



# IMPLEMENTACIÓN DE REDD+: MANUAL PARA EXPERTOS JURÍDICOS NACIONALES



UNEP promotes environmentally sound practices globally and in its own activities. This report is printed on paper from sustainable forests including recycled fibre. The paper is chlorine free, and the inks vegetable-based. Our distribution policy aims to reduce UNEP's carbon footprint

IMPLEMENTACIÓN DE REDD+:  
MANUAL PARA EXPERTOS  
JURÍDICOS NACIONALES



Copyright © UNEP

# Reconocimientos

La presente publicación es el fruto de la labor del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en cooperación con ONU-REDD. El PNUMA quisiera agradecer la contribución de ONU-REDD, concretamente en cuestiones que guardan relación con múltiples beneficios.

El Sr. Robert Ondhower, Asesor Jurídico de la Dependencia sobre la Energía y el Clima, tuvo a su cargo la labor de coordinación de esta publicación, asumió la edición de las versiones preliminares y prestó asesoramiento general al proyecto.

EL PNUMA desearía expresar su reconocimiento a los miembros de ONU-REDD por sus observaciones y asesoría final, especialmente a Francesca Felicani Robles, Helena Eriksson, Jaime Webb, Jennifer Laughlin, John Erik Prydz, Julie Greenwalt, Kimberly Todd y Thais Narciso.

El contenido de esta publicación no refleja necesariamente las opiniones o políticas del PNUMA ni de las organizaciones o individuos que colaboran con el Programa.

Para cualquier consulta, sírvase dirigirse a la División de Derecho Ambiental y Convenios sobre el Medio Ambiente del PNUMA (DELCA).

[delc@unep.org](mailto:delc@unep.org)

# Lista de acrónimos

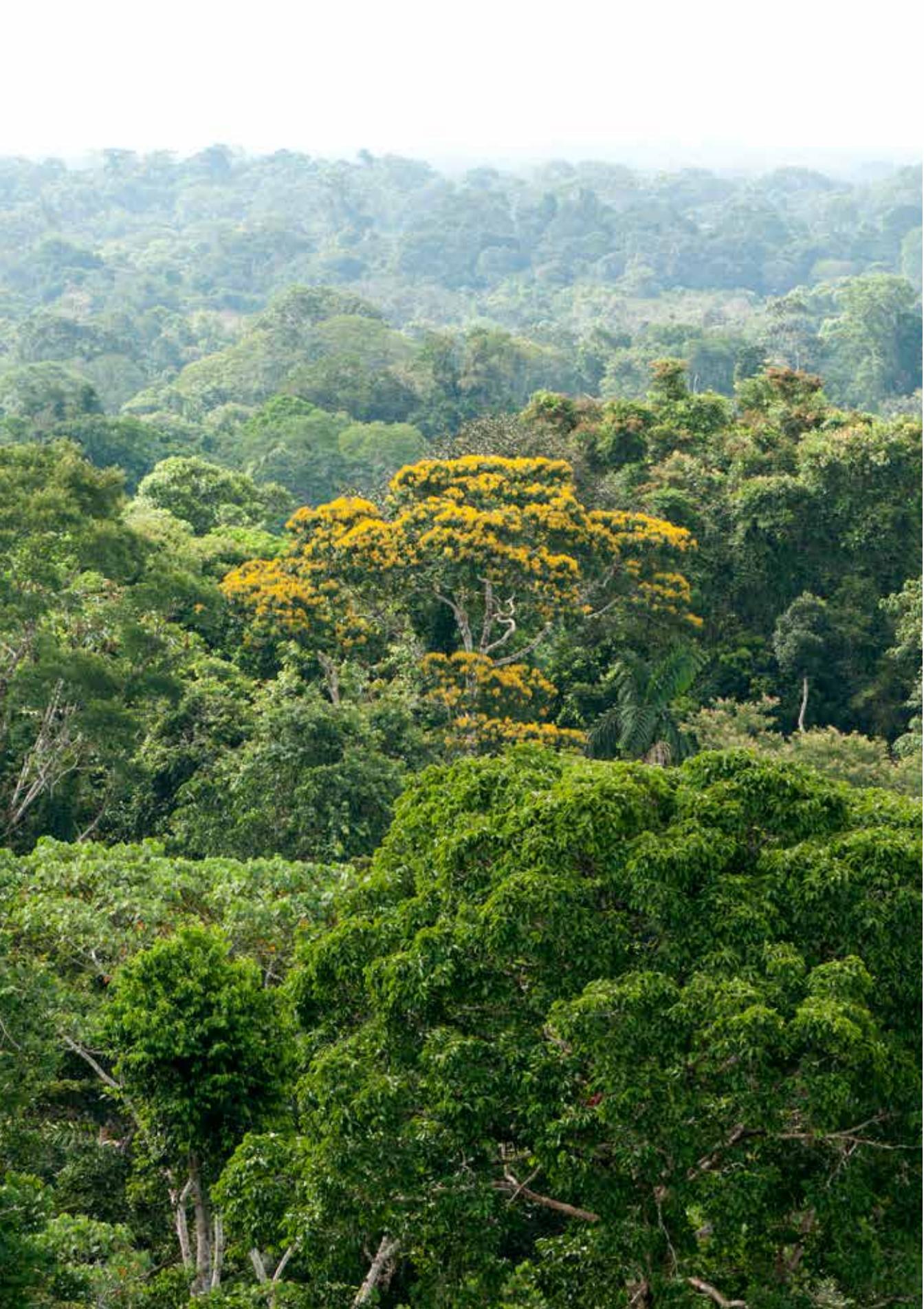
|          |   |
|----------|---|
| BeRT     | Herramienta de Beneficios y Riesgos   |
| CCBA     | Alianza para el Clima, la Comunidad y la Biodiversidad  |
| CDB      | Convenio sobre la Diversidad Biológica  |
| CITES    | Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres   |
| CLPI     | Consentimiento Libre, Previo e Informado  |
| CMNUCC   | Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático   |
| CNULD    | Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación  |
| COMIFAC  | Comisión de los Bosques de África Central   |
| CSO      | Organización de la Sociedad Civil   |
| EPANDB   | Estrategia y plan de acción nacionales en materia de diversidad biológica   |
| ESMF     | Marco de Gestión Ambiental y Social   |
| FAO      | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura   |
| FCPF     | Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques  |
| FIP      | Programa de Inversión Forestal  |
| FLEGT    | Aplicación de leyes, gobernanza y comercio forestales   |
| FMAM     | Fondo para el Medio Ambiente Mundial  |
| ICA      | Análisis del Contexto Institucional   |
| MMAP     | Medidas de mitigación apropiadas para cada país   |
| MRV      | Medición, notificación y verificación   |
| NICFI    | Iniciativa Noruega Internacional de Clima y Bosques   |
| ONG      | Organización no gubernamental   |
| ONU REDD | Programa de colaboración de las Naciones Unidas para la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo |

|           |  |
|-----------|--|
| PCSA      | Principios y Criterios Sociales y Ambientales  |
| PGA       | Evaluación Participativa de la Gobernanza  |
| PLR       | Políticas, leyes y reglamentos   |
| PNA       | Programas nacionales de adaptación   |
| PNUD      | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo   |
| PNUMA     | Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente   |
| REDD+     | Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal, y la conservación de las reservas forestales de carbono, el manejo forestal sostenible y el aumento de las reservas forestales de carbono |
| REDD+ SES | Normas sociales y ambientales de REDD+   |
| REL/RL    | Niveles de emisión de referencia /niveles de referencia  |
| SESA      | Evaluación Ambiental y Social Estratégica  |
| SIS       | Sistema de información sobre salvaguardas  |
| UTS       | Uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura  |

# Índice

|   |            |
|---|------------|
| <b>Reconocimientos</b> .....  | <b>iii</b> |
| <b>Lista de acrónimos</b> .....   | <b>iv</b>  |
| <b>Capítulo I: Introducción</b> .....   | <b>1</b>   |
| Antecedentes y contexto .....   | 1          |
| Explicación sobre el Manual .....   | 3          |
| <b>Capítulo 2: Marcos e iniciativas internacionales sobre REDD+</b> .....   | <b>7</b>   |
| 1. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático .....  | 8          |
| 1.1 Elementos operacionales básicos de las decisiones de la CMNUCC .....  | 8          |
| 1.2 Sinergias con otros instrumentos jurídicos internacionales .....  | 10         |
| 2. Iniciativas multilaterales .....   | 13         |
| 2.1 El Programa ONU-REDD .....  | 13         |
| 2.2 Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) .....   | 14         |
| 2.3 Programa de Inversión Forestal (FIP) .....  | 15         |
| 3. Inversiones bilaterales .....  | 16         |
| <b>Capítulo 3: Participación de los Interesados en las actividades de REDD+</b> .....                               | <b>19</b>  |
| 1. Pueblos indígenas, comunidades que dependen de los bosques<br>y comunidades locales .....                        | 20         |
| 2. Instituciones gubernamentales y parlamentos .....  | 21         |
| 3. Organizaciones no gubernamentales y sociedad civil .....   | 22         |
| 4. Sector privado .....   | 23         |
| 5. Organizaciones regionales e internacionales .....  | 23         |
| <b>Capítulo 4: Aspectos que se deben considerar para evaluar los marcos<br/>jurídicos nacionales vigentes</b> ..... | <b>27</b>  |
| 1. Definir el concepto de bosques y los conceptos conexos .....   | 28         |
| 2. Abordar los impulsores de la deforestación y la degradación<br>forestal en los diversos sectores .....           | 29         |
| 3. Evaluar la arquitectura institucional .....  | 29         |
| 4. Comprender la relación entre los marcos jurídicos nacionales<br>y los subnacionales .....                        | 30         |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Capítulo 5: Aplicación de salvaguardas a nivel nacional.....</b>  | <b>33</b> |
| 1. Creación de salvaguardas nacionales.....  | 36        |
| 2. Derechos .....  | 37        |
| 2.1 Acceso a la información, participación ciudadana y acceso a la justicia .....  | 38        |
| 2.2 Consentimiento libre, previo e informado (CLPI) .....  | 40        |
| 2.3 Derecho a la tierra, los territorios, los recursos y el carbono .....  | 41        |
| 3. Diversidad biológica y otros aspectos ambientales .....   | 42        |
| 4. Corrupción y conflicto de intereses .....   | 43        |
| 5. Comparabilidad y permanencia de las reducciones de emisiones .....  | 44        |
| <b>Capítulo 6: Bosques y tenencia de la tierra .....</b>   | <b>49</b> |
| 1. Coherencia de las legislaciones con los instrumentos internacionales .....  | 49        |
| 2. Identificación de los posibles titulares de derechos .....  | 51        |
| 3. El haz de derechos de tenencia y sus componentes.....   | 52        |
| 4. Funciones importantes del Estado.....   | 55        |
| 4.1 Comprensión de la relación entre derechos consuetudinarios<br>y derechos estatutarios.....   | 56        |
| 4.2 Seguridad de la tenencia .....   | 58        |
| 4.3 Aplicación de la ley y solución de conflictos.....   | 59        |
| 5. Regulación del uso .....  | 59        |
| 5.1 Alcance general de las regulaciones y reformas .....   | 60        |
| 5.2 Traspaso de competencias en materia de tenencia como estrategia<br>para reducir las emisiones.....   | 60        |
| <b>Capítulo 7: Beneficios múltiples y distribución de los beneficios .....</b>   | <b>65</b> |
| 1. Condiciones propicias para beneficios múltiples.....  | 65        |
| 2. Distribución de los beneficios .....  | 67        |
| <b>Capítulo 8: Principales recomendaciones y preguntas para los expertos.....</b>  | <b>71</b> |
| Primera parte – identificar las partes pertinentes del marco jurídico<br>y recopilar la información pertinente .....                           | 71        |
| Segunda parte – Evaluación.....  | 74        |
| <b>Bibliografía .....</b>  | <b>79</b> |
| <b>Apéndice 1: Glosario.....</b>   | <b>83</b> |
| <b>Apéndice 2: Decisiones y directrices pertinentes citadas en el capítulo 2.....</b>  | <b>88</b> |
| <b>Apéndice 3: Definiciones de bosque (Ejemplos).....</b>  | <b>91</b> |
| <b>Apéndice 4: Lista indicativa de acuerdos internacionales pertinentes<br/>en relación con las salvaguardas de la CMNUCC para REDD+ .....</b> | <b>92</b> |



# Capítulo 1

## Introducción

### Antecedentes y contexto

*La reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD+) así como el fomento de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas de carbono forestal (REDD+) es una iniciativa de carácter voluntario lanzada en el ámbito de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) con el objetivo de crear incentivos financieros para que los países en desarrollo reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero relacionadas con los bosques. Las actividades de REDD+ pueden generar una amplia variedad de beneficios para: el clima, la diversidad biológica y las comunidades cuyo sustento depende de los bosques. Del mismo modo, REDD+ plantea riesgos de impactos negativos, en particular, si no se respetan los derechos de las comunidades locales, si no se adopta un enfoque de género y si las actividades de REDD+ no se insertan en el marco general de la protección ambiental.*

A nivel internacional existe un amplio corpus de leyes y orientaciones que se aplican a los países que ponen en marcha actividades de REDD+. Este corpus comprende tanto instrumentos e iniciativas que abordan específicamente REDD+ como los que abordan cuestiones afines como la silvicultura, la gestión y el uso de la tierra y los derechos de tenencia.

A nivel mundial, REDD+ está respaldado por varias iniciativas como el Programa ONU-REDD, programa de las Naciones Unidas que apoya los programas REDD+ dirigidos por los países e impulsados por los interesados, utilizando el conjunto de conocimientos técnicos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, del Banco Mundial (FCPF) y el Programa de Inversión Forestal (FIP).

Como parte imprescindible de la preparación y ampliación de las actividades de REDD+, los países tendrán que evaluar la medida en que los marcos jurídicos nacionales son coherentes con las leyes y orientaciones internacionales aplicables, y cómo éstas pueden apoyar mejor la implementación exitosa de REDD+. De hecho, para implementar las actividades de REDD+ de manera efectiva pudiera requerirse la modificación de leyes, reglamentos, políticas e instituciones de los países que ponen en práctica el programa REDD+.

El presente Manual tiene por objeto proporcionar a los profesionales del derecho de los países donde se implementa REDD+,

en particular de los países asociados al Programa ONU REDD, información sobre la evaluación de los marcos jurídicos nacionales y las lagunas que puede haber en ellos, así como sugerencias sobre opciones para abordar cuestiones jurídicas importantes de REDD+. El público destinatario comprende a los coordinadores nacionales del programa REDD+, expertos que participan en la revisión y reforma del marco jurídico y normativo y de los derechos de uso de los bosques, la tierra y el carbono, entre otras cuestiones, en preparación para REDD+.

Reconociendo que la aplicación de medidas de índole jurídica variará según sean las circunstancias nacionales, el Manual ofrece ejemplos de medidas adoptadas por los países. Además, dada la diversidad de sistemas jurídicos, en el Manual se han definido con amplitud los marcos jurídicos nacionales para abordar leyes, reglamentos, políticas e instituciones a nivel nacional. Por tanto, si bien los principales destinatarios del Manual son los profesionales del derecho, la información que se ofrece será útil para los encargados de formular políticas y también para los encargados de ejecutarlas.

Muchos países que tienen derecho a recibir financiación de REDD+, incluso los que están participando en el Programa ONU-REDD, el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) y las inversiones bilaterales para REDD+, ya están evaluando las leyes vigentes y, en algunos casos, elaborando nuevas leyes como parte de la preparación para REDD+ y su implementación. Sin embargo, como la Evaluación de las Necesidades de los Países, emprendida en 2012 conjuntamente por el Programa ONU-REDD y el FCPF demostró, los gobiernos siguen necesitando

mucho apoyo para la preparación jurídica<sup>1</sup>. Los países subrayaron la necesidad de contar con información complementaria y sugerencias para abordar la gobernanza, que incluye el fortalecimiento institucional, los marcos jurídicos y la distribución de beneficios<sup>2</sup>. Es menester continuar la labor sobre la gobernanza y los marcos jurídicos, para apoyar la implementación de REDD+ y resolver las cuestiones de la “tenencia de la tierra” y los “derechos de carbono” en el contexto de REDD+ en prácticamente todas las estrategias de REDD+<sup>3</sup> existentes y futuras en los países. Otras lagunas que hay que llenar son: encontrar las vías de fortalecer y aumentar la capacidad de aplicación de la ley; el reconocimiento y la aplicación formales de mecanismos para la solución de conflictos en REDD+; la evaluación de cómo las leyes, las políticas, los programas y las prácticas vigentes incentivan la deforestación y la degradación forestal; la identificación de reformas concretas en la legislación y las políticas que puedan abordarse a corto plazo; y mecanismos institucionales jurídicamente definidos donde existan competencias y capacidades técnicas bien claras<sup>4</sup>.

Es importante que la mayoría de los países de todo el espectro geográfico hayan declarado, en las evaluaciones de las necesidades de los países, que siguen necesitando apoyo para evaluar las leyes vigentes y poner a prueba opciones

1 Programa ONU-REDD y Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, Informe sobre la Evaluación de las necesidades de los países (2012). <https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Oct2012/Country%20Needs%20Assessment%20report%20UN-REDD%20Programme%20and%20FCPF%2012%20October%202012%20%281%29.pdf> [en lo sucesivo denominado Informe CNA].

2 *Id.* en 15.

3 *Id.* en 16.

4 *Id.* en capítulo 4.

específicas de la estrategia para REDD+, y los países africanos señalaron que su mayor necesidad era definir las reformas legislativas<sup>5</sup>. Los países pidieron al Programa ONU REDD y al FCPF que se aprovechara la labor ya realizada sobre la preparación jurídica y se proporcionara información adicional y sugerencias para esta preparación, se ayudara a encontrar las lagunas y las inconsistencias que impiden la implementación de REDD+; se propusieran formas que permitan integrar los derechos de tenencia y uso (incluidos los derechos de carbono) en la legislación nacional (incluidos el apoyo a las consultas y la coordinación sobre esas materias); y se determinaran las reformas legislativas específicas que podrían abordarse a corto plazo<sup>6</sup>.

## Explicación sobre el Manual

La revisión de las políticas y prácticas y las sugerencias para la evaluación de los marcos jurídicos nacionales se centran, en general, en dos fases: 1) reunir información/aportes sobre leyes, reglamentos, políticas, instituciones y datos relacionados con los bosques y la gobernanza forestal; y 2) evaluar si el marco jurídico nacional actual es consistente con el derecho internacional y las mejores prácticas basándose en las experiencias adquiridas hasta ahora en la preparación para REDD+. Las sugerencias se fundamentan en las decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes en la CMNUCC, y la orientación formulada por los organismos de las Naciones Unidas que participan en el Programa ONU REDD; en lugar de hacerlas a la medida de cada país, hacerlas de manera más amplia para

asegurar la coherencia entre la legislación nacional y el derecho internacional.

En cada capítulo se formulan sugerencias sobre los pasos que los expertos deben dar para evaluar los marcos jurídicos nacionales, sin olvidar que la aplicación de las medidas de índole jurídica apropiadas que se tratan en cada capítulo depende de las circunstancias nacionales y de la cuestión técnica de REDD+ que se esté analizando. Cada uno de los capítulos incluye también un recuadro en el que se “hace un balance” y se resumen las preguntas más importantes que los expertos deben formular cuando reúnan la información o realicen las evaluaciones, y en cada uno de ellos se hace referencia igualmente a otros procesos o herramientas que pueden ayudar a aplicar la información reunida. Los pasos que se deben dar se presentan en un orden específico en cada capítulo. Sin embargo, en dependencia de las circunstancias nacionales y la fase de preparación para implementar REDD+, la secuenciación de las medidas que deben aplicarse en cada país podrá variar.

En general, en los capítulos se recomienda que se sigan los pasos siguientes, para una implementación exitosa de REDD+:

### 1. Identificar y comprender el corpus de normas jurídicas y orientaciones internacionales que se aplica a un país

El Manual recomienda que todo examen jurídico tome como punto de partida las decisiones sobre REDD+ adoptadas por la Conferencia de las Partes en la CMNUCC. Asimismo, recomienda que las normas y la orientación de cualquier iniciativa REDD+ internacional en la que un país esté participando –es decir: el Programa ONU-REDD, FCPF, FIP– se analicen

5 *Id.* en 46.

6 Véase Respuesta del Programa ONU-REDD a la Evaluación de las necesidades de los países (2012). [http://www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=8376&Itemid=53](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8376&Itemid=53).

junto con las decisiones de la CMNUCC. Además, es importante determinar todos los instrumentos internacionales aplicables y las correspondientes obligaciones implícitas en las actividades de REDD+. Esta cuestión se examina por primera vez en el Capítulo 2, donde se ofrece un panorama general de los instrumentos y las iniciativas, y se explora más a fondo en el capítulo 5.

## 2. Determinar los principales interesados de REDD+

La participación de los interesados en todas las fases de REDD+ es decisiva para su eficacia. Se ha orientado a nivel internacional que se identifiquen esas partes y se incorporen a REDD+, y es útil primero comprender la orientación. Las experiencias nacionales relacionadas con la participación de los interesados son un aspecto importante que se debe tener en cuenta. Esas partes harán sus propias e importantes contribuciones a las decisiones internacionales pertinentes y a la orientación sobre la participación de ellas en REDD+, y también deben incluirse en este proceso. Además, muchos países ya han iniciado sus procesos de incorporación a sectores relacionados con REDD+ como la silvicultura y puede que hayan puesto en vigor leyes o normas, o ambas, para aplicar principios que son clave para la implementación de REDD+, como el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI), tema que se aborda en el capítulo 3.

## 3. Determinar y evaluar las leyes, reglamentos, políticas e instituciones pertinentes para la gobernanza forestal y la planificación del uso de la tierra a nivel nacional

Este paso entraña realizar una evaluación preliminar o tener en cuenta las recomendaciones de evaluaciones de leyes y reglamentos anteriores, incluidos el análisis de posibles lagunas y duplicaciones en los instrumentos jurídicos nacionales y subnacionales. Las leyes y reglamentos son las únicas normas con implicaciones jurídicas claras para la revisión de los marcos jurídicos nacionales. La evaluación de las políticas e instituciones relacionadas con la gobernanza forestal y la planificación del uso de la tierra a nivel nacional, a su vez, exige el análisis de aspectos de la gobernanza, a saber, datos sobre los bosques y las tendencias forestales, incluidas la zona y la extensión, el uso y los niveles de producción, así como las amenazas y las presiones. La finalidad de este proceso evaluativo es que se conozca la naturaleza y el alcance de los cambios que son necesarios en los marcos jurídicos nacionales, este aspecto se aborda en el capítulo 4.

## 4. Evaluar el marco jurídico vigente que rige aspectos jurídicamente importantes de la implementación de REDD+

Esto entraña: aplicar las salvaguardas (capítulo 5); abordar la tenencia forestal, la tierra y el carbono (capítulo 6); y asegurar la obtención de beneficios múltiples y la distribución equitativa de estos beneficios (capítulo 7). La coherencia con las obligaciones internacionales pertinentes es común a todos los ámbitos tratados, y es una parte especialmente importante del análisis que busca determinar si las

salvaguardas y la tenencia del uso de la tierra pueden abordarse con éxito a nivel nacional. El capítulo 8 ofrece un resumen de las recomendaciones y preguntas de orientación que ayudarán a los expertos a evaluar un marco jurídico nacional.

## 5. Determinar las medidas de índole jurídica o legislativas más apropiadas en el país

No hay una fórmula legislativa que cumpla los requisitos de todos los países. Por ejemplo, algunos países pueden servirse de las leyes vigentes para implementar REDD+, mientras que otros tal vez necesiten promulgar nuevas leyes. De igual modo, es posible que se necesiten enmiendas jurídicas para otorgar a las instituciones el mandato adecuado para implementar REDD+, mientras que en otros casos los mandatos vigentes bastarían. En vez de prescribir un solo enfoque jurídico, el Servicio de Derecho para el Desarrollo de la FAO<sup>7</sup> destaca varias esferas críticas que requieren la adopción de medidas a fin de asegurar el buen diseño de las leyes e instituciones jurídicas que funcionen, entre otras: prestar servicios de consultoría jurídica a los países miembros; contribuir a la formulación de instrumentos jurídicos internacionales; reunir y divulgar información jurídica; emprender investigaciones y estudios sobre temas jurídicos importantes; y crear capacidad sobre materias jurídicas. En resumen, existen diversos enfoques jurídicos que pueden ser adecuados, entre otros: implementar REDD+ a través de los marcos jurídicos establecidos; aprovechar las leyes en vigor y realizar las reformas legislativas específicas (tanto a corto como a largo plazo) necesarias; promulgar nuevas leyes para REDD+; y/o donde

existan lagunas en la aplicación de las leyes en vigor, robustecer los mandatos y las capacidades institucionales.

