

PROGRAMA  
**ONU-REDD**



# Marco de ONU- REDD para apoyar el desarrollo de enfoques sobre salvaguardas a nivel de país

---

PROGRAMA ONU-REDD

---

## Índice

Marco de ONU-REDD para apoyar el desarrollo de enfoques sobre salvaguardas a nivel país ..	3
1. Objetivo .....	3
2. Marco conceptual para apoyar los enfoques sobre salvaguardas a nivel país .....	3
2.1 Elementos de un enfoque a nivel país sobre salvaguardas .....	3
2.2 Desarrollo de enfoques a nivel país sobre salvaguardas .....	5
2.2.1 <i>Definición de las metas del enfoque sobre las salvaguardas</i> .....	5
2.2.2 <i>Desarrollo de Políticas, Leyes y Reglamentos relevantes a las salvaguardas de REDD+ ...</i>	5
2.2.3 <i>Desarrollar un sistema de información sobre salvaguardas (SIS)</i> .....	6
3. Cómo las herramientas de ONU-REDD apoyan el desarrollo de enfoques nacionales para salvaguardas .....	8
3.1 Herramienta para la planificación de actividades en materia de salvaguardas .....	10
3.2 Dirigiendo el desarrollo o mejora de las herramientas de ONU-REDD .....	11

# Marco de ONU-REDD para apoyar el desarrollo de enfoques sobre salvaguardas a nivel país

*Marco conceptual sobre salvaguardas desarrollado por el Grupo interagencial sobre salvaguardas del Programa ONU-REDD*

## 1. Objetivo

En este documento se describe el marco conceptual de ONU-REDD para apoyar a los países en el desarrollo de enfoques sobre salvaguardas a nivel país. A través de este documento se busca establecer un marco que ha de servir para:

- Mejorar la calidad del apoyo de ONU-REDD en los países para la implementación de REDD+ (por ejemplo, en los Programas Nacionales o en el Apoyo Selectivo)
- Dirigir el desarrollo de productos informativos del Programa ONU-REDD relacionados con salvaguardas para garantizar que éstos sean consistentes.
- Mejorar la coordinación entre las agencias.

## 2. Marco conceptual para apoyar los enfoques sobre salvaguardas a nivel país

El marco propuesto por ONU-REDD se basa en las decisiones de la CMNUCC y busca brindar ayuda a los países para determinar cómo deben responder a estos acuerdos. Para empezar, el marco ayuda a definir cómo podría ser un enfoque nacional sobre salvaguardas de REDD+ (es decir, sus elementos clave) que, desde el punto de vista del Programa ONU-REDD, puede ayudar a que otros países entiendan mejor los resultados que podrían conseguir. La segunda parte del marco ayuda a definir las principales consideraciones y pasos que hay que tener en cuenta para desarrollar un enfoque a nivel país sobre salvaguardas. Para finalizar, también indicamos los componentes y pasos en los que ciertas herramientas de ONU-REDD pueden considerarse más relevantes y servir de guía para el marco.

### 2.1 Elementos de un enfoque a nivel país sobre salvaguardas

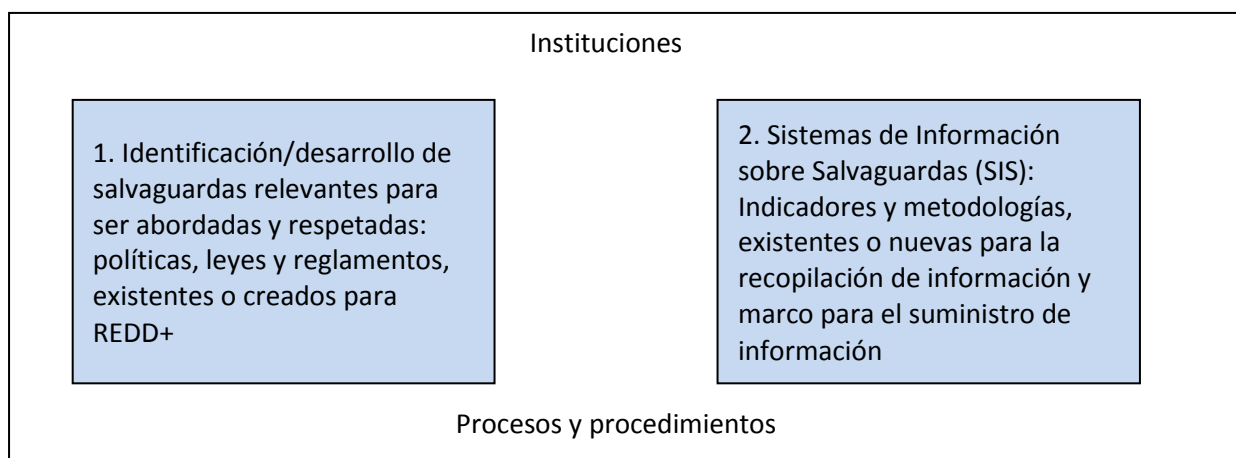
Esta sección describe los principales elementos de un enfoque sobre salvaguardas a nivel país y se basa principalmente en los requisitos de la CMNUCC para las *funciones* que debe cumplir un enfoque

