

Análisis de REDD+

Retos y opciones

Editor Arild Angelsen

Coeditores Maria Brockhaus
William D. Sunderlin
Louis V. Verchot

Asistente editorial Therese Dokken

Traducción Green Ink Ltd

© 2013 Center for International Forestry Research.
Todos los derechos reservados.

Impreso en Indonesia
ISBN: 978-602-1504-03-1

Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. y Verchot, L.V. (eds) 2013 Análisis de REDD+: Retos y opciones. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Traducción de: Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. and Verchot, L.V. (eds) 2012 Analysing REDD+: Challenges and choices. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Fotografías:

Portada © Cyril Ruoso/Minden Pictures

Partes: 1. Habtemariam Kassa, 2. Manuel Boissière, 3. Douglas Sheil

Capítulos: 1. and 10. Yayan Indriatmoko, 2. Neil Palmer/CIAT, 3. and 12. Yves Laumonier, 4. Brian Belcher, 5. Tony Cunningham, 6. and 16. Agung Prasetyo, 7. Michael Padmanaba, 8. Anne M. Larson, 9. Amy Duchelle, 11. Meyrisia Lidwina, 13. Jolien Schure, 14. César Sabogal, 15. Ryan Woo, 17. Edith Abilogo, 18. Ramadian Bachtiar

Diseñado por el Equipo Multimedia de CIFOR, Grupo de Servicios de Información
Traducción: Green Ink Ltd (www.greenink.co.uk)

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia

T +62 (251) 8622-622

F +62 (251) 8622-100

E cifor@cgiar.org

cifor.org
ForestsClimateChange.org

Cualquier opinión vertida en este documento es de los autores. No refleja necesariamente las opiniones de CIFOR, de las instituciones para las que los autores trabajan o de los financiadores.

Center for International Forestry Research

CIFOR impulsa el bienestar humano, la conservación ambiental y la equidad mediante investigación orientada hacia políticas y prácticas que afectan a los bosques de los países en vías de desarrollo. CIFOR es un centro de investigación del Consorcio CGIAR. La sede principal de CIFOR se encuentra en Bogor, Indonesia. El centro también cuenta con oficinas en Asia, África y Sudamérica.



Salvaguardas de REDD+ en el discurso de políticas nacionales y proyectos piloto

Pamela Jagger, Kathleen Lawlor, Maria Brockhaus, Maria Fernanda Gebara, Denis Jean Sonwa e Ida Aju Pradnja Resosudarmo

- La adopción temprana de estándares sociales y ambientales a nivel nacional y de proyecto parece indicar que los responsables políticos, los encargados de los proyectos y los inversores valoran las salvaguardas de REDD+.
- Para lograr la aceptación de las salvaguardas de REDD+ a nivel nacional es necesario reconocer la soberanía nacional y armonizar políticas contradictorias divergentes sobre salvaguardas.
- El diálogo sobre salvaguardas de REDD+ debe pasar del debate internacional de alto nivel a actuaciones sobre el terreno. Para ello es necesario introducir directrices y estrategias de bajo costo, así como labores de adquisición de capacidades para prestar apoyo a la interpretación, implementación, monitoreo y reporte de las salvaguardas.

17.1 El reto principal

Las salvaguardas de REDD+ son políticas y medidas que abordan los impactos tanto directos como indirectos de REDD+ en las comunidades y los ecosistemas, identificando, analizando y gestionando los riesgos y las oportunidades (Murphy 2011). El Acuerdo de Cancún adoptado por el

16° periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP 16) en la CMNUCC pide a las Partes que promuevan y respalden la implementación de siete salvaguardas sociales y ambientales de REDD+, y que informen sobre esa implementación (ver el Recuadro 17.1). Las salvaguardas abarcan transparencia en cuanto a gobernabilidad; respeto de los derechos de pueblos indígenas y poblaciones locales, así como su participación plena en las actividades de REDD+; y acciones para reducir el riesgo de pérdida de biodiversidad, reversión (permanencia) y desplazamiento de las emisiones (fugas) (CMNUCC 2011a).

Si se desea lograr resultados sociales y ambientales efectivos, eficientes y equitativos, es fundamental establecer estándares sociales y ambientales reconocidos a nivel internacional que sirvan de guía para las políticas y el diseño

Recuadro 17.1 Salvaguardas de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) articuladas en el Acuerdo de Cancún

1. Las acciones complementan (o son compatibles con) los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y acuerdos internacionales pertinentes
2. Las estructuras de gobernabilidad forestal nacional son transparentes y efectivas, y tienen en cuenta la legislación y la soberanía nacionales
3. Respeto por los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales, teniendo en cuenta las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y legislación nacionales, y teniendo presente además que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
4. Participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las actuaciones mencionadas en los párrafos 70 y 72 de esta decisión
5. Las acciones son compatibles con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, y velan por que las actuaciones que se indican en el párrafo 70 de esta decisión no se utilicen para la conversión de bosques naturales, sino que sirvan para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas, así como para potenciar otros beneficios sociales
6. Acciones para hacer frente a los riesgos de reversión
7. Acciones para reducir el desplazamiento de las emisiones

Fuente: CMNUCC (2011a)

de proyectos de REDD+ a nivel nacional. Los responsables de la elaboración de políticas de REDD+ afrontan un reto considerable para establecer un conjunto de políticas de salvaguardas que puedan ser implementadas, monitoreadas y aplicadas con un costo relativamente reducido, y que sean atractivas para los inversores de carbono. En muchos países REDD+ el debate sobre salvaguardas no ha hecho sino empezar, y es un componente de poca importancia en el diálogo general sobre políticas de REDD+. Las iniciativas de preparación para REDD+ se centran principalmente en monitoreo, reporte y verificación (MRV) del carbono, y dedican escasa atención a otros aspectos básicos relacionados con las salvaguardas.

