

**Observatorio Medioambiental**

ISSN: 1139-1987

<http://dx.doi.org/10.5209/OBMD.54154>EDICIONES  
COMPLUTENSE

## La transversalidad de las salvaguardias en los esquemas financieros de “REDD+” en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático

María Belén Andrade Escarabay

Recibido: 2 de septiembre del 2016 / Enviado a evaluar: 5 de septiembre del 2016 / Aceptado: 25 de octubre del 2016

**Resumen.** El mecanismo de mitigación para el cambio climático, REDD+, representa una de las estrategias financieras que utiliza el pago por servicios ambientales para reducción de emisiones de carbono. Nacida dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, REDD+ ha sido diseñada para contribuir a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera a causa de la deforestación y degradación de los bosques, en los países en vías de desarrollo con importantes masas forestales. Para fortalecer el mecanismo se han creado salvaguardas, que, aplicadas al mecanismo, tendrán la función de precautelar los derechos de las poblaciones que habitan y hacen uso de los bosques, reconocidos por los ordenamientos internos de los países, así como a escala internacional. El diseño del mecanismo REDD+ contempla los métodos financieros para su funcionamiento. Fuentes y distribución de los recursos. El presente trabajo explica cómo las salvaguardas son empleadas en dichos esquemas de financiación con el fin de que los derechos estén garantizados en todos los componentes de REDD+.

**Palabras clave:** Cambio climático; financiación; mitigación; salvaguardas.

[en] The transversality of safeguards in the “REDD +” financial frameworks within the framework of the United Nations Framework Convention on Climate Change

**Abstract.** The mechanism for climate change mitigation, REDD + represents a financial strategy in which payment for environmental services to reduce carbon emissions is used. Born in the Framework Convention of the United Nations Climate Change, REDD + is designed to help reduce emissions of greenhouse gases into the atmosphere caused by deforestation and forest degradation in developing countries with tropical forests. To strengthen the mechanism, they have been established safeguards, which, applied to the mechanism will guarantee the human rights of populations living and making use of forests, recognized by the internal systems of the countries and in an international scale. The design of REDD+ provides financial methods for operation. The financial sources and the distribution of the resources. This paper explains how the safeguards are employed in these financing schemes in order to protect these rights in all components of REDD +.

**Key words:** Climate change. Finance schemes. Mitigation. Safeguards.

## [fr] L'intégration des garanties dans les systèmes financiers de "REDD +" en vertu de la Convention-cadre des États-nationaux du changement climatique

**Résumé.** Le mécanisme pour atténuer le changement climatique, REDD + représente une des stratégies financières sont utilisées par le paiement des services environnementaux pour réduire les émissions de carbone. Né à la Convention-cadre de l'évolution du climat des Nations Unies, REDD + est conçu pour aider à réduire les émissions de GES dans l'atmosphère en raison de la déforestation et de la dégradation des forêts dans les pays le développement des forêts importantes. Pour renforcer le mécanisme qu'ils ont été mis en place des garanties qui, appliquée au mécanisme fonctionnera à la sauvegarde des droits des populations vivant et faire usage des forêts, reconnu par les systèmes internes des pays et à l'étranger. La conception du mécanisme REDD + fournit des méthodes financières pour le fonctionnement. Sources et répartition des ressources. Ce document explique comment les garanties sont employés dans ces systèmes de financement afin que les droits sont garantis dans toutes les composantes de la REDD +.

**Mots clés:** Changement climatique; financement; atténuation; garanties.

**Cómo citar.** Andrade Escarabay, M. B. (2016): La transversalidad de las salvaguardas en los esquemas financieros de "REDD+" en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático. *Observatorio Medioambiental*, 19, 21-33.

**Sumario.** 1. Introducción. 2. Fuentes de financiación de REDD+. 3. Mecanismos de financiación de REDD+. 3.1. Los Mercados de Carbono. 3.2. Las salvaguardas en los esquemas de financiación para REDD+. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía

### 1. Introducción

La preocupación de los países, que se originó al evidenciar los cambios en el clima a nivel mundial, permitió que la Organización de Naciones Unidas decidiera celebrar la Primera Conferencia del Clima en 1977, lo que sería el inicio de una serie de decisiones mundiales en la lucha contra el cambio climático. Así se inician las negociaciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en torno a una convención marco. En el informe de la IPCC se incluyó directamente un llamado para la aprobación de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático. En la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático se establece un marco general para que los esfuerzos internacionales encaminados a abordar el problema del cambio climático se desarrollen con el tiempo y sean eficaces. Se declara que el objetivo supremo de la Convención es estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida que el clima mundial se perjudique.