a nivel país. A pesar de que estos elementos están enumerados por separado, consideramos que están estrechamente relacionados entre sí.

Se puede considerar que un enfoque sobre salvaguardas a nivel país contiene dos elementos fundamentales para garantizar la reducción de riesgos sociales y medioambientales de REDD+ y el aumento de beneficios:

1. Abordar y respetar las salvaguardas por medio de la implementación de políticas, leyes y reglamentos (PLR): Las PLR establecen el *contenido* de las salvaguardas, en otras palabras, a lo que debe ceñirse la implementación de las actividades de REDD+.
2. Sistemas de Información sobre Salvaguardas (SIS): Un sistema de información de salvaguardas (SIS) se define aquí como la colección y suministro de información sobre cómo se están tratando y respetando las salvaguardas de REDD+ durante toda la implementación de actividades de REDD+.

Junto con estos dos elementos centrales, y apoyándolos, se encuentran las diversas instituciones formales e informales y los procesos y procedimientos necesarios para diseñar e implementar enfoques efectivos sobre salvaguardas. Por ejemplo, las instituciones desempeñarán un papel en la tarea de garantizar el diseño justo y efectivo del enfoque sobre salvaguardas de REDD+, la implementación de las PLR y el funcionamiento de los SIS. Los procesos y procedimientos incluyen aspectos que quizás no se encuentren incluidos en las PLR formales, como los procesos de consulta, las evaluaciones estratégicas y la disseminación y comunicación de información. Asimismo, los procesos y procedimientos incluirán, por ejemplo el recopilación y análisis de datos que puedan ser necesarios para abordar y respetar las salvaguardas (por ejemplo, definir y elaborar mapas de los bosques naturales). Otro ejemplo de un proceso que puede ser un componente integral de los enfoques nacionales sobre salvaguardas es un mecanismo de reclamos a nivel nacional.



## **2.2 Desarrollo de enfoques a nivel país sobre salvaguardas**

Se pueden tomar medidas genéricas con el fin de desarrollar enfoques sobre salvaguardas a nivel país, las cuales se centran en los dos elementos principales mencionados anteriormente. No existe un enfoque fijo ni linear para desarrollar un enfoque sobre salvaguardas ya que esto dependerá de manera significativa en lo que ya existe en el país, así como en las metas del sistema definidas por los gobiernos. No obstante, al basarse en las perspectivas de los países y las medidas definidas en los esquemas sobre salvaguardas ya existentes, se pueden definir algunas medidas genéricas que pueden ser útiles para los países que estén planeando dicho enfoque.

Un proceso participativo será esencial para desarrollar enfoques sobre salvaguardas responsables, transparentes y efectivas. Las directrices sobre la participación de las partes interesadas ONU-REDD/FCPF son una guía útil para garantizar la participación.

### **2.2.1 Definición de las metas del enfoque sobre las salvaguardas**

Un primer paso decisivo en el desarrollo de un enfoque sobre salvaguardas de REDD+ es definir de manera clara lo que el enfoque deberá lograr, es decir, *'por qué'* ha sido establecido. Para esto se necesita:

- Interpretar las decisiones de la CMNUCC desde una perspectiva nacional,
- Tener en cuenta los beneficios y riesgos específicos asociados con REDD+ en el país.