En este capítulo se estudia la situación actual de las salvaguardas sociales y ambientales –a nivel internacional, nacional y de proyecto– para la mitigación climática basada en los bosques. Haciendo uso del marco de la “4 íes” descrito en el Capítulo 2, se analizan las salvaguardas de REDD+ a distintas escalas. En los apartados 17.3, 17.4 y 17.5 se ofrece un análisis del actual debate internacional sobre las salvaguardas de REDD+, las perspectivas a nivel nacional y de proyectos, y la experiencia adquirida con dichas salvaguardas. En el apartado final se señalan los principales retos y oportunidades que se presentan para seguir avanzando en este aspecto.

17.2 Las salvaguardas desde el prisma de la economía política

El marco de las 4I (Capítulo 2) vincula instituciones, intereses, ideas e información, sentando así las bases para el análisis de las salvaguardas de REDD+. Este marco se sirve del prisma de la economía política para explicar la forma como se diseñan las políticas sobre salvaguardas, las razones por las cuales son adoptadas y su importancia para alcanzar los objetivos de REDD+. Las salvaguardas de REDD+ son normas o instituciones (North 1990) que tratan de establecer estándares sociales y ambientales mínimos. Tienen en cuenta los incentivos para la oferta y la demanda de créditos de carbono generados; se adhieren a estándares internacionalmente reconocidos; e incluyen debates sobre el rol de la información y las ideas para implementar las políticas sobre salvaguardas de REDD+.

En su formulación actual, las salvaguardas de REDD+ son un conjunto de normas o *instituciones* que guían las expectativas en torno a los resultados sociales y ambientales relacionados con la reducción de las emisiones de carbono en los países en desarrollo. A diferencia de las reglas, que llevan asociadas sanciones para casos de incumplimiento, las salvaguardas de REDD+ proporcionan una serie de principios rectores que describen la oferta y la demanda de reducciones en las emisiones. Aún está por ver si las salvaguardas de REDD+ llegarán a incluir terminología que las convierta en reglas. Pero

incluso si permanecen como salvaguardas no vinculantes o voluntarias, los inversores pueden penalizar de manera informal a los productores de carbono si dan preferencia al carbono generado siguiendo estas salvaguardas.

La implementación, el monitoreo y la información sobre las salvaguardas de REDD+ llevan asociados unos costos de transacción considerables. Es necesario, por tanto, que el cumplimiento de las políticas sobre salvaguardas aporte beneficios tangibles que compensen esos costos. Dada la incertidumbre sobre la manera en que se articularán finalmente las salvaguardas de REDD+, y también sobre la naturaleza y el volumen del mercado de carbono, los gobiernos nacionales y los responsables de proyectos tienen un *interés* en velar por que el carbono que generan satisfaga al menos la salvaguarda mínima de “no hacer daño”. Muchas iniciativas de REDD+ se esfuerzan también por proporcionar cobeneficios a los usuarios de los recursos locales. Aparte de los incentivos de mercados, las obligaciones ya existentes en lo referente a aspectos sociales y ambientales, o incluso la idea de que REDD+ solo puede tener efectividad si se cumplen sus objetivos y se observan las normas sociales, pueden motivar a organizaciones responsables de proyectos, donantes y gobiernos nacionales a adherirse a las salvaguardas sociales y ambientales.

Las normas influyen, además, en las expectativas que puede haber en el lado de la demanda. Los donantes o los compradores de carbono del sector privado pueden preferir que el carbono generado cumpla con las salvaguardas (por ejemplo, empresas que practican la responsabilidad social corporativa, o donantes que persiguen objetivos ambientales y de desarrollo). Por otra parte, el interés de los inversores por las salvaguardas también parece estar motivado por el deseo de reducir el riesgo de que su reputación se vea afectada.

Las *ideas* y la ideología desempeñan un rol significativo en los argumentos a favor de salvaguardas, sobre la base de un enfoque normativo que da prioridad al derecho humano inviolable de los pueblos indígenas a otorgar o denegar su consentimiento libre, previo e informado (CLPI) para actividades que afecten a las tierras que tradicionalmente vienen ocupando y/o utilizando (Cumbre Mundial de los Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático 2009). Algunos defensores opinan que debe ser un requisito que todas las comunidades afectadas (no solo los pueblos indígenas) expresen su CLPI a REDD+.¹ Las personas que esgrimen argumentos normativos insisten igualmente en que REDD+ debe beneficiar de manera explícita a las poblaciones locales, y no simplemente evitar que se les perjudique.

1 Ver en Lawlor y Huberman (2009) un análisis de las declaraciones y convenios sobre derechos humanos de la ONU que son más pertinentes para la articulación de un enfoque de derechos para REDD+, sobre la base de las citadas normativas internacionales ya establecidas.

La idea o principio de la soberanía nacional se ha convertido en un aspecto muy debatido en relación con la determinación de una serie de salvaguardas internacionales de REDD+. Los gobiernos nacionales quieren retener su autonomía en cuanto a políticas sociales y ambientales, por lo que es difícil poner en marcha salvaguardas vinculantes formuladas a nivel internacional.

La implementación de políticas efectivas sobre salvaguardas de REDD+ es tarea compleja. Las partes interesadas de distintos niveles tienen intereses creados en hacer que se cumplan las salvaguardas sociales y ambientales, lo que implica un mecanismo de flujo de *información*. Los gobiernos nacionales deben, por tanto, recopilar y facilitar información agregada sobre indicadores sociales y ambientales, para demostrar que se han tenido en cuenta las salvaguardas. Los países en desarrollo han expresado su frustración por el hecho de que los donantes imponen requisitos complejos y costosos que difieren de una agencia a otra, especialmente cuando los flujos de financiación de REDD+ tardan en llegar (Kovacevic 2011).

