



Nota informativa
sobre las salvaguardas
de REDD+

1

La evolución de las salvaguardas sociales de REDD+ en Brasil, Indonesia y Tanzania

Procesos de políticas, diálogos y acciones a múltiples niveles sobre salvaguardas sociales de REDD+: Retos y oportunidades para la medición, el reporte y la verificación de salvaguardas nacionales de REDD+



Pamela Jagger, Maria Brockhaus, Amy E Duchelle, Maria Fernanda Gebara, Kathleen Lawlor, Ida Aju Pradnja Resosudarmo, William D Sunderlin

Los países enfrentan el reto de integrar las salvaguardas sociales en las arquitecturas nacionales y subnacionales de REDD+. Las políticas de salvaguarda tienen como fin garantizar que la población no resulte perjudicada por REDD+.



LEA ESTA NOTA INFORMATIVA SI...

- le interesa la evolución institucional y el estado actual de las salvaguardas sociales de REDD+;
- desea conocer cómo diferentes países están enfocando y elaborando políticas en materia de salvaguardas sociales de REDD+;
- está diseñando un SIS de REDD+, o le preocupa saber cómo se medirán, reportarán y verificarán las salvaguardas de REDD+.



MENSAJES CLAVE

- La naturaleza descentralizada de la implementación de REDD+ en Brasil e Indonesia ha permitido innovar y avanzar en cuestiones relacionadas con las salvaguardas sociales.
- Los países necesitan más orientación internacional sobre el uso de indicadores apropiados, métodos de toma de datos y marcos de presentación de informes.
- Existe cierto conflicto entre los informes nacionales de salvaguardas sociales y el suministro de datos oportunos y de calidad que reflejen la realidad sobre el terreno.
- Las perspectivas de financiamiento para sustentar sistemas de información de salvaguardas (SIS) son muy limitadas; los gobiernos nacionales deben diseñar estrategias sostenibles, rigurosas y económicas para la medición, el reporte y la verificación (MRV) de las salvaguardas sociales de REDD+.
- En la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) que tendrá lugar en Lima se espera llegar a un consenso internacional sobre si se proporcionará más orientación para los SIS.



CONTEXTO

Desde que se ejecutaron los primeros proyectos de carbono forestal a mediados de la década de 1990, ha habido interés en los impactos sociales de la mitigación del cambio climático basada en los bosques (Caplow et al. 2011) (cuadro 1). En la COP de la CMNUCC en Cancún, se articularon siete salvaguardas (UNFCCC 2011). La intención de estas salvaguardas es que

la comunidad internacional proporcione directrices sobre el qué, el cómo y el cuándo del monitoreo de proyectos y programas de REDD+ fuera del ámbito del MRV del carbono. Asegurar un impacto positivo de REDD+ sobre la gobernanza, la participación, la tenencia, los derechos indígenas y los beneficios colaterales ambientales y sociales se considera fundamental para el éxito de REDD+.

Cuadro 1. Evolución de las instituciones para la salvaguarda y promoción del bienestar humano en REDD+

Periodo	Acciones
Mediados de la década de 1990	Se implementan los primeros proyectos de carbono forestal centrados en la biodiversidad y con escasa atención a los impactos sobre el bienestar.
COP 2008 de Bali	Se presenta REDD+ como una estrategia principal para mitigar el cambio climático mundial. Se expresan las primeras dudas acerca del impacto de REDD+ sobre la población local.
2008-presente	Proyectos piloto de REDD+ en varios países. Un gran número de proyectos buscan la certificación voluntaria de la Alianza para el Clima, la Comunidad y la Biodiversidad (CCBA, por sus siglas en inglés), Plan Vivo, etc., para demostrar los beneficios colaterales sociales de REDD+.
2010	Acuerdo de Cancún sobre las salvaguardas sociales de REDD+ en la COP de la CMNUCC en Cancún.
2010-presente	Iniciativas para promover salvaguardas sociales y sistemas de información de salvaguardas a nivel jurisdiccional (en lugar de a nivel de proyecto), como los Estándares Sociales y Ambientales para REDD+ (REDD+ SES, por sus siglas en inglés). El Banco Mundial, las Naciones Unidas y varios donantes bilaterales modifican o elaboran nuevas iniciativas de salvaguarda para promover la capacidad institucional en materia de riesgo social y ambiental. Negociaciones en curso con la CMNUCC y el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico (OSACTT) de la CMNUCC acerca de las expectativas en las salvaguardas sociales de REDD+.
2014	Esperanza de que algunos grupos se articulen a las expectativas de la CMNUCC referentes a los sistemas de información de salvaguardas nacionales e internacionales.

