enfoques a nivel país sobre salvaguardas. Los instrumentos descritos en este boletín pueden ayudar a facilitar cada uno de los pasos a tomar para asegurar que estos procesos son sólidos, pero es probable que se necesite información más detallada e instrumentos más focalizados en ciertas áreas del marco para garantizar la eficiencia y eficacia del apoyo que se brinda a los países de REDD+.

Reconocimientos

Este boletín ha contado, durante las distintas etapas de su preparación, con las aportaciones valiosas del personal del Programa ONU-REDD, especialmente, Tim Clairs, Silje Haugland, Jennifer Laughlin (PNUD), Julie Greenwalt (PNUMA), Barney Dickson (PNUMA-WCMC), Emelyne Cheney y María Sanz-Sánchez (FAO), así como varios revisores externos: Joanna Durbin (REDD+ SES), Kenn Rapp (Banco Mundial FCPF), y Emily Brickell (Instituto de Desarrollo de Ultramar).

Notas finales

¹ Tomar nota de que el marco que se presenta en este boletín se basa en un marco conceptual desarrollado conjuntamente con la iniciativa de los estándares sociales y ambientales para REDD+ (REDD+ SES) y El Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF), con el fin de aclarar los vínculos entre los distintos instrumentos internacionales y asistir a los países en el desarrollo de salvaguardas para REDD+.

² Es posible que futuras decisiones de la CMNUCC ofrezcan más orientación con respecto a la transparencia, coherencia, exhaustividad y eficacia en la presentación del resumen de información sobre salvaguardas, así como sobre cuándo y con qué frecuencia se debe presentar el resumen de información sobre salvaguardas.

³ Decisión de Cancún 1/CP.16: <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf#page=2>

⁴ Decisión de Durban 12/CP.17: <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a02s.pdf#page=25>

⁵ Véase el resumen ejecutivo de la publicación del Programa ONU-REDD, "Hacia la garantía de sistemas nacionales de REDD+ incluyentes, transparentes y contables: el papel de la libertad de información" de noviembre de 2012, disponible en: http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8802&Itemid=53

⁶ Fast Facts: Evaluaciones participativas de gobernanza para REDD+: http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/oslo_governance_centre/governance_assessments/fast-facts-participatory-governance-assessments-for-redd/

⁷ Véase, por ejemplo, una lista detallada de estos tratados y convenciones en los Principios y Criterios Sociales y Ambientales del Programa ONU-REDD: http://www.unredd.net/%7Eunredd/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=6981&Itemid=53

⁸ Tomar nota de que el desarrollo del SIS y el desarrollo de PLR sobre salvaguardas, en cierta medida, pueden llevarse a cabo manera simultánea.

⁹ Estas Directrices son más útiles cuando se aplican desde el principio y a lo largo de todas las etapas del proceso de desarrollo de un enfoque nacional sobre salvaguardas.

Créditos de fotografía

© UN Photo/ Kibae Park; © UN Photo/P Johnson;
© FAO/ Roberto Faidutti; © FAO/ Eko Bambang Subiyantoro;
© UN Photo/Eskinder Debebe; © Fernando Audibert;

Imágenes procedentes de: www.un.org; www.fao.org

El Programa ONU-REDD

International Environment House,
11-13 Chemin des Anémones,
CH-1219 Châtellaine, Ginebra, Suiza

un-redd@un-redd.org

www.un-redd.org



PROGRAMA
ONU-REDD



Alianza
de las personas
y las naciones

El programa de colaboración de las Naciones Unidas para la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques en los países en desarrollo (REDD+)