Cabe destacar que las reformas jurídicas y la aprobación de nuevas leyes son procesos largos, por tanto, tal vez los gobiernos deseen trabajar con las leyes vigentes, cuando esto sea posible. No obstante, es probable que la implementación de REDD+ dure muchos años, dejando cierto margen para realizar reformas legislativas donde las leyes en vigor sean insuficientes o contravengan los objetivos o requisitos de REDD+. Además, puede ocurrir que ya estén en marcha los procesos de reforma legislativa pertinentes como resultado de compromisos contraídos en virtud de otros procesos internacionales (como la labor sobre la adopción de medidas de incentivación en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)) y revisiones en curso a nivel nacional de leyes o políticas. A la larga, deberá ser cada país el que determine cuáles aspectos de los marcos jurídicos nacionales requieren ser modificados y la mejor manera de efectuar esas modificaciones. Como se señaló anteriormente, de los ejemplos de otros países y las experiencias del proyecto LEG REDD+ sobre preparación jurídica para REDD+, dirigido por la FAO, los expertos pueden extraer información a la hora de determinar la mejor manera de proceder para sus países.

7 <http://www.fao.org/legal/development-law/en/>



# Capítulo 2

## Marcos e iniciativas internacionales sobre REDD+

La finalidad del presente capítulo es ofrecer una sinopsis de los principales instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes y no vinculantes y las iniciativas que contienen decisiones u orientación específicas sobre REDD+<sup>8</sup>. Las obligaciones previstas en los instrumentos internacionales con pertinencia para las actividades de REDD+ también se abordan brevemente, pero se examinan con más detalle en el capítulo 5. En este capítulo el objetivo es ayudar a los expertos a determinar el corpus de leyes internacionales y las mejores prácticas referentes a REDD+ que deben contemplarse cuando se evalúe un marco jurídico nacional.

REDD+ es una iniciativa voluntaria establecida en el marco de la CMNUCC con una serie de decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes<sup>9</sup> importantes en cuanto a funcionamiento, pero que no son jurídicamente vinculantes. También existen otras iniciativas importantes como el Programa ONU-REDD, el Fondo Cooperativo para el Carbono de

los Bosques (FCPF) y el Programa de Inversión Forestal (FIP), cada cual con su propia orientación y/o requisitos. En la actualidad, muchos países REDD+ han tomado múltiples caminos para acceder a la financiación de REDD+. Si bien la orientación en este documento se basa fundamentalmente en las decisiones de la CMNUCC y la orientación del Programa ONU-REDD, al evaluar los marcos jurídicos, los expertos de REDD+ tal vez deseen también considerar otras iniciativas pertinentes. Además, los compromisos jurídicamente vinculantes contraídos en virtud de acuerdos internacionales conexos deberían ser tomados en consideración, dado que tal vez ofrezcan oportunidades para fortalecer las sinergias a nivel nacional. Asegurar la coherencia entre las decisiones de la CMNUCC, las obligaciones internacionales pertinentes y las iniciativas de REDD+ mediante los marcos jurídicos nacionales conducirá a procesos de implementación de REDD+ más duraderos y menos engorrosos a largo plazo.

El apéndice 2 contiene una recopilación de los recursos más importantes referentes a los instrumentos y las iniciativas que tratan concretamente de REDD+ y en el apéndice 4 figura una lista indicativa de los instrumentos regionales e internacionales relacionados con la implementación de REDD+.

8 Véase Carbono Forestal, Mercados y Comunidades, Examen General de las Salvaguardas y Estándares Sociales de REDD+ (2012). [http://www.fcmglobal.org/documents/Safeguards\\_Paper.pdf](http://www.fcmglobal.org/documents/Safeguards_Paper.pdf) [en lo sucesivo denominado Examen FCMC], para más detalles.

9 Véase la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), Art. 4.1 d). Véanse también las Decisiones 1/CP.16, 2/CP.17, 12/CP.17, 2/CP.18 de la CMNUCC.

# 1. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

## 1.1 Elementos operacionales básicos de las decisiones de la CMNUCC

La CMNUCC constituye el marco general con arreglo al cual debe implementarse REDD+. Las decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes en la CMNUCC son jurídicamente no vinculantes y se centran, para la implementación de REDD+, en requisitos operacionales de carácter voluntario. Por consiguiente, las decisiones de la CMNUCC tienen por objeto ofrecer orientación sobre asuntos científicos y técnicos, y no crear marcos jurídicos nacionales para la implementación de REDD+. Además, muchos elementos de las decisiones de la CMNUCC sobre REDD+ todavía se están negociando. No obstante, las decisiones de la CMNUCC ya adoptadas sí contienen las responsabilidades básicas para todas las Partes que deseen participar en REDD+<sup>10</sup>. Las siguientes actividades constituyen “actividades de REDD+” a los efectos de la CMNUCC:<sup>11</sup>

- Reducir las emisiones debidas a la deforestación;
- Reducir las emisiones debidas a la degradación forestal;
- Conservar las reservas de carbono forestal;
- Gestionar de manera sostenible los bosques; y
- Aumentar las reservas de carbono forestal.

Por conducto de la CMNUCC, las Partes acordaron implementar REDD+ en tres fases: comenzando por la Fase I – una fase de “preparación” (diseño de las estrategias, políticas y medidas a nivel nacional, y creación de capacidad), tras la cual vendría la Fase II – una fase de implementación (que incluye actividades de demostración) y que iría evolucionando hasta convertirse en la Fase III – que comprendería las acciones basadas en los resultados, que deberían medirse, notificarse y verificarse (MRV)<sup>12</sup>. Además, las Partes acordaron promover y apoyar un conjunto de siete salvaguardas que deberán tenerse en cuenta y respetarse en las actividades de REDD+ (Salvaguardas de REDD+ de los Acuerdos de Cancún)<sup>13</sup>. En el contexto de la CMNUCC, las salvaguardas

### Recuadro 1 – Elementos operacionales clave:

- Estrategia nacional o plan de acción para REDD+
- Niveles de referencia nacionales de las emisiones forestales y/o los niveles de referencia forestales (REL/RL)
- Sistemas nacionales de monitoreo forestal sólidos y transparentes para el monitoreo y la presentación de informes sobre las actividades de REDD+ (NEMS)
- Sistema para proporcionar información sobre salvaguardas (SIS)

*Decisión 1/CP.16, párr. 71 de la CMNUCC.*

<sup>10</sup> *Id.* Véase el apéndice 2 como material de referencia.

<sup>11</sup> UNFCCC Decision 1/CP.16, párr. 70.

<sup>12</sup> Decisión 1/CP.16, párr. 73 de la CMNUCC.

<sup>13</sup> Decisión 1/CP.16, párr. 71 d) y el Anexo 1 de la CMNUCC.

se consideran como un medio no solo de evitar riesgos sociales y ambientales, sino de generar más beneficios positivos mediante la implementación de las actividades de REDD+.

En el recuadro 1 figuran los elementos operacionales clave acordados por los países de REDD+ para su elaboración a nivel nacional. Al formular las estrategias o planes de acción nacionales para REDD+, los países deben tener en cuenta los factores impulsores de la deforestación y la degradación forestal, las cuestiones relativas a la gobernanza forestal, el enfoque de género, las salvaguardas y la participación plena y efectiva de los interesados (incluidos los pueblos indígenas y las comunidades locales)<sup>14</sup>. Los países también tendrán que diseñar un sistema de medición, notificación y verificación (MRV) para evaluar los resultados de las actividades

de REDD+<sup>15</sup>. Todos estos requisitos deben apoyarse mediante una adecuada financiación, transferencia de tecnología y creación de capacidad por los países desarrollados.

Durante la 19ª Conferencia de las Partes (COP19) en la CMNUCC, celebrada en Varsovia, en 2013, un conjunto de nueve decisiones relativas a mecanismos institucionales, orientación metodológica y financiación para REDD+ ha permitido concluir la mayor parte del plan de trabajo, dejando así la implementación de REDD+ en los países en desarrollo sujeta a la disponibilidad de una financiación suficiente y a la creación de capacidad. Este conjunto de decisiones ha llegado a conocerse mayormente por el nombre de Marco de Varsovia para REDD+.

#### Recuadro 2 – Marco de Varsovia para REDD+:

- Decisión 9/CP.19 - Programa de trabajo sobre la financiación basada en los resultados para avanzar en la plena realización de las actividades a que se hace referencia en la Decisión 1/CP.16, párr. 70.
- Decisión 10/CP.19 - Coordinación del apoyo a la realización de actividades relacionadas con medidas de mitigación en el sector forestal por parte de los países en desarrollo, incluidos los arreglos institucionales
- Decisión 11/CP.19 - Modalidades de los sistemas nacionales de vigilancia forestal.
- Decisión 12/CP.19 - Calendario y frecuencia de la presentación del resumen de la información sobre la forma en que se están abordando y respetando todas las salvaguardas expuestas en la decisión 1/CP.16, apéndice I.
- Decisión 13/CP.19 - Directrices y procedimientos para la evaluación técnica de las comunicaciones presentadas por las Partes sobre los niveles de referencia de las emisiones forestales y/o los niveles de referencia forestal propuestos.
- Decisión 14/CP.19 - Modalidades para la medición, notificación y verificación.
- Decisión 15/CP.19 - Lucha contra los factores impulsores de la deforestación y la degradación forestal.

<sup>14</sup> Decisión 1/CP.16, párr. 72 de la CMNUCC.

<sup>15</sup> Véase la decisión 2/CP.17 de la CMNUCC.

Más allá de las decisiones específicas sobre REDD+, los países tal vez deseen considerar la manera en que REDD+ se inserta en medidas de mitigación y compromisos contraídos en virtud de la CMNUCC más amplios. Por ejemplo, en Ecuador, se prevé que REDD+ contribuirá a la consecución de objetivos nacionales más amplios establecidos en la Constitución, el Plan Nacional de Desarrollo y las leyes y políticas ambientales y relativas al cambio climático<sup>16</sup>.

## 1.2 Sinergias con otros instrumentos jurídicos internacionales

Aunque la CMNUCC es el centro de todas las negociaciones internacionales sobre REDD+, constituyendo, por ende, la principal fuente de orientación metodológica para su implementación, varias cuestiones sociales y ambientales referentes a REDD+ como el respeto a los derechos de los pueblos indígenas, la protección de la diversidad biológica, la regulación de la distribución de los beneficios y los mecanismos de solución de controversias, están respaldadas por una serie de instrumentos jurídicos internacionales. Instrumentos que pueden ser jurídicamente vinculantes con obligaciones jurídicas nacionales para los países partes que los ratifiquen, como los convenios y tratados internacionales. Por ejemplo, el Convenio Internacional sobre Pueblos Indígenas y Tribales (núm. 169), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS) y la Convención sobre el Comercio Internacional de las Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES). Los

instrumentos jurídicos internacionales jurídicamente no vinculantes, como las declaraciones, también son importantes. Por ejemplo, la Declaración de Derechos Humanos, de las Naciones Unidas, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica se han establecido vínculos explícitos, en especial, entre REDD+ e instrumentos no vinculantes. En 2012, las Partes en el CDB aprobaron una orientación jurídicamente no vinculante sobre la aplicación de las salvaguardas de la CMNUCC para REDD+ relacionadas con la diversidad biológica<sup>17</sup>. En la decisión se reconoce el enorme potencial para generar sinergias entre las actividades de REDD+ y “la aplicación del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y sus Metas de Aichi para la Diversidad Biológica, (e) insta a las Partes, a otros gobiernos y a las organizaciones competentes a poner plenamente en práctica las disposiciones y decisiones pertinentes del Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en forma coherente y de manera que se apoyen mutuamente<sup>18</sup>.

Si bien se corre el riesgo de que REDD+ pueda obstaculizar la realización de las Metas de Aichi en circunstancias específicas<sup>19</sup>, si las salvaguardas de la CMNUCC se respetan y se tienen en cuenta, es probable que REDD+ contribuya al logro

16 Programa ONU REDD y Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, Informe sobre la evaluación de las necesidades de los países (2012), 106 (2012).

17 Decisión XI/19 (2012) del CDB.

18 Decisión XI/19 (2012) del CDB, párr. 6

19 Por ejemplo, si las actividades de REDD+ no consiguen evitar “las fugas” y la presión sobre los bosques se extiende a otros ecosistemas, REDD+ podría afectar negativamente el logro de las Metas de Aichi.

**Cuadro 1 – Sinergias más importantes entre las metas de Aichi para la diversidad biológica y los Acuerdos de Cancún de la CMNUCC\***

| Metas de Aichi para la biodiversidad (decisión X/2 de la CDB)   | Elementos de REDD+ (decisión 1/CP.16 de la CMNUCC)  |
|---|---|
| 5. Para 2020, se habrá reducido por lo menos a la mitad y, donde resulte factible, se habrá reducido hasta un valor cercano a cero el ritmo de pérdida de todos los hábitats naturales, incluidos los bosques, y se habrá reducido de manera significativa la degradación y fragmentación.  | La reducción de las emisiones debidas a la deforestación.<br>La reducción de las emisiones debidas a la degradación forestal.<br>La conservación de las reservas forestales de carbono.   |
| 7. Para 2020, las zonas destinadas a agricultura, acuicultura y silvicultura se gestionarán de manera sostenible, garantizándose la conservación de la diversidad biológica.  | La gestión sostenible de los bosques<br>La compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas.                                      |
| 11. Para 2020, al menos el 17 por ciento de las zonas terrestres se conservarán por medio de sistemas de áreas protegidas, administrados de manera eficaz y equitativa ecológicamente representativos y bien conectados.  | La conservación de las reservas forestales de carbono.<br>Las actividades de REDD+ deberán ser compatibles con el objetivo de la integridad ambiental y tener en cuenta las múltiples funciones de los bosques y otros ecosistemas.   |
| 14. Para 2020, se habrán restaurado y salvaguardado los ecosistemas que proporcionan servicios esenciales, incluidos servicios relacionados con el agua, y que contribuyen a la salud, los medios de vida y el bienestar, tomando en cuenta las necesidades de las mujeres, las comunidades indígenas y locales y los pobres y vulnerables.   | La conservación de las reservas forestales de carbono.<br>El incremento de las reservas forestales de carbono.<br>Las actividades de REDD+ deben fomentar y apoyar la participación plena y efectiva de los interesados pertinentes, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales. |
| 15. Para 2020, se habrá incrementado la resiliencia de los ecosistemas y la contribución de la diversidad biológica a las reservas de carbono, mediante la conservación y la restauración, incluida la restauración de por lo menos el 15% de los ecosistemas degradados, contribuyendo así a la mitigación del cambio climático y a la adaptación a este, así como a la lucha contra la desertificación. | La reducción de las emisiones debidas a la deforestación<br>La reducción de las emisiones debidas a la degradación forestal.<br>La conservación de las reservas forestales de carbono<br>La gestión sostenible de los bosques<br>El aumento de las reservas forestales de carbono.                  |

\* El CDB, la UNCCD y la CMNUCC. *Los Convenios de Río. Programa de acción sobre los bosques. Montreal, Canadá: Convenio sobre la Diversidad Biológica; Bonn (Alemania): Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, Bonn (Alemania): Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2012, pág. 14. [http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/Publications/rio\\_20\\_forests\\_brochure.pdf](http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/Publications/rio_20_forests_brochure.pdf)*

de esas metas<sup>20</sup>. Las secretarías de la CDB, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD) y la CMNUCC han delineado sinergias importantes entre los Acuerdos de Cancún sobre REDD+ de la CMNUCC y las cinco metas de Aichi para la Diversidad Biológica más importantes, las cuales se indican en el Cuadro 1 que figura a continuación.

Con una perspectiva similar, en la Decisión XI/19 (2012) se señala igualmente que “la lista indicativa de indicadores para evaluar los progresos hacia los objetivos del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica<sup>21</sup> 2011-2020 y las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica, tal y como figura en la recomendación XV/1 del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico, podría ser útil para evaluar las contribuciones de (REDD+) (...) al logro de los objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica<sup>22</sup>. Específicamente, las Partes en el CDB, otros gobiernos y las organizaciones pertinentes están invitadas a generar sinergias entre las estrategias y planes de acción nacionales para REDD+ y las estrategias y planes de acción nacionales sobre la biodiversidad (NBSAP)<sup>22</sup>.

Además, la Decisión XI/19 del CDB alienta a mantener la comunicación y el intercambio de información de forma periódica entre las Partes y las organizaciones pertinentes a fin de garantizar que las experiencias adquiridas por los países en la implementación de las decisiones pertinentes del CDB puedan alimentar y apoyar la realización de las actividades

de REDD+<sup>23</sup>. Tanto la Decisión XI/19 del CDB como los Principios y Criterios Sociales y Ambientales de ONU-REDD (SEPCF –se analizan más adelante) proporcionan orientación metodológica particularmente útil para la interpretación e implementación de las salvaguardas previstas en los Acuerdos de Cancún de la CMNUCC.

Es importante señalar que en la Decisión XI/19 del CDB también se menciona una orientación previa del CDB en la que se exhorta a las Partes a llevar a cabo actividades de gestión de los ecosistemas como contribución al logro de los objetivos de la CMNUCC, el CDB, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD) y el Convenio de Ramsar relativo a los Humedales (Convenio de Ramsar)<sup>24</sup>.

Existen también varios otros instrumentos internacionales importantes para la implementación de REDD+ que pueden aplicarse a un país dado (para una lista indicativa, véase el apéndice 4). Las Partes en el Convenio de Ramsar, por ejemplo, han reconocido la importancia de REDD+ para la contribución al logro de los objetivos del Convenio<sup>25</sup>. Por tanto, a nivel de país, tal vez deseen explorar las posibles sinergias entre las estrategias y los planes relativos a la UNCCD y los relativos al Convenio de Ramsar.

Además, los instrumentos de derechos regionales e internacionales (como los derechos humanos –incluidos los derechos relacionados con la equidad de género e igualdad, los derechos de los pueblos

20 Programa ONU-REDD, REDD+ y las Metas de Aichi para la biodiversidad para 2020 que promueven sinergias entre las actividades internacionales para la conservación de los bosques (2012), pág.1.

21 CDB Decisión XI/19, párr. 5.

22 CDB Decisión XI/19, párr. 7 a).

23 CDB Decisión XI/19, párr. 13 a 15.

24 Decisión X/33, párr. 8 n) del CDB (incorporada como referencia a la Decisión XI/19).

25 Resolución XI.14 de la COP 11 de Ramsar.

indígenas, y el derecho internacional consuetudinario) comprenden derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades que han de ser respetados cuando se implemente REDD+<sup>26</sup>.

Las convenciones y acuerdos mundiales, regionales y nacionales contra la corrupción pueden proporcionar también un marco normativo útil para la gestión de fondos en el contexto de la gobernanza forestal y REDD+. Por ejemplo, la lucha contra la corrupción ha sido incluida en el proceso de Evaluación Participativa de la Gobernanza en Indonesia por ser una cuestión intersectorial, mientras que la Comisión de Bosques del África Central (COMIFAC) reconoce la corrupción como un obstáculo importante para una gestión forestal sostenible en África Central y la tiene en cuenta.

Los acuerdos comerciales internacionales y otros acuerdos ambientales multilaterales también pueden contener disposiciones referentes a la gestión forestal como es el caso de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).

Determinar todo el espectro de instrumentos jurídicos internacionales que pueden ser importantes y evaluar la manera en que estos insertan en el marco jurídico nacional ayudará a los países a cumplir con las obligaciones internacionales contraídas en virtud de REDD y fomentará la coherencia a nivel nacional. Este procedimiento también es esencial para implementar las salvaguardas de la CMNUCC para REDD+, como se analiza más ampliamente en el capítulo 5.

## 2. Iniciativas multilaterales

### 2.1 El Programa ONU-REDD

El Programa ONU-REDD es la iniciativa de colaboración de las Naciones Unidas en relación con la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación de los Bosques en los Países en Desarrollo (REDD). El Programa se inició en 2008 y aprovecha el poder de convocatoria y los conocimientos técnicos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

El Programa ONU-REDD apoya los procesos de REDD+ que son dirigidos por los países y promueve la participación, informada y significativa, de todos los interesados, incluidos los pueblos indígenas y otras comunidades que dependen de los bosques, en la implementación de REDD+ a nivel nacional e internacional. Este apoyo se estructura de dos maneras: i) apoyo directo para el diseño y la implementación de los programas nacionales ONU-REDD; y ii) apoyo complementario para la adopción de medidas relacionadas con REDD+ en los países mediante la aplicación de enfoques comunes, análisis, metodologías, herramientas, datos y mejores prácticas desarrollados a través del Programa Mundial ONU-REDD. Desde marzo de 2014, el Programa ONU-REDD apoya a 49 países asociados de África, Asia-Pacífico y América Latina, incluidos 18 países con Programas Nacionales<sup>27</sup>.

El Programa ONU-REDD ha elaborado varias directrices y herramientas útiles

26 Véanse los apéndices 3 y 4. En el capítulo 5, también se examinan derechos específicos.

27 [http://www.un-redd.org/Partner\\_countries/tabid/102663/Default.aspx](http://www.un-redd.org/Partner_countries/tabid/102663/Default.aspx)

para la implementación de cuestiones jurídicas relacionadas con REDD+ que son coherentes con la CMNUCC y otros acuerdos internacionales como: los Principios y Criterios Sociales y Ambientales ONU-REDD (PCSA), y su Herramienta de Beneficios y Riesgos (BeRT, en borrador); la Evaluación Participativa de la Gobernanza (PGA); las Directrices conjuntas sobre la participación de los interesados en la preparación para REDD+ (con el FCPF); las Directrices sobre el Consentimiento libre, previo e informado (Directrices CLPI); la Guía para la realización de Evaluaciones de Riesgos de Corrupción en REDD+ y las medidas de Mitigación de riesgos de corrupción; y una Nota de Orientación sobre la incorporación del enfoque de género en REDD+. Está en preparación<sup>28</sup> una Nota de Orientación sobre los mecanismos nacionales de reparación de agravios<sup>29</sup>. Se cuenta igualmente con numerosos boletines de política y documentos que los países pueden encontrar útiles para la preparación para REDD+, incluido el “Legal Analysis of Cross-cutting Issues for REDD+ Implementation – Lessons Learned from Mexico, Viet Nam and Zambia”<sup>30</sup>.

Además, el Programa ONU-REDD provee fondos de apoyo para fines específicos a los países asociados que pueden financiar las actividades de preparación jurídica. Por último, el Servicio de Derecho

para el Desarrollo de la FAO gestiona el Proyecto LEG-REDD+ dirigido a dar recomendaciones para las reformas jurídicas de apoyo a REDD+ a los países que las soliciten.

## 2.2 Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF)

El FCPF del Banco Mundial es una alianza mundial de interesados directos, que incluye a gobiernos, empresas, la sociedad civil y los pueblos indígenas centrados en REDD+. Comprende dos fondos complementarios: el Fondo de Preparación para REDD+ y el Fondo de Carbono<sup>31</sup>. Las importantes salvaguardas del Banco Mundial se aplican, en general, a las actividades facilitadas por ambos fondos. Con arreglo al Fondo de Preparación, el Banco Mundial y otros asociados en la ejecución pueden canalizar fondos hacia los países que reúnan las condiciones exigidas con arreglo al Enfoque Común para las Salvaguardas Ambientales y Sociales para los Socios Implementadores Múltiples del FCPF<sup>32</sup>. El Enfoque Común orienta a los países que lleven a cabo una “Evaluación Estratégica Ambiental y Social (SESA) y que elaboren un “Marco de Gestión Ambiental y Social” (MGAS), cuyo objetivo en ambos casos es integrar consideraciones ambientales y sociales clave en la fase más temprana del proceso de adopción de decisiones. El FCPF también está preparando una orientación relativa al Paquete de Preparación, que es una autoevaluación del estado de preparación de un país y un paso obligado

28 Véase: Draft UNDP WB Guidance on National Grievance Mechanisms: [www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=10462&Itemid=53](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=10462&Itemid=53)

29 Véase el sitio web del Programa ONU REDD, [www.unredd.org/PublicationsResources/tabid/587/Default.aspx#foundation\\_docs](http://www.unredd.org/PublicationsResources/tabid/587/Default.aspx#foundation_docs)

30 Programa ONU REDD, Análisis jurídico de cuestiones intersectoriales relacionadas con la implementación de REDD+: lecciones aprendidas de México, Vietnam y Zambia (2013)

31 Véase el sitio web del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques,

32 FCPF, Enfoque Común para las Salvaguardas Ambientales y Sociales para los Socios Implementadores Múltiples (2011), [http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Nov2011/FCPF%20Readiness%20Fund%20Common%20Approach%20\\_Final\\_%2010-Aug-2011\\_Revised.pdf](http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Nov2011/FCPF%20Readiness%20Fund%20Common%20Approach%20_Final_%2010-Aug-2011_Revised.pdf)

para acceder al Fondo de Carbono. Este Fondo financiará las actividades sobre la base de los resultados en cinco países, y está dando los toques finales a un “marco metodológico” para la evaluación de los resultados, incluidas las reducciones de las emisiones y los beneficios más allá del carbono.