Es posible que todos los países estén interesados en desarrollar un sistema que les permita responder ante todo a las decisiones de la CMNUCC. Sin embargo, es importante que los países examinen detenidamente que el enfoque no solamente garantice responder a las salvaguardas de Cancún, sino que también esté diseñado para responder a otros objetivos. Por ejemplo, el tipo de información social y medioambiental recolectada será probablemente útil para el país en sus propios procesos de formulación de políticas internas. Además, es probable que las políticas de los donantes e inversores incluyan requisitos adicionales.

Los Principios y Criterios Sociales y Ambientales de ONU-REDD (PCSA) pueden ayudar a añadir más detalles a los principios generales establecidos en los Acuerdos de Cancún para que los países puedan utilizarlos como guía durante las discusiones sobre las metas de los enfoques a nivel país sobre salvaguardas.

### **2.2.2 Desarrollo de Políticas, Leyes y Reglamentos relevantes a las salvaguardas de REDD+**

*Análisis de las deficiencias en las políticas, leyes y reglamentos nacionales existentes*

Una vez se haya identificado cuáles son las metas relevantes de REDD+ nacionales, los países pueden revisar las políticas, leyes y reglamentos (PLR) sociales y medioambientales existentes e identificar las que abordan los riesgos y aumentan los beneficios de REDD+. Por ejemplo, es probable que algunos países ya tengan una legislación que proteja la tenencia de la tierra de pueblos vulnerables o los bosques naturales de la conversión en plantaciones. En estos casos, los países pueden optar por basarse en las PLR existentes, como sucede en Vietnam. Incluso si ya existen PLR, hay que identificar, abordar y subsanar las posibles lagunas. Por ejemplo, los códigos forestales existentes, en la mayoría de los casos, no contienen disposiciones previstas para los derechos al carbono.

Las herramientas existentes podrían ser útiles para evaluar las lagunas. La Herramienta de Beneficios y Riesgos de ONU-REDD (BeRT, por sus siglas en inglés) establece las preguntas clave para evaluar las deficiencias en una amplia gama de ámbitos; otras herramientas de ONU-REDD brindan marcos más detallados de evaluación para cuestiones concretas, como las Evaluaciones Participativas de Gobernanza (PGA, por sus siglas en inglés) en materia de gobernanza y la “Guía sobre cómo llevar a cabo un análisis de riesgos de corrupción de REDD+”.

#### *Formulación de nuevas PLR y procedimientos*

Quizás el análisis de las deficiencias indique que las PLR existentes no cubren todas las salvaguardas que han sido establecidas como metas para el país. Por lo tanto, es posible que haya que crear nuevas PLR para garantizar que se alcancen los objetivos. Puede que no se necesite un marco jurídico y que algunas o todas las salvaguardas se estén abordando a través de otros medios, como directrices a nivel nacional, pero esto estará condicionado por el contexto nacional particular.

#### *Definición de las políticas sobre las salvaguardas de REDD+*

El resultado de este proceso se podría reflejar en un marco de políticas de salvaguardas que establezca el conjunto de PLR sobre las salvaguardas de REDD+ desarrollado o definido y cómo sirve de base para que el país responda a la CMNUCC y a otros posibles objetivos adicionales. Este marco no es un requisito pero aportará más claridad a aquellos actores involucrados en las actividades de REDD+, en particular a los que proporcionan fondos.

### **2.2.3 Desarrollar un sistema de información sobre salvaguardas (SIS)**

La Decisión 12/CP.17 del Resultado de Durban de la CMNUCC establece que un SIS debe ofrecer información sobre cómo se están abordando y respetando todas las salvaguardas de Cancún. El SIS debe estar a cargo del país y en caso sea apropiado, basarse en los sistemas existentes. También se acordó que, de manera periódica y a través de comunicaciones nacionales a la CMNUCC, se facilitará información resumida sobre la manera en que se abordan y respetan las salvaguardas. Los países

también acordaron que a medida que se desarrollan los SIS, se deben reconocer las obligaciones y acuerdos internacionales pertinentes y respetar las consideraciones en materia de género.