ENFOQUE

Analizamos datos del Estudio Comparativo Global sobre REDD+ (GCS-REDD+, por sus siglas en inglés) realizado por el Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) para explorar diálogos sobre políticas en múltiples niveles, procesos y acciones, en aspectos esenciales de las salvaguardas sociales de REDD+, y consideramos sus relaciones con el desarrollo de sistemas nacionales de salvaguardas. Nos centramos en tres países con programas de REDD+ relativamente avanzados: Brasil, Indonesia y Tanzania. Realizamos un análisis comparativo cualitativo utilizando las siguientes fuentes de datos del GCS-REDD:

- análisis de los medios de comunicación nacionales, recurriendo principalmente a la cobertura en los principales periódicos y a entrevistas con periodistas;
- análisis de la política del país de contexto político, diálogo, interesados y acciones nacionales en torno de las salvaguardas sociales de REDD+, basado en literatura gris y en entrevistas con informantes clave;
- entrevistas con proponentes de iniciativas subnacionales de

REDD+ para aprender sobre la experiencia y las acciones a nivel local relacionadas con las salvaguardas sociales de REDD+ (figura 1).

Revisamos las pruebas y los ejemplos de diálogo, procesos y acciones relativos a las salvaguardas sociales de REDD+ a nivel jurisdiccional (es decir, nacional o subnacional) por país y por salvaguarda (cuadro 2). Concretamente, nos centramos en los actores clave que participan en procesos de salvaguarda, y sus preocupaciones y acciones. Del mismo modo, revisamos el discurso de los medios, buscando no solo qué se decía sino quién lo decía. Dado que la mayoría de las iniciativas subnacionales de REDD+ todavía están en las primeras etapas de implementación en la mayoría de los países, los proponentes centraban sus esfuerzos en el consentimiento libre, previo e informado (CLPI), en aumentar la concienciación sobre el cambio climático y REDD+, y en hacer participar a las comunidades locales en el diseño de la iniciativa.

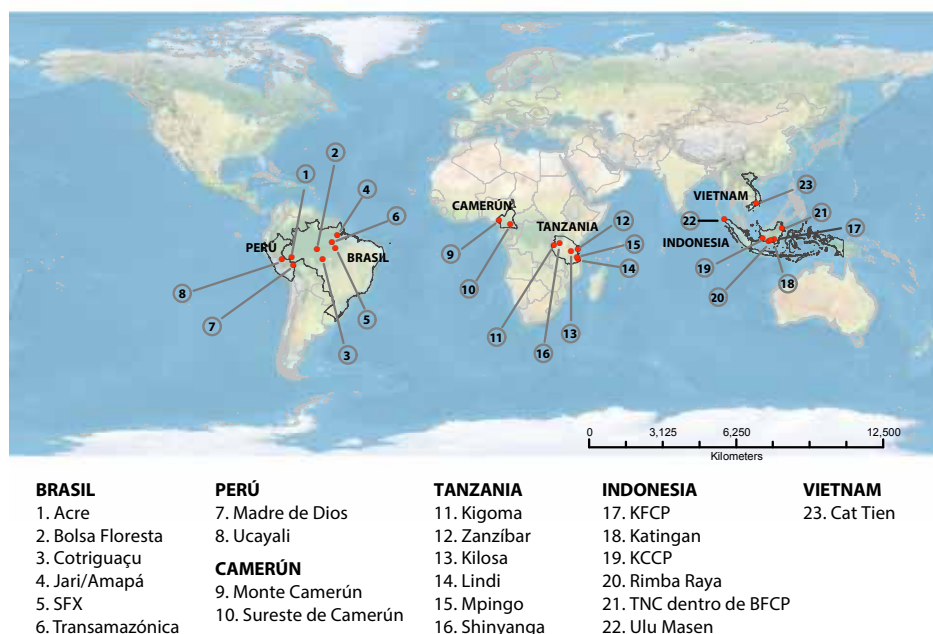


Figura 1. Mapa de iniciativas nacionales de REDD+ incluidas en el Estudio Comparativo Global sobre REDD+