### 2.3 Programa de Inversión Forestal (FIP)

El FIP fue creado por el Banco Mundial en 2009 como un programa de carácter selectivo del Fondo Estratégico sobre el Clima (SCF), que es uno de los dos fondos que componen los Fondos de Inversión sobre el Clima. En la actualidad, ocho países piloto (Brasil, Burkina Faso, la República Democrática del Congo, Ghana, Indonesia, la República Democrática Popular Lao, México y Perú) reciben fondos del FIP para apoyar la adopción de medidas coherentes con los objetivos de REDD+<sup>33</sup>. Los recursos del FIP se canalizan a través de bancos multilaterales de desarrollo<sup>34</sup> en calidad de donaciones y créditos con tasas de interés próximas a cero y se utilizan para complementar otros mecanismos de financiación para REDD+, como el FCPF, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM – que se menciona más abajo) y el Programa ONU-REDD. El FIP tiene un “Mecanismo de Donaciones Específico” para los pueblos indígenas y las comunidades locales cuya finalidad es asegurar la participación significativa de estos pueblos y comunidades en REDD+ y con recursos que se añaden a

los asignados a los ocho países piloto. El FIP suscribe las Políticas y Procedimientos Operacionales del Banco Mundial, pero aplica salvaguardas aparte.

El FMAM es una organización financiera que funciona de manera independiente y reúne a 183 países, proporciona donaciones para proyectos relacionados con el cambio climático, la diversidad biológica y la degradación de la tierra, entre otros temas ambientales de alcance mundial. Los proyectos del FMAM se ejecutan mediante el establecimiento de alianzas con instituciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Todas las instituciones internacionales que participan en la ejecución de las actividades del FCPF, el FIP y el Programa ONU-REDD son también organismos de ejecución del FMAM. Además, el FMAM actúa de mecanismo financiero de una serie de convenciones, incluidas la CMNUCC, la CNUCLD y el CDB<sup>35</sup>. Cuenta con un mecanismo financiero de incentivo dedicado a los bosques denominado “Programa GFS/REDD+ para la gestión forestal sostenible<sup>36</sup>”. Este programa se centra en la implementación a nivel nacional y subnacional<sup>37</sup>, y refleja la orientación de la CMNUCC, la CNUCLD y el CDB. El programa ha ido aumentando cada vez más su apoyo a proyectos piloto centrados en REDD+ que fomentan la cooperación intersectorial y los beneficios colaterales

33 Véase el sitio web del Programa de Inversiones Forestales, <https://www.climateinvestmentfunds.org/cif/node/5>

34 En el FIP participan los bancos multilaterales de desarrollo siguientes: el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Financiera Internacional y el Banco Mundial.

35 Fondo para el Medio Ambiente Mundial, <http://www.thegef.org/gef/whatisgef>

36 Fondo para el Medio Ambiente Mundial, El Mecanismo de Incentivo del FMAM para los Bosques, <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/REDDEnglish.pdf>

37 Fondo para el Medio Ambiente Mundial, Investment Guidelines (2010), [http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.38.Inf\\_4.Rev\\_2%20-%20Investment%20Guidelines%20for%20Forest%20Management\\_0.pdf](http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.38.Inf_4.Rev_2%20-%20Investment%20Guidelines%20for%20Forest%20Management_0.pdf)

que se derivan de REDD+. Asimismo, en 2011, el FMAM adoptó políticas de salvaguardas y de integración del enfoque de género en todos los programas. El FMAM también ha adoptado siete de las diez políticas de salvaguardas del Banco Mundial<sup>38</sup>.

### 3. Inversiones bilaterales

Muchos gobiernos financian actividades de REDD+ a través de acuerdos bilaterales con países en desarrollo que tienen grandes bosques. Aproximadamente el 67% de la financiación aportada por los donantes para REDD+ está asignado a actividades bilaterales<sup>39</sup>. Algunos países donantes han desarrollado iniciativas específicas para

canalizar fondos bilaterales para el clima como la Iniciativa Noruega Internacional de Clima y Bosques (NICFI), la Iniciativa Internacional para el Carbono Forestal, de Australia, y la Iniciativa Internacional para la Protección del Clima, de Alemania. Los programas bilaterales no suelen tener salvaguardas para REDD+ por separado, sin embargo, normalmente aplican políticas de Asistencia Oficial para el Desarrollo que pueden tener protecciones análogas<sup>40</sup>. NICFI, en cambio, sí tiene salvaguardas que aplica a sus programas de financiación para REDD+<sup>41</sup>.

---

38 FCMC Review, 38.

39 Sitio web del Gobierno del Reino Unido, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/48074/1832-funding-for-forests-uk-government-support-for-red.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/48074/1832-funding-for-forests-uk-government-support-for-red.pdf)

---

40 Véase FCMC Review, 41-43.

41 *Id.* en 41.

## Haciendo balance: Marcos e iniciativas internacionales para REDD+

- ¿Cuáles instrumentos jurídicos internacionales que tratan sobre REDD+ y cuáles iniciativas internacionales específicas para REDD+ son aplicables?
  - ¿Cómo se aplican los elementos operacionales de las decisiones de la CMNUCC y el CDB? La información se ha resumido anteriormente; pero puede remitirse a las decisiones 1/CP.16, 2/CP.17, 12/CP.17, 2/CP.18, 9/CP.19, 10/CP.19, 11/CP.19, 12/CP.19, 13/CP.19, 14/CP.19 de la CMNUCC y a la decisión XI/19 del CDB.
  - ¿Cuáles requisitos se aplican a un país para participar en las iniciativas de REDD+?
  - ¿Pueden coordinarse los requisitos, las salvaguardas y los estándares? ¿Cuáles herramientas en uso facilitarían esa coordinación (p. ej., el SEPC, la PGA y la BeRT de ONU-REDD; el SES de REDD+; el SESA del FCPF)?
  - ¿Cuál es la Acción Nacional de Mitigación Apropiada (NAMA) y el Programa Nacional de Acción para la Adaptación (NAPA) del país?
  - ¿De qué manera pueden coordinarse las estrategias y los planes de acción nacionales exigidos por los acuerdos citados anteriormente (p.ej., la NAMA, el NAPA y los NBSAP)?

*Puede remitirse al apéndice 2, para una recopilación de recursos clave.*

- ¿Existen varias fuentes de financiación para REDD+ en el país (p.ej., donantes bilaterales)? ?
  - ¿Exigen requisitos adicionales o diferentes?
  - ¿Tienen que integrarse a nivel nacional? En caso afirmativo, considere la mejor manera de integrar esos requisitos?
- ¿Cuáles instrumentos jurídicos internacionales conexos el país ha suscrito, firmado, ratificado o aprobado? ¿Cuáles son las principales obligaciones derivadas de esos instrumentos? Para más detalles, remítase al capítulo 5 y el apéndice 4.



# Capítulo 3

## Participación de los Interesados en las actividades de REDD+

En el presente capítulo se ofrece un resumen general de los diversos grupos de interesados involucradas en las actividades de REDD+, vale señalar que las circunstancias nacionales y locales seguirán siendo el factor determinante primordial en cuanto a cuáles son los grupos de interesados que deberían participar. En este capítulo también se explican algunos aspectos de la labor de orientación sobre la participación de los interesados, con especial hincapié en los aspectos jurídicos.

La participación de múltiples interesados en todas las fases de REDD+ es esencial para su efectividad. Esa participación puede tener repercusiones en los marcos jurídicos nacionales, como se explica más adelante, de ahí que sea importante comprender, desde el inicio, quiénes son los interesados en las actividades de REDD+. Estas partes se han definido, en sentido amplio, como “los grupos que tienen un interés o un derecho sobre los bosques y quienes se verán afectados, ya sea de forma negativa o positiva, por las actividades de REDD+<sup>42</sup>”. En muchos casos, los interesados gozan de derechos específicos debido a su situación

particular o sus intereses, y en esos casos se les puede denominar “titulares de derechos”. En este documento, el término “interesados” se usa de manera que comprenda a los titulares de derechos y también a otros que pueden tener un interés en las actividades de REDD+. Existen diversos interesados en esas actividades las cuales se enumeran a continuación:

- Pueblos indígenas, comunidades cuyo sustento depende de los bosques y comunidades locales (garantizando la igualdad de género)
- Instituciones gubernamentales
- Organismos de aplicación de las leyes ambientales (nacionales e internacionales)
- Organizaciones no gubernamentales (ONG) y sociedad civil
- Sector privado
- Círculos académicos
- Organizaciones internacionales

Es importante asegurar un proceso de identificación, selección e intercambio de información con los interesados transparente e inclusivo. La participación de todos los interesados en las diversas fases de la planificación e implementación de REDD+ reduce al mínimo posibles conflictos y consecuencias negativas involuntarias, a la vez que fomenta la confianza. El Programa ONU-REDD y el FCPF han preparado conjuntamente

<sup>42</sup> FCPF y Programa ONU REDD, Directrices sobre la participación de los interesados en la preparación para REDD+ con énfasis en la participación de los pueblos indígenas y otras comunidades cuyo sustento depende de los bosques (2012), pág. 1. [http://www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=6862&Itemid=53](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=6862&Itemid=53)

“Directrices sobre la participación de los interesados en la preparación para REDD+ con énfasis en la participación de los pueblos indígenas y otras comunidades cuyo sustento depende de los bosques”<sup>43</sup> con el objeto de proporcionar orientación concreta y asesoramiento para la participación efectiva de los interesados. El Programa ONU-REDD ha preparado además Directrices sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI), así como un borrador de una Nota de Orientación sobre la inclusión del enfoque de género en REDD+.

Los aspectos jurídicos más importantes relacionados con la participación de los interesados esbozados en las directrices antes mencionadas se centran en 1) cumplimiento de las obligaciones internacionales respecto del CLPI, equidad de género y derechos humanos; 2) importancia de colaborar dentro de los marcos jurídicos e institucionales locales tradicionales; y 3) necesidad de tener en cuenta las cuestiones de la tenencia de la tierra (como se analiza en el capítulo 6).

Es importante mencionar también que la participación de los interesados está incluida en los requisitos de presentación de informes en virtud del Programa ONU-REDD. El formato de presentación de informes de ONU-REDD requiere la presentación de un informe descriptivo semestral sobre si se han aplicado las directrices del Programa para la participación de los interesados y la orientación operacional sobre la participación de los pueblos indígenas y otras comunidades que dependen de los bosques.

<sup>43</sup> *Id.*

## 1. Pueblos indígenas, comunidades que dependen de los bosques y comunidades locales

Es de capital importancia reconocer el papel que los pueblos indígenas<sup>44</sup> y las comunidades locales desempeñan en la preservación y gestión de gran parte de los bosques del mundo. Los pueblos indígenas y las comunidades locales suelen ser “titulares de derechos consuetudinarios” cuyos medios de vida y su bienestar cultural y espiritual depende de los bosques. Dado que los más de mil millones de personas que viven en la pobreza dependen de los bosques para mantener sus medios de vida, los impactos de la deforestación, la degradación forestal y cualquiera de las actividades de REDD+ en esas comunidades son a menudo desproporcionados.

Por eso, es esencial asegurar el consentimiento de los pueblos indígenas y las comunidades locales cuando se vaya a diseñar medidas y actividades de REDD+ que afectan a esos grupos y la tierra en la que habitan. Un componente importante de la participación efectiva de los interesados es el consentimiento libre, previo e informado (CLPI)<sup>45</sup>. Las Directrices del Programa ONU-REDD sobre el CLPI proporcionan un marco normativo, operativo y de políticas para que los países busquen y obtengan el CLPI cuando proceda.

<sup>44</sup> Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Directrices sobre las cuestiones relativas a los Pueblos Indígenas, <http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/guidelines.pdf>

<sup>45</sup> Programa ONU-REDD, Directrices sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado (2013), [http://www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=8717&Itemid=53](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8717&Itemid=53)

En las Directrices Conjuntas del FCPF/ ONU-REDD sobre la Participación de los Interesados en la Preparación para REDD+<sup>46</sup> también se subraya la importancia de los pueblos indígenas e instan a que las actividades de REDD+ eviten potenciales repercusiones perjudiciales para los pueblos indígenas, y reduzcan al mínimo, mitiguen y compensen a los pueblos indígenas por cualesquiera impactos negativos inevitables.

Los pueblos indígenas y las comunidades locales suelen desempeñar una función importante en la implementación de las actividades de REDD+. Las experiencias adquiridas hasta el momento han demostrado que no respetar los derechos de los pueblos indígenas y no tener debidamente en cuenta sus opiniones mediante su participación efectiva en los procesos de adopción de decisiones puede tener consecuencias negativas para la implementación de REDD+ a nivel nacional<sup>47</sup>. Además, los pueblos indígenas y las comunidades que dependen de los bosques pueden también desempeñar un papel vital en la recopilación de datos precisos, debido a sus conocimientos tradicionales y su relación con los bosques.

Aparte del CLPI, la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales y la participación efectiva de las mujeres son factores importantes y esenciales para el éxito de las actividades de REDD+ y la sostenibilidad y eficacia

de REDD+ a largo plazo<sup>48</sup>. Por tanto, es indispensable que los pueblos indígenas y las comunidades locales que dependen de los bosques, incluidas las mujeres, las minorías y los jóvenes, desempeñen un rol activo en todas las fases de REDD+, con los medios que les permitan participar de manera efectiva, incluso en la toma de decisiones.

## 2. Instituciones gubernamentales y parlamentos

Los gobiernos pueden actuar como donantes, ejecutores e instancias de control, además de desempeñar un rol decisivo como coordinadores. Las instituciones gubernamentales de los países que implementan REDD+ podrían tener que presentar compromisos de mitigación en virtud de la CMNUCC, realizar la preparación para REDD+, autorizar las actividades de REDD+, velar por la gestión efectiva y eficiente de las actividades, invertir en proyectos, establecer normas sobre la participación de los interesados en REDD+, verificar resultados (tanto en relación con el carbono como otros), recibir fondos y distribuir beneficios. Los gobiernos son también responsables de hacer efectivos los derechos de las comunidades afectadas y proteger la diversidad biológica a lo largo de todas las fases de REDD+. Además, si se implementa adecuadamente, REDD+ puede generar importantes beneficios sociales y ambientales a los interesados, y muchos gobiernos están estudiando los arreglos que mejor promuevan esos beneficios.

<sup>46</sup> FCPF y Programa ONU-REDD, Directrices sobre la Participación de los Interesados en la Preparación para REDD+ con énfasis en la Participación de los Pueblos Indígenas y otras Comunidades cuyo Sustento Depende de los Bosques (2012), c/ [http://www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=6862&Itemid=53](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=6862&Itemid=53).

<sup>47</sup> ONU REDD, Borrador, Informe del Equipo Independiente de Investigación y Evaluación (Panamá) (2013)

<sup>48</sup> Programa ONU-REDD, Fundamentos de la incorporación de la perspectiva de género en REDD+ (2011)

Numerosos organismos gubernamentales como los organismos responsables de las cuestiones forestales, el medio ambiente, los recursos naturales, la agricultura, la energía, el transporte, las finanzas y la planificación, así como las instituciones que tienen un mandato específico relativo a REDD+ pueden ser interesados importantes en vista de su función en la implementación de REDD+ y/o la relación entre REDD+ y los objetivos y planes nacionales de desarrollo. Los representantes gubernamentales encargados de las cuestiones de los derechos humanos, parlamentarias y el derecho ambiental también pueden considerarse interesados importantes sea cual sea el ministerio u organismo donde desempeñen sus funciones. Sin embargo, puede existir duplicación de mandatos entre un ministerio y otro o entre un organismo y otro de los involucrados en la planificación del uso de la tierra, incluidos los ministerios de medio ambiente, asuntos forestales, agricultura, energía, transporte, minería, finanzas e inversiones y planificación espacial. Por tanto, en las actividades para el diseño de los arreglos institucionales para la implementación de REDD+, se debe tratar de garantizar que haya mandatos claros y complementarios entre los distintos organismos gubernamentales nacionales, subnacionales y locales.

Los gobiernos estatales, provinciales y locales hacen cada cual importantes contribuciones a la implementación de REDD+. Por ejemplo, los distintos niveles de gobierno pueden tener distintas potestades y capacidades para administrar el uso de la tierra, y esas atribuciones deben ser comprendidas con claridad. Los gobiernos estatales y locales también pueden proporcionar datos e información importantes, como

la ubicación de comunidades y recursos naturales específicos, los planes sectoriales de desarrollo y el reconocimiento de los derechos de propiedad sobre la tierra.

Además, los órganos legislativos, como los parlamentos nacionales y subnacionales, también pueden estar interesados en las actividades de REDD+. A medida que los países avancen en la preparación y entren en la fase de implementación, pudiera hacerse más pertinente revisar la legislación en vigor o adoptar nuevos marcos jurídicos. Es posible que haya que definir los marcos jurídicos en que se apoya REDD+ o aclarar la terminología como deforestación, degradación o derechos de carbono; armonizar leyes sectoriales donde hay duplicación; establecer mandatos institucionales claros o asegurar que se aborden y respeten las salvaguardas sociales y ambientales. Los parlamentos nacionales y subnacionales son responsables de promulgar y enmendar la legislación, fiscalizar el presupuesto y las medidas del gobierno. Como resultado de ello, a medida que el régimen de REDD+ evolucione a nivel internacional y los países realicen progresos en la implementación, la función de los parlamentarios como interesados de REDD+ probablemente adquirirá más importancia.

### 3. Organizaciones no gubernamentales y sociedad civil

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) deben involucrarse y participar en el diseño, implementación y monitoreo del programa REDD+ para asegurar la participación ciudadana, la calidad y credibilidad de la presentación de informes, así como la transparencia y la rendición de cuentas. Existen varias

ONG y OSC diferentes, incluidos grupos que representan a grupos de interesados específicas, como los grupos de mujeres y los que realizan actividades en sectores relacionados con REDD+ como la silvicultura, el desarrollo rural y la agricultura. Organizaciones como esas pueden ser (y a menudo ya son) socios clave en el mantenimiento de los bosques y la reducción de la deforestación. Además, pueden contribuir al desarrollo y aplicación de normas y salvaguardas para asegurar el respeto de los derechos de los interesados en todo el proceso de implementación de REDD+. Como tales, las ONG y las OSC no solo son interesados, sino que pueden añadir valor a la implementación de REDD+, reduciendo los costos administrativos y proporcionando sistemas de alerta temprana. Además de ayudar a implementar REDD+ sobre el terreno, las ONG y las OSC pueden robustecer las alianzas y ayudar a fortalecer capacidades para participar en REDD+, por ejemplo, proporcionando información a los pueblos indígenas y las comunidades locales y otros interesados potencialmente vulnerables.

#### 4. Sector privado

El sector privado puede desempeñar varias funciones en REDD+<sup>49</sup>. Algunas empresas pudieran estar involucradas en actividades definidas como contribuyentes a la deforestación. Otras pueden ser inversoras, aportando fondos para programas o proyectos específicos. Estos desembolsos pueden ser iniciales o bien pudieran comportar la compra de las reducciones de emisiones generadas por las actividades de REDD+. El sector privado también pudiera actuar como ejecutor de las actividades de REDD+, incluidas la MRV.

Además, el sector privado puede tener derechos o intereses en tierras o proyectos de desarrollo que pudieran ser afectados por las actividades de REDD+.

#### 5. Organizaciones regionales e internacionales

Existen varias iniciativas multilaterales de REDD+, como el FCPF, el FIP y el Programa ONU-REDD en las que participan instituciones internacionales que incluyen a bancos multilaterales (p.ej., el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo), organizaciones de las Naciones Unidas (p.ej., FAO, PNUD, PNUMA) y otras organizaciones. Estas instituciones pueden desempeñar múltiples funciones, entre ellas, canalizar fondos, coordinar y ejecutar actividades para REDD+ y dar asesoramiento y/o crear capacidad sobre el terreno en relación con REDD+. También hay organizaciones que realizan investigaciones importantes sobre los bosques a fin de obtener información para fundamentar la planificación y la toma de decisiones. Los donantes bilaterales también desempeñan un papel importante en REDD+ a través de mecanismos internacionales de financiación, incluidos, por ejemplo, la Iniciativa Internacional de Clima y Bosques, del Gobierno de Noruega, y la Iniciativa Internacional sobre el Clima, del Gobierno de Alemania, que apoya las actividades de REDD+.

<sup>49</sup> Programa ONU-REDD, "Papel del Sector Privado en REDD+: Argumentos de Participación y Opciones de Intervención" (2013).

## Haciendo balance: identificación de los interesados

- ¿Quiénes son las principales interesados de REDD+ en el país? Preste particular atención a los pueblos indígenas, las comunidades que dependen de los bosques y otras comunidades locales.
- ¿Cómo se han identificado los interesados hasta ahora? Remítase a las Directrices Conjuntas sobre la participación de los interesados en la preparación para REDD+ de FCPF/ONU REDD, así como a las Directrices del Programa ONU-REDD sobre el CLPI.
- ¿Cuáles son las políticas y la legislación nacional vigente en relación con la consulta y la participación?
- ¿De cuáles instrumentos se dispone para identificar a los interesados? Esto puede incluir la metodología para el Análisis del Contexto Institucional (ICA), el análisis de las cuestiones de género y el enfoque de Evaluación Participativa de la Gobernanza (EPG), entre otros.





# Capítulo 4

## Aspectos que se deben considerar para evaluar los marcos jurídicos nacionales vigentes

La finalidad del presente capítulo es proporcionar orientación sobre identificación y realización de evaluaciones sistemáticas de los marcos jurídicos nacionales vigentes de interés para la implementación de REDD+. Es posible que en los países ya existan leyes y reglamentos relativos a los bosques, políticas forestales (por ejemplo, programas forestales nacionales) e instituciones encargadas de las cuestiones relativas a los bosques y el uso de la tierra. Cuando se evalúa si un marco jurídico nacional es coherente con el derecho internacional y la orientación relativa a REDD+, es útil determinar si existen superposiciones o lagunas en las definiciones, las jurisdicciones, la aplicación de la ley y los planes de uso de la tierra a nivel nacional correspondientes. El Servicio de Derecho para el Desarrollo de la FAO también subraya la importancia de adecuar el enfoque participativo y el enfoque de gestión basada en la comunidad a la legislación para el sector forestal, y crear capacidad para elaborar e implementar leyes relativas a los bosques<sup>50</sup>. Esto esencialmente coadyuvará a la delimitación de la índole y el alcance de las reformas necesarias en un país dado.

Para determinar la naturaleza de las reformas jurídicas para apoyar a REDD+, los países tendrán que explorar las implicaciones legales de abordar y respetar las salvaguardas de la CMNUCC para REDD+, lo cual puede ser importante<sup>51</sup>. Las cuestiones jurídicas fundamentales relacionadas con la implementación de las salvaguardas se tratan en el capítulo 5.

Las siguientes recomendaciones centran la atención en consideraciones de interés para la evaluación de los marcos jurídicos nacionales. Se han basado en análisis intersectoriales jurídicos, de políticas e institucionales de Indonesia (Sulawesi central), México, Vietnam y Zambia<sup>52</sup>. En resumen, las principales cuestiones son:

- Definir el concepto de bosque y los conceptos conexos, los derechos

50 [http://www.fao.org/fileadmin/templates/legal/docs/factsheet\\_forestry.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/legal/docs/factsheet_forestry.pdf)

51 Leo Peskett y Kimberly Todd, "Puesta en marcha de las salvaguardas y de los sistemas de información sobre salvaguardas para REDD+", (2013), [http://www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=9167&Itemid=53](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=9167&Itemid=53) [en lo sucesivo denominado documento de política SIS].

52 Programa ONU-REDD, Análisis intersectorial de los marcos de políticas y legislativo en vigor en Sulawesi central (Indonesia) (2012). c/ [http://www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=8847&Itemid=53](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8847&Itemid=53) [en lo sucesivo denominado análisis jurídico de Sulawesi]; análisis jurídico de cuestiones intersectoriales relacionadas con la implementación de REDD+: lecciones aprendidas de México, Vietnam y Zambia (2013) [en lo sucesivo denominado análisis jurídico intersectorial]

sobre la tierra, el carbono forestal y la terminología de REDD+;

- Recopilar datos de referencia sobre los bosques y evaluar las capacidades de monitoreo;
- Identificar y abordar los impulsores de la deforestación y la degradación forestal en los múltiples sectores;
- Evaluar la arquitectura institucional;
- Entender la relación entre las leyes y las políticas nacionales y subnacionales y adoptar mecanismos descentralizados para apoyar la implementación de REDD+ a nivel local;
- Reconocer oficialmente los derechos consuetudinarios y los derechos de los indígenas;
- Rectificar inconsistencias jurídicas en todos los sectores;
- Implementar los arreglos jurídicos necesarios para robustecer la coordinación institucional para REDD+;
- Identificar y establecer los procesos de participación pública y los mecanismos de CLPI, incluso para que participen las mujeres y minorías;
- Elaborar y reglamentar mecanismos para la distribución equitativa de los beneficios; y
- Reformar las leyes sobre inversiones.