En la práctica, específicamente, la Convención fija el objetivo de estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero "a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático". Se declara asimismo que nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.

Los mecanismos de mitigación como el Programa de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los bosques, nacido en las negociaciones del

CMNUCC, promueven la protección de las masas forestales y son aplicados en países en vías de desarrollo. Sus poblaciones vulnerables pueden verse perjudicados si no se mira por sus derechos al momento de implementar este tipo de mecanismos. Las estructuras administrativas débiles y los intereses de terceros, pueden provocar la vulneración de los derechos reconocidos por los ordenamientos internos e internacional. Las Salvaguardas de la CMNUCC para REDD+ han sido creadas y planteadas como principios sociales y ambientales con base en tratados internacionales de derechos humanos y de poblaciones indígenas. Además, las salvaguardas también pretenden potenciar los efectos positivos de REDD+ en los países donde se implementa, ya que el mecanismo no se restringe sólo a valores relacionados exclusivamente con carbono ni al mercado de carbono.

Las estrategias de mitigación del sector forestal, como REDD+, tienen la capacidad de reducir no solo las emisiones de gases de efecto invernadero, sino también la vulnerabilidad de las personas y los ecosistemas al cambio climático.

Financieramente es concebido como un instrumento económico de pago por servicios ambientales. Es decir que con su aplicación es posible estimular además el progreso económico de las poblaciones involucradas mejorando así su calidad de vida. De este modo, tales proyectos parecen convertirse en paradigmas del desarrollo sostenible al presentar de forma clara, beneficios ambientales, económicos y sociales.

El término “Salvaguardas de REDD+ de la CMNUCC” fue mencionado en la decisión 1/CP.16 o Acuerdo de Cancún del año 2010 en el Apéndice I (ver anexo 1). El artículo 70 del Acuerdo “alienta a las partes que son países en desarrollo a contribuir a la labor de mitigación en el sector forestal adoptando las siguientes medidas, a su discreción y con arreglo a sus capacidades respectivas y sus circunstancias nacionales”

El Apéndice I del Acuerdo trata sobre la orientación y las salvaguardas aplicables a los enfoques de políticas y los incentivos positivos para las cuestiones relativas a la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo; y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de la reservas forestales de carbono de los países en desarrollo. El párrafo 2 del Apéndice I del Acuerdo establece que al aplicar las medidas del párrafo 70, antes mencionadas, deben aplicarse las siguientes salvaguardias:

- La complementariedad o compatibilidad de las medidas con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales sobre la materia;
- La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacional;
- El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas;

- La participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las medidas mencionadas en los párrafos 70 y 72 de la presente Decisión;
- La compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, velando por que las que se indican en el párrafo 70 de la presente decisión no se utilicen para la conversión de bosques naturales, sino que sirvan, en cambio, para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas y para potenciar otros beneficios sociales y ambientales ;
- La adopción de medidas para hacer frente a los riesgos de reversión;
- La adopción de medidas para reducir el desplazamiento de las emisiones.

“Salvaguarda” es un término que se encuentra también comúnmente en el lenguaje de las instituciones financieras, como el Banco Mundial, el cual se refiere a las salvaguardas como las medidas para prevenir y mitigar los daños indebidos de las actividades de inversión o desarrollo. Las salvaguardas del Banco Mundial tienen un enfoque basado en riesgos, que supone llevar a cabo las acciones de tasar y priorizar los riesgos de acuerdo a una lógica de “gestión de riesgos” económicamente eficiente. Un proceso de gestión de riesgos tiene como objetivo asegurarse contra el riesgo de un determinado tipo de actividad que active un mecanismo de rendición de cuentas, establecido por una salvaguarda de la iniciativa.

La redacción de la Salvaguarda REDD+ de la CMNUCC se centra en las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales, muchas de las cuales otorgan derechos sustantivos, en lugar de limitarse a cuestiones financieras. Esto quiere decir que este grupo de salvaguardas adoptan un enfoque basado en derechos, en lugar de uno basado en riesgos. Las Salvaguardas de REDD+ van más allá de la mera garantía de que las inversiones no causarán daño a las personas y a los ecosistemas vulnerables, sino que además requieren acciones positivas para hacer efectivos los derechos comprometidos en ellas, especialmente los derechos de los pueblos indígenas. Se observa un salto cualitativo desde la condicionalidad negativa a la condicionalidad positiva.