#### *Análisis de lagunas en los SIS nacionales existentes*

Un primer paso fundamental en el desarrollo de SIS incluirá probablemente una evaluación nacional de las fuentes y sistemas de información existentes que sean pertinentes a las salvaguardas. Unas de las cuestiones clave ya existentes que se deberán tener en cuenta son:

- Fuentes y sistemas de información relacionados con cada una de las salvaguardas sociales y medioambientales
- Indicadores sociales y medioambientales, y fuentes de datos
- Enfoques para la recopilación de datos y medición
- Otros sistemas para la provisión de información, tales como los utilizados en otras convenciones internacionales

El análisis también deberá tener en cuenta la calidad de estas fuentes y sistemas. El objetivo del análisis de las deficiencias es tratar de determinar si existen sistemas capaces de ofrecer información de manera adecuada para lograr las metas sobre las salvaguardas que han sido establecidas. Sobre esta base, se puede realizar una evaluación sobre qué tipo de nuevas fuentes y sistemas deben desarrollarse.

#### *Desarrollo de indicadores*

Se deberá desarrollar algún tipo de indicadores para demostrar la aplicación de las PLR relevantes a las salvaguardas nacionales. Si ya existen indicadores pertinentes, entonces sólo hay que definirlos en la estrategia de REDD+. Si no existen, entonces se necesitará y deberá desarrollar nuevos indicadores a través de un enfoque participativo.

Las PGA de ONU-REDD son un ejemplo de un enfoque sólido que puede ayudar a los países a desarrollar indicadores de gobernanza pertinentes para las actividades de REDD+.

#### *Desarrollo de metodologías para la recopilación de datos*

Las metodologías y enfoques para la recopilación de información/datos deben definir:

- Datos que deben recopilarse (por ejemplo, datos de ingresos)
- Metodologías que deben emplearse (por ejemplo, las encuestas de hogares; los enfoques participativos, como el monitoreo participativo de la biodiversidad)
- Quién debe recolectar los datos
- La frecuencia con la que se recopilarán los datos

- La escala de la recolección de datos (por ejemplo, a nivel nacional, local o de proyecto)

El enfoque y las metodologías aplicadas para la recopilación de información deberán intentar garantizar la integridad y consistencia de la información en el espacio y en el tiempo.

ONU-REDD tienen una serie de herramientas que pueden apoyar la recolección y medición de datos sobre salvaguardas de REDD+. Por ejemplo, ONU-REDD ha desarrollado un borrador de directrices así como un borrador de guía sobre “los recursos útiles para monitorear el impacto de REDD+ en la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas”.

#### *Desarrollo de los enfoques para el suministro de información*

Los enfoques para suministrar información deben definir las formas de la información y los medios por los que se debería divulgar a nivel internacional y nacional. Un resumen de la información deberá presentarse a la CMNUCC, aunque también puede utilizarse a nivel nacional y diseminarse entre las partes interesadas clave. Dependiendo de las circunstancias nacionales, quizás la diseminación de información dentro de los países requiera formatos alternativos (por ejemplo, carteles en lenguas locales en lugar de información basada en Internet). De nuevo, es posible que ya existan enfoques para proporcionar información por medio de distintos medios y para distintos propósitos. En estos casos, se deberá evaluar estos enfoques para determinar si son adecuados y cumplen con los objetivos de los enfoques sobre salvaguardas. Si los enfoques no son adecuados, se deberán desarrollar nuevos enfoques.

### **3. Cómo las herramientas de ONU-REDD apoyan el desarrollo de enfoques nacionales para salvaguardas**

Como se indica en los ejemplos de la sección 2, una serie de herramientas de ONU-REDD ya existentes ayudan a apoyar a los países a desarrollar enfoques sobre salvaguardas. Cada una de estas herramientas contribuye a los distintos aspectos de los enfoques nacionales sobre salvaguardas. En el cuadro a continuación se esbozan las principales herramientas y los pasos descritos anteriormente.

A pesar de que estas herramientas no cubren detalladamente cada paso y todas las salvaguardas de cualquier paso dado, el conjunto de herramientas puede ayudar a los países a medida que llevan a la práctica sus enfoques. También se están desarrollando nuevas herramientas que ayudarán a llenar algunas de las lagunas.