17.3 El discurso internacional sobre salvaguardas de REDD+

Las actuales salvaguardas de REDD+ de la CMNUCC son “principios” no vinculantes, más que verdaderas políticas o reglamentos. El acuerdo y las directrices que se están negociando en la CMNUCC en torno a sistemas de información sobre las salvaguardas están encaminados a encontrar el equilibrio entre una normativa obligatoria, la soberanía nacional y los costos de transacción. Por un lado, se pretende proporcionar directrices detalladas a los países REDD+, de manera que sea posible reconocer los impactos negativos y determinar el grado de cumplimiento de las salvaguardas por las partes interesadas. Por otra parte, se admite que los países tienen capacidades distintas para implementar las salvaguardas e informar sobre ellas, y que de hecho ya hay muchos sistemas de salvaguardas en funcionamiento que se deben potenciar y no duplicar (CMNUCC 2011c). Las partes interesadas aún están esperando que el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Técnico (OSACT) proporcione mayor claridad en la definición y los requisitos en cuanto a MRV de las salvaguardas sociales y ambientales de REDD+. Al mismo tiempo, otros organismos internacionales, entre ellos el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU DDPI) y la Declaración Universal de Derechos Humanos, están analizando si sus políticas de salvaguardas sociales y ambientales están en sintonía con las de REDD+ (Hite 2010) (Recuadro 17.2).

Además de la CMNUCC, algunas organizaciones internacionales sin ánimo de lucro han articulado estándares de salvaguardas para las políticas de REDD+ a nivel nacional. Este compromiso de “no hacer daño” queda reflejado en las

Recuadro 17.2 Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) y salvaguardas de biodiversidad de REDD+: experiencias en el África subsahariana

Los esfuerzos por evitar la deforestación y la degradación de los bosques deben promover la conservación de la biodiversidad (Harvey *et al.* 2010a; CDB 2011); y la mejora de la resiliencia de los ecosistemas forestales ofrece oportunidades para la estabilidad del carbono forestal (Thompson *et al.* 2011). Sin embargo, REDD+ pone énfasis en el mantenimiento de las existencias de carbono, lo que ha suscitado la preocupación de que la biodiversidad podría estar en peligro si no es tenida en cuenta adecuadamente (CDB 2010). Es necesario que el CDB y la CMNUCC dialoguen sobre cómo hacer frente a esta inquietud. La COP 10 del CDB celebrada en Nagoya, Japón, prestó atención a la relación entre los objetivos de biodiversidad y las salvaguardas de REDD+ de la CMNUCC: algunos de los 20 objetivos de biodiversidad definidos (las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica 5, 7, 11 y 15) son directamente relevantes para REDD+.

Tras este diálogo a nivel mundial se han celebrado diversas consultas y actividades de adquisición de capacidades a nivel regional. En 2011, un taller conjunto CDB-CMNUCC trató sobre los vínculos entre los objetivos de biodiversidad y REDD+ en el África subsahariana. Celebrado en Ciudad del Cabo (Sudáfrica), este taller reunió a integrantes clave del CDB y la CMNUCC y otros socios, incluyendo representantes de comunidades indígenas y locales. Para estructurar los debates se hizo uso de los marcos de salvaguardas ya existentes del Programa ONU-REDD, el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) y la Alianza para el Clima, Comunidad y Biodiversidad (CCBA). Los participantes hablaron de la aplicación de las políticas de salvaguardas de REDD+ a la biodiversidad, identificaron indicadores para evaluar REDD+ en el marco de los objetivos del CDB, y pusieron de relieve los retos para la implementación efectiva de las salvaguardas de biodiversidad en la región. Los miembros de la Asociación de Cooperación en materia de Bosques (CPF por las siglas en inglés)^a aportaron información sobre sus experiencias en la formulación y la implementación de REDD+ a nivel nacional y de proyecto.

Las conclusiones y recomendaciones principales fueron las siguientes:

1. Las salvaguardas de biodiversidad deben abordarse cuanto antes en el proceso de REDD+.
2. Tienen que solucionarse las deficiencias en los procesos de zonificación de la tierra.
3. No hay una salvaguarda específica que haga frente al riesgo de deforestación en zonas de alta biodiversidad.
4. No se ha prestado atención suficiente a la posibilidad de trasladar la presión de deforestación y degradación a zonas de bajo valor en carbono y alta biodiversidad.

5. Se ha dedicado escasa atención a la posible pérdida de conocimientos ecológicos tradicionales.

Los productos del taller fueron utilizados para informar a las Partes con anterioridad a la celebración del COP 11 del CDB y para facilitar una mayor armonización de las políticas sobre salvaguardas de biodiversidad entre el CDB y la CMNUCC. En el África subsahariana la capacitación sigue siendo un reto significativo, y es necesario seguir adelante con la labor de investigación para arrojar luz sobre los vínculos entre REDD+ y los efectos en la biodiversidad. A nivel regional y nacional, se necesitan datos sobre reservorios y flujos de carbono y su correlación con los indicadores de biodiversidad. La recopilación y procesado de este tipo de datos requiere capacidad nacional para relacionar efectos de carbono y biodiversidad, y para analizar las causas subyacentes tanto de las compensaciones como de las sinergias entre carbono y biodiversidad.

a La CPF es una alianza informal voluntaria de 14 organizaciones y secretariados internacionales con programas de amplio alcance sobre los bosques.

políticas de protección social aplicadas por el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF), que incluyen la evaluación estratégica, social y ambiental (SESA por las siglas en inglés) y el marco de gestión ambiental y social (ESMF, siglas en inglés) (FCPF 2011). El FCPF coopera con los países para potenciar su capacidad institucional de diseño e implementación de REDD+. Por ejemplo, lleva a cabo consultas participativas con las partes interesadas encaminadas a identificar y gestionar posibles riesgos para los pueblos indígenas y las comunidades que dependen de los bosques (Rapp 2011). La iniciativa de estándares sociales y ambientales de REDD+ (REDD+ SES, siglas en inglés), liderada por la Alianza para el Clima, Comunidad y Biodiversidad (CCBA) y CARE International, reúne a la sociedad civil, el sector privado y las agencias gubernamentales de países en desarrollo con el fin de establecer indicadores específicos para cada país con los cuales realizar un seguimiento del grado en que los programas gubernamentales de REDD+ cumplen los ocho principios y 34 criterios complementarios de la iniciativa (CCBA y CARE 2010).² Estos principios incluyen compromisos para mejorar el bienestar de las comunidades locales y contribuir a la buena gobernabilidad (REDD+ SES 2010). El Programa ONU-REDD está desarrollando un proceso paralelo para establecer principios y criterios sociales y ambientales que sean equivalentes a las salvaguardas contenidas en el Acuerdo de Cancún y que serán aplicados a los países que reciban ayuda financiera para REDD+. Este programa ha elaborado además principios y

