

Los arreglos de gobernanza del  
programa Jurisdiccional REDD+  
que garantizan la aplicación de  
las salvaguardas REDD+ de la  
CMNUCC

# Guía

Las actividades de REDD+, independientemente de su tipo de fuente de financiamiento, deben implementarse de tal manera que sean consistentes con las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC (también conocidas como Salvaguardas de Cancún)[1] (Ver Cuadro 1).

## Recuadro 1 Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC [2]

- Acciones complementarias o consistentes con los objetivos de los programas forestales nacionales y los convenios y acuerdos internacionales pertinentes;
- Estructuras nacionales de gobernanza forestal transparentes y eficaces, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales;
- Respeto por los conocimientos y derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, teniendo en cuenta las obligaciones internacionales, las circunstancias y las leyes nacionales pertinentes, y tomando nota de que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha adoptado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas;
- La participación plena y efectiva de las partes interesadas relevantes, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las acciones mencionadas en los párrafos 70 y 72 de esta decisión;[3]
- Las acciones sean consistentes con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, asegurando que las acciones mencionadas en el párrafo 70 de esta decisión no se utilicen para la conversión de bosques naturales, sino que se utilicen para fomentar la protección y conservación de los bosques naturales y sus servicios ecosistémicos y mejorar otros beneficios sociales y ambientales. (Teniendo en cuenta la necesidad de medios de vida sostenibles de los pueblos indígenas y las comunidades locales y su interdependencia de los bosques en la mayoría de los países, reflejada en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como en el Día Internacional de la Madre Tierra).
- Acciones para abordar los riesgos de reversiones; y
- Acciones para reducir el desplazamiento de emisiones.

El lenguaje de Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC y la guía asociada constituyen un marco internacional de principios sociales, ambientales y de gobernanza, bajo el cual se debe implementar cualquier actividad relacionada con REDD+. La redacción de las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC se centra y se refiere a obligaciones creadas por instrumentos legales internacionales, muchos de los cuales otorgan derechos sustantivos (por ejemplo, los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales) y procesales (por ejemplo, el derecho a participar en los procesos de toma de decisiones).

Además, una pieza integral de este marco es la Salvaguarda REDD+ (a) de la CMNUCC, que requiere que las actividades de REDD+, entre otras cosas, complementen o sean consistentes con los instrumentos internacionales relevantes que los países REDD+ han firmado, ratificado o acordado de otro modo. Estos instrumentos se refieren no sólo al medio ambiente, sino también a los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas. Garantizar la coherencia con estos instrumentos internacionales pertinentes no debe verse como un requisito adicional que los países REDD+ deban cumplir para implementar REDD+. Más bien, debería verse como una forma de implementar las obligaciones internacionales existentes con las que los países ya se han comprometido.[4]

[1] Acuerdo que, independientemente de la fuente o el tipo de financiación, las actividades mencionadas en el párrafo 70 de la decisión 1/CP.16 deben ser compatibles con las disposiciones pertinentes incluidas en la decisión 1/CP.16, incluidas las salvaguardas contenidas en su apéndice I. " Decisión 2/CP.17 de la CMNUCC, párrafo 63

[2] CMNUCC, Decisión 1/CP.16, Apéndice 1, párrafo 2.

[3] El párrafo 70 establece que: La Conferencia de las Partes "alienta a las Partes "alienta a las Partes que son países en desarrollo a contribuir a las medidas de mitigación en el sector forestal mediante la realización de las siguientes actividades, según lo considere apropiado cada Parte y de conformidad con sus respectivas capacidades y circunstancias nacionales: (a) Reducir las emisiones derivadas de la deforestación; b) Reducir las emisiones derivadas de la degradación

La CMNUCC no ofrece ninguna orientación o referencia explícita sobre el uso de los acuerdos de gobernanza de un país para responder a los requisitos de salvaguardas de REDD+. Sin embargo, incluyen referencias implícitas que claramente promueven dicho uso en la guía de la CMNUCC sobre el diseño de un sistema para proporcionar información sobre las salvaguardas, que alienta a los países a "construir sobre los sistemas existentes"[5], y por el hecho de que la redacción de las salvaguardas de Cancún por sí mismos otorgan derechos sustantivos y procesales ya reconocidos, protegidos y promovido por los marcos legales de la mayoría de los países. Estas referencias indican claramente la intención de las Partes de la CMNUCC de alentar a los países REDD+ a responder a los requisitos de salvaguardas a través de su propio sistema de gobernanza nacional.