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 de país sobre las salvaguardas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Principios y Criterios Sociales y Ambientales (PCSA)</a></li> </ul>	Brinda criterios detallados útiles para entender las salvaguardas de Cancún
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Directrices Conjuntas del FCPF y ONU-REDD sobre la participación de las partes interesadas</a><sup>1</sup></li> </ul>	Este paso ofrece orientación sobre cómo garantizar la participación de las partes interesadas en las actividades de ONU-REDD, cómo pueden utilizarse por los países en el desarrollo de PLR de REDD+ y adaptarse al contexto nacional si es preciso.
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Directrices del Programa ONU-REDD sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI)</a><sup>2</sup></li> </ul>	Brinda un marco para aplicar el principio de CLPI a nivel comunitario y nacional que, a pesar de haberse diseñado principalmente para las actividades de ONU-REDD, también puede adoptarse en las PLR de REDD+ y adaptarse al contexto nacional.
2. Definición o formulación de las políticas, leyes y reglamentos sobre salvaguardas	Análisis de las deficiencias en las PLR existentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Herramientas de Beneficios y Riesgos*</a> (BeRT, por sus siglas en inglés)</li> </ul>	Ofrece una lista de preguntas transversales que abordan una amplia gama de cuestiones para evaluar las PLR existentes
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Evaluación Participativa de Gobernanza*</a> (PGA, por sus siglas in inglés)</li> </ul>	Brinda un proceso para la evaluación participativa de los sistemas de gobernanza relacionados con REDD+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Guía para la evaluación de riesgos de corrupción en REDD+</a></li> </ul>	Brinda un marco más detallado (comparado a BeRT) para evaluar los riesgos de corrupción en REDD+
	Formulación de nuevas PLRs (en caso sea necesario)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Directrices del Programa ONU-REDD sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI)</a></li> </ul>	Brinda un marco para aplicar el principio de CLPI a nivel comunitario y nacional que, a pesar de haberse diseñado principalmente para las actividades de ONU-REDD, también puede adoptarse en las PLR de REDD+ y adaptarse al contexto nacional.
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Guía sobre fortalecimiento/ establecimiento de mecanismos de queja a nivel nacional</a>*</li> </ul>	Ofrece una guía para evaluar y fortalecer las PLR existentes y la capacidad institucional para hacer frente a las quejas relacionadas con REDD+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Desarrollo de leyes</a></li> </ul>	Proporciona una metodología para el

\* Documento en inglés.

<sup>1</sup> Estas directrices son más útiles si se aplican desde el principio y durante todas las etapas del desarrollo de enfoques nacionales de salvaguardas.

<sup>2</sup> Estas directrices son más útiles si se aplican desde el principio y durante todas las etapas del desarrollo de enfoques nacionales de salvaguardas.

Paso	Actividades detalladas	Herramientas, directrices y metodologías del Programa ONU-REDD	Explicación acerca de cómo las herramientas contribuyen a la actividad
		<a href="#">participativas</a> * (LEG-REDD+, por sus siglas en inglés)	desarrollo de leyes participativas para la formulación de reformas jurídicas y políticas y para la redacción de nuevas PLR en respuesta a REDD+
3. SIS	Análisis de omisiones en los Sistemas de Información existentes	<ul style="list-style-type: none"> <li><a href="#">PGA</a></li> </ul>	Ofrece un proceso a través del cual los sistemas de información de gobernanza y social existentes pueden evaluarse utilizando un enfoque participativo (a pesar de no estar diseñado específicamente para este fin)
	Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> <li><a href="#">PGA</a></li> </ul>	Proporciona un marco para desarrollar indicadores de gobernanza para esquemas de REDD+ a través de un enfoque participativo
		<ul style="list-style-type: none"> <li><a href="#">Marco para la evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal</a><sup>3</sup></li> </ul>	Sirve de herramienta para diseñar conjuntos de indicadores de gobernanza robustos y detallados
	Metodologías para la recopilación de información	<ul style="list-style-type: none"> <li><a href="#">Borrador de directrices para el monitoreo de impactos de REDD+ sobre la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas</a>*</li> </ul>	Proporciona un borrador de directrices que pueden utilizarse por los gobiernos para establecer aspectos de los SIS pertinentes para la biodiversidad
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Guía práctica sobre la recopilación de datos sobre la gobernanza forestal (en desarrollo)<sup>4</sup></li> </ul>	Ofrece una serie de consideraciones, métodos y recursos prácticos disponibles para la recopilación de datos
Marco para el suministro de información			

### 3.1 Herramienta para la planificación de actividades en materia de salvaguardas

Este marco puede utilizarse como una herramienta en sí ya que puede fundamentar el diseño de una serie de actividades sobre salvaguardas en los países. Este marco también puede utilizarse con miras a desarrollar planes de trabajo para la secuencia de actividades necesarias para implementar las secciones de salvaguardas de los documentos de los Programas Nacionales. También puede utilizarse como marco para hacer seguimiento de acontecimientos específicos dentro de los Programas Nacionales, como intercambios nacionales o talleres sobre salvaguardas. Por ejemplo, las preguntas

<sup>3</sup> Este marco se desarrolló junto con ONU-REDD, el Programa sobre los bosques (PROFOR) del Banco Mundial y ACP-FLEGT.