## **2. Fuentes de financiación de REDD+**

La estrategia REDD+ ofrece financiación por medio de pagos basados en resultados, para lo cual son necesarias herramientas como niveles de referencia de emisiones del sector de usos de la tierra, sistemas de control y monitoreo y varios arreglos institucionales y legales necesarios para una mejor gobernanza de los bosques. El pago por resultados implica que la planificación, el diseño y la instrumentación de proyectos y programas REDD+ deberá financiarse con recursos públicos y privados, nacionales e internacionales.

El pago se genera una vez que la reducción de emisiones se reporta, por lo que la contabilidad depende del desarrollo del sistema de monitoreo, reporte y verificación de las emisiones, conceptos que serán analizados posteriormente.

Para financiar la estrategia REDD+ existen varias fuentes en para las diversas fases que componen esta herramienta. Para la preparación de REDD+, la mayoría del financiamiento es proporcionado a través de programas de desarrollo y cooperación de los países desarrollados, a través de organismos internacionales y multilaterales como el sistema de Naciones Unidas mediante el programa ONU REDD y el Banco Mundial con el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) y también a través de iniciativas de cooperación bilaterales o mediante ONGs.

Se han definido tres fases para que los países desarrollen REDD+:

- Se contemplan actividades de capacitación, y se desarrollan las estrategias nacionales REDD+ y los procesos de levantamiento de información y consulta de actores clave.
- Se definen opciones de política y se empiezan a implementar las actividades tendientes a la reducción de emisiones asociadas al sector forestal.
- Los países reciben pagos basados en desempeño con base en las emisiones reducidas, previamente verificadas.
- La necesidad de configurar transversalmente las salvaguardas ambientales y sociales de REDD+ en los esquemas de financiamiento del mecanismo.

En términos económicos, el programa de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques, REDD+, es una opción de financiamiento para reducir la carga de los gobiernos que realizan gastos en mitigación del cambio climático. Disminuye la presión fiscal sobre sus presupuestos, incorporando un pago por servicios ambientales

En la implementación de REDD+ para mitigar el cambio climático y contribuir a la reducción de la deforestación, el proceso se diseña de manera que contemple salvaguardas que permitan asegurar beneficios sociales y ambientales derivados de REDD+. Desde el Plan de Acción de Bali (COP 13, 2007) se reconoció el potencial del mecanismo para generar beneficios adicionales o “cobeneficios”. Los “cobeneficios” son los que se derivan de REDD+, distintos a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero: la reducción de la pobreza, la protección del medio ambiente, la mejora de la biodiversidad, la mejora de la gobernanza forestal y la protección de los derechos humanos.

El Acuerdo de Cancún señala que las salvaguardas REDD+ de la CMNCCU que todos los actores involucrados en el diseño, financiamiento e implementación de las actividades y medidas REDD+ tendrán que adoptar las medidas adecuadas que garanticen la implementación, monitoreo y el reporte efectivo de las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC.

Los países pueden plantearse la opción del diseño y aplicación de un Sistema Nacional de Salvaguardas (SNS). Este sistema será el responsable de definir la manera en que las salvaguardas serán abordadas, procurando su coherencia, y asegurará que todas las actividades y medidas de REDD+, dentro de un país, estén

cubiertas por las políticas de salvaguardas aplicables en todos los ámbitos, independientemente de la fuente de financiación o de la iniciativa.

### 3. Mecanismos de financiación de REDD+

A la hora de lograr la movilización de fondos para REDD+, las fuentes de financiación actuales son variadas: públicas y/o privadas, nacionales e internacionales, y procedentes de diversos mecanismos financieros (impuestos, mercados de carbono y/o subasta de créditos). A partir de la división entre público (aquel fondo que pasa por entidades públicas) y privado (en el caso contrario), las categorías de financiación de REDD+ pueden sistematizarse básicamente en éstas: pública nacional, pública internacional, privada nacional y privada internacional.

La financiación pública internacional para REDD+ proviene de fondos constituidos para este fin dentro de las negociaciones del CMNUCC, y de fondos de distintos canales, como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAN) o el Convenio de Diversidad Biológica (CBD), entre otros.