Las jurisdicciones consideran que los acuerdos de gobernanza pertinentes [6], como las leyes y reglamentos de políticas (PLR), son la base a través de la cual pueden garantizar la aplicación de las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC durante la implementación de sus acciones REDD+. Aprovechar los acuerdos de gobernanza existentes ha permitido a las jurisdicciones responder eficazmente a los compromisos de salvaguardas de una manera rigurosa pero flexible. Sin embargo, también es de esperar que existan lagunas, debilidades y/o posibles inconsistencias en estos acuerdos, que deberían identificarse y abordarse. Además, y lo que es más importante, es garantizar que haya una determinación clara de "cómo" se aplican estos acuerdos de gobernanza al alcance y la naturaleza específicos de las acciones de REDD+[7].

## Directrices

Basándose en las mejores prácticas internacionales de las jurisdicciones para responder a las directrices de la CMNUCC, hay dos aspectos clave que deben considerarse al utilizar acuerdos de gobernanza relevantes [8] para garantizar la aplicación de las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC durante la implementación de sus acciones REDD+.

### Identificar los acuerdos de gobernanza relevantes y determinar "cómo" se aplican estos acuerdos de gobernanza al alcance y la naturaleza específicos de las acciones de REDD+.

El marco legal de un país se compone principalmente de leyes, políticas y regulaciones (PLR), así como de planes y programas que pueden ayudar a implementar estas PLR (ver Cuadro 2). Los PLR y los planes/programas de un país definen lo que el país se compromete a promover y proteger.

Los acuerdos y convenios internacionales pertinentes y aplicables sobre medio ambiente, derechos humanos y pueblos indígenas, cuando son adoptados por un país (cuando son firmados, ratificados o acordados de otro modo), también se consideran parte del marco legal del país. En consecuencia, los tratados internacionales pueden: i) aplicarse directamente[9] en todo o en parte; ii) implementarse mediante la promulgación de nuevos PLR; o iii) implementado mediante revisión de los PLR actuales.

Es fundamental que las jurisdicciones puedan identificar y articular claramente "cómo" se aplican estos acuerdos de gobernanza al alcance y la naturaleza específicos de las acciones de REDD+. En particular, TRES requiere que los participantes demuestren que existen acuerdos de gobernanza relevantes y evalúan si estos pueden garantizar que la implementación de las acciones de REDD+ cumplirá con la estructura de TRES y los indicadores de proceso.[10]

forestal; c) Conservación de las reservas de carbono forestal; d) Ordenación sostenible de los bosques; (e) Aumento de las reservas de carbono forestal". Y el párrafo 72 establece que la COP: "También solicita a las Partes que son países en desarrollo, al desarrollar e implementar sus estrategias o planes de acción nacionales, que aborden, entre otras cosas, las causas de la deforestación y la degradación forestal, las cuestiones de tenencia de la tierra, las cuestiones de gobernanza forestal y las consideraciones de género y las salvaguardas identificadas en el párrafo 2 del apéndice I de esta decisión, asegurando la participación plena y efectiva de las partes interesadas relevantes, entre otros, los pueblos indígenas y las comunidades locales". CMNUCC, Decisión 1/CP.16, párrafos 70, 72

### Recuadro 2: ¿Qué son leyes, políticas, regulaciones, planes y programas?

- Las políticas proporcionan dirección política para la adopción, implementación e interpretación de las leyes. Por ejemplo, una política forestal nacional establece los objetivos y la dirección a largo plazo de la protección y el desarrollo del patrimonio forestal nacional sin especificar necesariamente cómo se logrará.
- Las leyes definen y regulan derechos y obligaciones que deben garantizarse, sin abarcar aspectos operativos. Por ejemplo, una ley forestal nacional buscará implementar una política forestal nacional definiendo derechos y deberes específicos que deben ser reconocidos e implementados, por ejemplo, el reconocimiento de la participación de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones forestales.
- Los reglamentos son emitidos por diferentes ministerios, departamentos y agencias gubernamentales para llevar a cabo la intención de la ley. Por ejemplo, el Ministerio de Silvicultura puede emitir un reglamento para brindar orientación técnica e incentivos económicos para la plantación de árboles, y que busque implementar una disposición específica sobre restauración del paisaje forestal en la ley forestal nacional.
- Los planes generalmente proporcionan objetivos cuantitativos orientadores y principios cualitativos para programas y proyectos. Por ejemplo, un plan nacional para proteger los bosques de manglares podría establecer como objetivo proteger el 50% de los bosques de manglares existentes.
- Los programas operacionalizan las metas y objetivos de los planes. Los programas son espacial, temporal y técnicamente explícitos acerca de las acciones o actividades y recursos (presupuesto) necesarios para lograr los objetivos del plan. Por ejemplo, un programa nacional de sensibilización para proteger los bosques de manglares en las jurisdicciones prioritarias donde se encuentran >50% de los manglares.