2 Se está preparando la versión 2 de estos estándares; actualmente se encuentra sometida a consulta pública, tras lo cual será revisada. La Versión 2 consta de siete principios y un menor número de criterios.

criterios que aumentan la capacidad de REDD+ para lograr beneficios sociales (Programa ONU-REDD 2011c). No obstante, los principios y criterios del Programa ONU-REDD no hacen referencia específica a cuestiones primordiales como la tenencia de la tierra. Por otra parte, el Programa ONU-REDD carece de un sistema de rendición de cuentas, a diferencia del Banco Mundial que cuenta con un mecanismo formal de inspección.

Hay una serie de estándares voluntarios de certificación para evaluar los impactos sociales y ambientales a nivel de proyecto. El más destacado es el Estándar de clima, comunidad y biodiversidad (CCB), que ha sido adoptado por alrededor del 64 % de todos los proyectos de carbono forestal (EcoSecurities 2010).³ Cerca del 60 % de los créditos de carbono forestal vendidos en el mercado voluntario en 2010 provenían de proyectos con certificación CCB (Diaz *et al.* 2011). Esta adopción generalizada y voluntaria del estándar CCB por parte de los proyectos es un ejemplo de lo que Cashore (2002) describe como “governabilidad no estatal promovida por los mercados”, y refleja las ideas y los intereses de los actores tanto del lado de la demanda (inversores, consumidores) como del lado de la oferta (responsables de proyectos) de REDD+.

Las salvaguardas de REDD+ están haciendo acto de presencia en diversidad de ámbitos de políticas y mercados. Se están aplicando a distintas escalas de gobierno, incluyendo a nivel de proyecto o subnacional, a nivel nacional, y en el ámbito internacional. Pero además de la necesidad de que exista armonía entre las distintas escalas, hay otras cuestiones de importancia relativas a la forma en que pueden mejorarse las salvaguardas de REDD+ teniendo en cuenta los acuerdos internacionales sobre medio ambiente en vigor (como el CDB) y sus propias políticas sobre salvaguardas sociales y ambientales.

17.4 El discurso sobre políticas nacionales de salvaguardas de REDD+

En este apartado se emplean datos recopilados del Estudio Comparativo Mundial sobre REDD+ de CIFOR (GCS, ver el Apéndice) y se presenta un estudio de los debates nacionales sobre REDD+ en los medios de comunicación y de las capacidades nacionales en torno a las salvaguardas de REDD+. Se hace uso de un enfoque de estudio comparativo para analizar los medios de comunicación nacionales en cuatro países REDD+ con el fin de llegar a entender el alcance del debate de políticas sobre salvaguardas de REDD+. Los datos de los perfiles de país contribuyen a esclarecer cómo las actividades, estructuras institucionales y decisiones de políticas de REDD+ podrían conducir a resultados efectivos,

3 El Plan Vivo es otro estándar de certificación consolidado que exige a los proyectos la consecución de beneficios climáticos y de medios de vida (Plan Vivo 2008).

eficientes y equitativos. Dichos perfiles proporcionan asimismo indicadores que pueden utilizarse a fin de medir la capacidad nacional para implementar, monitorear e informar sobre las salvaguardas.

17.4.1 Análisis del discurso en los medios de comunicación

El GCS ha realizado un análisis riguroso del discurso en los medios de comunicación de una serie de países, entre ellos Brasil, Camerún, Indonesia y Vietnam,⁴ con la finalidad de valorar la cobertura en la prensa de la formulación e implementación de políticas de REDD+.⁵ Se llevó a cabo un análisis de los medios impresos nacionales y se hicieron entrevistas a periodistas.⁶ Los medios de comunicación se consideran como una ventana a los debates formales e informales sobre políticas (Boykoff 2008). Este estudio encontró referencias específicas a elementos básicos de las políticas de REDD+ sobre salvaguardas, entre otros gobernabilidad y salvaguardas, bienestar social, biodiversidad y MRV.

El análisis reveló que los medios de comunicación nacionales no dan cobertura adecuada a aspectos básicos de la gobernabilidad y las salvaguardas. Una de las preocupaciones primordiales es la presencia de corrupción en las instituciones nacionales encargadas de los bosques y el impacto que el incremento en los flujos de financiación de REDD+ puede tener en las instituciones actuales, concretamente a causa de las nuevas oportunidades de rentismo para los funcionarios públicos. Los medios de Indonesia expresaron preocupación acerca de las contradicciones entre las políticas generales de REDD+ y las políticas de otros sectores, pero sin hacer referencia específica a las políticas sobre salvaguardas. En Brasil e Indonesia había considerable cobertura de aspectos relacionados con derechos de los pueblos indígenas y derechos humanos, pero no sucedía lo mismo en Camerún y Vietnam. Los derechos de propiedad de la tierra, la tenencia y el carbono también recibieron atención y merecieron debates sobre la pérdida de acceso a los bosques, además de suscitar preocupaciones sobre el reparto de los beneficios de REDD+. En general, la poca cobertura en relación con derechos indígenas, humanos y de propiedad sugiere que en el debate nacional sobre políticas la atención prestada a las salvaguardas es escasa.

4 Los medios impresos de Vietnam están bajo el control del Gobierno central.

5 Perú y Tanzania están incluidos en el Estudio Comparativo Mundial sobre REDD+ de CIFOR, pero aún no se dispone de análisis de medios de comunicación para estos países.