<sup>4</sup> Esta guía práctica se está desarrollando junto con ONU-REDD, el Programa sobre los bosques (PROFOR) del Banco Mundial, el Programa FLEGT de FAO-UE, GIZ y WRI.

para discusiones entre subgrupos pueden basarse en los elementos y pasos que se indican en el marco anterior. Además, de utilizarse como una herramienta en sí, este marco servirá como base para decidir los siguientes pasos para desarrollar o mejorar las herramientas con el fin de brindar apoyo a los países en materia de los enfoques nacionales de salvaguardas.

### **3.2 Dirigiendo el desarrollo o mejora de las herramientas de ONU-REDD**

Como se ha indicado anteriormente, las herramientas anteriores no cubren todas las posibles necesidades de los países al desarrollar salvaguardas de REDD+. El marco puede utilizarse como guía para:

*Reformar las herramientas existentes para que ayuden a cumplir mejor las funciones descritas en el marco*

Hay herramientas desarrolladas por el Programa que ya existían antes de que se creara este marco y puede que sea necesario revisarlas. Un ejemplo de 2013 es el análisis que se está realizando para examinar la posibilidad de revisiones de BeRT. El Programa ha consolidado los comentarios recibidos hasta la fecha sobre BeRT y los está teniendo en cuenta para determinar cómo se puede modificar BeRT para que sea útil como herramienta de análisis de deficiencias en las PLR existentes.

*Analizar cualquier duplicación de herramientas y racionalizar las herramientas y los procesos*

El Programa ONU-REDD reconoce que, en algunos casos, puede haber concurrencia entre las herramientas, lo que puede provocar confusión y una carga para los países. Al tener como prioridad ofrecer apoyo efectivo y eficiente a los países y con el marco conceptual como guía, el Programa buscará, en la medida de lo posible, racionalizar sus herramientas/metodologías/directrices. Por ejemplo, existen posibles vínculos que pueden hacerse entre las PGA y las evaluaciones de riesgos de corrupción.

*Entender mejor cómo las herramientas de ONU-REDD pueden vincularse a los instrumentos utilizados por los países y otras agencias (por ejemplo, el Banco Mundial y REDD+ SES), para así evitar duplicación de esfuerzos a medida que continúen desarrollándose/revisándose las herramientas*

En la tabla anterior se ha dado un primer paso para aclarar la función de las herramientas, directrices y metodologías que ONU-REDD ha desarrollado/está desarrollando o que ha contribuido/está contribuyendo, junto con otros socios. El siguiente paso lógico es expandir dicho ejercicio más allá de ONU-REDD para brindar apoyo a los países con el fin de aclarar el panorama de herramientas/metodologías/directrices disponibles más allá de las de ONU-REDD. El Programa busca desarrollar un árbol de decisiones basado en la red que proporcione un panorama de todos los documentos de herramientas y directrices disponibles y cualquier vínculo que pueda existir entre

éstos. Este árbol de decisiones basado en la red también podría utilizarse por los países como apoyo para identificar qué herramientas y directrices pueden ser más útiles en su contexto nacional específico y en dónde pueden encontrarlas durante el proceso de desarrollo de enfoques nacionales para salvaguardas.

*Desarrollar nuevas herramientas para colmar las brechas*

Por último, ONU-REDD considerará desarrollar nuevas herramientas para cubrir cualquier deficiencia. Esto no solamente se basará en las herramientas de ONU-REDD sino que también tendrá en cuenta las evaluaciones más detalladas de las herramientas, directrices, procesos de otros programas e iniciativas pertinentes, como las de FCPF y REDD+SES, para determinar si los países necesitan estas herramientas y qué herramientas necesitan.