En el ámbito interno, un país puede elegir diferentes opciones en los componentes de la estrategia nacional REDD+. La financiación interna o nacional puede ser de gestión independiente (privada) o dependiente del gobierno (pública).

La financiación interna privada se genera a partir de la comercialización de certificados que pueden ser negociados en los mercados internacionales de carbono. Dichos certificados son obtenidos a través de las reducciones de toneladas de carbono, que deben ser verificadas por los mecanismos diseñados para este proceso y que hayan sido logradas con los proyectos implementados para este fin.

La financiación internacional privada es un canal de financiación aún muy incipiente y no se han registrado proyectos que hayan sido financiados por recursos privados internacionales, es decir, que hayan provenido de entes privados de países en desarrollo y movilizados hacia los países que hayan adoptado el mecanismo REDD+. El programa ONU-REDD se creó con el fin de brindar a los países apoyo en la preparación para participar en un mecanismo REDD+. Este programa respalda a los gobiernos en su capacidad para preparar e implementar estrategias nacionales REDD+, con la participación activa de todos los agentes interesados.

El Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques o *Forest Carbon Partnership Facility* (en adelante, FCPF), es una alianza global de gobiernos, empresas, sociedad civil y pueblos indígenas que trabaja por la reducción de emisiones generadas por la deforestación y la degradación de los bosques, la conservación del carbono forestal, el manejo sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales, lo que en conjunto es REDD+.

El FCPF comprende dos mecanismos separados pero complementarios, el “*Readiness Fund*” o fondo de preparación y el “*Carbon Fund*” o Fondo del Carbono, ambos previstos para alcanzar objetivos estratégicos.

El Programa de Inversión Forestal brinda apoyo a los países cuyos esfuerzos conducen a reducciones en términos de emisiones de CO<sub>2</sub> y la protección de

reservorios de carbono a través de la creación de un fondo denominado Fondo de Inversión Forestal. El Fondo Forestal para la Cuenca del Congo moviliza recursos financieros para la financiación de actividades y proyectos que promuevan el uso equitativo y sostenible, la conservación y el manejo de los bosques de la Cuenca del Congo y sus ecosistemas, para la disminución de la pobreza, el desarrollo socio-económico, la cooperación regional y la conservación del medio ambiente.

Por otro lado, los fondos bilaterales provienen de las contribuciones de los países industrializados para el programa REDD+. Japón, Noruega, Alemania, Francia y Estados Unidos son considerados los cinco principales donantes. Sus contribuciones representan el 84% de los fondos aportados o prometidos entre el 2006 y el 2022. La estimación de las aportaciones a través de estos acuerdos bilaterales es de 3.350 millones de dólares desde la creación de REDD+ hasta el año 2022.

### **3.1. Los Mercados de Carbono**

Los mercados de carbono son otra de las fuentes de financiación para que los países puedan implementar REDD+. En general, existen dos posibles tipos de mercado: el regulado y el mercado voluntario. El principal inconveniente con el que se encuentran los mercados de carbono es que muy pocos países han definido en sus legislaciones nacionales los derechos de propiedad del carbono.

En un mercado regulado, los gobiernos asumen compromisos de reducción de emisiones, derivados de políticas globales, regionales y nacionales de reducción de emisiones. Además participan las empresas, que por ley, tienen que rendir cuentas de su comportamiento (por ejemplo, de sus emisiones de gases de efecto invernadero, GEI).

Los Créditos Voluntarios de Carbono (VER, *Verified Carbon Reductions*) por sus siglas en inglés) son principalmente adquiridos por el sector privado a proyectos privados o públicos en los que se reduzcan las emisiones de carbono y creen créditos para la venta. Los proyectos forestales, en especial aquellos relacionados a reforestación, constituyen una importante fuente de reducción de emisiones, de ahí que la demanda por estos proyectos haya aumentado en los últimos años. Sin embargo, a pesar de que exista interés por parte de este sector hacia este tipo de proyectos, REDD+ no contempla actividades de reforestación. Es necesaria esta aclaración ya que se puede confundir los proyectos REDD+ con otros como los MDL, que sí abarcan reforestación.