Cuadro 2. Diálogos, procesos y acciones relativos a salvaguardas

País	Sinergia con políticas nacionales y convenios internacionales (1)	Gobernanza transparente (2)	CLPI y tenencia de la tierra (3)	Participación (4)	Mejores beneficios sociales (distribución de beneficios) (5)
Brasil	Actores políticos que representan a grandes industrias con reclamaciones concurrentes sobre los bosques tienen voz en REDD+ (por ejemplo: agricultura, minería y biocombustibles).	Intereses contrapuestos de gobiernos federales y estatales con notables progresos de REDD+ a ambos niveles pero que constituyen un desafío para la armonización.	La sociedad civil hace mucho hincapié en el CLPI. Tenencia de la tierra muy disputada a pesar del historial positivo de devolución de derechos de la tierra a comunidades y pequeños propietarios. Existe un marco jurídico para el reconocimiento de tierras indígenas.	La Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Amazonia Brasileña (COIAB) tiene un puesto permanente en el Comité Ejecutivo del Fondo Amazonia. Organizaciones de la sociedad civil (OSC) desarrollaron un proceso para crear principios y criterios sociales y ambientales para los programas de REDD+. Acre y Mato Grosso cuentan con foros estructurados para fomentar la participación de actores clave (aunque la participación de la población indígena es escasa). Los medios prestan considerable atención a la participación en el diseño de REDD+, especialmente al papel de la población indígena en la conservación del bosque.	No existe una propuesta oficial para la distribución de beneficios. No se expresa claramente qué parte de los mecanismos de compensación se dedicará a aspectos sociales de REDD+. Más centrado en la equidad que en compartir ingresos o beneficios a nivel local.
Indonesia	Preocupación por otras políticas forestales que contradicen a REDD+. Actores políticos que representan a grandes industrias con reclamaciones concurrentes sobre los bosques tienen voz en REDD+ (por ejemplo: agricultura, minería y biocombustibles).	Intereses contrapuestos de gobiernos federales y estatales.	El Programa de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de los Bosques en Países en Desarrollo (ONU-REDD) y el Consejo Forestal Nacional han elaborado materiales y directrices de CLPI. La estrategia nacional de REDD+ está debatiendo el CLPI. Las OSC se han centrado en el CLPI, promoviendo la participación de comunidades consuetudinarias y locales en todos los aspectos del diseño y la implementación de REDD+. El gobierno nacional ha iniciado importantes reformas a la tenencia mediante la iniciativa One Map y la decisión N.º 35 del Tribunal Constitucional sobre derechos de propiedad indígenas. Las OSC dirigidas por la Alianza de los Pueblos Indígenas del Archipiélago (AMAN, por sus siglas en indonesio) han ejercido fuerte presión para que se reconozcan los derechos de propiedad indígenas en cumplimiento de las decisiones constitucionales, pero han fracasado.	Evaluaciones de impacto ambiental (EIA) como un importante instrumento para evaluar la participación y el compromiso de la comunidad. Se requiere la participación de la comunidad para redactar la legislación (pero más en el aspecto normativo que en el operativo). La participación de la comunidad es uno de los cinco pilares de la arquitectura nacional de REDD+, pero no se penaliza su incumplimiento. Importante foco de las OSC, incluida la preocupación por la falta de normas operativas para institucionalizar la participación. Los medios se centran en la participación de los gobiernos regionales, pero no en la participación local.	ONU-REDD dirige el proceso del sistema de distribución de beneficios. El Gobierno regula la distribución de beneficios entre Gobierno, comunidades y promotores del proyecto. Preocupación por que la corrupción ponga en peligro la distribución equitativa de beneficios.
Tanzania	Discusiones intersectoriales para conciliar las disposiciones en instrumentos legales vinculantes en relación con diversos acuerdos.	Falta de transparencia y rendición de cuentas respecto a los delitos forestales, y conflicto de intereses entre funcionarios forestales y productores ilegales de productos forestales.	La tenencia forestal y del carbono de los árboles está sumamente disputada y se considera un gran obstáculo para la implantación exitosa de REDD+. Los derechos sobre el carbono son un punto clave a escala nacional. Los biocombustibles y el acaparamiento de tierras alimentan el debate nacional de derechos sobre la tierra y los bosques a largo plazo. Las OSC se muestran escépticas acerca del progreso de los derechos sobre la tierra y el carbono. Preocupación de los medios de comunicación por el tratamiento vago de la tenencia de la tierra y la resolución de conflictos entre miembros de las comunidades, empresas privadas y organizaciones no gubernamentales (ONG).	Alto nivel de compromiso de los donantes centrado en la concienciación y en la promoción de capacidades a nivel local. ONG locales (como el Tanzania Natural Resources Forum, TNRF) trabajan para fomentar la concienciación en torno de las salvaguardas de REDD+. Los medios destacan la preocupación existente por la falta de participación de actores clave como ONG, empresas privadas y comunidades; entrevistas con líderes de ONG para tratar acerca de la necesidad de colaboración entre el Gobierno y la sociedad civil o el riesgo de que REDD+ fracase.	No existe un sistema formal, pero es probable que sea gestionado por el Trust Fund de REDD+. El Gobierno ha acordado que el 80 % de los pagos de REDD+ se destine a las comunidades. Existe cierta confusión debida a acuerdos preexistentes de Manejo Forestal Conjunto y Manejo Comunitario de los Recursos Naturales. La distribución de beneficios en un régimen descentralizado se interpreta de diferentes formas. Algunos proyectos vinculan los beneficios colaterales de REDD+ a otros esquemas (como la certificación del Forest Stewardship Council) mientras REDD+ se encuentra todavía en su etapa inicial.