Después de examinar esos aspectos preliminares, es preciso, además, garantizar regímenes de tenencia forestal equitativos que revisten particular importancia para los marcos jurídicos nacionales en muchos países REDD+, así como lograr beneficios múltiples y asegurar regímenes de distribución equitativa de los beneficios. Por tanto, en los capítulos 6 y 7 la tenencia de los bosques y los beneficios múltiples se tratan por separado.

## 1. Definir el concepto de bosques y los conceptos conexos

El modo en que se definan los bosques en la legislación nacional, los reglamentos y las políticas es fundamental para el funcionamiento eficiente de los programas REDD+. Puede suceder que en muchos países la pérdida de bosques y su conversión no se consideren oficialmente deforestación<sup>53</sup>, por tanto los países deben examinar con cuidado el marco jurídico en vigor y determinar si se requieren nuevas definiciones o si las que existen deberían ser revisadas o armonizadas. Por el momento, en las decisiones de la CMNUCC relativas a REDD+ no figuran definiciones de bosques ni de conceptos conexos, como la degradación forestal o la deforestación. Además, si bien a nivel internacional existen varias definiciones, incluidas las propuestas por la FAO, el Protocolo de Kyoto y el CDB, estas no necesariamente reflejan la práctica nacional<sup>54</sup>. Además, algunas definiciones permiten, en algunos países desarrollados, la conversión en gran escala no declarada y no contabilizada de los bosques, como en el caso de la definición en el actual Protocolo de Kyoto<sup>55</sup>. Es posible que esta cuestión salga a la luz en el contexto del acuerdo de 2015, considerando la potencial interfaz entre el marco de REDD+ (para los países en desarrollo) y el marco relativo al uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (LULUCF) (para los países desarrollados).

53 Análisis jurídico intersectorial, 14.

54 Para las definiciones, véase el apéndice 3.

55 Análisis jurídico intersectorial, 14; véase también Sasaki y Putz, Necesidad crítica de nuevas definiciones de bosques y degradación forestal en los acuerdos sobre el cambio climático mundial, [http://www.ciefap.org.ar/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&download=60:critical-need-for-new-definitions-of-forest-and-forest-degradation-in-global-climate-change-agreements&id=8:taller-sobre-bosque-degradado](http://www.ciefap.org.ar/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=60:critical-need-for-new-definitions-of-forest-and-forest-degradation-in-global-climate-change-agreements&id=8:taller-sobre-bosque-degradado).

Independientemente de esto, a los gobiernos que se encuentren en la fase de preparación, les es útil tener una definición viable de bosque (incluidos los bosques naturales) y conceptos conexos, así como coherencia terminológica en toda la legislación pertinente, las políticas forestales y los programas forestales nacionales existentes.

Cualquier proceso de revisión de las definiciones y la planificación de REDD+ debe acometerse con la plena y efectiva participación de los interesados y estar en consonancia con las salvaguardas de REDD+.

## 2. Abordar los impulsores de la deforestación y la degradación forestal en los diversos sectores

Identificar los factores impulsores de la deforestación y la degradación forestal en el sector forestal y en otros sectores importantes respaldará una planificación e implementación coherentes de REDD+, en especial allí donde las leyes, reglamentos o políticas vigentes sean factores contribuyentes. En el marco de la CMNUCC, las Partes acordaron abordar la cuestión de los impulsores de la deforestación cuando se planifique e implemente REDD+<sup>56</sup>. Aunque las negociaciones todavía están en curso, esto no debe impedir a los países dar pasos prácticos para abordar las cuestiones jurídicas pertinentes al nivel nacional y subnacional. La tala ilegal, derechos vagamente establecidos sobre los bosques y la tierra, las lagunas en la planificación del uso de la tierra y la fragmentación de las leyes pueden todos contribuir a

la deforestación y la degradación de los bosques en el sector forestal, como pueden hacerlo las leyes o políticas agrícolas que resultan en incentivos perversos si tomamos en consideración la gestión sostenible de la tierra. De hecho, a menudo los principales impulsores de la deforestación están en las tendencias de desarrollo a largo plazo de otros sectores (p. ej., la agricultura, la minería, la energía y el transporte)<sup>57</sup>. Por ejemplo, la expansión agrícola es uno de los principales impulsores de la deforestación en varios países de Asia<sup>58</sup>. En Sulawesi central (Indonesia) una revisión jurídica demuestra que “la legislación y las políticas no están armonizadas en todos los sectores, y no existe un marco sólido para la solución de potenciales conflictos por el uso de la tierra entre los sectores forestal, agrícola y minero”<sup>59</sup>. Por tanto, los países deberían considerar las soluciones jurídicas intersectoriales y armonizar las leyes, en el contexto de las estrategias de desarrollo con bajas emisiones de carbono. Y no solo eso, los países pudieran analizar las causas subyacentes asociadas a los mercados y las políticas comerciales internacionales, para evaluar si existen opciones jurídicas nacionales que puedan ayudar a hacer frente a la cuestión de los impulsores de la deforestación a nivel internacional.

## 3. Evaluar la arquitectura institucional

Las instituciones gubernamentales identificadas en la fase de participación de los interesados, analizada en la sección 3, desempeñarán un papel importante en la preparación e implementación de REDD+.

57 Kissinger y otros (2012), Resumen Ejecutivo.

58 *Id.* en John Costenbader, REDD+ Benefit-Sharing: A Comparative Assessment of Three National Policy Approaches (2011), [http://www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=5577&Itemid=53](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5577&Itemid=53).

59 Véase Análisis Jurídico en Sulawesi.

56 Decisión 1/CP.16, párr. 72 de la CMNUCC.

Debido al número de ministerios y organismos que pueden estar involucrados a todos los niveles, es útil evaluar los mandatos institucionales vigentes y cómo se coordinan las actividades intersectoriales, cuáles instituciones pudieran asumir responsabilidades, si se necesitan competencias adicionales y qué nuevas instituciones pudieran necesitarse (si ese fuera el caso). Esta evaluación tiene consecuencias jurídicas porque en dependencia del contexto del país y del enfoque jurídico que se aplique, un país podría requerir cambios legislativos para proporcionar el respaldo legal y las competencias necesarias para administrar las actividades y los fondos relacionados con REDD+. Además, como la superposición y la falta de claridad en cuanto a las competencias se han identificado como un problema en el seno de las instituciones gubernamentales en este contexto, tal vez se necesitaría alguna forma de revisión o aclaración de los mandatos. Dada la naturaleza intersectorial de REDD+, los países también pudieran crear comités de dirección nacionales o entre organismos y asegurar que, en la evaluación de las competencias institucionales, se determinen las jurisdicciones en materia de colaboración vigentes o potenciales. El objetivo de esos esfuerzos colaborativos pudiera centrarse en identificar retos comunes, formular una visión común y establecer un marco para la planificación y la implementación de actividades conjuntas.

Por ejemplo, Indonesia ha instituido un Grupo de Trabajo de REDD+ mediante Decreto Presidencial, que ha apoyado un proceso de amplias consultas con los interesados pertinentes y continuará fomentando la coordinación intersectorial. Es importante que, desde el principio, las

responsabilidades y las facultades decisorias de esos órganos queden claras. Por último, si no está ya previsto en una ley o en el marco de las facultades institucionales vigentes, las instituciones pertinentes deben ser dotadas del mandato necesario para realizar consultas significativas en concordancia con las salvaguardas de REDD+.

#### 4. Comprender la relación entre los marcos jurídicos nacionales y los subnacionales

REDD+ ya se está implementando a múltiples niveles, aunque el eje de la preparación jurídica tiende a estar al nivel nacional, las primeras actividades de demostración indican que los marcos subnacionales pueden desempeñar una función importante en la administración de los bosques. Es importante que en los países se comprendan las competencias y jurisdicciones pertinentes del gobierno al nivel nacional, estatal, provincial y local en todas las fases de planificación de REDD+. Cuáles niveles de gobierno tienen facultades para supervisar de manera efectiva las actividades de REDD+ en diferentes zonas de un país es también un aspecto importante que hay que tener en cuenta. El análisis de los marcos legislativo y de políticas en Sulawesi central (Indonesia) puso de manifiesto que hay lagunas y conflictos entre los marcos nacional y subnacional. Esas lagunas indican que, en ocasiones, no existe un mecanismo para la aplicación práctica de la legislación<sup>60</sup>. Los gobiernos deberían examinar la relación entre los marcos jurídicos nacional y subnacional, y atender a las lagunas o conflictos que haya. Asimismo, si un país decide elaborar enfoques subnacionales,

60 *Id.* en Resumen Ejecutivo.

## Haciendo balance: evaluación preliminar del marco jurídico, institucional y de política nacional

- ¿Cuáles sectores participan en la gestión forestal a nivel nacional y cuáles sectores pudieran estar contribuyendo a la deforestación y la degradación forestal?
- ¿Cuáles leyes, políticas, reglamentos e instituciones importantes vigentes regulan tanto los bosques como aquellos sectores asociados a los factores impulsores de la deforestación?
  - ¿Cómo se definen los bosques? ¿Existen definiciones contrapuestas? Si así fuere, establezca un proceso para definir el concepto de bosque y los conceptos conexos.
  - ¿Cuáles datos de referencia sobre los bosques existen? Legalmente, ¿existen formas de mejorar la recopilación de datos o el monitoreo en curso?
  - ¿Existen inconsistencias entre los objetivos y las metas de desarrollo de REDD+ en otros sectores? De ser así, ¿qué tipo de proceso podría instaurarse para corregirlas?
  - ¿Existen lagunas en los mandatos institucionales? ¿Cómo contribuyen esas lagunas a la falta de aplicación o a la aplicación deficiente? ¿Cuáles nuevos mandatos o instituciones se necesitarían para subsanar las deficiencias jurisdiccionales?
  - ¿Existen lagunas o conflictos entre los marcos nacionales y subnacionales?
- ¿De qué tipo de herramientas de cartografía disponen? ¿Podría la cartografía facilitar la coordinación intersectorial?
- Sobre la base de una evaluación preliminar, ¿cuáles parecen ser los enfoques más apropiados para abordar las cuestiones jurídicas que salgan a la luz, las leyes vigentes o promulgar nuevas leyes)?
- Cuando se realicen reformas jurídicas relativas a REDD, los profesionales del derecho deben siempre colaborar con los expertos técnicos a nivel de país.

tendrá que determinar cómo esos enfoques se relacionan con los niveles nacionales de referencia de emisiones o los niveles de referencia (NRE/NR). Es necesario

asegurar que los enfoques de reducción de las emisiones a nivel subnacional concuerden plenamente con un inventario nacional y estén integrados a este.



# Capítulo 5

## Aplicación de salvaguardas a nivel nacional

En este capítulo se ofrece información sobre cómo evaluar si el marco jurídico nacional respalda las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC. También se da información sobre los principales componentes de un sistema nacional de salvaguardas, así como sugerencias sobre las cuestiones jurídicas más importantes concernientes a la formulación e implementación de un sistema de ese tipo, que incluye prevenir la corrupción; cumplir las obligaciones en materia de derechos y asegurar la coherencia con las obligaciones internacionales pertinentes.

En la Conferencia de la CMNUCC celebrada en Cancún, en 2010 (COP16), se acordó que, cuando se realicen actividades de REDD+ (véase el recuadro 2), se promueva y respalde la aplicación de un conjunto de siete salvaguardas. En los Acuerdos de Cancún y en el subsiguiente Acuerdo de Durban también se pidió a las partes que implementaban REDD+ que proporcionaran información acerca de cómo las salvaguardas se estaban abordando y respetando en la realización de todas las actividades. Por tanto, los países que están llevando a cabo actividades de REDD+ deberán elaborar enfoques a nivel de país que les permitan responder a las salvaguardas esbozadas en los Acuerdos de Cancún, cuya finalidad es asegurar que se reduzcan al mínimo los riesgos sociales y ambientales y aumenten los beneficios. Debido a que

las salvaguardas de la CMNUCC cubren principios generales y están sujetas a continuo desarrollo en lo que respecta a la implementación a nivel nacional, se aplica cierto grado de flexibilidad cuando se traducen a leyes y políticas concretas a nivel de un país. Además, es posible que en los países ya existan legislaciones y políticas que respalden o estén en consonancia con las salvaguardas de la CMNUCC, por ejemplo, las leyes relativas a las evaluaciones del impacto ambiental. La CMNUCC está elaborando orientaciones adicionales sobre la implementación a nivel nacional.

Además de la orientación emanada de la CMNUCC, las iniciativas como el FCPE, el Programa ONU-REDD y los Estándares Sociales y Ambientales de REDD+ (REDD+ SES) contienen información que puede ayudar a los países a comprender e interpretar las salvaguardas para REDD+.

Los Principios y Criterios Sociales y Ambientales (PCSA) constituyen un marco rector general donde figuran principios amplios y criterios más detallados que definen las cuestiones importantes que deben tenerse en cuenta en la preparación e implementación de REDD+. Los principios y criterios son coherentes con la amplia orientación ofrecida por las salvaguardas de la CMNUCC para REDD+, se basan en ella y surgen del vasto corpus de conocimientos y documentos sobre salvaguardas, normas

### Recuadro 3 – Salvaguardas de la CMNUCC y sistemas de información sobre salvaguardas

Los países acordaron que, cuando se realicen actividades de REDD, se promuevan y respalden las salvaguardas siguientes:

- a. Acciones coherentes con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y acuerdos internacionales pertinentes y complementarlos;
- b. Estructuras de gobernanza forestal nacional transparentes y efectivas, que tengan en cuenta la legislación y la soberanía nacionales
- c. Respeto por el conocimiento y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, teniendo en cuenta las obligaciones internacionales pertinentes, las circunstancias nacionales y las leyes;
- d. Una plena y efectiva participación de los actores involucrados pertinentes, especialmente, los pueblos indígenas y las comunidades locales;
- e. Acciones coherentes con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, cerciorándose de que las acciones de REDD+ no se usen para la conversión de los bosques naturales, sino que por el contrario se usen para incentivar la protección y la conservación de los bosques naturales y los servicios de sus ecosistemas y para aumentar otros beneficios sociales y ambientales;
- f. Acciones para abordar los riesgos de las reversiones;
- g. Acciones para reducir el desplazamiento de emisiones.

**Sistemas de Información sobre Salvaguardas (SIS):** En la Decisión 12/CP.17 del Documento Final de Durban de la CMNUCC se establece que un SIS debería proporcionar información acerca de la forma en que todas las salvaguardas de Cancún se están abordando y respetando. Los SIS deben estar a cargo de los países, implementarse a nivel del país, y basarse en los sistemas existentes, si los hubiera. También se acordó que el resumen de la información sobre la forma en que se estén abordando y respetando las salvaguardas se proporcionará periódicamente y se incluirá en las comunicaciones nacionales con la CMNUCC. Las Partes en la CMNUCC acordaron además que a medida que los SIS se desarrollan, deberán reconocerse las obligaciones y los acuerdos internacionales pertinentes, y respetar las consideraciones de género.

*\*Decisiones pertinentes de la CMNUCC: 1/CP.16; 12/CP.17. Tomado de Boletín de Políticas de ONU-REDD: Puesta en marcha de las salvaguardas y de los sistemas de información sobre salvaguardas para REDD+.*

y certificación existente. Los PCSA constituyen un marco de referencia para el Programa ONU-REDD en lo que respecta a dos necesidades específicas:

1. Abordar cuestiones sociales y ambientales en los Programas Nacionales de ONU-REDD y demás actividades financiadas por el Programa ONU-REDD.

2. Asistir a los países en el desarrollo de enfoques nacionales para salvaguardas REDD+, de conformidad con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

Para atender a la segunda necesidad, los PCSA pueden, junto con otras herramientas y enfoques, ayudar a los países a desarrollar enfoques nacionales para: promover, apoyar y enriquecer las salvaguardas de la CMNUCC para REDD+; brindar información sobre cómo éstas se están abordando y respetando; y, demostrar sus logros más allá del carbono (p.ej., respecto de la mitigación de la pobreza y la conservación de la diversidad biológica).

Además, la iniciativa REDD+SES apoya a REDD+ y el desarrollo de salvaguardas. Es una iniciativa integrada por múltiples interesados, facilitada por la Alianza para el Clima, Comunidad y Biodiversidad (CCBA) y CARE Internacional concebida para apoyar el diseño y la implementación de programas REDD+ que sean coherentes con las salvaguardas de la CMNUCC. El REDD+ SES se centra en los medios de generar beneficios sociales y ambientales importantes, y expresamente va más allá del establecimiento de salvaguardas mínimas<sup>61</sup>.

Como el FCPF es una iniciativa del Banco Mundial, los países que participen en el FCPF deberán realizar una Evaluación Ambiental y Social Estratégica para

asegurar la coherencia con las salvaguardas del Banco Mundial pertinentes.

Gestionar múltiples conjuntos de salvaguardas y estándares puede resultar una tarea difícil para los gobiernos. Puede ser especialmente complicada cuando un país participa en diversas iniciativas y recibe fondos de múltiples fuentes, las cuales tienen obligaciones y requisitos de presentación de informes un tanto diferentes.

Como sugirió el Programa ONU-REDD, los enfoques nacionales de salvaguardas pueden estar integrados por dos componentes fundamentales<sup>62</sup>:

- Políticas, leyes y reglamentos (PLR), e instituciones para evitar daños y promover beneficios para las comunidades y los ecosistemas, incluidos los mecanismos de reparación correspondientes; y
- Un sistema de información sobre salvaguardas (SIS) para proporcionar información sobre cómo las salvaguardas se están abordando y respetando en la implementación de REDD+, con indicadores, metodologías para la recopilación de información y un marco para el suministro de información.

Se recomienda que un enfoque de salvaguardas incluya un marco de gobernanza para la implementación, un marco para el suministro de información, tanto sobre los impactos positivos como negativos, e indicadores para evaluar la implementación de las políticas, leyes y reglamentos. Un sistema de salvaguardas debe también mostrar los beneficios

<sup>61</sup> Los principios, criterios e indicadores de REDD+ SES se crearon mediante procesos con múltiples interesados y se adaptaron mediante procesos con múltiples actores a nivel nacional. Se ha constatado que ese proceso ha permitido mejorar la búsqueda de consenso y ha proporcionado un marco para el monitoreo y la presentación de informes.

<sup>62</sup> *Id.*

(p.ej., reducciones de las emisiones, mitigación de la pobreza o conservación de la biodiversidad, etc.) y verificar cómo se están abordando o mitigando los impactos negativos (p.ej., disponibilidad de mecanismos de reparación).

## 1. Creación de salvaguardas nacionales

En lo que se refiere a la creación de salvaguardas nacionales, se sugiere que los países definan los objetivos del enfoque de salvaguardas en cuanto a interpretar las decisiones de la CNUMCC dentro del marco del contexto nacional y definir los riesgos pertinentes. Un sistema más amplio pudiera requerir más esfuerzo inicial para desarrollarse y consolidarse entre las distintas iniciativas nacionales (p.ej., monitoreo de los bosques, presentación de informes al FCPF, aplicación del derecho forestal, gobernanza y comercio (FLEGT), REDD+ SES y presentación de informes periódicos a los órganos de derechos humanos internacionales, etc.), pero también pudiera traducirse en resultados a largo plazo más efectivos y ayudar a preservar una serie de opciones de financiación mayor para REDD+. Sin embargo, sea cual sea el enfoque que se adopte, se sugiere a los países que elaboren sus enfoques nacionales de salvaguardas respectivos con una participación ciudadana efectiva, por ejemplo, a través de consultas con múltiples interesados y evaluaciones participativas de gobernanza.

En lo que respecta a los aspectos jurídicos, en el Boletín de Políticas sobre las Salvaguardas de ONU- REDD, se recomienda a cada país que esté implementando REDD+ que realice una evaluación de las PLR existentes, y de las instituciones para determinar su compatibilidad con las salvaguardas de la CMNUCCC para

REDD+<sup>63</sup>. Basándose en esa evaluación de las salvaguardas, los países tendrán que determinar el mejor enfoque para hacer frente a las lagunas o inconsistencias que se detecten mediante la revisión de las PLR existentes o de nuevas que surjan. Por ejemplo, en México, el Congreso otorgó un mandato para incorporar los principios de las salvaguardas de REDD+ en la legislación por medio de enmiendas específicas a la legislación forestal vigente. En contraste con eso, en Indonesia el Grupo de Trabajo sobre REDD+ (facultado a nivel ministerial) ha elaborado un conjunto de salvaguardas detalladas e indicadores denominados PRISAI (ESCUDO) para aplicarlo a REDD+. Además de elaborar sus propias salvaguardas, Indonesia prevé reformar algunas leyes y reglamentos que no se centran específicamente en los bosques, por ejemplo, para incorporar el CLPI a la gestión de los recursos naturales de manera más amplia. Es posible que Indonesia también tenga que considerar la formulación de leyes y reglamentos específicos para implementar aspectos de la Estrategia Nacional para REDD+, incluidas las salvaguardas.

Además de una evaluación de las PLR nacionales, las salvaguardas de la CMNUCC exigen que las acciones de REDD+ estén en consonancia con los acuerdos y convenciones internacionales pertinentes (salvaguarda a) de la CMNUCC, y con las obligaciones internacionales pertinentes relacionadas con los pueblos indígenas y las comunidades locales (salvaguardas c) y d) de la CMNUCC). Por el momento, la CMNUCC deja a discreción de cada

63 El “Marco ONU-REDD para apoyar el desarrollo de enfoques sobre salvaguardas a nivel país” del Programa ONU REDD, los PCSA y la BeRT, el enfoque LEG-REDD+, la Evaluación Participativa de Gobernanza (EPG) y el Servicio de Derecho para el Desarrollo de la FAO son herramientas útiles en este sentido.

país la interpretación de “pertinente”, sin embargo, es posible que un futuro documento de orientación aporte más claridad. No obstante, como ninguna obligación pertinente se aplica todavía a un país dado, como se examinó en el capítulo 2, tal vez sea prudente interpretar pertinencia de manera amplia cuando se revisen las obligaciones internacionales de interés para las actividades de REDD+. En los apéndices 4 y 5 se ofrecen ejemplos de instrumentos que contienen obligaciones potencialmente pertinentes. En el apéndice 4 figura una lista no exhaustiva de algunos de los instrumentos más referenciados, que contienen obligaciones que tal vez los países deseen considerar a la hora de interpretar las salvaguardas de la CMNUCC. El apéndice 5 contiene un cuadro en el que se identifican cuáles instrumentos se aplican a distintos países REDD+ en relación con un subconjunto de instrumentos relativos a los derechos. Asegurar la coherencia con obligaciones internacionales contribuirá también a que se cumplan otras salvaguardas REDD+ de la CMNUCC. Sin embargo, la medida en que esto se cumpla va a depender de los instrumentos internacionales que cada país firme, ratifique, apruebe o se adhiera. Por lo tanto, además de identificar las obligaciones internacionales pertinentes, es posible que los países deseen utilizar la orientación interpretativa que se facilita en los PCSA de ONU-REDD y el borrador de BeRT cuando realicen una evaluación de salvaguardas.

Existen muchas cuestiones intersectoriales de particular importancia jurídica a nivel nacional en lo que a las salvaguardas se refiere que se examinan con más detalle en este capítulo:

- Derechos;
- Diversidad biológica y otros aspectos ambientales;
- Corrupción y conflicto de intereses; y
- Comparabilidad y permanencia de la reducción de las emisiones

En la elaboración de las salvaguardas nacionales, el último paso supone crear un SIS, sin embargo, como hay pocas consideraciones de carácter jurídico relacionadas con el SIS, este paso no se examina a fondo en esta publicación.

## 2. Derechos

Existen varios derechos humanos y normas internacionales conexas de interés para las actividades de REDD+<sup>64</sup> que se relacionan a continuación: el derecho a la cultura<sup>65</sup>, la

<sup>64</sup> Para una lista indicativa de importantes tratados internacionales y otros instrumentos de interés para la implementación de REDD+, véanse los apéndices 4 y 5; cabe señalar también que puede haber derechos pertinentes en virtud del derecho internacional consuetudinario – en particular en cuanto a tierras, territorios y recursos – aparte de las obligaciones especificadas en los textos de los tratados.