6 Los datos se refieren en su mayoría a 2005–2009, pero para Brasil e Indonesia se utilizan datos actualizados hasta 2011 para hacer un análisis preliminar e identificar tendencias. Los datos se derivan de la política implementada por REDD+ en los estudios de caso de medios de comunicación (Cronin y Santoso 2010; Kengoum 2011; May *et al.* 2011a; Pham 2011).

La biodiversidad aparecía siempre ligada a la conservación, y en Brasil y Camerún se consideraba que la conservación era la mejor opción para preservar los bosques naturales. Los medios vietnamitas presentaban la conservación de la biodiversidad como un posible cobeneficio de REDD+. En países con sistemas de MRV relativamente desarrollados los medios de comunicación citaban las fugas y la permanencia como aspectos de importancia para la consecución de REDD+, pero estos temas no recibían cobertura en países con capacidad de MRV limitada. Se suponía que no aparecerían referencias explícitas a “salvaguardas”, por ser un término que en muchos países no había sido utilizado de manera generalizada por los medios antes de la Conferencia de Cancún celebrada en 2010. Sin embargo, los medios brasileños mencionaron las salvaguardas de forma explícita en sus informes sobre los resultados de las negociaciones internacionales de REDD+.

Los medios de Brasil e Indonesia parecen ser los más informados en el tema de salvaguardas. Pese a no cubrir todos los aspectos, se hacía referencia explícita a los temas básicos, que incluían la corrupción en instituciones forestales, soberanía, derechos indígenas, derechos de propiedad, fugas y permanencia. Estos resultados tienen su explicación en parte en el hecho de que Brasil ha demostrado un marcado liderazgo en el desarrollo de una política nacional sobre salvaguardas de REDD+ (ver el Recuadro 17.3) y que Indonesia tiene ya un proceso avanzado de políticas.

17.4.2 Capacidad nacional para implementar las salvaguardas de REDD+

Si los gobiernos han de participar en las políticas de salvaguardas, tienen que ser capaces de evaluar los resultados sociales y ambientales a nivel nacional.⁷ Por otra parte, a la hora de adquirir compromisos nacionales con respecto a las salvaguardas internacionales, es necesario que los países proporcionen indicadores de cambio comparables en las áreas principales, tal y como estipula la CMNUCC. Por el momento, la mayoría de los países REDD+ tienen dificultades en cumplir el requisito mínimo, que es demostrar que ha habido una reducción en la deforestación y la degradación. Pero estas dos salvaguardas únicamente podrán ser adecuadamente monitoreadas si los países mejoran su capacidad de MRV y son capaces de incluir las fugas y la permanencia. Sin embargo, el reto de llevar a cabo evaluaciones nacionales de impactos sociales y cobeneficios de biodiversidad ha recibido escasa atención en la mayoría de los países REDD+. Los datos recopilados por el GCS dibujan perfiles de cinco países REDD+ (Brasil, Camerún, Indonesia, Tanzania y Vietnam), que incluyen una valoración del grado en que son capaces de

7 Entre las fuentes utilizadas para este apartado se encuentran Dkamela (2011), May *et al.* (2011b), DAR y CIFOR (2012), Indrarto *et al.* (2012), REPOA y CIFOR (2012).

Recuadro 17.3 Brasil: política nacional de salvaguardas de REDD+

Brasil es el país líder en el desarrollo de políticas nacionales sobre salvaguardas sociales y ambientales. El proceso se inició en 2009, año en que diversas organizaciones de la sociedad civil comenzaron a desarrollar principios y criterios sociales y ambientales para programas y proyectos de REDD+. Esta iniciativa tenía por finalidad: i) fortalecer la gobernabilidad forestal y consolidar la gestión de los recursos naturales por las poblaciones indígenas y las comunidades locales; ii) alentar la participación pública en la elaboración de políticas; iii) coordinar las acciones entre partes interesadas; iv) mejorar la transparencia en la información; y v) promover el respeto a los derechos de las poblaciones indígenas y las comunidades locales sobre sus territorios, tierras, recursos naturales y medios de vida y cultura tradicionales, así como fomentar la concienciación y el reconocimiento de los mismos (Gomes *et al.* 2010).

El Instituto de Manejo y Certificación Forestal y Agrícola (IMAFLORA) lideró el proceso de consultas, al que tuvieron acceso las principales partes interesadas. Con la celebración de cuatro talleres se consiguió la inclusión de poblaciones indígenas, comunidades locales y pequeños propietarios de tierras.^a Estas partes interesadas recibieron capacitación antes de asistir a los talleres, para asegurarse de que entenderían bien los documentos sobre salvaguardas y sus implicaciones. El equipo invitó además a grupos del sector privado para que aportaran sus perspectivas. Para mayo de 2010 se había finalizado la versión definitiva del documento que recogía los principios y criterios brasileños para REDD+, y fue presentado en calidad de recomendación a los encargados de la elaboración de políticas a nivel nacional y de estados. Los principios y criterios recogidos en el documento proporcionan la base de las salvaguardas y la estrategia nacional de REDD+ de Brasil, tal como instaban los Acuerdos de Cancún.

En 2011 el Ministerio de Medio Ambiente organizó dos reuniones para informar sobre el desarrollo de la estrategia nacional REDD+ de Brasil (MMA 2011). Los participantes, seleccionados entre diversos sectores de la sociedad civil y del Gobierno, trabajaron en colaboración para evaluar si el marco de salvaguardas propuesto cubría los principales riesgos para la biodiversidad y las poblaciones indígenas o comunidades locales, y para identificar los retos más importantes que se presentarían en su aplicación.

En la segunda reunión los participantes estudiaron distintos enfoques y definiciones de las salvaguardas. Tras los debates mantenidos, el Ministerio de Medio Ambiente presentó una lista de salvaguardas a tener en cuenta a la hora de desarrollar la estrategia nacional de REDD+ para Brasil:

1. Normativa legal
2. Garantía de derechos

[...continúa en la página siguiente]

[Recuadro 17.3 (cont.)]