### **3.2. Las salvaguardas en los esquemas de financiación para REDD+**

La Estrategia Nacional REDD+ (en adelante, ENR) para los países es, en definitiva, un “documento donde se describen los aspectos sociales, económicos y ambientales, relacionados con los bosques, en particular los que tienen que ver con el cambio climático. En el mismo se indican estudios y consultas necesarias para preparar al país para un futuro mecanismo de REDD+. Además, el documento refleja el

desarrollo del proceso y las contribuciones que hacen los diferentes grupos de interés que participan en la preparación de la Estrategia Nacional REDD+.”

En la fase de preparación y en la de implementación de REDD+, los países asumen los costos relacionados al funcionamiento del mecanismo. Sin embargo, a través de la CMNUCC, las agencias multilaterales asociadas como el Fondo Cooperativo de Carbono para los Bosques (FCPF) y el Programa ONU-REDD apoyan técnica y financieramente en estas fases del proceso de preparación e implementación de REDD+. Es decir, los fondos nacionales y los internacionales de preparación e implementación para REDD+ son los recursos que deben sostener el proceso, hasta que en la fase de pago por resultados puedan obtenerse beneficios por las reducciones de emisiones de CO<sub>2</sub> a la atmósfera.

En cuanto a las salvaguardas, su adopción y desarrollo de mecanismos de aplicación también deben incluirse en la ENR. Las salvaguardas sociales y ambientales, que han sido detalladas en el primer capítulo de este trabajo, se incluyen como mecanismos (políticas o procesos) para prevenir o mitigar los riesgos identificados y promover los beneficios. Las salvaguardas de la CMNUCC para REDD+ y algunas políticas y estándares internacionales utilizan salvaguardas para solicitar no sólo la anulación de riesgos, sino también los logros de los beneficios sociales y ambientales. En línea con las tendencias actuales en el Derecho Internacional Público para promocionar el desarrollo, como ya se ha apuntado anteriormente, se apuesta por la condicionalidad positiva, en vez de la tradicional condicionalidad negativa. Así, la COP 16 exige que los países desarrollen sistemas que puedan permitir la verificación del cumplimiento de estas salvaguardas o sistemas de información específicos (SIS).

Los países que han decidido implementar REDD+ en sus territorios deben disponer de los recursos financieros para iniciar las dos primeras etapas del mecanismo, antes de recibir pagos por los resultados demostrados de reducción de emisiones. No obstante, las iniciativas de REDD+ nacidas en la Convención Marco de Cambio Climático también aportan recursos mediante los fondos de preparación. Ofrecen pues apoyo técnico y financiero, en una primera instancia, el Fondo Cooperativo para el Carbono Forestal y el Programa de las Naciones Unidas para REDD+.

Las salvaguardas que exige el Fondo Cooperativo para el Carbono Forestal son las Políticas Operacionales (PO) del Banco Mundial. Se aplican cuando las actividades del FCPF son apoyadas por el Banco. En el caso de que sea un socio ejecutor el que apoya las actividades del FCPF, estos deben aplicar sus propias salvaguardas.

Las salvaguardas aplicables al Programa ONU-REDD son los Principios y Criterios, Sociales y Ambientales (PCSA), los cuales deben aplicarse utilizando la Herramienta de Beneficios y Riesgos (BeRT). Estos principios y criterios están fundamentados en la orientación que brinda el Acuerdo de Cancún que nació en la Conferencia de las Partes décimo sexta. Tienen un enfoque basado en los derechos humanos sobre la programación ONU-REDD. Cabe recalcar que tienen por objeto reforzar la aplicación de convenios, tratados y declaraciones existentes de la ONU en los temas relevantes a REDD+.

Los Principios y Criterios Sociales y Ambientales se desarrollan en un documento donde los primeros enunciados, los principios, se redactaron de manera general, son fundamentales para la obtención de los resultados deseados. En cambio, los Criterios son condiciones que las actividades financiadas por el Programa ONU-REDD tienen que cumplir para contribuir a la consecución de los principios. Los principios secundan las disposiciones del acuerdo de la CMNUUCC sobre las salvaguardas para REDD+. El pago por resultados es una de las opciones de financiamiento que tienen los países REDD+. Las acciones que lleva a cabo el país deben generar resultados que se traduzcan en emisiones de CO<sub>2</sub> no realizadas a la atmósfera. Una de las principales condiciones que los donantes exigen es la creación y funcionamiento de un Sistema de Información de Salvaguardas cuya función sea reportar cómo se han aplicado las mismas y su efectividad.