<sup>65</sup> Véase en general la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; véase también la Declaración Universal de Derechos Humanos art., 27(1); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art., 15; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos art., 27; el Convenio sobre la Diversidad Biológica arts., 8 j) y 10 c); el Convenio núm. 169 de la OIT arts., 2 d) b), 4, 5 y 8; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts., 8, 11, 13, 15, 31 y 34; la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural arts., 4, 5 y 6; la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial arts., 11 y 13; la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, arts., 2, 5 y 8; y la Convención sobre los Derechos del Niño, art., 30.

no discriminación<sup>66</sup>, a la religión<sup>67</sup>, acceso a la justicia y a una reparación efectiva<sup>68</sup>, la adopción de decisiones (incluidos la información, la participación y el consentimiento<sup>69</sup>, la libre determinación<sup>70</sup> y a la propiedad (incluidos tierras, territorios

y recursos)<sup>71</sup>. En esta sección nos centraremos en: el derecho de acceso a la información, la participación ciudadana y el acceso a la justicia; el CLPI y los derechos a la tierra, al territorio y a los recursos (estos se analizan en detalle en el capítulo 6).

## 2.1 Acceso a la información, participación ciudadana y acceso a la justicia

Los derechos de acceso a la información, la participación plena y efectiva en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia, son cruciales para la legitimidad y la implementación exitosa de las actividades de REED+. Están protegidos por el derecho internacional. Como parte de las actividades de preparación e implementación, los países ya están empezando a dar mejor acceso a la información, la participación y a los procesos de reclamación. Gran parte de esto está ocurriendo a nivel institucional, haciendo uso de los poderes de que están facultadas para incorporar las mejores prácticas a la planificación de REDD+ y las actividades de demostración iniciales. No obstante, es importante señalar que al día de hoy hay mucho margen para mejorar todavía, en especial en cuanto a la celebración de consultas significativas y con enfoque de género con los pueblos indígenas afectados y las comunidades locales, y a los procedimientos para el CLPI. Las experiencias de los países, como Panamá, están llevando a formular recomendaciones para solucionar

66 Véase, p. ej., Declaración Universal de Derechos Humanos arts. 1, 2, 7; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales arts., 2 2) y 3; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos arts., 2, 3, y 26; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial arts., 2 a 7; Convenio núm. 169 de la OIT arts., 2 a) y 3; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art., 2; Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, art., 2 3); Convención sobre los Derechos del Niño arts., 2 y 30 y Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer art., 2.

67 Véase, p. ej., la Declaración Universal de Derechos Humanos art., 12; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts., 2, 4, 18, 20, 24, 26, y 27; Convenio núm. 169 de la OIT arts., 5, 7, y 13; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, preámbulo párr. 4, arts., 12 y 25; Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural arts. 4, 5, y 6; la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial art., 13; y la Convención sobre los Derechos del Niño, art., 14.

68 Véase, p. ej., Declaración Universal de Derechos Humanos arts., 6, 9 y 10; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos arts., 2, 9, 14, 15, y 16; Convenio núm. 169 de la OIT arts., 12 y 18; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas arts., 11, 28, 32, y 40; Convención sobre los Derechos del Niño, art., 12; y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer art., 15.

69 Véase, p. ej., la Declaración Universal de Derechos Humanos arts., 19 y 21; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos arts., 19 y 25; el Convenio núm. 169 de la OIT arts. 6, 7, 15, 16 2), 17 2) y 33; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas arts. 5, 10, 11, 13, 18, 19, 23, 28 y 32 2); la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales arts., 9 y 11; Convención sobre los Derechos del Niño arts. 12 y 13 y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer arts. 14 2) 1) y 14 2) f).

70 Véase, p. ej., el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos art., 1; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales art., 1; el Convenio núm. 169 de la OIT art., 7 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas art. 3.

71 Véase, p. ej., la Declaración Universal de Derechos Humanos arts. 12 y 17; Convenio sobre la Diversidad Biológica artículo 8 j) y 10 c) a e); Convenio núm. 169 de la OIT arts., 8, 14, 15, 16, y 17; Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas arts. 8 2) b), 10, 11, 25, 26, 28 y 29.1; Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural arts. 4, 5 y 6; y Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer art. 14.2 g).

deficiencias y atender a la necesidad de convocar diálogos a nivel nacional sobre los derechos de carbono<sup>72</sup>. También se corre el riesgo de que si esos derechos, y los requisitos de procedimiento conexos, no están consagrados en la legislación nacional (incluidos los mandatos legislativos otorgados a las instituciones), los cambios de gobierno puedan provocar su erosión. Por lo tanto, los países deben examinar la legislación vigente para determinar si esta estipula la protección requerida por las salvaguardas y el derecho internacional pertinente; ello es especialmente importante en situaciones en las que los países no tienen la intención de adoptar la legislación REDD+ que aborda específicamente las salvaguardas. A los fines de la presente sección, nos centraremos en las cuestiones jurídicas relativas a la libertad de información y la participación de los interesados.

### 2.1.1 Leyes sobre la libertad de información<sup>73</sup>

El acceso a la información es esencial para la participación efectiva, como también lo es para promover la transparencia y la rendición de cuentas de forma más general. Por consiguiente, leyes de libertad de información sólidas son buenos cimientos para construir<sup>74</sup>. Los países también pudieran necesitar apoyo institucional, como personal especializado

que tramite las solicitudes y se ocupe de la traducción, y también mecanismos de supervisión para asegurar el cumplimiento de las leyes. De manera práctica, hay algunas cuestiones que han de tenerse en cuenta, incluido el tipo de información, los beneficiarios potenciales, las formas de divulgar la información de modo que sean culturalmente apropiadas y con enfoque de género, y cómo enfrentar las diversas necesidades en materia de idiomas. Casi la mitad de los países asociados de ONU-REDD tienen legislaciones sobre la libertad de información, sin embargo, hay vulnerabilidades en todos los niveles. Además, el uso de las leyes de libertad de información en relación con REDD+ o el sector forestal es pobre. Los países REDD+ deberían considerar seriamente promulgar leyes de libertad de información o prestar el apoyo institucional necesario para ellas. A este respecto, vale resaltar que a la luz del proceso de planificación de REDD+, Indonesia prevé reformar su ley de libertad de información. Las lecciones que se aprendan de ese proceso serán esclarecedoras para otros países.

### 2.1.2 Participación de los interesados

La naturaleza y forma precisas de los procesos participativos varían según el contexto. De hecho, preparar un proceso de consulta efectivo requerirá los aportes de los interesados pertinentes y tendrá que responder a diferentes contextos culturales. Este aspecto se subraya en publicaciones como ONU-REDD, las Directrices Conjuntas de ONU-REDD y el FCPF sobre la participación de los interesados en la preparación para REDD+ con énfasis en la participación de los pueblos indígenas y otras comunidades cuyo sustento depende

72 ONU-REDD, borrador de Informe de Evaluación Intermedia - Programa Nacional Conjunto ONU-REDD Panamá (2013).

73 Véase Programa ONU-REDD, La garantía de sistemas nacionales de REDD+ incluyentes, transparentes y contables: el papel de la libertad de información (2012), [http://www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=9154&Itemid=53..](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=9154&Itemid=53..)

74 Las investigaciones muestran que las leyes sobre la libertad de información tienden a tener más éxito cuando van acompañadas de la liberalización del flujo de información, por ejemplo, mediante el aumento de la libertad de los medios de comunicación. Id.

de los bosques<sup>75</sup>, que se aborda con más detalle como parte del análisis general de la participación de los interesados que figura en el capítulo 3. Sin embargo, cuando se considere, de manera específica, la participación de los interesados en los derechos y las obligaciones, puntualizar en la ley (incluidos los mandatos legislativos de las instituciones) que un proceso de consultas sólido es un requisito indispensable para la aprobación de las actividades de REDD+ ayudará a asegurar a los interesados oportunidades significativas y efectivas de participar en las decisiones que afectan sus derechos humanos fundamentales. Los elementos más importantes que deben abordarse son:

- Los derechos de los interesados, con especial hincapié en la mujer, los pueblos indígenas y las comunidades que dependen de los bosques<sup>76</sup>;
- El consentimiento libre, previo e informado (se aborda más adelante);
- La asignación de responsabilidades a las entidades nacionales o locales en cuanto a asegurar la participación efectiva;
- La adopción de disposiciones para asegurar la necesaria creación de capacidad para los interesados;
- La adopción de disposiciones para asegurar que las notificaciones de las consultas y la información conexas se reciba con tiempo suficiente (teniendo en cuenta consideraciones geográficas y culturales);

75 ONU-REDD, FCPF, Directrices sobre la participación de los interesados en la preparación para REDD+ con énfasis en la participación de los pueblos indígenas y otras comunidades cuyo sustento depende de los bosques (2011).

76 Acorde con el derecho internacional, esos derechos pueden incluir los derechos civiles y políticos; derechos económicos, sociales y culturales; derechos a la tierra y a los recursos naturales; el derecho a la participación y el consentimiento libre, previo e informado.

- La adopción de disposiciones para asegurar que las consultas se realicen de manera culturalmente apropiada y con enfoque de género; y
- La representación de los interesados en los órganos de planificación o supervisión nacionales y regionales (puede que no resulte apropiado recomendar la representación al comienzo).

## 2.2 Consentimiento libre, previo e informado (CLPI)

El consentimiento libre, previo e informado es decisivo para la efectividad de REDD+. “El deber y la obligación de los Estados de consultar a los pueblos indígenas y comunidades que dependen de los bosques con el objetivo de un acuerdo, el requisito de obtener el CLPI de los pueblos indígenas, y también el creciente llamado a obtener el consentimiento de las comunidades que dependen de los bosques, es un corolario de un sinnúmero de derechos humanos universalmente aceptados, incluso el derecho a la libre determinación, el derecho a la participación, el derecho a la propiedad, el derecho a la integridad cultural y el derecho a la igualdad que están incluidos en numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>77</sup>.” Las definiciones de los componentes del CLPI y sus fundamentos jurídicos pueden encontrarse en las Directrices de ONU-REDD sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado y su Complemento Legal conexo y no se abordan en este documento. Sin embargo, vale reiterar que las consultas significativas son un proceso necesario, pero insuficiente para obtener el consentimiento.

77 ONU-REDD, Directrices sobre el CLPI (2013)

Los marcos jurídicos nacionales desempeñan una función crucial para crear las condiciones propicias para la implementación efectiva del CLPI. Un punto de partida es reconocer de manera explícita el CLPI en la legislación nacional porque esto otorga autoridad legítima directa para incorporar el CLPI a las políticas y procedimientos nacionales. A ese respecto, los legisladores tendrán que considerar a quiénes es aplicable el CLPI y cómo los gobiernos nacionales están cumpliendo las obligaciones en virtud del CLPI derivadas del derecho internacional y de acuerdos como el Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1989, el proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y las decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes en el CDB, entre otros. Aunque está claro que el CLPI se aplica a los pueblos indígenas, la jurisprudencia internacional está todavía en evolución y, según demuestra el derecho jurisprudencial reciente, el CLPI se puede aplicar también a comunidades no indígenas<sup>78</sup>. REDD+ puede a menudo causar un impacto en las comunidades que dependen de los bosques de manera muy similar al impacto que causa a los pueblos indígenas, por lo tanto, sería prudente aplicar el CLPI a las actividades de REDD+ de manera más amplia. Además, en la legislación se debería especificar que los planes y proyectos de desarrollo no pueden aprobarse si no se aplican debidamente los procedimientos para obtener el CLPI, y que las reducciones de las emisiones no pueden validarse si se viola lo acordado con las comunidades afectadas. De hecho, ningún acuerdo entre los órganos de ejecución o los socios y las

78 Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso del Pueblo Saramaka contra Surinam (2007)

comunidades debería ser ejecutable en virtud de la legislación nacional

## 2.3 Derecho a la tierra, los territorios, los recursos y el carbono

Un marco claro, seguro y equitativo que rija los derechos de tenencia y uso de los bosques y cualesquiera derechos aplicables y asociados al carbono es esencial para la implementación efectiva de REDD+. Los derechos establecidos por la legislación o las leyes escritas formales puestas en práctica por los gobiernos y el poder judicial y los derechos de tenencia y uso consuetudinarios, que son prácticas tradicionales, de larga data y respetadas por las comunidades, constituyen en ambos casos la base de los derechos subyacentes de tenencia y uso de los bosques. Si bien las modalidades específicas varían de un país a otro (e incluso dentro de los países), las salvaguardas de REDD+ y la orientación en virtud de la CMNUCC, el FCPF, el FIP, y organismos de las Naciones Unidas como el PNUD y la FAO, y otros regímenes, apoyan todos la coherencia con las obligaciones nacionales e internacionales relacionadas con la tenencia (incluidos los derechos estatutarios y consuetudinarios aplicables de tenencia y uso de la tierra, los territorios y los recursos)<sup>79</sup>. Además, los procesos en curso relacionados con la tenencia de

79 Véase en general las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf> [en lo sucesivo denominadas Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia]; véase también la Declaración Universal de Derechos Humanos arts., 12 y 17; Convenio sobre la Diversidad Biológica artículo 8 j) y 10 c) a e); Convenio núm. 160 de la OIT arts., 8, 14, 15, 16, y 17; Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas arts., 8 2) b), 10, 11, 25, 26, 28 y 29.1; Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural arts., 4, 5 y 6 y Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer art., 14.2 g)

tierras agrícolas, como la labor iniciada por el Servicio de Derecho para el Desarrollo de la FAO pueden tener pertinencia directa para REDD+ en dependencia de la ubicación geográfica de las inversiones REDD+. Estas cuestiones se estudian con más detalle en los capítulos 6 y 7.

### 3. Diversidad biológica y otros aspectos ambientales

Como se planteó en el capítulo 2, existen muchas sinergias entre los objetivos del CDB y las actividades de REDD+. La salvaguarda “e)” de la CMNUCC para REDD+ específicamente requiere la no conversión de los bosques naturales y la protección de la diversidad biológica. También exhorta a los países a conservar los bosques naturales y los servicios ecosistémicos y a potenciar otros beneficios sociales y ambientales. En el caso del CDB, las recomendaciones sobre las salvaguardas de REDD+ facilitan la identificación de las maneras en que las salvaguardas pueden interpretarse para que sean coherentes con las obligaciones que el CDB establece. Esas recomendaciones pudieran ser particularmente útiles para los países que están elaborando sus propias salvaguardas e incorporándolas al marco jurídico nacional. Además, las PLR que aprueben obligaciones que respondan a las necesidades pueden promover la integración de las salvaguardas al marco jurídico nacional<sup>80</sup>.

Algunos países ya están aprovechando las sinergias entre REDD+ y el CDB. El Plan de Acción Nacional de Vietnam para REDD+ (2011-2020) las incluye como un componente de su Estrategia Nacional

para la Conservación de la Diversidad Biológica (ENCDB) y su Plan de Acción Nacional (PAN)<sup>81</sup>. En Nepal, REDD+ se ha incorporado también como componente de la futura Estrategia Nacional para el Sector Forestal y la ENCDB<sup>82</sup>. Dependerá de cómo se configuren esos procesos internamente el que haya repercusiones jurídicas e institucionales que los países deban abordar.

Si bien el CDB es una fuente muy importante en lo que respecta a las cuestiones relativas a la diversidad biológica, también hay otros instrumentos ambientales, incluidos la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD) y el Convenio de Ramsar, que son de interés a la hora de planificar e implementar REDD+. Como ha demostrado la evolución de las salvaguardas, cuando se identifiquen las obligaciones internacionales pertinentes, los países también pueden identificar las iniciativas en marcha pertinentes y las sinergias entre los instrumentos ambientales internacionales y examinar las maneras de integrarlas al marco jurídico o a la planificación del uso de la tierra a nivel nacional y subnacional. Por ejemplo, los países pueden tener, en virtud de sus obligaciones internacionales, numerosos compromisos de realizar evaluaciones del impacto ambiental y/o social. REDD+ evidentemente requerirá evaluaciones ambientales y sociales estratégicas o variantes de estas, para cumplir los requisitos que establecen las salvaguardas; al mismo tiempo, ya existen muchas leyes nacionales que se refieren a la ejecución de esas evaluaciones cuando

<sup>80</sup> Véase p.ej., la Decisión XI/19, párr. 12 del CDB.

<sup>81</sup> Véase Iniciativa de Suiza y Filipinas, Mejores prácticas en materia de gobernanza y salvaguardas REDD+ para la diversidad biológica (2012).

<sup>82</sup> *Id.*

se realizan actividades en los bosques. Por consiguiente, sería beneficioso que, cuando se considere la formulación de nuevas PLR o la aplicación de las que están en vigor respecto de las evaluaciones del impacto ambiental, se armonizaran los requisitos pertinentes para optimizar las evaluaciones nacionales y garantizar una planificación para REDD+ más eficiente y coherente. Los países también pueden contraer obligaciones en virtud de acuerdos comerciales como la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), que deben tenerse en cuenta cuando se evalúen los marcos jurídicos nacionales para REDD+.

#### 4. Corrupción y conflicto de intereses

Aun cuando las legislaciones nacionales sean sólidas, una implementación deficiente puede comprometer el marco mejor diseñado. Los conflictos de interés y los casos de corrupción pueden plantear problemas a los que hay que hacer frente, si se quiere que REDD+ sea efectivo. La promesa de flujos financieros importantes hacia los gobiernos y los ejecutores de las actividades de REDD+, puede aumentar la competencia por los recursos y también la posibilidad de que surjan situaciones que engendren conflictos de interés y corrupción. Para determinar las ventajas y las desventajas del marco jurídico nacional y su aplicación, los países deben considerar la posibilidad de realizar una evaluación del riesgo de corrupción para REDD+. En la evaluación se debe analizar 1) si, cuándo y cómo la corrupción es un propulsor de la deforestación y la degradación forestal y 2) los nuevos riesgos que REDD+ puede acarrear, como los riesgos asociados a la gestión de los fondos y la distribución de los beneficios, así como riesgos de corrupción

en relación con la adquisición de bosques y la erosión de derechos legítimos de tenencia y uso de la tierra<sup>83</sup>. Esto entraña que deban tenerse en cuenta las situaciones que pueden producir conflicto de intereses acerca de puntos críticos que requieran una decisión. Puede utilizarse una entidad imparcial e independiente o una plataforma de múltiples interesados directos, para las evaluaciones de esta clase. Basándose en los resultados de las evaluaciones, los países deberán gestionar y mitigar los riesgos de corrupción en los procesos de REDD+.

El marco jurídico nacional debe compararse con los instrumentos regionales e internacionales sobre corrupción aplicables, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>84</sup>. En lo que respecta a la legislación nacional pertinente, deben evaluarse: las leyes sobre la libertad de información; leyes sobre la protección a los denunciantes; la legislación anticorrupción; leyes sobre financiación de campañas y sobre licitaciones públicas para adquisiciones y otorgamiento de concesiones públicas, entre otras leyes<sup>85</sup>. La implementación de esas medidas legislativas requiere la colaboración y coordinación de los distintos interesados, incluidos los departamentos gubernamentales, organismos de fiscalización independientes, órganos legislativos y actores no estatales (la sociedad civil, las ONG y el sector privado). Es particularmente importante prestar atención a los organismos anticorrupción,

83 Véase Programa ONU-REDD, Guía para la evaluación de riesgos de corrupción en REDD+ (2012), [http://www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=8322](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8322).

84 Es importante destacar que una gran mayoría de los países REDD+ ya son signatarios de esta convención de alcance mundial.

85 Transparencia Internacional, Keeping REDD+ Clean (2012), [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/keeping\\_redd\\_clean](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/keeping_redd_clean).

los cuales, a menudo, reciben el mandato de realizar (o participar en) la redacción de proyectos de ley para esferas vinculadas a las políticas anticorrupción; en algunos casos, también se les confía la labor de revisar leyes anticorrupción de otras legislaciones, por ejemplo, para la detección temprana de brechas en los proyectos de actos jurídicos que puedan dejar margen a la corrupción, posiblemente como parte de evaluaciones ex ante del impacto regulatorio.

Desde la fase de planificación hasta la implementación, varios aspectos pueden plantear dificultades para la gobernanza<sup>86</sup>:

- Los cambios en la tenencia y el tratamiento de los derechos de propiedad, uso, gestión y carbono;
- La identificación e investigación de los ejecutores de los proyectos, la negociación de las obligaciones contractuales y colusión en licitaciones o aprobación de contratos;
- La administración de los fondos, incluso para los mecanismos de distribución de beneficios;
- El establecimiento de niveles de referencia o niveles de emisión de referencia y la validación de las reducciones de las emisiones;
- La aplicación, incluido el monitoreo de la adhesión a las salvaguardas y los estándares;
- El soborno para que se expidan permisos para el uso de la tierra, la agricultura y usos forestales (incluido REDD+); y

<sup>86</sup> Muchos de estos ejemplos provienen de Evaluaciones de riesgos de corrupción en REDD+, impulsadas por los países y apoyadas por el Programa ONU-REDD. Pronto se podrán consultar informes presentados por Kenya, Perú y las Filipinas en [www.un-redd.org](http://www.un-redd.org)

- La corrupción en el sistema judicial cuando se trate de conflictos relacionados con REDD+.

Es esencial que los países incorporen o refuercen las disposiciones jurídicas para que haya mayor transparencia, integridad y rendición de cuentas que impidan el surgimiento de conflictos de interés durante la preparación y la implementación de las políticas sobre REDD+. También sería útil disponer de procedimientos para procesos pertinentes como la investigación de antecedentes de los ejecutores, la aprobación de actividades específicas, la verificación de resultados (reducciones de emisiones u otros) y la administración de los fondos.

## 5. Comparabilidad y permanencia de las reducciones de emisiones

Se espera que si las actividades de REDD+ se planifican e implementan adecuadamente a la larga consigan reducir las emisiones. La obtención de “resultados” es el eje de la última fase de REDD+. Las salvaguardas de la CMNUCC instan a realizar “acciones para reducir el riesgo de reversiones” y “acciones para reducir el desplazamiento de emisiones”, lo que se denomina comúnmente no permanencia (cuando el carbono almacenado es liberado en algún momento posterior) y fuga (cuando el carbono almacenado es liberado en otra parte).

Hacer frente a los factores impulsores de la deforestación, los cuales se analizan en el capítulo 4, también coadyuva a la implementación de las salvaguardas relativas a las emisiones. La tala ilegal puede constituir un especial problema, tanto para la permanencia como para

la evitación de las fugas. Y si el comercio internacional está implicado, los países pueden tener obligaciones que cumplir en virtud de los acuerdos internacionales pertinentes, como la CITES. En muchos países, el mayor problema es la deficiente aplicación de la ley, sin embargo, mejorar su aplicación no necesariamente significa adoptar las salvaguardas. También es importante tener en cuenta cuestiones sociales subyacentes y la economía política de la gobernanza forestal que impulsa la tala ilegal, y esto puede implicar soluciones jurídicas. Además, en algunos países puede haber problemas sistémicos como

lagunas en los datos, lavado de permisos y ausencia de requisitos de presentación de datos compatibles que permitan hacer el seguimiento de los permisos<sup>87</sup>. En esas situaciones, es casi imposible distinguir la madera cortada legalmente de la cortada ilegalmente. Hacer frente a los problemas sistémicos probablemente requiera una reforma jurídica o regulatoria de mayor alcance.

<sup>87</sup> Organismo de Investigación Ambiental, The Laundering Machine, (2012), <http://www.eia-global.org/PDF/Report--Peru--Forest--May10--ENG.pdf>.