3. Sostenibilidad económica y reducción de la pobreza
4. Conservación y recuperación de la biodiversidad
5. Gobernabilidad
6. Reparto de beneficios
7. Monitoreo y transparencia
8. Permanencia y fugas
9. Participación.

Las reuniones sirvieron para promover un proceso abierto para el desarrollo de una estrategia nacional de salvaguardas, además de subrayar los requisitos principales para que su implementación alcance el éxito: i) buena gobernabilidad y participación, incluyendo voluntad política, diálogo y coordinación; ii) información y capacitación; iii) participación de partes interesadas, monitoreo y resolución de conflictos; iv) reparto de beneficios; y v) coordinación de políticas sectoriales, como por ejemplo el código forestal (MMA 2011). Una barrera de consideración para la implementación efectiva de la política nacional sobre salvaguardas de Brasil es la falta de datos y criterios claros a emplear en el seguimiento.

Pero a pesar de haber llevado el foco de la atención al tema de las salvaguardas, en el ámbito internacional Brasil adoptó una postura de “bloqueo” tras la COP 17 celebrada en Durban en 2011. En la reunión del OSACT Brasil se opuso a que hubiese reportes internacionales sobre la forma en que han de abordarse y respetarse las salvaguardas de REDD+. Algunas personas opinan que es una postura egoísta, porque impide que avancen las negociaciones sobre REDD+ y podría socavar la credibilidad de REDD+ frente a inversores internacionales. Cualquier acción que suponga la pérdida de fondos perjudicará sobre todo a los países que carecen de una estrategia coherente sobre salvaguardas.

a Estos talleres generaron 379 comentarios sobre los ocho principios y 27 criterios. En total, el proceso de consultas aportó 559 consideraciones, comentarios y sugerencias, disponibles en Internet.

b El documento completo está disponible en <http://www.observatoriodoredd.org.br/site/pdf/DevelopingREDD.pdf>

implementar, monitorear e informar sobre las salvaguardas de REDD+ en sus áreas temáticas básicas (bienestar social, biodiversidad, permanencia y fugas).

Los países estudiados parecen tener escasa capacidad de monitoreo de los impactos sociales y en la biodiversidad. A excepción de Tanzania, aún no disponen de acuerdos sobre reparto de beneficios, y por tanto es difícil valorar los efectos directos experimentados en el bienestar como consecuencia de

REDD+. Además, la mayoría de los países tienen dificultades para interpretar el CLPI. En Indonesia, el CLPI es un requisito de la participación comunitaria en REDD+; sin embargo, para valorar si se ha obtenido ese CLPI primero es necesario definir qué es. En el lado positivo, hay señales de una fuerte participación en el proceso de políticas de REDD+ al nivel nacional. En Brasil, Indonesia y Tanzania se ha logrado una participación importante de las partes interesadas en el debate de políticas con respecto a los cobeneficios sociales y de biodiversidad, pero los aspectos relativos al monitoreo de los impactos de biodiversidad de REDD+ siguen en fase de planificación. Por ejemplo, la Estrategia Nacional de REDD+ de Indonesia contempla el desarrollo de un sistema de MRV que no considere el carbono y que incluya la biodiversidad.

Brasil, Indonesia y Tanzania han desarrollado la capacidad necesaria para monitorear el cambio en el uso de la tierra, y se encuentran en fases distintas con respecto a la determinación de niveles de referencia y la introducción de sistemas nacionales para detectar las fugas. Estos países se cuentan entre los más avanzados con respecto a la MRV del carbono, y están en buena situación para monitorear e informar sobre fugas y permanencia. No obstante, sigue habiendo barreras que tienen que superar: decidir la frecuencia del seguimiento, obtener información en tiempo real sobre el cambio en el uso de la tierra, y utilizar datos específicos del lugar para triangular y confirmar las fugas y la permanencia, por ejemplo. Otros países, como Camerún y Perú, van a la zaga y aún no son capaces de monitorear las fugas y la permanencia. Por otra parte, los informes de todos los países apuntaron a cierta ambigüedad en torno a títulos de propiedad. Cuando los derechos de propiedad sobre la tierra, los árboles y el carbono no están claros, es poco probable que se logren reducciones permanentes en la deforestación (ver los Capítulos 6, 8 y 9).

Potenciar la capacidad para implementar, monitorear y aplicar las salvaguardas de REDD+ es un aspecto fundamental; los países que tienen las infraestructuras de REDD+ más avanzadas pueden afrontar las fugas y la permanencia. Sin embargo, la mayoría de los países aún no son capaces de monitorear las fugas sociales, ni tampoco de evaluar el alcance y la integridad del consentimiento y los procesos participativos (ver el Capítulo 6).

17.5 Aprender de la experiencia de los proyectos

Muchos proyectos de REDD+ ya implementan las siete salvaguardas de la CMNUCC, aunque aún están en sus etapas iniciales. En este apartado se analizan las motivaciones y la experiencia de los proyectos con respecto a la salvaguarda del bienestar de las comunidades locales y la biodiversidad. El equipo del GCS entrevistó a personal de los proyectos para valorar hasta qué punto sus proyectos cumplen los objetivos siguientes: i) respetar los derechos de las poblaciones indígenas y las comunidades locales (salvaguarda 3 de la CMNUCC); ii) facilitar la participación plena y efectiva de las partes

interesadas locales (salvaguarda 4 de la CMNUCC); y iii) garantizar la coherencia con los objetivos de conservación y biodiversidad (salvaguarda 5 de la CMNUCC). Se recopilieron datos de 19 proyectos en Brasil (4), Camerún (2), Indonesia (6), Tanzania (6) y Vietnam (1). Todos los proyectos, salvo cuatro de ellos, indicaron que ya han obtenido –o tienen planificado solicitar– la certificación CCB.