A partir de los datos que figuran en el Sistema de Información de Salvaguardas o SIS, se desembolsan o no los recursos de los fondos multilaterales para el pago por resultados, claramente dependiendo de los resultados que refleje dicho sistema. Los fondos multilaterales más importantes son el Fondo del Carbono del Fondo Cooperativo de Carbono para los Bosques (FCPF) y el Programa de Inversión Forestal (FIP).

El Fondo del Carbono fue creado por el Banco Mundial para la fase de pago por resultados. Como ya se había mencionado en acápites anteriores, el FCPF se compone de dos fondos destinados para REDD+. El primero de Preparación o *Readiness* se consigna para las dos primeras fases: preparación e implementación. El segundo que es el Fondo del Carbono otorga financiamiento por la reducción de emisiones que haya logrado cada país, con la condición no negociable de aplicación del marco de salvaguardas del Banco Mundial.

El FCPF ha desarrollado un Marco Metodológico que incluye los requerimientos que deben cumplir los países para acceder al financiamiento de pago por resultados. Esta metodología responde a las directrices de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático. Este Marco Metodológico consiste en 37 criterios e indicadores relacionados, asociados con los cinco mayores aspectos de los Programas de Reducción de Emisiones: nivel de ambición, contabilidad del carbono, salvaguardas, diseño y aplicación de programas de sustentabilidad y transacciones de programa de reducción de emisiones.

Los criterios que impone el marco metodológico a los países relativos a las salvaguardas son tres. El primero exige que las estrategias nacionales de reducción de emisiones se acoplen a las salvaguardas sociales y ambientales del Banco Mundial, y que promuevan y apoyen las salvaguardas de REDD+. El segundo criterio exigido es que se informe de cómo el programa nacional de reducción de emisiones satisface las salvaguardas sociales y ambientales del Banco Mundial, y apoya las salvaguardas de Cancún. El tercer criterio impuesto por el marco metodológico es la adopción de una apropiada retroalimentación y del mecanismo de resolución de quejas que se haya previsto durante la etapa de preparación, considerando las instituciones, los marcos reglamentarios, los mecanismos y las capacidades existentes.

El Programa de Inversión Forestal sigue un modelo parecido al FCPF, según el cual cada banco multilateral de desarrollo (BMD) es responsable del uso de fondos transferidos por el Banco Mundial de acuerdo con su propio marco fiduciario, políticas, directrices y procedimientos. Además, los procesos de aprobación y supervisión de la programación del FIP, seguirán las políticas y procedimientos del BMD pertinente. Sin embargo, a diferencia del FCPF, el FIP no ha desarrollado un enfoque común para asegurar la coherencia entre políticas y salvaguardas del administrador fiduciario (el Banco) y la de los otros BMD.

La financiación procedente de donantes en el marco de las relaciones bilaterales, es aportada por Noruega, Australia y Alemania en su mayoría. Estos países no han generado salvaguardas específicas, principios operacionales o estándares para su trabajo con REDD+. Hasta la actualidad, todos han seguido las políticas de la Decisión de París sobre la Efectividad de la Ayuda del 2005.

La intención generalizada en los donantes es que la ayuda tienda a coincidir con las políticas del país anfitrión, aunque algunos han optado por aplicar sus propios principios para la asistencia al desarrollo internacional (por sus siglas en inglés, ODA: Official Development Assistance). Alemania, por ejemplo, adoptó la política de aplicar un enfoque basado en los derechos humanos para sus actividades y programas de desarrollo. Y REDD+ es uno de ellos.

La mayoría de los donantes bilaterales han desarrollado políticas relacionadas con las salvaguardas sociales y ambientales. Sin embargo, en su mayoría han sido creadas con un enfoque de cooperación oficial para el desarrollo, en la línea de garantías o préstamos. Recientemente, éstas también son elaboradas para proyectos financieros con una visión de no hacer daño (“*do no harm*”).

Las siguientes consideraciones son las que principalmente toman en cuenta los donantes bilaterales en los mecanismos de pago por resultados:

1ª Armonización y eficiencia: Los países en desarrollo enfrentan muchos paquetes de requerimientos para REDD+, desde los del CMNUCC, las instituciones multilaterales y el sector privado. En el caso de los donantes bilaterales, el hecho de crear un marco específico de salvaguardas que permita acceder al pago por resultados, puede generar cargas a los países en desarrollo, con recursos humanos limitados, además de añadir sólo beneficios marginales o incluso negativos.