### Haciendo balance: Aplicación de las salvaguardas

- ¿Cuáles son los instrumentos internacionales pertinentes que se aplican al país? Sírvase remitirse a los apéndices 4 y 5.
  - ¿Las leyes, reglamentos y políticas nacionales están en consonancia con esos instrumentos? Tenga en cuenta que se trata de una evaluación amplia y alimenta las esferas intersectoriales que se abordan a continuación.
- ¿Las leyes y reglamentos nacionales están en consonancia con las normas internacionales de “derechos”?
  - ¿Cuáles son las normas internacionales pertinentes?
  - ¿El marco jurídico permite un proceso transparente?
- ¿Existen leyes sobre la libertad de información? ¿O medios legales equivalentes de obtener información?
- ¿Son accesibles las instituciones, en especial, a las comunidades?
  - ¿Existen protecciones que garanticen la participación plena y efectiva, de manera culturalmente apropiada y teniendo en cuenta la perspectiva de género?
  - ¿El marco jurídico permite el CLPI?
  - ¿La ley reconoce los derechos a la integridad cultural, la no discriminación y la autodeterminación?
  - ¿Cómo se trata en el marco jurídico el derecho a la tierra, al territorio y a los recursos (se estudia en el capítulo 6)

- ¿Las leyes y los reglamentos nacionales están en consonancia con las normas internacionales sobre diversidad biológica y otros aspectos ambientales?
  - Identifique los acuerdos ambientales pertinentes.
  - ¿En los planes actuales de REDD+ se tienen en cuenta las recomendaciones del CDB sobre las salvaguardas de REDD+?
  - ¿Cuáles leyes, reglamentos o políticas que coadyuvan en la implementación de otros acuerdos ambientales pueden utilizarse para apoyar las salvaguardas ambientales?
  - ¿Hay margen para armonizar leyes, reglamentos o políticas pertinentes a fin de optimizar las evaluaciones del impacto y el monitoreo?
  - ¿Existen obligaciones relacionadas con el comercio que tengan pertinencia para la gobernanza forestal como las contenidas en la CITES?
- ¿De cuáles mecanismos se dispone para tratar los casos de corrupción y conflicto de intereses?
  - ¿El marco jurídico tiene en cuenta obligaciones anticorrupción como las establecidas en la UNCAC?
  - ¿Es necesaria una evaluación de los riesgos de corrupción?
- Si se realiza la evaluación y se identifican los riesgos, ¿cómo se les debe hacer frente?
  - ¿Existen leyes, reglamentos o políticas conexas que deberían enmendarse, tomando especialmente en cuenta las actividades de REDD+?
  - ¿Cuáles procedimientos deberían instituirse para investigar los antecedentes de las entidades ejecutoras, validar las reducciones o para otros fines?
  - ¿Qué tipos de requisitos de transparencia existen en el marco jurídico vigente? ¿Requieren adaptación para tener en cuenta los riesgos de corrupción?
- ¿Las leyes, reglamentos y políticas apoyan reducciones de emisión creíbles?
  - ¿Con arreglo al marco jurídico se puede hacer frente de manera efectiva a los factores impulsores de la deforestación, en especial, la tala ilegal?





# Capítulo 6

## Bosques y tenencia de la tierra

La finalidad de este capítulo es dar orientaciones útiles a los países para abordar las cuestiones jurídicas relacionadas con los bosques y la tenencia de la tierra. La reducción de las emisiones asociadas a los bosques requiere reducir las tasas de deforestación y aumentar la cubierta forestal durante un período sostenido. En ese contexto, resulta de ayuda comprender el marco jurídico para los que tienen los derechos de propiedad, gestión y uso de la tierra, recursos forestales y potencialmente el carbono mismo. El conjunto de esos derechos, tanto estatutarios como consuetudinarios, se conocen generalmente como “haz de derechos”<sup>88</sup>. El “haz de derechos” es un concepto amplio que incluye los derechos de propiedad, tenencia y otras modalidades de acceso, uso, gestión y enajenación de los bosques. La tenencia determina quién tiene los derechos, a cuáles recursos, por cuánto tiempo y en cuáles condiciones. En el presente capítulo se explora cómo las distintas modalidades de tenencia repercuten en las consideraciones de orden jurídico sobre REDD+. Se examinan las dimensiones jurídicas de la tenencia forestal, la identificación de los diversos titulares de derechos, las funciones del Estado y las consideraciones específicamente relacionadas con la

implementación de REDD+. Se rige por el derecho internacional (véase el apéndice 4) y las orientaciones incluyen, entre otras, las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, los Estándares Sociales y Ambientales para REDD+, las Directrices del Programa ONU REDD sobre el CLPI y las Directrices sobre los pueblos indígenas del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas. Véase la bibliografía, para otros recursos.

Los objetivos principales de abordar la tenencia antes que las inversiones de REDD+ son: proteger los derechos legítimos de tenencia vigentes, reducir al mínimo los riesgos relacionados con la tenencia, facilitar los incentivos y los sistemas de distribución efectiva de los beneficios de REDD+ e identificar y facilitar la participación de los interesados legítimos.

### 1. Coherencia de las legislaciones con los instrumentos internacionales

Una amplia variedad de instrumentos internacionales, jurídicamente vinculantes y jurídicamente no vinculantes, contienen principios importantes para la tenencia de los bosques y la tierra (véase el apéndice 5).

88 Ribot JC, Peluso NL, A Theory of Access Rural Sociology 68(2) 153-181 (2003)

Como se referencia ampliamente en las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia, la no discriminación, la participación, el acceso a la justicia y la transparencia se abordan en una serie de normas jurídicas internacionales ampliamente aplicables como obligaciones de derechos humanos<sup>89</sup>. Las obligaciones internacionales varían según el país sobre la base de los instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes específicos en los que este sea parte, incluidos los tratados y las convenciones. En el caso particular de los bosques, el respeto a los derechos de los pueblos indígenas, como está establecido en el Convenio núm. 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, es decisivo para la seguridad de la tenencia y la implementación de REDD+, en especial teniendo en cuenta que las salvaguardas de la CMNUCC para REDD+ requieren que se respeten los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales cuando se emprendan actividades relacionadas con REDD+. El principio del enfoque de género también es muy importante cuando se aborden las relaciones entre la tenencia y los marcos jurídicos en los que se apoya la implementación de REDD+. La FAO ha publicado además una guía técnica denominada Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres, que puede ser una herramienta útil para este fin<sup>90</sup>.

El proceso de trasposición de las disposiciones de instrumentos internacionales como los tratados de derechos humanos y ambientales, puede resultar largo y complejo. Por ejemplo, el reconocimiento de los derechos consuetudinarios de tenencia en las legislaciones puede ser difícil. Pero asegurar la coherencia entre la legislación nacional y los instrumentos internacionales pertinentes es fundamental para abordar cuestiones jurídicas relacionadas con los bosques, la tenencia de la tierra y REDD+. En varios países, incluso en aquellos en los que el Estado reclama la propiedad de la tierra, las comunidades han documentado los derechos de uso y gestión de esos recursos. Brasil, por ejemplo, ha establecido más de 650 Reservas Protegidas Indígenas que comprenden aproximadamente el 13% de la superficie total del país que está habitada por más de 500 000 pueblos indígenas<sup>91</sup>. Otro ejemplo es Burkina Faso donde, si bien la ley establece que los bosques son propiedad del Estado, las comunidades siguen teniendo el derecho de administrar esas tierras y los recursos naturales se consideran propiedad común del pueblo<sup>92</sup>. Reconociendo que las reformas en gran escala de la tenencia pueden ser prolongadas y complicadas, primero, sería útil evaluar en qué grado los diferentes sistemas suscitan conflictos de uso reales (véase el análisis anterior sobre la cartografía de los usuarios y los usos de los bosques).

89 La importancia de respetar las obligaciones internacionales se menciona más de una docena de veces en las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia. Véase, p. ej., 2.2, 4.2, 3A, 4.8, 5.2, 6.2, 7.2, 7.6, 9.3, 12.7 y 25.2.

90 FAO Gobernar la tierra en beneficio de mujeres y hombres (2013), disponible en <http://www.fao.org/docrep/017/i3114e/i3114e.pdf>

91 Véase FUNAI e IBGE, El Brasil Indígena (2011), disponible en [http://www.funai.gov.br/portal/projetos/Plano\\_editorial/Pdf/encarte\\_censo\\_indigena\\_01%20B.pdf](http://www.funai.gov.br/portal/projetos/Plano_editorial/Pdf/encarte_censo_indigena_01%20B.pdf); Fabiola Ortiz, "Creation of Indigenous Lands Slowed Under Lula," *The Guardian* (17 de enero, 2011).

92 Larson y Dahal, Las reformas en la tenencia forestal: ¿nuevos derechos a los recursos para las comunidades forestales? *Conservación y sociedad* 10 (2): 77-90 (2012).

## 2. Identificación de los posibles titulares de derechos

Es vital que en la implementación de REDD+ no se violen los derechos legítimos de tenencia y uso estatutarios y consuetudinarios. Por lo que sería útil, primero, realizar un estudio de los usos y los usuarios de los recursos forestales (véase el recuadro más abajo), y después evaluar las legislaciones, instituciones y los procesos de adopción de decisiones nacionales que rigen los usos y el derecho de propiedad forestales. El estudio nacional pudiera llevarse a cabo mediante las herramientas para la cartografía de los interesados sugeridos en el capítulo 3. Combinando los usos de los bosques geográficamente especificados y los usuarios de estos con un análisis de las leyes de tenencia de la tierra y los bosques, los países podrán identificar las oportunidades y los problemas en la implementación de REDD+. Pero debe señalarse que los estudios nacionales suelen ser costosos y, a menudo, en la preparación de REDD+, no se asignan grandes recursos a la esfera de la tenencia, por lo que se requerirían estudios en menor escala, referidos únicamente al área de inversiones de REDD+.

REDD+ requiere la adopción de decisiones a mediano y largo plazo sobre el uso de los recursos forestales. Para evaluar la tenencia con vistas a la implementación de REDD+, es importante comprender quiénes reclaman los derechos de propiedad y uso de los recursos forestales. Comprender los derechos de tenencia y uso en las zonas agrícolas también puede ser importante, ya que la expansión agrícola es uno de los principales impulsores de la deforestación en muchos países. La evaluación de las reclamaciones del derecho de tenencia y uso es más eficiente cuando se aplica el enfoque de género y se realiza con la participación

de los que tienen derechos legítimos de tenencia forestal, así como de los usuarios de los bosques. Por ejemplo, las mujeres son usuarias principales de los bosques, pero generalmente son marginadas cuando se trata de derechos de tenencia de la tierra formales. Los titulares legítimos de derecho de tenencia varían e incluyen al gobierno, los pueblos indígenas, las comunidades, las personas y las empresas, en dependencia de las circunstancias nacionales. De hecho, como se reseña en las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia, la definición misma de derechos legítimos de tenencia es un paso importante que deben dar los gobiernos mediante la amplia publicación de las normas que clasifican los derechos considerados legítimos, cabe señalar que todas las formas de tenencia deben conceder cierto grado de seguridad. Realizar un estudio de las reclamaciones de la tenencia forestal pudiera ayudar a esclarecer quiénes son los titulares legítimos y sus derechos, y también a identificar en cuáles esferas puede haber reclamaciones concurrentes. Por ejemplo, Indonesia está trabajando a partir de un solo mapa espacial, que es útil no solo para identificar reclamaciones concurrentes de interesados, sino también para identificar dónde puede haber superposición de autoridad administrativa entre los distintos organismos gubernamentales. Hay procesos separados que permiten determinar la legitimidad de las reclamaciones y resolver reclamaciones concurrentes; este proceso tiene como finalidad específica evaluar el nivel de claridad en torno a los usos y los usuarios de los bosques.

El reconocimiento y respeto por los derechos legítimos de tenencia dependen de varios factores, incluidos quiénes pueden adoptar decisiones sobre el uso de las tierras forestales, el grado en que los derechos de

uso de los bosques son compatibles con los derechos de propiedad formales, el grado en que los usuarios de larga data de una comunidad tienen derechos establecidos por ley a un área de bosque y cómo los conflictos entre los distintos usuarios de los bosques se resuelven.

Otras cuestiones jurídicas relativas a la tenencia y a los titulares de derechos identificadas en la Reunión de expertos de ONU-REDD sobre opciones para abordar la tenencia en el contexto de REDD+ son:

- La necesidad de contar con sistemas de participación y procesos de negociación efectivos y transparentes, particularmente de los interesados locales para la implementación sostenible de REDD+, y en esferas como la reforma de la tenencia y el empoderamiento jurídico de los interesados,
- La elaboración de una herramienta para cartografiar los derechos de tenencia y las prácticas a nivel de comunidad, como un primer paso hacia un mayor reconocimiento de la tenencia consuetudinaria y como una forma de ir implementando REDD+ mientras las reformas jurídicas estén en curso; y
- La participación de múltiples interesados y su colaboración en las esferas de la administración de la tenencia, la gestión forestal y la mitigación del cambio climático.

### 3. El haz de derechos de tenencia y sus componentes

Reconociendo que el ámbito de los usos y los usuarios de los recursos puede ser muy amplio, los derechos de tenencia se suelen denominar “haz” de derechos. Este “haz” de derechos incluye los derechos de acceso, derecho a retirarse, de gestión, exclusión y enajenación. En algunos casos, un solo usuario puede tener derechos exclusivos de acceso, propiedad, gestión, uso y transferencia de un recurso forestal. En otros casos, distintos usuarios pueden reclamar un subconjunto de esos derechos en relación con la misma zona de bosque. Por ejemplo, en muchos países, el Estado reclama la propiedad de tierras forestales, mientras que, al mismo tiempo, una comunidad puede tener derecho a vivir y usar el mismo bosque, tal vez incluso donde el Estado haya otorgado permisos a una empresa privada para talar o realizar otras actividades. En dependencia del grado en que los diversos usos forestales se puedan compatibilizar entre los usuarios, este arreglo permitirá el uso eficiente de los recursos o provocará conflictos que obstaculicen la implementación efectiva de REDD+. En Brasil, el Estado ha creado reservas protegidas específicamente asignadas al uso de pueblos indígenas, que han resultado muy eficaces para reducir la deforestación<sup>93</sup>. Pero en otros países, el Estado ha concedido licencias madereras o agrícolas a empresas privadas en zonas donde históricamente han residido

93 Nelson, A., y Chomitz, K. M., Effectiveness of Strict vs. Multiple Use Protected Areas in Reducing Tropical Forest Fires: A Global Analysis Using Matching Methods. *PLoS ONE*, 6(8): e22722. doi:10.1371/journal.pone.0022722 (2011).  
Hayes, T. M., Parks, People, and Forest Protection: An Institutional Assessment of the Effectiveness of Protected Areas. *World Development*, Vol. 34(12):2064–2075 (2006).

## Cartografía: identificación de usos y usuarios

La identificación de los usos y los usuarios de los bosques dentro de una zona delimitada territorialmente es un paso importante para comprender los regímenes de tenencia para REDD+. Una cartografía efectiva en la que participen las comunidades locales permite identificar las zonas donde la tenencia es clara y las zonas donde hay reclamaciones concurrentes, lo que, a su vez, posibilita identificar las zonas donde será preciso ganar en claridad para poder tomar decisiones eficaces que rindan resultados duraderos para REDD+. Las siguientes consideraciones pueden ser de utilidad cuando se realice la cartografía, pero hay que tener en cuenta que mientras algunos países tienen sistemas de catastro eficientes que la faciliten, otros, tal vez no tienen la infraestructura que allane un proceso de cartografía a nivel nacional. En esos casos, debería explorarse la posibilidad de cartografiar e identificar en menor escala la tenencia.

- Utilizar un mapa del país o de jurisdicciones subnacionales (p. ej., mapas distritales). Identificar dónde se encuentran los bosques. Puede ser útil identificar tanto los bosques existentes como las tierras que históricamente han sido bosques.
- ¿Cuáles tierras y recursos forestales han sido reclamados (reclamaciones registradas/con título y oficiosas/consuetudinarias)?
- Por:
  - ¿El gobierno (nacional y subnacional)? Convendría especificar además las instituciones.
  - ¿Pueblos indígenas?
  - ¿Comunidades? Considere además especificar las comunidades indígenas, tradicionales y locales.
  - ¿Empresas?
  - ¿Particulares?
  - ¿Para el funcionamiento de sociedades o mercados locales?

**Nota: puede ser útil señalar reclamaciones en disputa que todavía no se hayan resuelto.**

- ¿Existen tierras y recursos forestales no reclamados?
- ¿Cuáles tierras y recursos forestales han sido reclamados por distintos usuarios?  
Nota: Puede ser útil identificar las áreas donde distintas reclamaciones son compatibles, donde distintas reclamaciones están en conflicto directo y los casos en los que el nivel de conflicto se desconozca, pero en los que posiblemente intervengan distintos usuarios.

**Véase el capítulo 4, para más información sobre la cartografía.**

comunidades, lo cual ha provocado complejos conflictos y aumentado la deforestación. Aunque se señala que cualquier esfuerzo por resumir todo el conjunto de derechos comprendidos en el “haz” resultaría obligatoriamente impreciso, cabe hacer a continuación algunas consideraciones importantes sobre los componentes de ese “haz” que revisten especial importancia para REDD+:

- *Derechos de propiedad*, casi siempre son exclusivos (solo un titular) y permanentes (válidos hasta que el propietario adopte medidas específicas para su prescripción), pero también frecuentemente gravados (conllevan derechos u obligaciones adicionales que benefician a otro usuario, como el derecho de paso) o puede entrañar arreglos en materia de gobernanza más complejos como en el caso de los derechos colectivos de una comunidad. La propiedad generalmente incluye el derecho a adoptar decisiones, dentro de las leyes aplicables, sobre el uso de tierras y recursos específicos. También implica el derecho de beneficiarse del uso de los recursos y, a menudo (aunque no siempre, como es el caso de ejidos en México), incluye el derecho de vender o arrendar recursos forestales (árboles, etc.) a otro usuario.
- *Derechos de uso o usufructo*, tienden a ser más limitados que los derechos de propiedad, y a menudo corresponden a una parte distinta del propietario. Guardan relación con la facultad de tomar decisiones sobre los árboles y otros recursos forestales y con frecuencia incluyen el derecho de retirar (cosecha) un recurso.
- *Derechos individuales y colectivos*, se refiere a si un solo usuario/propietario o múltiples usuarios/propietarios pueden poseer, gestionar o tomar decisiones respecto de los bosques. Tanto los derechos individuales como los colectivos pueden ser efectivos para reducir la deforestación, en dependencia del contexto.
- *Derechos conferidos por ley*, emanan de leyes escritas aprobadas por una asamblea legislativa o creada por disposición de un organismo gubernamental o decreto ejecutivo. Forman parte del sistema jurídico de un país.
- *Derechos consuetudinarios*, se basan en prácticas antiguas tan arraigadas que adquieren fuerza de ley. Incluso cuando estos derechos se originan en fuentes informales y no se reconocen explícitamente en las leyes nacionales, como sucede con muchos bosques del mundo, los países tienen la obligación de respetarlos como si fueran derechos estatutarios.
- *Derechos tangibles e intangibles*, los derechos tangibles se refieren a la tierra y los recursos físicos (como los árboles). Los derechos intangibles se refieren a algo que no puede adquirirse físicamente (p.ej., el aire, los créditos de carbono y los derechos a las ideas y obras creativas, también se conocen como propiedad intelectual).

## 4. Funciones importantes del Estado

El Estado desempeña varios papeles clave en relación con la tenencia y la gobernanza de los bosques, el carbono y la tierra. En primer lugar, los gobiernos pueden ser dueños de bosques. En África, por ejemplo, el Estado reclama la propiedad de alrededor del 97% de las tierras forestales, aunque existe un conjunto de usuarios mucho más diverso que tiene un subconjunto de derechos en virtud de normas jurídicas nacionales e internacionales<sup>94</sup>. En muchos casos, el Estado puede comportarse como otros usuarios que tienen un conjunto de derechos relativamente completo, con las facultades necesarias para gestionar las tierras y los recursos y tomar decisiones directamente respecto del uso de estos derechos. En otros casos, el gobierno puede actuar más como un fideicomisario que hace, implementa y aplica las leyes y reglamentos que establece (reglamentariamente) quién tiene derechos de posesión, uso y administración de los bosques. Por ejemplo, aun cuando el gobierno sea dueño de la tierra, los países pueden seguir reconociendo los derechos de las comunidades a acceder a los recursos forestales<sup>95</sup>. En este contexto, el Estado funciona más como un terrateniente que reglamenta a otros usuarios y tiene ciertas prerrogativas y deberes en la administración de las tierras forestales.

En estudios recientes sobre la tenencia y los bosques se concluyó que cuando un agente externo como una empresa que procede de fuera de las comunidades impulsa la deforestación, las legislaciones, las políticas y las medidas administrativas pueden

desempeñar un papel importante, para ayudar a reafirmar y proteger los derechos de las comunidades a administrar los bosques, y que la ratificación de los derechos de administración puede coadyuvar a reducir las tasas de deforestación<sup>96</sup>.

Además de hacer, administrar y aplicar las leyes nacionales, los países también tienen el deber de respetar, proteger y reparar violaciones de obligaciones internacionales como las consignadas en el derecho de los derechos humanos, que incluye los derechos consuetudinarios. Para ayudar a los países a cumplir con este deber, en las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia se describen una serie de principios generales que se enumeran a continuación:

- Dar reconocimiento y respetar a todos los titulares legítimos y sus derechos de tenencia;
- Salvaguardar los derechos legítimos de tenencia frente a las acciones que puedan amenazarlos y ante las infracciones;
- Promover y facilitar el goce de los derechos legítimos de tenencia;
- Proporcionar acceso a la justicia para hacer frente a las violaciones de los derechos legítimos de tenencia;
- Prevenir las disputas relacionadas con la tenencia, los conflictos violentos y la corrupción.

94 Véase Iniciativa sobre los Derechos y los Recursos, ¿CUÁLES DERECHOS? Análisis comparativo de la legislación nacional de los países en desarrollo sobre los derechos de tenencia forestal de los pueblos indígenas y las comunidades, 5 (2012).

95 *Id.* en 28.

96 Véase, p. ej., Larson y Pulhin, Enhancing Forest Tenure Reforms Through More Responsive Regulations. *Conservation and Society* 10(2): 103-113 (2012); Persha, y otros, Social and Ecological Synergy: Local Rulemaking, Forest Livelihoods, and Biodiversity Conservation. *Science*, 331(6024):1606-8 (2011).

Aun cuando otros agentes sean dueños y usuarios, las legislaciones, políticas y procesos pueden crear entornos propicios para que los interesados comprendan, ejerzan sus derechos y cumplan sus responsabilidades. Por ejemplo, hacer que los comités nacionales de interesados participen en la planificación y la adopción de decisiones, dictar y aplicar leyes que reconozcan los derechos a la no discriminación, y la inclusión de los derechos consuetudinarios en los registros de tierras, pueden contribuir a que se respeten, protejan y reparen las violaciones de derechos relacionadas con REDD+.

Cabe prever que en la elaboración de los marcos jurídicos nacionales para REDD+, puede que haga falta implementar algunas leyes nuevas y reformar las que están en vigor. Es bien sabido que el proceso de reforma de la tenencia no suele ser rápido ni estar exento de conflictos, y la aparición de nuevos fondos y los derechos de carbono asociados a REDD+ pueden agravar los conflictos. Las evaluaciones tempranas de la tenencia sirven para determinar el alcance de conflictos potenciales y evaluar la idoneidad de las opciones para resolver las controversias. Si bien cada situación nacional es única, una evaluación eficiente de la tenencia es clave para identificar y priorizar los cambios a corto y a más largo plazos que puedan facilitar la implementación exitosa de REDD+ a largo plazo.

#### 4.1 Comprensión de la relación entre derechos consuetudinarios y derechos estatutarios

Si bien algunos han sugerido que el gobierno tiene derecho exclusivo a las tierras estatales, en muchos casos esas tierras están en fideicomiso en poder de instituciones, como los departamentos forestales que tienen la tarea de regular a otros agentes que son los usuarios reales de los bosques en virtud de diversas modalidades de tenencia<sup>97</sup>. Como ha señalado la FAO “las actividades de reforma de la tenencia deben tener seriamente en cuenta los derechos humanos y la tenencia consuetudinaria. Esto presenta dificultades ya que las cuestiones relacionadas con la tenencia suelen ser muy controvertidas y suponen la competencia por recursos valiosos entre numerosas interesados<sup>98</sup>.” En las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia se destaca además la necesidad de contar con legislaciones nacionales y procesos que protejan a las comunidades bajo sistemas de tenencia consuetudinaria de la invasión o el desplazamiento, ayuden a las comunidades a documentarse y difundir información sobre los bosques y las tierras que controlan, y registren sistemas consuetudinarios documentados para que contribuyan a garantizar los derechos consuetudinarios. Además, el Servicio de Derecho para el Desarrollo de la FAO ha preparado una guía sobre el reconocimiento estatutario de los derechos consuetudinarios a la tierra basándose en un análisis de casos en África<sup>99</sup>. En la guía se hace hincapié en siete medidas fundamentales:

97 FAO, Reforma de la tenencia forestal: cuestiones, principios y proceso, Estudio FAO: Montes núm. 165, 7 (2011) [en lo sucesivo denominado FAO, Reforma de la tenencia forestal].

98 *Id.* en 8.