17.5.1 Obtener el consentimiento libre, previo e informado

Aunque el CLPI no aparece en las salvaguardas de la CMNUCC, la salvaguarda 3 hace referencia implícita al mismo, porque insta a las Partes a respetar los derechos de las poblaciones indígenas siguiendo lo previsto en ONU DDPI. Según esta decisión, los Estados miembros tienen que obtener el CLPI para adelantar actividades que afecten a tierras que tradicionalmente hayan sido propiedad de poblaciones indígenas o hayan estado ocupadas y/o utilizadas por ellas. El estándar CCB requiere que los proyectos obtengan el CLPI de todas las comunidades locales (sean o no indígenas). Preguntados acerca de la obtención del CLPI, la mayoría de los equipos de proyectos indicaron que habían conseguido o se proponían pedir el CLPI (50 de 59 aldeas de la muestra del GCS). Nueve proyectos aportaron información sobre el tipo de consentimiento obtenido (o que se pensaba solicitar): en la mayoría de los casos el consentimiento había sido verbal y solo dos proyectos recibieron el consentimiento por escrito. Cinco de estos nueve proyectos consultaron a subgrupos como parte del proceso de CLPI.

La escala del proyecto parece influir en la atención prestada al CLPI, concretamente a la definición de la persona o grupo que otorga ese consentimiento y a la distribución de información sobre el proyecto. Los equipos de proyectos más grandes, algunos de los cuales abarcan provincias enteras o varios distritos administrativos o municipios, solicitaron el consentimiento de la administración estatal o del distrito, así como de agencias gubernamentales, comunidades y sectores industriales. En los proyectos más pequeños (de subdistrito o municipio), el consentimiento fue pedido sobre todo a entidades a nivel de aldea o de la propia comunidad a través de reuniones en las aldeas. En un proyecto se contrataron abogados para representar a la comunidad, y se les instó a que obtuvieran asesoramiento independiente antes de aceptar. Los proyectos de mayor envergadura proporcionaron información a las comunidades principalmente a través de talleres con las partes interesadas, mientras que los más modestos utilizaron los medios de comunicación locales (en especial la radio), distribuyeron afiches y folletos y organizaron sesiones de preguntas y respuestas.

La motivación para llevar a cabo procesos de CLPI puede dividirse en tres categorías: i) respeto de los derechos humanos; ii) cumplimiento de normas

formales, estándares voluntarios (como el CCB) o la legislación nacional (por ejemplo la Ley de Tierras de Tanzania); y iii) logro de reducciones en la deforestación y la degradación. Como muestra la Figura 17.1, la consecución de objetivos de carbono forestal (éxito) y el respeto de los derechos humanos son las motivaciones principales. Ajustándose al énfasis en derechos (ideas, instituciones informales) y en efectividad (intereses), algunos responsables de proyectos afirmaron que lograr el CLPI siempre sería una tarea inacabada, porque el CLPI “es un proceso, no un suceso enmarcado en el tiempo”, y “por definición, no acaba nunca”.

Los requisitos en cuanto al aporte de información y los costos de transacción relacionados con el CLPI pueden crear problemas. El personal de los proyectos tuvo dificultades en lograr que acudiera a las reuniones de información una proporción suficiente de personas. También fue difícil obtener los recursos necesarios, tanto económicos como de tiempo, para llevar a cabo el proceso de participación, y sobre todo para garantizar que la información del proyecto llegara de forma puntual a todos los hogares. Un responsable de proyecto apuntó que, pese a haber firmado acuerdos y gozar de un buen nivel de confianza, “el CLPI es un sueño imposible” y “muy difícil de alcanzar”. El carácter incipiente de REDD+ supone un reto añadido importante, porque el CLPI pide a las personas que den su consentimiento a un proceso que aún está evolucionando y en el que todavía no se ha dado respuesta a una serie de preguntas relativas a la compensación por el cambio en el uso de la tierra.

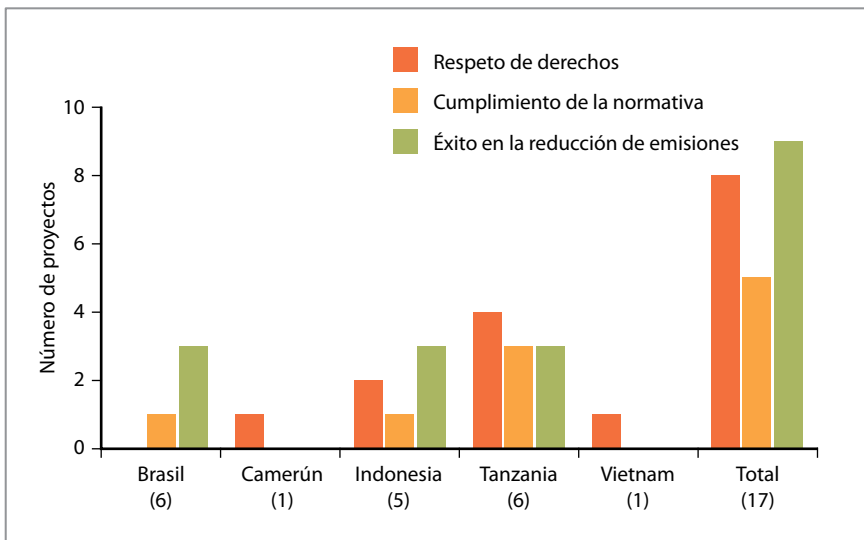


Figura 17.1 Motivación de los proyectos para obtener el CLPI: derechos, normativas y éxito

Notas: Se carece de datos sobre un proyecto de Camerún y un proyecto de Indonesia. El número de proyectos se indica entre paréntesis.