## Identificar cualquier brecha y recomendaciones para abordar dichas brechas.

Es probable que los PLR existentes de una jurisdicción puedan usarse para garantizar que el diseño y la implementación de las acciones de REDD+ estén en línea con las salvaguardas de REDD+. Sin embargo, también es probable que existan ciertas lagunas y/o debilidades. En este sentido, es importante la jurisdicción:

1. Identificar si las brechas/debilidades podrían abordarse fortaleciendo los PLR y/o los mandatos institucionales pertinentes (por ejemplo, fortaleciendo el mandato de una institución existente), y
2. Especificar cómo se logrará lo anterior (por ejemplo, un plan de cumplimiento) y quién lo dirigirá (por ejemplo, un ministerio específico).

Al elaborar las recomendaciones anteriores, las jurisdicciones deben considerar lo que es factible, tanto en términos políticos como de tiempo. Por ejemplo, en ciertos casos puede ser factible reformar las leyes existentes que se aplican ampliamente en el país (por ejemplo, la ley sobre acceso a la información), pero en otros casos podría ser más fácil crear una ordenanza nueva y específica que se aplique en el contexto de REDD+.

[4] Rey, D., Roberts, J., Korwin, S., Rivera, L. y Ribet, U. (2013) Una guía para comprender e implementar las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC. ClientEarth, Londres, Reino Unido.

[5] Decisión 12/CP.17 de la CMNUCC, párrafo 2 (f)

[6] Esta herramienta define los acuerdos de gobernanza como los marcos y mecanismos colectivos que un país tiene (o planea implementar) para tomar decisiones e implementar acciones relevantes para las salvaguardas; comprende los siguientes componentes principales: marco legal, marco institucional, sistemas de información, mecanismos de reparación de quejas y mecanismos de incumplimiento.

[7] Se entiende por **acciones directas REDD+** aquellas que buscan lograr resultados en términos de reducción de emisiones y/o aumento de remociones. Los ejemplos incluyen programas de reforestación, prevención de incendios o cambio de energía. Habilitar acciones de REDD+ apunta a crear un ambiente apropiado para intervenciones efectivas y eficientes, a menudo dirigidas a impulsores indirectos o barreras a las actividades "plus". **Permitir acciones REDD+** puede incluir el desarrollo de capacidades, la planificación del uso de la tierra, la clarificación de los marcos de tenencia y medidas destinadas a mejorar la gobernanza, como la transparencia en la asignación de recursos y tierras. Si bien son esenciales para el éxito de REDD+, su potencial de carbono puede ser difícil o imposible de cuantificar.

[8] Esta herramienta define los acuerdos de gobernanza como los marcos y mecanismos colectivos que un país tiene (o planea implementar) para tomar decisiones e implementar acciones relevantes para las salvaguardas; comprende los siguientes componentes principales: marco legal, marco institucional, sistemas de información, mecanismos de reparación de quejas y mecanismos de incumplimiento.

[9] Dependerá o variará según los métodos que emplee el país para la "incorporación" del derecho internacional al derecho interno.

[10] Documento de orientación de TRES- sección 6: "El VVB evalúa la descripción proporcionada en el Documento de registro de TRES de los acuerdos de gobernanza relevantes (por ejemplo, políticas, leyes y acuerdos institucionales) que existen y evalúa si pueden garantizar que la implementación de Las acciones de REDD+ cumplirán con el indicador" "El OVV evalúa la descripción proporcionada en el Documento de Registro de TRES, de los mandatos, procesos, procedimientos y/o mecanismos institucionales relevantes que están implementados y aplicados y evalúa si estos pueden garantizar que la implementación de Las acciones de REDD+ serán acordes al indicador.

# Climate Law & Policy

Material de Desarrollo de Capacidades