99 FAO, Servicio de Derecho para el Desarrollo, Statutory recognition of customary land rights in Africa (2010)

- Asegurar la flexibilidad para lograr el equilibrio entre las normas de derechos humanos básicos y las constituciones nacionales.
- Crear estructuras de tenencia locales que tengan en cuenta las estructuras de gestión de la tierra locales y consuetudinarias y a la vez sean de bajo costo y fácilmente accesibles
- Establecer procesos administrativos y mecanismos para la solución de controversias simples, claros, racionales, locales y de fácil uso
- Establecer los frenos y contrapesos apropiados entre los funcionarios estatales y los dirigentes locales/tradicionales
- Brindar protección frente a la discriminación intracomunitaria contra la mujer y otros grupos vulnerables
- Defender las reclamaciones de tierras de la comunidad permitiendo, a la vez, inversiones responsables en zonas rurales
- Garantizar la aplicación de leyes y la creación de mecanismos para la solución de controversias.

En muchos lugares los derechos consuetudinarios están reconocidos de manera explícita en la legislación nacional. En los países donde ese reconocimiento ha sido posible, esto obviamente ha coadyuvado a reducir los conflictos sobre la tenencia. Por ejemplo, la constitución de Vanuatu establece explícitamente que las normas consuetudinarias constituyen la

base de la propiedad y el uso de la tierra por los pueblos indígenas<sup>100</sup>. No obstante, en muchos países las diferencias entre la legislación nacional y los derechos consuetudinarios informales han traído como resultado contradicciones o superposiciones en las reclamaciones de tenencia (a veces incluso dentro o entre los sistemas consuetudinarios mismos), en particular en zonas donde las comunidades dependen de los medios de vida que ofrecen los bosques para su subsistencia<sup>101</sup>. Esto se agudiza más cuando se trata de usuarios estacionales o pastoriles<sup>102</sup>.

Como la FAO ha señalado, si bien en muchos casos las legislaciones nacionales pueden reconocer los derechos consuetudinarios, “los pueblos indígenas derivan los derechos de la costumbre y no de un acto de Estado<sup>103</sup>.” En realidad, los conceptos convencionales de los pueblos indígenas indican que sus derechos de tenencia se establecieron incluso antes del surgimiento del Estado. Este concepto no deja de suscitar polémica, aunque el derecho internacional (y la orientación específica para REDD) es claro en cuanto a que exige respetar los derechos de los pueblos indígenas a la tierra, los territorios y los recursos. Incluso si los sistemas nacionales no reconocen oficialmente derechos consuetudinarios como estos, los países pueden (y generalmente están obligados a) impedir la reubicación forzosa de las comunidades, de conformidad con derechos internacionalmente

100 Francesca Felicani-Robles, *Forest Carbon Tenure in Asia-Pacific: A comparative analysis of legal trends to define carbon rights in Asia-Pacific*. Documento Jurídico en línea núm. 89 de la FAO, 13 (2012) [en lo sucesivo denominado *Forest Carbon Tenure in Asia-Pacific*].

101 FAO, *Reforma de la tenencia forestal*, 24, 25, 26.

102 *Id.* en 25

103 *Id.* en 6.

reconocidos<sup>104</sup>. La adopción de una política nacional que reconozca el CLPI de las comunidades con derechos legítimos consuetudinarios puede ayudar a evitar esos tipos de violaciones y proporciona un medio que permite solucionar las controversias caso por caso. Las Directrices del Programa ONU-REDD sobre el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) y los Estándares Sociales y Ambientales para REDD+ (SES) ofrecen información útil para la implementación en este contexto<sup>105</sup>.

## 4.2 Seguridad de la tenencia

La seguridad de la tenencia es esencial para obtener resultados forestales exitosos a largo plazo y mejorar los medios de subsistencia. Cuando la tenencia es segura, hay más probabilidades de que los encargados de administrar los bosques (sea cual sea el género) inviertan su tiempo en mejorar las prácticas de gestión y las comunidades que participan activamente en las decisiones sobre los bosques tiendan a obtener mejores resultados forestales<sup>106</sup>. Además, se ha demostrado que los resultados de la conservación han sido significativamente mejores cuando se ha dado a las mujeres más facultades para gestionar los bosques<sup>107</sup>. Algunas de las principales características de la tenencia forestal segura son: derechos definidos, exigibles y exclusivos que no pueden ser

arrebatados ni modificados de manera unilateral e injusta<sup>108</sup>. También debe haber seguridad en cuanto a los límites de los recursos a los que se aplican los derechos y en cuanto a quién tiene derecho a reclamar el ingreso al grupo al que le está permitida la propiedad comunitaria. La seguridad que ofrecen esos derechos es mayor si se otorgan a perpetuidad o por un periodo claramente determinado, que normalmente debe ser suficientemente largo para que los participantes puedan obtener todos los beneficios<sup>109</sup>. En las situaciones que conllevan reformas de los derechos de propiedad subyacentes potencialmente largas, es posible que los contratos de arrendamiento o los permisos puedan servir como opciones a corto plazo que proporcionan cierto grado de seguridad adicional durante el periodo comprendido entre cinco y treinta años que en ocasiones se señala como el marco temporal para la implementación de REDD+.

Los derechos de tenencia de la tierra están implícitos en el derecho internacional de los derechos humanos que reconoce el derecho a una vivienda adecuada y a la alimentación<sup>110</sup>. Los gobiernos también tienen la expresa obligación de asegurar que las personas no sean arbitrariamente desalojadas ni de otra manera víctimas de discriminación<sup>111</sup>. Esto puede requerir esfuerzos especiales que se orienten a la atención de los usuarios consuetudinarios y de grupos históricamente marginados y a la salvaguarda de los derechos legítimos frente a amenazas y violaciones. En

104 Asociación de Derecho Internacional 2012 Conferencia de Sofía sobre los Derechos de los pueblos indígenas, Informe Final, at 7; Convenio núm. 169 de la OIT art., 16.2; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas arts., 10 y 28 1).

105 Véase Directrices sobre el CLPI de ONU-REDD; Estándares Sociales y Ambientales para REDD+ (Versión 2) (2012). Los ejemplos de los países que están implementando REDD+SES incluyen México, Nepal, Tanzania, Ecuador y Guatemala. Véase [http://www.redd-standards.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16&Itemid=3](http://www.redd-standards.org/index.php?option=com_content&view=article&id=16&Itemid=3).

106 FAO, Reforma de la tenencia forestal, 41.

107 Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial en 2012 Equidad de género y desarrollo (2012).

108 *Id.*

109 *Id.*

110 Asamblea General de las Naciones Unidas, Acceso a la tierra y derecho a la alimentación, Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, (A/65/281) (2010)

111 Véase, p.ej., Directrices de la FAO sobre la tenencia de la tierra, 4.5-4.6.

este proceso, un paso fundamental es la incorporación de todos los derechos en un solo registro catastral, donde se debe poner especial cuidado en evitar la violación de los derechos consuetudinarios y otros derechos informales y en hacer cambios relacionados con el enfoque participativo y la inclusión del enfoque de género, que otorga iguales derechos de tenencia a las mujeres<sup>112</sup>.

Es importante comprender los potenciales impactos positivos y negativos de las inversiones que entrañen transacciones de derechos de tenencia en gran escala (como puede ser el caso de REDD+). Si bien es importante apoyar los mercados de tierras, debe tenerse cuidado en asegurar que los mercados sean justos y transparentes y estén sustentados por estructuras institucionales adecuadas y mecanismos de registro. Las inversiones en tierras estimuladas por los procesos de REDD+ o llevadas a cabo directamente a través de ellos deben basarse en normas claras y transparentes y evitar el menoscabo de los derechos legítimos de tenencia, derechos humanos, medios de vida, la seguridad alimentaria y el medio ambiente<sup>113</sup>.

#### 4.3 Aplicación de la ley y solución de conflictos

Ningún derecho de tenencia es absoluto. Aun cuando los derechos estén relativamente claros y seguros, pueden surgir reclamaciones concurrentes, y la frecuencia de esas reclamaciones puede aumentar de manera significativa cuando los derechos de tenencia estén menos seguros. Por ejemplo, en Indonesia, “la falta de claridad que existió por mucho tiempo respecto de la propiedad y los derechos...

particularmente en cuanto a los derechos tradicionales de las comunidades locales a la tierra y los recursos naturales, ha dado lugar a una escalada de conflictos”<sup>114</sup>. A fin de reducir los conflictos por superposición de derechos, es útil asegurar el acceso a servicios de solución de conflictos sobre la tenencia, no solo para los titulares de derechos y usuarios consuetudinarios primarios, sino también para los que tienen derechos de paso y otros derechos primarios de uso que pueden no estar reconocidos ya que son no extractivos, estacionales o no se reflejan en los mercados, como los de las mujeres y los pastores<sup>115</sup>. En el proceso de reforma de la tenencia es decisivo adoptar un enfoque inclusivo que abarque a los pobres y a los grupos marginados, para lograr resultados equitativos<sup>116</sup>. En la sección 1.1.3 anterior se examina la solución de los conflictos aplicada a la tenencia y uso de la tierra<sup>117</sup>.

## 5. Regulación del uso

Los países diversifican cada vez más los regímenes de tenencia forestal y revisan las políticas y la legislación forestales, a menudo para otorgar más atribuciones en materia de adopción de decisiones (con o sin autoridad reguladora) a los usuarios directos de los bosques, sobre todo en relación con las tierras degradadas. Esta evolución en los regímenes de tenencia no es la misma en todos los países y puede entrañar importantes reformas jurídicas, normativas e institucionales que modifican quién tiene el derecho a poseer y usar las tierras forestales. Muchos países han identificado oportunidades y desafíos en la integración de esas reformas a la implementación de REDD+. Por ejemplo,

112 *Id.* en 10.1.

113 Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia, sección 11 y 12

114 FAO, Reforma de la tenencia forestal, 25.

115 *Id.* en 43.

116 *Id.*

117 *Id.* en 6

si al analizar los regímenes de tenencia existentes se identifican conflictos entre las leyes o los reglamentos institucionales para la implementación, es importante considerar si es necesario introducir cambios en las leyes en vigor para lograr mayor coherencia entre, por ejemplo, las obligaciones internacionales y las nacionales o entre los distintos regímenes nacionales de tenencia. También es importante señalar que muchos elementos de los derechos de tenencia y uso importantes para REDD+ pueden estar incluidos en las Constituciones, en especial cuando se consideran los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales. En esta sección se ofrecen algunos criterios relacionados con la potencial reforma de la tenencia forestal de particular interés para REDD+.

### 5.1 Alcance general de las regulaciones y reformas

Si se necesita hacer cambios en la tenencia, es importante garantizar que las revisiones de las políticas y leyes aumenten la coherencia con las leyes consuetudinarias, nacionales e internacionales de manera equitativa (es decir, que tengan en cuenta el enfoque de género y no sean discriminatorias)<sup>118</sup>. Con respecto a la coherencia a nivel nacional, puede ser importante que se tenga en cuenta la tenencia en el contexto de REDD+ dentro del marco de las leyes forestales, de uso de la tierra y ambientales vigentes conexas. Las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia claramente recomiendan que cuando los países tienen autoridad para controlar los usos y las decisiones relacionadas con los bosques, deben tener en cuenta

los objetivos sociales, económicos y ambientales más amplios y garantizar que todas las acciones estén acordes con las obligaciones contraídas en virtud de la legislación nacional y el derecho internacional. Las recomendaciones que se formulen como consecuencia de esto, pueden llevar a posibles cambios en los regímenes nacionales de tenencia. Como la FAO ha reconocido “la reforma de la tenencia está vinculada a la descentralización y transferencia de competencias de la gestión de los recursos forestales. Los programas de silvicultura comunitaria, la restitución de los bosques y la privatización consisten esencialmente en traspasar la responsabilidad y/o los derechos relacionados con los bosques o recursos forestales a una comunidad local, individuos o sector empresarial”<sup>119</sup>.

Además, una mayor integración de esas consideraciones puede redundar en la reducción de la deforestación y las reducciones de las emisiones conexas. En otras palabras, tener en cuenta la tenencia y respetar las leyes necesarias no solo se necesitan para implementar REDD+ también, cuando corresponda, pueden considerarse una estrategia de mitigación independiente.

### 5.2 Traspaso de competencias en materia de tenencia como estrategia para reducir las emisiones

En contraste con la redistribución de la tierra (que a menudo es prolongada y conflictiva), las reformas de la tenencia forestal suelen conllevar el reconocimiento de usos tradicionales o consuetudinarios vigentes y el reconocimiento más formal de aquellos que ya habitan en los bosques

118 Véase, p.ej., Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia, 4.4, 15.6, 15.10, 15.14.

119 FAO, Reforma de la tenencia forestal, 10.

y en sus intermediaciones<sup>120</sup>. Conceder a las comunidades mayores derechos a los bosques puede ser también una estrategia efectiva para la reducción de las emisiones para REDD+.

Existe abundante bibliografía que muestra muchos casos de reducciones de las emisiones y mejores resultados forestales en lugares donde se ha ampliado el derecho de las comunidades (en particular los pueblos indígenas) a gestionar los recursos forestales<sup>121</sup>. Por ejemplo, en un estudio reciente se llegó a la conclusión de que las tierras administradas por las poblaciones indígenas eran cuando menos tan eficientes como las zonas protegidas propiedad del Estado, e incluso dentro de

las tierras que son propiedad estatal, las divididas en zonas para usos múltiples lograron mejores resultados forestales que las zonas de conservación únicamente<sup>122</sup>. Así los gobiernos tal vez deseen considerar explícitamente como parte de una estrategia de reducción de las emisiones la necesidad de traspasar los derechos de administración a los pueblos indígenas y otras comunidades. Si el Estado decide adoptar esa estrategia, pudiera ser útil tener en cuenta la adaptación de los marcos jurídicos, de políticas y de organización para reconocer más plenamente los sistemas de tenencia propios de las comunidades (es decir, consuetudinarios), como, por ejemplo, ha sucedido en la India y Vietnam<sup>123</sup>.

---

120 Larson y Dahal (2012), 77 a 90.

121 Véase, p. ej., Pagdee, A., Kim, Y.-s., y Daugherty, P. J. What Makes Community Forest Management Successful: A Meta-Study from Community Forests Throughout the World. *Society & Natural Resources: An International Journal*, 19(1), 33 – 52 (2006); Nelson and Chomitz, Effectiveness of Strict vs. Multiple Use Protected Areas in Reducing Tropical Forest Fires: A Global Analysis Using Matching Methods (2011).

---

122 Nelson y Chomitz, Effectiveness of Strict vs. Multiple Use Protected Areas in Reducing Tropical Forest Fires: A Global Analysis Using Matching Methods, 2 (2011).

123 Véase, p. ej., Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia, 9.6; Larson y Dahal (2012), y FAO, Reforma de la tenencia forestal, 28.

## Haciendo Balance: regímenes nacionales de tenencia

Antes de elaborar nuevas leyes o iniciar reformas, es importante primero comprender los regímenes nacionales de tenencia en el contexto de los marcos jurídicos que rigen los bosques, la tierra, los recursos naturales y el carbono. La lista que figura a continuación incluye preguntas esenciales que hay que formular y que ayudan a identificar los sistemas nacionales de tenencia:

- ¿Cuáles leyes nacionales se aplican al uso y a los usuarios de los bosques?
- En virtud de la legislación nacional, ¿quién puede poseer y usar tierras?
  - A nivel nacional, ¿qué extensión de superficie forestal reclama el Estado?
    - ¿Qué extensión de tierra se encuentra en las zonas protegidas?
    - ¿Cuántas tierras forestales propiedad del Estado corresponden a zonas donde viven comunidades?
  - ¿Hay equidad de género en la tenencia de la tierra y el sistema de uso de los recursos? ¿Tienen las mujeres los mismos derechos a los recursos que los hombres?
  - ¿La legislación nacional permite la propiedad privada de las tierras forestales o los recursos?
  - ¿Puede el propietario de los recursos forestales (como, por ejemplo, los árboles) ser distinto del propietario de las tierras donde se encuentran esos recursos?
  - En virtud de la legislación nacional, ¿quién tiene derecho a usar los recursos forestales? ¿Cuál es la diferencia entre derechos de uso y derechos de propiedad?
  - ¿Permite la legislación el goce de derechos colectivos sobre tierras o recursos forestales?
- ¿En cuáles instrumentos jurídicos internacionales es parte el país?
  - ¿Cuáles obligaciones internacionales se aplican al uso de los recursos forestales??
  - ¿Qué grado de coherencia existe entre la legislación y las obligaciones internacionales?
    - ¿Están los derechos consuetudinarios explícitamente reconocidos en la legislación?
    - ¿Cómo la legislación nacional reconoce el consentimiento libre, previo y informado?
- ¿Cuáles instituciones están encargadas de regular el uso de los bosques?
  - ¿Cómo se tienen en cuenta las obligaciones nacionales e internacionales en cada institución?
- ¿Cómo se registran la propiedad y el uso de los bosques?
  - ¿Cómo trata la legislación nacional los usos consuetudinarios que no están formalmente registrados?
  - ¿Cuáles regímenes de tenencia adicionales pueden repercutir en la propiedad forestal (recursos del subsuelo, servidumbres, permisos, derechos de carbono, etc.)?
- ¿Cuál es el marco jurídico (si existe alguno) para los derechos de carbono relacionados con el carbono forestal?





# Capítulo 7

## Beneficios múltiples y distribución de los beneficios

En el presente capítulo, se abordan consideraciones de carácter jurídico muy importantes para obtener beneficios múltiples y asegurar su distribución equitativa. REDD+ tiene un potencial importante para generar beneficios además de la reducción de las emisiones de carbono. Puede contribuir a varios objetivos de política, incluida la conservación de la diversidad biológica, la provisión de servicios ecosistémicos, la mejora de los medios de subsistencia, la clarificación de la tenencia y el fortalecimiento de la gobernanza<sup>124</sup>. Además, como se señaló en el capítulo 6, los países necesitarán considerar cómo se distribuirán los beneficios y asegurar que su distribución sea equitativa entre los diversos interesados.

### 1. Condiciones propicias para beneficios múltiples

National Las legislaciones y las políticas nacionales pueden desempeñar un papel importante para incentivar las actividades de REDD+ que fomenten la obtención de beneficios múltiples. Las obligaciones internacionales pertinentes también pueden ofrecer incentivos positivos en este

contexto. Por ejemplo, lograr la coherencia con las obligaciones contraídas en virtud del CDB, la CNUCLD, el Convenio de Ramsar y acuerdos de derechos humanos crea oportunidades para planificar REDD+<sup>125</sup> de modo más eficiente y efectivo. Las leyes, reglamentos y políticas vigentes que apoyan esas obligaciones pueden ser el punto de partida para que los legisladores determinen si existen bases suficientes para promover beneficios múltiples. Así, es posible que las mismas consideraciones que se tuvieron en cuenta para implementar las salvaguardas se apliquen a este caso en lo que respecta a crear las condiciones propicias adecuadas en los marcos jurídicos nacionales.

Reconociendo que las salvaguardas de la CMNUCC para REDD+ promueven beneficios múltiples y condenan los efectos adversos que se causan en la biodiversidad, los pueblos indígenas y las comunidades locales, la implementación efectiva de las salvaguardas contribuirá en gran medida a conseguir esos beneficios. Sin embargo, como se señaló anteriormente, las salvaguardas son amplias y no determinan la manera de generar beneficios más allá del carbono. Los negociadores de la CMNUCC están considerando esta cuestión en el contexto de la financiación

<sup>124</sup> Barney Dickson y otros REDD+ Beyond Carbon: Supporting Decisions on Safeguards and Multiple Benefits UN REDD Programme Policy Brief 02 (2012), [http://www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=8533&Itemid=53](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8533&Itemid=53) [en lo sucesivo Boletín de Políticas sobre Beneficios Múltiples de ONU REDD Multiple Benefits Policy Brief].

<sup>125</sup> Véanse los Apéndices 4 y 5.

basada en los resultados, y están explorando las formas de incentivar los “beneficios más allá del carbono” y abordar cuestiones metodológicas relacionadas con otros beneficios distintos del carbono. Aunque los “resultados” no se han definido oficialmente por la CMNUCC, conseguir beneficios más allá del carbono podría ser la clave del éxito de REDD+. Como se indicó más arriba, los PCSA y el borrador de BeRT adjunto del Programa ONU-REDD apoyan a los países en el empeño de aumentar los beneficios múltiples de REDD+. También el Programa ONU-REDD ha elaborado un Boletín de Políticas sobre beneficios múltiples que reseña varios enfoques analíticos que se pueden utilizar para abordar los riesgos ambientales y los beneficios<sup>126</sup>. Ya se tiene experiencia con actividades que integran el enfoque de beneficios múltiples, tanto en el contexto de REDD+ como en políticas de gestión forestal más amplias<sup>127</sup>. Algunos países también están preparando enfoques integrados como parte de las estrategias nacionales para REDD+<sup>128</sup>. Esas experiencias pueden actualizar a los expertos nacionales sobre cómo los enfoques jurídicos y de políticas pueden apoyar la generación de beneficios múltiples cuando se implemente REDD+.

Con frecuencia los países tienen varios enfoques de políticas de gestión forestal que pudieran combinarse en un programa de REDD+. El pago por los servicios ecosistémicos (PSE) y la gestión forestal

participativa (GFP), que comprende la gestión forestal comunitaria, son ejemplos de enfoques que se están poniendo en práctica. En Costa Rica, el PSE se adoptó oficialmente como parte de la Estrategia Nacional para REDD+. El conocimiento de los enfoques existentes pudiera facilitar su implementación y, por tanto, hacer más eficiente la planificación de REDD+. No obstante, los enfoques existentes no están exentos de problemas y la experiencia ha demostrado que la falta de participación y gestión comunitarias efectivas resta éxito a los resultados<sup>129</sup>. Cuando se incorporen los enfoques vigentes, los países necesitarán considerar cuidadosamente el papel de los bosques en el desarrollo de las comunidades y asegurar que sus derechos se respeten plenamente. Esto refuerza la importancia de implementar las salvaguardas y subsanar las lagunas observadas en materia jurídica y normativa con respecto a los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades que dependen de los bosques.

La Estrategia Nacional de Filipinas para REDD+ ha adoptado el enfoque de “triple cuenta de resultados”, según el cual el carbono, la comunidad y la biodiversidad son beneficios igualmente valiosos para el desarrollo y la implementación de REDD+<sup>130</sup>. Ello conlleva la planificación, implementación y monitoreo de las actividades de REDD+. En esencia, para las Filipinas, los resultados no están restringidos al carbono, son más amplios y, por tanto, promueve las actividades de REDD+ que tengan máximo potencial de generación de beneficios múltiples. Es posible que los países deseen considerar ese

126 Véase Boletín de Políticas de ONU-REDD Beneficios Múltiples.

127 Véase Iniciativa de Suiza y Filipinas, Mejores prácticas en la gobernanza y las salvaguardas de la biodiversidad para REDD+ (2012).

128 La RDC está preparando un enfoque que integra consideraciones relativas a los beneficios múltiples, véase Programa ONU-REDD, Mapping potential biodiversity benefits from REDD+. República Democrática del Congo (julio de 2012).

129 John Costenbader, Distribución de los beneficios de REDD+: evaluación comparativa de tres enfoques nacionales de política FCPF/UN-REDD (2011).

130 Iniciativa Suiza-Filipinas, Mejores prácticas en la gobernanza y las salvaguardas de la biodiversidad para REDD+ (2012).

tipo de enfoque, además de la integración de los planes existentes. Con respecto al monitoreo, es importante tener en cuenta el papel del monitoreo participativo en la demostración de los beneficios múltiples. Veinte años de experiencia en silvicultura comunitaria en Nepal, por ejemplo, demuestran el valor del monitoreo participativo y conjunto y la importancia de incorporar el enfoque de género para la gestión sostenible de los bosques y la mejora de los resultados de la conservación<sup>131</sup>. Los Grupos Comunitarios de Usuarios de los Bosques en Nepal han incluido disposiciones para el monitoreo forestal comunitario y el cumplimiento de las reglas locales en sus planes y constituciones operacionales<sup>132</sup>. Teniendo en cuenta las variantes en las estructuras jurídicas, particularmente a nivel subnacional, los países pueden incorporar disposiciones similares en los reglamentos de monitoreo como una forma de mejorar la fiscalización de los beneficios.

## 2. Distribución de los beneficios

Dados los diversos tipos de actores que poseen y usan los bosques, no debe sorprender que las modalidades de distribución de beneficios varíen tanto como sistemas de tenencia subyacente hay. A la larga, un plan de distribución de beneficios efectivo puede ser decisivo para modificar el comportamiento de las personas y que se abstengan de realizar actividades que impulsan la deforestación y la degradación. Costa Rica y México ya tienen sistemas para la compensación de los diferentes usuarios por los servicios ecosistémicos, estos sistemas pueden resultar útiles para REDD+. Otros países

tal vez tengan leyes (o la posibilidad de adaptar las leyes vigentes en otros sectores) que requieran ciertas distribuciones entre las comunidades con cargo a la renta nacional, sobre la base de su participación en las actividades que generan ingresos.