2ª Promover claridad de cara a satisfacer las expectativas de buena gestión: Tanto los países anfitriones de REDD+ como los donantes deben saber qué esperar. De la ignorancia de la aplicación y cumplimiento de las salvaguardas pueden surgir muchos inconvenientes. Los donantes bilaterales pueden tomar en consideración la creación de políticas y procesos para proceder al pago por resultados. Pueden incluir condiciones generales, las salvaguardas que deben ser cumplidas, requerimientos para el reporte y los procesos, o la evaluación de los sistemas nacionales, entre otros. Los requerimientos mínimos y los procesos de debida diligencia deben ser coherentes con las salvaguardas que se han acordado en el CMNUCC. Los donantes deben dejar claro cuáles son sus expectativas desde el inicio.

3ª Monitoreo y Evaluación: El monitoreo y evaluación de los fondos para el desarrollo permite a los donantes, conjuntamente con los gobiernos y otros interesados, valorar la efectividad de los programas de desarrollo.

Durante la aplicación del Programa REDD+ en los países, los donantes monitorean los siguientes aspectos:

- 1) El uso de los fondos en las actividades convenidas y la apropiada distribución de beneficios.
- 2) La consecución de la reducción de emisiones.
- 3) La implementación de un sistema de salvaguardas, ya sean las de Cancún o las exigidas por el donante en cuestión.
- 4) La consecución de “cobeneficios” adicionales o de los resultados de desarrollo, acordados.

Algunos de los países que tienen programas de monitoreo eficientes son Noruega, Francia, Alemania y Estados Unidos. Para los donantes, el sistema de monitoreo y evaluación de las salvaguardas de REDD+ es muy importante porque facilita la mitigación del riesgo financiero y de reputación asociado a los proyectos y programas que financian. Al mismo tiempo, para los países destinatarios y encargados de implementar las salvaguardas, dicho sistema supone una ayuda para que REDD+ se alinee con las políticas nacionales y los compromisos internacionales. Como consecuencia, se incrementa la transparencia y, correlativamente, la credibilidad del programa REDD+ del país.

#### **4. Conclusiones**

Tras lo anteriormente tratado, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

1. Es necesario que la política económica de los países tenga criterios ambientales claros. El crecimiento económico debe estar orientado hacia la buena gestión de los recursos naturales que se hallen en el territorio nacional, y se debe atender al principio de sostenibilidad. El buen funcionamiento del mecanismo REDD+ depende del desarrollo de políticas nacionales coherentes con los principios del CMNUCC. La construcción de una Estrategia Nacional de REDD+ va a verse favorecida con los elementos de las políticas financieras tendentes a la protección del medio ambiente.
2. Los países a los que se ha destinado el programa REDD+ son países en vías de desarrollo con masas forestales importantes, cuya conservación es una estrategia fundamental para la mitigación del cambio climático. Uno de los pasos previos más importantes por tomar en cuenta es la sensibilización en cuanto a los temas ambientales, y en particular al del cambio climático de los gobiernos en turno de los posibles países REDD+. El funcionamiento efectivo y el logro de los resultados esperados de este mecanismo depende del grado

de conocimiento previo del problema, la voluntad política de lucha a favor de la conservación y la eliminación de la corrupción para que los recursos sean utilizados justamente.