17.5.2 Participación comunitaria en el diseño de proyectos

La mayoría de los proyectos (16 de 18) hicieron partícipes a las comunidades en el diseño y la implementación del proyecto, por ejemplo en la identificación de los motores de la deforestación y la degradación, el desarrollo de escenarios de línea de base y las decisiones sobre actividades apropiadas para las intervenciones y medios de vida alternativos. En uno de los proyectos, las comunidades locales ayudaron a dar forma a los contratos. Las reuniones de partes interesadas organizadas por el proyecto de Acre en Brasil llevaron a la modificación total del diseño original del proyecto, que pasó de ser un proyecto local puntual a convertirse en un programa integral para todo el estado, y cambió de pagos a incentivos por servicios ambientales. Los principales retos eran encontrar líderes que realmente representaran a la comunidad o al sector; garantizar que las comunidades locales tuvieran una voz de peso en la toma de decisiones; y conseguir los recursos económicos necesarios para hacer posible la participación plena, especialmente cuando se trataba de llegar hasta las poblaciones nómadas.

17.5.3 Objetivos de biodiversidad y conservación

Algunos de los datos obtenidos en el estudio arrojan luz sobre la forma en que los proyectos de REDD+ están afrontando los aspectos de biodiversidad y conservación. Diez proyectos –Brasil (1), Camerún (2), Indonesia (2), Tanzania (4) y Vietnam (1)– afirmaron que la finalidad de la elección de ubicación era tener en cuenta aspectos de biodiversidad y conservación de la naturaleza. Sin embargo, solo cinco proyectos –Indonesia (1), Tanzania (3) y Vietnam (1)– tuvieron objetivos de manejo forestal orientados a la conservación o regeneración de especies concretas.

17.6 Retos y opciones para las salvaguardas de REDD+

En el presente análisis se destacan algunos retos y opciones para la implementación con éxito de las salvaguardas de REDD+. Los profesionales que trabajan a nivel mundial en el tema de políticas forestales tienen la vista puesta en la CMNUCC y otros estándares reconocidos a nivel internacional para obtener una versión definitiva de las salvaguardas de REDD+, así como directrices para el seguimiento e informes sobre los avances logrados en su consecución.

17.6.1 Retos

El análisis llevado a cabo apunta a diversos retos para las salvaguardas de REDD+ en su formalización y su integración en las políticas nacionales de REDD+:

Armonización horizontal: Las políticas sobre salvaguardas de REDD+ deben encajar bien con otras políticas de nivel internacional sobre salvaguardas (como el CDB). Pero el proceso de armonizarlas entre sectores y ámbitos de políticas añade costos de transacción a su desarrollo e implementación.

Armonización vertical: Hay superposición entre las salvaguardas y los estándares de REDD+ de nivel internacional, nacional y de proyecto. Esta duplicación debe aprovecharse de forma productiva para reducir al mínimo los costos de transacción y utilizar los datos e indicadores ya disponibles de la manera más efectiva posible.

Soberanía: Se tendrá que decidir el grado de autonomía que han de tener los Estados en cuanto a sus políticas sobre salvaguardas sociales y ambientales.

Capacidad: Hay diferencias notables en la capacidad de monitoreo e información sobre salvaguardas a nivel nacional. Aunque se están logrando avances en la potenciación de la capacidad de monitoreo e informes sobre fugas y permanencia, los sistemas nacionales para medir el impacto de REDD+ en las salvaguardas de gobernabilidad, bienestar y biodiversidad van muy a la zaga.

Costos: Los costos de implementación de salvaguardas sociales y de biodiversidad, incluyendo el CLPI, fomento de la participación y monitoreo de la biodiversidad, son elevados; unos costos excesivamente altos harían que REDD+ fuera inviable.

Aspectos olvidados: Algunos aspectos de importancia crítica –principalmente los derechos sobre la tierra, los árboles y el carbono (Capítulo 8)– no se están abordando de manera adecuada. Esta falta de atención a las políticas sobre salvaguardas de nivel internacional puede tener consecuencias para los resultados sociales y ambientales. Es de especial importancia tener muy claro qué es lo que se está salvaguardando (bosques, árboles, carbono, medios de vida o biodiversidad), y para quién.

17.6.2 Opciones

Aunque existen estos importantes retos, se presentan también oportunidades para implementar con éxito las salvaguardas de REDD+. Utilizando el marco de las 4I, se proponen las siguientes posibilidades de acción en materia de políticas.

Promover las salvaguardas como normas universales: Aunque los requisitos de monitoreo e información sobre salvaguardas internacionales y nacionales sean voluntarios, la mayoría de los países, si no todos, cumplirán en gran medida ese requisito independientemente de sus circunstancias. Si el mercado

voluntario de carbono logra implantarse, estas normativas han de respaldarse aún más.

Tener en cuenta los intereses de una diversidad de actores: Los encargados de la implementación de proyectos y los gobiernos nacionales quieren generar una situación en la que el carbono “no haga daño” o que aporte beneficios sociales y ambientales. Los inversores que quieren mantener su buen nombre, y aquellos que trabajan en pro del bienestar o de la conservación, respaldan las políticas sobre salvaguardas. Estos dos grupos desean reducir los costos al mínimo, pero también quieren obtener los máximos beneficios. Esta aparente sinergia debe vigilarse en el futuro y ser potenciada para mantener unos incentivos que impulsen las salvaguardas sociales y ambientales.

De ideas normativas a prácticas de políticas: Las salvaguardas y su implementación están recibiendo atención en un número de países REDD+ que cuentan con plataformas de debate para impulsar los procesos de elaboración de políticas. Se debe alentar y respaldar el discurso nacional sobre salvaguardas. En Brasil ya se han logrado progresos notables, pero esta experiencia aún no ha llegado a adquirir influencia a nivel mundial.

Mejora de la información: Hay mucho que se puede aprender de la experiencia de los proyectos, de los diálogos a nivel nacional y de otras iniciativas relacionadas con los recursos naturales y el clima. Pero es necesario compartir información sobre cómo desarrollar, implementar, monitorear e informar sobre las salvaguardas. En ámbitos cada vez más amplios se están adoptando, a nivel nacional y de proyecto, estándares voluntarios de REDD+ que inculcan una ética a favor de los cobeneficios de bienestar y biodiversidad, y de la necesidad de recopilar información sobre la situación de las salvaguardas a lo largo del ciclo de vida del proyecto.