Fuente: Jagger et al. (2014).



OPORTUNIDADES PARA LAS SALVAGUARDAS SOCIALES DE REDD+

- Tanto Brasil como Indonesia se han beneficiado de sólidas entidades subnacionales en la aplicación de las salvaguardas de REDD+, incluyendo el CLPI, la participación y la distribución de beneficios; provincias y distritos han abierto el camino a buena parte de la innovación y aplicación de los principios de salvaguarda.
- Los tres países que estudiamos cuentan con estructuras institucionales policéntricas —en vez de estructuras anidadas— para tratar las salvaguardas sociales. Los sistemas policéntricos, o sistemas con centros múltiples, tienen ventajas para la provisión de bienes públicos. Por ejemplo, son más adecuados para la transparencia y la triangulación de información sobre resultados.
- Los proponentes de REDD+ son bastante congruentes al integrar en sus actividades aspectos de CLPI, participación, tenencia y derechos sobre el carbono.
- La presencia de grupos indígenas desempeña un papel importante en el avance de los diálogos sobre salvaguardas sociales.



DESAFÍOS PARA LAS SALVAGUARDAS SOCIALES DE REDD+

- Los grandes actores de sectores en competencia (como la agricultura y la minería) tienen mucha influencia en los debates sobre REDD+ en Brasil e Indonesia. Armonizar la política de uso del suelo de manera que garantice que no se perjudicará a la población local supone un desafío.
- Tanzania ha articulado débilmente la puesta en marcha de las salvaguardas sociales. Su enfoque de arriba hacia abajo tiene limitaciones en comparación con los sistemas descentralizados de Brasil e Indonesia.
- La falta de reconocimiento de los derechos de tenencia y sobre el carbono es un obstáculo para las salvaguardas sociales de REDD+, especialmente en Indonesia y Tanzania.



REFERENCIAS

Caplow S., Jagger P., Lawlor K. y Sills E. 2011. Evaluating the land use and livelihood impacts of early forest carbon projects: Lessons for learning about REDD+. *Environmental Science and Policy* 14(2):52–167. Consultado el 28 de octubre de 2014. <http://dx.doi.org/doi:10.1016/j.envsci.2010.10.003>

Jagger P., Brockhaus M., Duchelle A. E., Gebera M. F., Lawlor K., Resosudarmo I. A. P. y Sunderlin W. D. 2014. Multi-level policy dialogues, processes and actions: Challenges and opportunities for national REDD+ safeguards measurement, reporting and verification (MRV). *Forests* 5(9):2136–62.

Consultado el 28 de octubre de 2014. <http://www.mdpi.com/1999-4907/5/9/2136>

UNFCCC. 2011. The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperation Under the Convention. Decision 1/CP.16. Informe de la Conferencia de las Partes en su 16.ª sesión, Cancún, 29 de noviembre – 10 de diciembre de 2010. FCC/CP/2010/7 Add.1. Bonn, Alemania: United Nations Framework Convention on Climate Change.

Esta es la primera en una serie de notas informativas sobre las salvaguardas de REDD+.
Vea la serie completa aquí: CIFOR.org/safeguards



PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN SOBRE Bosques, Árboles y Agroforestería

Esta investigación fue realizada por CIFOR como parte del Programa de Investigación de CGIAR sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (CRP-FTA). El objetivo del programa es mejorar el manejo y uso de los bosques, la agroforestería y los recursos genéticos de los árboles a lo largo del paisaje, desde bosques hasta plantaciones. CIFOR dirige el programa CRP-FTA en asociación con Bioversity International, CATIE, CIRAD, el Centro Internacional de Agricultura Tropical y el Centro Mundial de Agroforestería.