3. El mecanismo REDD+, como tal, es un mecanismo financiero que implementan los países con el fin de reducir las emisiones de gases de efecto a la atmósfera. Su aplicación ha demostrado que también se obtienen efectos colaterales positivos o “cobeneficios”. La creación y aplicación obligatoria de las salvaguardas de Cancún y las exigidas por las entidades o países donantes, asegura la generación de éstos. Las salvaguardas atienden a aspectos sociales para el diseño y aplicación del mecanismo REDD+.
4. La tarificación de las emisiones de carbono constituye un incentivo importante para el uso de tecnologías con bajo impacto ambiental. Este tipo de tecnología puede ser aplicada en los países en desarrollo. Los instrumentos normativos deben ser combinados con instrumentos económicos ya que así se alcanzan resultados combinados. Instrumentos como incentivos fiscales, tarifas reguladas y remuneración de los servicios ecosistémicos pueden suponer un incentivo para el crecimiento sostenible. Así la tarificación de las emisiones de carbono también forman parte de los instrumentos económicos que incentivan a las naciones a alcanzar la sostenibilidad.
5. El financiamiento condicionado es una de las formas de financiación más efectivas para favorecer el ejercicio de los derechos humanos, en particular para REDD+, de los pueblos indígenas. La transversalidad de las salvaguardas, en todas las fases y componentes de REDD+, ofrece la certeza del cumplimiento de los principios que establecen las Decisiones relativas a las salvaguardas. Entre ellos cabe destacar, el consentimiento previo, libre e informado, el respeto a formas de organización y gobernanza local y distribución equitativa de beneficios para los propietarios de los terrenos forestales. El abordaje adecuado de las salvaguardas permite que las poblaciones usuarias de los bosques serán partícipes y aliados directos en la lucha contra el cambio climático.
6. Es de vital importancia que haya coherencia de las salvaguardas exigidas por los donantes con las de CMNUCC. La creación de las primeras debe estar basada en la esencia de la Decisión que nació en Cancún en el año 2007. La discordancia entre ellas puede provocar que las poblaciones locales estén desprotegidas y que los intereses de terceros puedan prevalecer. Las Naciones Unidas promueven el consentimiento previo, libre e informado. Es decir que la decisión del colectivo al que se le consulta sea vinculante para futuras decisiones políticas.
7. En cuanto a la financiación, el compromiso de las Partes que sean países desarrollados, es en extremo necesario para que los países REDD+ puedan poner en marcha sus programas a nivel nacional. Los recursos que se transfieran deben estar condicionados por la verificación de resultados reales y además deben ser adecuados y previsibles. La financiación debe ser coordinada con fuentes públicas o privadas, bilaterales y multilaterales y

también de fuentes “alternativas”, como la señalada la reciente Decisión de París. Sin embargo, estos compromisos deben estar asentados en los acuerdos o decisiones concernientes para REDD+ asegurar los derechos de las poblaciones afectadas a través de las salvaguardas.

## 5. Bibliografía

- AAVV. Construcción Colectiva de la Estrategia Nacional REDD+, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Bogotá, 2012.
- Abardía Martínez, A. (2014): Diseño de un mecanismo de financiamiento para REDD+ México. USAID, Alianza MexicoREDD+. México.
- About FCPF. Disponible en: <https://www.forestcarbonpartnership.org/about-fcpf-0>.
- Angelsen, A., Brockhaus, M., Kanninen, M.; Sills, E., Sunderlin, W. D., Wertz-Kanounnikoff, S. (eds.) (2010): La implementación de REDD+: estrategia nacional y opciones de política. CIFOR, Bogor..
- Congo Basin Forest Fund (CBFF). Disponible en: <http://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/congo-basin-forest-fund/>.
- Convención Marco de la Naciones Unidas para el Cambio Climático.
- Deschamps, P. y Zúñiga, I. (2014): Salvaguardas REDD+ en México, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, México DF.
- FCPF (División de Cambio Climático y Sostenibilidad): Back to Office Report (BTOR) of the 15<sup>th</sup> Meeting Forest Carbon Partnership Facility, FCPF, Lombock. 2013.
- Forest People Programme (2013): Salvaguardando los derechos humanos en la financiación internacional, FPP. Moreton-in-Marsh.
- Mackenzie, C. REDD+ Social Safeguards and Standards Review. 2013. Disponible en: [http://www.fcmglobal.org/documents/Safeguards\\_Paper.pdf](http://www.fcmglobal.org/documents/Safeguards_Paper.pdf).
- Programa UN-REDD (2012). Principios y Criterios Sociales del Programa.FAO/PNUD/UNEP. Paraguay.
- Rey, D., Roberts, J., Korwin, S., Rivera, L., y Ribet, U. (2013): Guía para Comprender e Implementar las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC. ClientEarth, Reino Unido.
- Roe, S., Lasen, G., O’Sullivan, R., Lee, D., Streck, C., Conway, D. Safeguards in Bilateral REDD+ Finance. Climate Focus. 2014.
- Streck, C. y Parker, C. (2013): “Financiación de REDD+” en. Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. y Verchot, L.V. (eds) Análisis de REDD+. Retos y opciones, CIFOR Bagor Barat 2013.
- UICN REDD-plus. (2014): Alcance y opciones para el papel de los bosques en las estrategias de mitigación del cambio climático. Washington. UICN.