Es importante que se tenga en cuenta el papel de la seguridad de la tenencia cuando se establezcan los planes de distribución de beneficios. La inseguridad de la tenencia, en especial para las comunidades, puede conducir a que una élite se apropie de los beneficios de REDD+, lo que, en última instancia, puede comprometer los resultados generales. En estos casos, debe ponerse especial cuidado en hacer que los grupos marginados y vulnerables, fundamentales para la reducción de la deforestación, participen en el diseño y la distribución de los beneficios. Incluso cuando el derecho de tenencia está relativamente claro, las modalidades en las que los usuarios primarios de los bosques no puedan recibir “lo que les corresponde equitativamente” de los beneficios, no lograrán, a la larga, cambiar las tasas de deforestación y sus emisiones conexas.

A pesar de la limitada experiencia adquirida en la elaboración de planes nacionales, efectivos y equitativos, de distribución de beneficios para REDD+, en algunos países se han extraído algunas enseñanzas importantes. Por ejemplo, si bien el número de pequeños productores aumentó en los dos últimos decenios de manera sustancial en Vietnam, los beneficios obtenidos por los grupos locales han sido “insuficientes”, lo que está relacionado con modalidades de distribución de los beneficios no equitativas<sup>133</sup>. En Ghana, algunos autores han sugerido que los débiles derechos

131 Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial en 2012 – Equidad de género y desarrollo (2012).

132 Id.

133 Francesca Felicani-Robles, Forest Carbon Tenure in Asia-Pacific, 12.

de tenencia de la comunidad, junto con restricciones en la gobernanza, han limitado la distribución de los beneficios, lo que puede, a la larga, afectar los resultados forestales<sup>134</sup>.

Si bien no existe una receta única de estructura de distribución equitativa de beneficios, un proceso transparente y participativo que se base en derechos legítimos de tenencia probablemente será la mejor opción para lograr el éxito, debe estar acorde con las mejores prácticas, como las contenidas en las Directrices Voluntarias para la Gobernanza Responsable de la Tenencia y la Guía técnica de la FAO, elaborada para apoyar la implementación de las Directrices Voluntarias “Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres”<sup>135</sup> <sup>136</sup>. Para otras orientaciones sobre el establecimiento de regímenes de distribución de beneficios, el CDB tiene experiencia con los recursos genéticos que puede ser útil tomar en cuenta en el contexto de REDD+<sup>137</sup>. Si bien la distribución de beneficios en el contexto de los recursos genéticos no es enteramente análoga para REDD+, existen algunos paralelos potenciales que están relacionados con contratos y derechos de propiedad, negociar y documentar acuerdos relativos a la implementación, crear modalidades equitativas de pago, asegurar mecanismos efectivos de solución de conflictos asociados a la violación de obligaciones contractuales, compartir

información, y hacer consideraciones sobre la propiedad relacionada con los derechos intangibles. Además de las Directrices Akwé Kon para evaluar los impactos y obtener el CLPI de los pueblos indígenas y las comunidades locales sobre actividades en sus tierras y sitios sagrados, los profesionales del derecho tal vez deseen examinar las Directrices de Bonn sobre la distribución de beneficios. Las Directrices de Bonn orientan sobre procedimientos típicos y elementos para el desarrollo de condiciones mutuamente acordadas sobre modalidades de distribución de beneficios, que pueden ser de alguna utilidad para negociar y administrar las modalidades de distribución de beneficios en el marco de REDD+ entre los distintos usuarios<sup>138</sup>. En el contexto del Protocolo de Nagoya, el CDB está desarrollando un Mecanismo Multilateral Mundial de Distribución de Beneficios de acuerdo con el artículo 10 del Protocolo de Nagoya, mientras, a nivel nacional, los gobiernos están creando centros de intercambio de información relacionada con el acceso y la distribución de los beneficios<sup>139</sup>.

134 Larson y Dahal (2012), 77 a 90.

135 Véase Directrices Voluntarias para la Gobernanza Responsable de la Tenencia, en 8.6.

136 FAO Gobernar la tierra en beneficio de mujeres y hombres (2013), disponible en <http://www.fao.org/docrep/017/i3114e/i3114e.pdf>

137 Véase Convenio sobre la Diversidad Biológica, arts. 8 j) y 15: Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización, disponible en <http://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-en.pdf>.

138 Véase Directrices voluntarias Akwé: Kon para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares (preparadas en respuesta a la tarea del programa de trabajo sobre el artículo 8 j) del Convenio sobre la Diversidad Biológica), disponible en <http://www.cbd.int/traditional/guidelines.shtml>; CDB y PNUMA, Directrices de Bonn sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios provenientes de su Utilización (2002).

139 La Secretaría del CDB mantiene un portal para los profesionales interesados en adquirir más información sobre el acceso y las medidas de participación en los beneficios, véase <http://www.cbd.int/abs/measures/> y un juego de materiales de información y fichas de datos y presentaciones pertinentes que están disponibles en <http://www.cbd.int/abs/information-kit-en/>.

## Haciendo balance: beneficios múltiples y distribución de los beneficios

La obtención de beneficios múltiples es vital para el éxito a largo plazo de REDD+. También es esencial que los países prevean planes de distribución equitativa de beneficios para los fines de la distribución.

- ¿Cuáles leyes vigentes podrían crear condiciones propicias para promover beneficios múltiples?
- ¿Cuáles enfoques de políticas vigentes pudieran adaptarse para promover beneficios en el marco de las actividades de REDD+?
- ¿La estrategia nacional para REDD+ incluye incentivos para beneficios múltiples? Si no es así, ¿cuáles otras políticas o medidas pudieran usarse para ese fin?
- ¿Quiénes son los distintos actores que poseen o usan los bosques? ¿Se han abordado cuestiones subyacentes de tenencia?
- ¿Existen planes de distribución de beneficios actualmente?
  - ¿Cómo están funcionando? ¿Cuáles lecciones se han extraído?
  - ¿Cómo se elaboraron? ¿Participaron las comunidades en su diseño? ¿Las comunidades se están beneficiando realmente con el plan?
  - ¿Se necesita ajustar o crear nuevos planes para distribuir los beneficios generados por las actividades de REDD+?



# Capítulo 8

## Principales recomendaciones y preguntas para los expertos

Las ocho recomendaciones que se presentan a continuación son una consolidación de las principales preguntas formuladas en las secciones anteriores. Se basan en los recuadros “Haciendo balance” que aparecen a lo largo de todo el documento. Las recomendaciones y preguntas para la evaluación de los marcos jurídicos nacionales abarcan en general dos etapas:

Primera parte: reunir información/ suministrar información sobre leyes, reglamentos, políticas, instituciones y datos relacionados con los bosques y la gobernanza forestal; y

Segunda parte: evaluar si el marco jurídico nacional vigente es coherente con el derecho internacional y las mejores prácticas relacionadas con REDD+.

### Primera parte – identificar las partes pertinentes del marco jurídico y recopilar la información pertinente

Como se analizó anteriormente, es esencial comprender bien los instrumentos internacionales con los que un país procura la coherencia, el marco jurídico nacional vigente en relación con los bosques, información de referencia sobre los bosques, sus usuarios y los planes sobre el uso de la tierra.

### Recomendación 1: Identificar los componentes pertinentes del marco jurídico y de políticas internacionales con vistas a implementar REDD+ a nivel nacional.

1. ¿Cuáles acuerdos e iniciativas internacionales que específicamente abordan REDD+ son aplicables?
  - A. ¿Cómo se aplican los elementos operacionales de la CMNUCC y el CDB) Sírvase remitirse a las decisiones 1/CP.16, 2/CP.17, 12/CP.17, 2/CP.18 de la CMNUCC y la decisión XI/19 del CDB.
  - B. ¿Cuáles directrices y reglamentos relacionados con iniciativas específicas para REDD+ son aplicables en su país (p.ej., en virtud del Programa ONU-REDD, el FCPF y el FIP)? ¿Cuáles requisitos jurídicos y obligaciones deben cumplirse para participar en esas iniciativas?
  - C. ¿Pueden coordinarse las diversas salvaguardas y normas? ¿Cuáles herramientas está utilizando que pudieran facilitar esa coordinación, p.ej., SPEC de ONU-REDD, el EPG y BeRT (en borrador); los SES de REDD+; la EASE del FCPF)?

*Sírvase remitirse al capítulo 2, para las descripciones y al apéndice 2, para la compilación de los recursos clave.*

2. ¿Existen otras fuentes de financiación para REDD+ que puedan tener requisitos adicionales o distintos?
  - A. ¿Cuáles requisitos adicionales o distintos?
  - B. ¿Es preciso integrarlos a nivel nacional? Si es así, analice las mejores formas de integrarlos.
3. ¿Cuáles son los instrumentos internacionales y regionales pertinentes? Sírvase ver el apéndice 4, para una lista indicativa.
  - A. ¿Cómo se aplican a nivel nacional?
  - B. ¿Cómo se complementan mutuamente (objetivos y medidas y planes nacionales)?
  - C. ¿Hay formas de integrar los objetivos complementarios establecidos por cada instrumento internacional en los respectivos planes nacionales?

**Recomendación 2: Identificar los interesados pertinentes mediante un proceso transparente, que tenga en cuenta el enfoque de género y sea participativo, y prestar especial atención a los pueblos indígenas, las comunidades que dependen de los bosques y las comunidades locales. (Véase el capítulo 3)**

1. ¿Participan los miembros de la comunidad pertinentes (grupos indígenas, comunidades que dependen de los bosques y comunidades locales)?
2. ¿Participan los organismos gubernamentales pertinentes?

3. ¿Participan las entidades del sector privado pertinentes?
4. ¿Participan miembros importantes de la sociedad civil?
5. ¿Existen otros interesados que deberían participar que no estén siendo considerados como interesados?

**Recomendación 3: Recopilar datos de referencia y realizar la cartografía de la información (Véanse los capítulos 4 y 6)**

1. ¿Cuáles datos de referencia sobre los bosques y las tendencias en materia forestal hay disponibles?
  - A. ¿Existen lagunas en esa información? Si existen lagunas, identifique cómo obtener los datos que faltan.
  - B. ¿Quiénes son los distintos agentes que utilizan los bosques? ¿Para qué los usan?
  - C. ¿Cuáles tierras y recursos forestales son reclamados (reclamaciones registradas/con título e informales/derechos consuetudinarios) por:
    - i. ¿el gobierno? (tanto nacional como subnacional) Puede ser útil especificar además las instituciones.
    - ii. ¿pueblos indígenas?
    - iii. ¿comunidades? Debería especificar además si son comunidades indígenas, tradicionales y locales.
    - iv. ¿empresas?
    - v. ¿particulares?
2. ¿Qué información de la planificación del uso de la tierra en otros sectores está disponible?

3. ¿Cuáles mapas están disponibles actualmente y a qué escala?
    - A. ¿Cuál es el alcance de los mapas?:
      - i. ¿Suministran información de referencia sobre la distribución de los bosques naturales (suponiendo que exista una definición nacional)?
      - ii. ¿Suministran información sobre el estado de la biodiversidad?
      - iii. ¿Suministran datos sobre la tenencia, y, en particular, sobre los propietarios/ usuarios consuetudinarios?
      - iv. ¿Incorporan planes actuales y futuros sobre el uso de la tierra?
    - B. ¿Qué proceso de actualización e integración aplican? Tenga en cuenta que un proceso que comprenda a múltiples interesados es más eficiente.
    - C. ¿Se ha considerado la cartografía integrada? Pudiera ser particularmente útil para comprender las tendencias de desarrollo en otros sectores.
3. ¿Cuáles son los principales impulsores de la deforestación en el país? ¿Cuáles leyes y ministerios/organismos relacionados con otros sectores y planes de desarrollo pudieran ser importantes?
  4. ¿Cuáles leyes e instituciones rigen la planificación del uso de la tierra? La respuesta debe ser amplia, para incluir instituciones y ministerios/ organismos de múltiples sectores.
  5. Desde el punto de vista de la gestión de la tierra y la planificación espacial, ¿cómo influyen las leyes, los reglamentos, las políticas y las instituciones nacionales en los niveles subnacional (p.ej., provincial) local y comunitario?

**Recomendación 4: Identificar los componentes pertinentes del marco jurídico nacional. (Véase el capítulo 4).**

1. ¿Cuáles leyes, reglamentos, políticas e instituciones se relacionan con los bosques y los usuarios de los bosques? Esto incluye aspectos del marco jurídico que aborden salvaguardas, tenencia, beneficios múltiples, distribución de beneficios, MRV y cumplimiento.
2. ¿Cómo se definen los bosques y los conceptos relativos a los bosques?

## Psegunda parte – Evaluación

Haciendo uso de la información recopilada como se indica arriba, los especialistas deberán evaluar la medida en que el marco jurídico vigente puede utilizarse para respaldar la implementación de REDD+. En la sección siguiente figuran recomendaciones y preguntas que servirán de orientación para realizar esa evaluación. Tocaré a los expertos determinar los cambios que pueden requerirse y la mejor manera de hacerlos.

### **Recomendación 5: Evaluar el marco jurídico vigente, para identificar las superposiciones en definiciones, planes de uso de la tierra, aplicación de la ley y competencias. (Véase el capítulo 4)**

1. ¿Existen distintas definiciones de bosques o es necesario definir los bosques en la legislación?
2. ¿Hay superposiciones en los planes de uso de la tierra? ¿Pueden abordarse o no a nivel de organismo?
3. ¿Hay superposiciones en las competencias institucionales que requieran modificaciones legales?
4. ¿Están claramente especificadas las relaciones entre las competencias del gobierno nacional, el estatal y el local con respecto a la planificación del uso de la tierra y la aplicación de la ley? Si no es así, ¿qué cambios serían necesarios?
  - A. Tenga en cuenta las ventajas y las desventajas de los enfoques descentralizados frente a los enfoques centralizados. Es posible que se necesite un híbrido de ambos enfoques.

5. ¿Cuál es el estado de la protección de los derechos en el país? Remisión a la recomendación 6. Si se requieren cambios, son de carácter legislativo, reglamentario o de política?

**Recomendación 6: Evaluar si el marco jurídico es coherente con las obligaciones internacionales relacionadas con la implementación de REDD+ (Véanse los capítulos 5 y 6).** Debe tener en cuenta que hay un amplio abanico de instrumentos internacionales importantes, y que esta evaluación variará en dependencia del instrumento de que se trate. Utilice los instrumentos mencionados en la Recomendación 1.

1. ¿El marco jurídico nacional es coherente con las obligaciones de su país en materia de derechos?
  - A. ¿El marco jurídico establece la transparencia del proceso?
    - i. ¿Existen leyes relativas a la libertad de información? ¿O medios legales equivalentes de obtener información? ¿Las instituciones son accesibles, en particular para las comunidades?
  - B. ¿Existe protección para asegurar la participación plena y efectiva de todas los interesados, de manera culturalmente apropiada y con enfoque de género?
  - C. ¿Tienen acceso a la justicia los interesados?
    - i. ¿Existen mecanismos de reclamación para los interesados? ¿Existen tribunales y procedimientos administrativos que puedan abordar las cuestiones de manera oportuna?

- ii. ¿Cuál es la relación entre los mecanismos de reclamación y los procesos judiciales?
- D. ¿El marco jurídico prevé la implementación efectiva del CLPI?
- E. ¿El marco jurídico reconoce los derechos a la integridad cultural, no discriminación y autodeterminación?
- F. ¿Cómo trata el marco jurídico los derechos a la tierra, los territorios y los recursos?
  - i. Habiendo identificado a los usuarios de los bosques y la legislación que se aplica al uso de los bosques, ¿cómo aborda la ley la propiedad y el uso de la tierra?
    - a. A nivel nacional, ¿cuánta superficie forestal reclama el Estado? ¿Cuánta tierra se encuentra en zonas protegidas?
    - b. ¿Cuáles tierras forestales propiedad del estado corresponden a zonas donde viven comunidades?
  - ii. ¿La legislación nacional permite la propiedad privada sobre las tierras y los recursos forestales?
  - iii. ¿La tenencia de la tierra y el sistema de uso de los recursos forestales son equitativos con respecto al género? ¿Tienen las mujeres los mismos derechos a los recursos forestales que los hombres?
  - iv. ¿Puede el propietario de recursos forestales (como los árboles) ser distinto del propietario de la tierra donde se encuentran esos recursos?
- v. En virtud de la legislación nacional, ¿quién tiene el derecho a usar los recursos forestales? ¿En qué se diferencian los derechos de uso de los derechos de propiedad?
  - a. ¿Cuáles instituciones son las encargadas de regir el uso de los bosques? Y ¿cómo cada institución aborda las obligaciones pertinentes?
- vi. ¿Permite la legislación nacional derechos colectivos sobre las tierras y los recursos forestales? ¿Los derechos consuetudinarios están explícitamente reconocidos en la legislación nacional? Remisión al procedimiento de CLPI.
- vii. ¿Cómo se registra y censa la propiedad y el uso de los bosques?
  - a. ¿Cómo trata la legislación nacional los usos consuetudinarios que no están formalmente registrados o censados?
  - b. ¿Cuáles regímenes de tenencia adicionales pueden repercutir en la propiedad de los bosques (subsuelo, derechos de paso, permisos, derechos de carbono, etc.)?
- G. ¿Cuál (de existir alguno) es el marco jurídico para los derechos de carbono relativos al carbono forestal? ¿Es consistente con otros derechos que deberían estar protegidos por ley?

2. ¿La legislación y los reglamentos nacionales son consistentes con la biodiversidad y otras obligaciones relacionadas con el medio ambiente?
    - A. ¿Las leyes, reglamentos y políticas abordan adecuadamente las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos importantes como el CDB, la CNUCLD y el Convenio de Ramsar?
      - i. ¿Los planes actuales de REDD+ en particular tienen en cuenta la recomendación del CDB relativa a las salvaguardas de REDD+?
      - ii. ¿Cuáles leyes, reglamentos o políticas que facilitan la implementación de otros acuerdos ambientales pueden usarse para respaldar las salvaguardas ambientales?
    - B. ¿Hay margen para armonizar las leyes, reglamentos y políticas pertinentes a fin de optimizar las evaluaciones del impacto y el monitoreo?
    - C. ¿Existen obligaciones relacionadas con el comercio que revisten interés para la gobernanza forestal, como las obligaciones contenidas en la CITES?
  
  3. ¿Existen en el marco jurídico formas de hacer frente a los casos de corrupción y conflictos de interés?
    - A. ¿El marco jurídico aborda obligaciones en materia de lucha contra la corrupción, como las contenidas en la UNCAC?
    - B. ¿Es necesario realizar una evaluación del riesgo de corrupción?
      - i. Si se identifican riesgos, ¿cómo hacerles frente?
  
  - C. ¿Cuentan con leyes, reglamentos o políticas para hacer frente a conflictos de interés?
  - D. ¿Existen leyes relacionadas con estos aspectos que deberían enmendarse, prestando especial atención a las actividades de REDD+?
  - E. ¿Cuáles procedimientos deberían instituirse para la investigación de las entidades ejecutoras, la validación de la reducción de las emisiones y otras actividades?
  - F. ¿Cuáles requisitos relacionados con la transparencia existen en el marco jurídico vigente, y es necesario ajustarlo para abordar los riesgos de corrupción?
4. ¿Las leyes, reglamentos y políticas promueven el logro de reducciones de emisiones fiables?
    - A. ¿Cómo la contabilidad de las emisiones para REDD encaja en los sistemas de contabilidad de las medidas de mitigación más generales?
    - B. ¿Puede el marco jurídico hacer frente de manera eficaz a los factores impulsores de la deforestación, en particular, la tala ilegal?

**Recomendación 7: Evaluar si el marco jurídico respalda la obtención de beneficios múltiples y su distribución equitativa (Véase el capítulo 7)**

1. ¿Crean las leyes vigentes condiciones propicias para promover beneficios múltiples y una distribución equitativa de los beneficios?
  - A. ¿Reconoce la legislación nacional los derechos de carbono y/o los pagos por servicios ambientales?

- B. ¿Son coherentes con los derechos subyacentes de tenencia? Véase la Recomendación 6
  - C. ¿Cuáles leyes o políticas rigen la transparencia de las corrientes de financiación?
2. ¿La estrategia nacional para REDD+ incluye incentivos para beneficios múltiples? Si no los incluye, ¿cuáles otras políticas o medidas pudieran adoptarse para incluirlos?
    - A. ¿En qué medida pueden los enfoques de política existentes adaptarse para promover beneficios en las actividades de REDD+?
  3. ¿Quiénes son los distintos agentes que poseen o utilizan los bosques? ¿Tiene alguno o todos derecho a recibir beneficios de REDD+?
  4. ¿Con qué grado de eficiencia están funcionando los regímenes de distribución de beneficios existentes?
    - A. ¿Cuáles son las enseñanzas extraídas?

- B. ¿Cómo se diseñaron?
  - ¿Participaron las comunidades y otros interesados en su diseño?
  - ¿Las comunidades y otros interesados se están beneficiando realmente con ese régimen?
- C. ¿Es necesario ajustar o crear nuevos regímenes para distribuir los beneficios derivados de las actividades de REDD+?

Como se analizó anteriormente, no existe ninguna fórmula legislativa que cumpla los requisitos de todos los países en desarrollo. En términos generales, los enfoques jurídicos que pueden ser útiles son: implementar REDD+ a través de los marcos jurídicos establecidos, sobre la base de las leyes vigentes, emprender reformas legislativas concretas (tanto a corto como a largo plazo) cuando sea necesario; promulgar nuevas leyes para REDD+; y/o, donde existan lagunas en la aplicación de la legislación vigente, fortalecer los mandatos y las capacidades institucionales. A la larga, cada país será quien determine cuáles aspectos de su marco jurídico nacional requieren ser modificados y cuál es la mejor manera de hacerlo.



# Bibliografía

- Akwé: Kon Directrices voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares (preparadas en respuesta a la tarea del programa de trabajo sobre el artículo 8 j) del Convenio sobre la Diversidad Biológica) (2004).
- Asamblea General de las Naciones Unidas, Acceso a la tierra y derecho a la alimentación, Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación (A/65/281) (2010)
- Asociación de Derecho Internacional 2012 Conferencia de Sofía sobre los Derechos de los pueblos indígenas, Informe Final (2012).
- Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial en 2012 – Equidad de Género y Desarrollo (2012).
- CDB y PNUMA, Directrices de Bonn sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios Provenientes de su Utilización (2002).
- CDB, CNUCLD UNCCD y CMNUCC. Convenciones de Río. Programa de acción sobre los bosques. Montreal (Canadá): Convenio sobre la Diversidad Biológica; Bonn (Alemania): Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación; Bonn (Alemania): Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, (2012) [http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/Publications/rio\\_20\\_forests\\_brochure.pdf](http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/Publications/rio_20_forests_brochure.pdf)
- ClientEarth y World Resources Institute, Lessons Learned from International and Regional Instruments (2011). Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- Consejo de Derechos Humanos, Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos (2011).
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
- Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.
- Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales
- Convención sobre los Derechos del Niño
- Convenio 169 de la OIT.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso del Pueblo Saramaka contra Surinam (2007).
- Costenbader, J., REDD+ Benefit-Sharing: A Comparative Assessment of Three National Policy Approaches (2011).
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas  
Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Dickson, B. y otros REDD+ Beyond Carbon: Supporting Decisions on Safeguards and Multiple Benefits Programa ONU REDD Boletín de Políticas 02 (2012).
- FAO, Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (2012).
- FAO, Evaluación de los recursos forestales (2010).
- FAO, Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres (2013)
- FAO, National Forest Monitoring Paper (contribución a la junta de políticas)
- FAO, Reforma de la tenencia de la tierra: Cuestiones, principios y procesos, FAO forestry paper No. 165 (2011).
- FAO, Servicio del Derecho para el Desarrollo, <http://www.fao.org/legal/development-law/en/>
- FCPF y Programa ONU-REDD, Directrices sobre la Participación de los Interesados en la Preparación para REDD+ con énfasis en la Participación de los Pueblos Indígenas y otras Comunidades cuyo Sustento Depende de los Bosques (2012), [http://www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=6862&Itemid=53](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=6862&Itemid=53)
- FCPF, Common Approach to Environmental and Social Safeguards for Multiple Delivery Partners (2011), [http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Nov2011/FCPF%20Readiness%20Fund%20Common%20Approach%20\\_Final\\_%2010-Aug-2011\\_Revised.pdf](http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Nov2011/FCPF%20Readiness%20Fund%20Common%20Approach%20_Final_%2010-Aug-2011_Revised.pdf)
- Felicani-Robles, F., Forest Carbon Tenure in Asia-Pacific: A comparative analysis of legal trends to define carbon rights in Asia-Pacific. FAO Legal Papers Online No. 89 (2012).
- Fondo para el Medio Ambiente Mundial, <http://www.thegef.org/gef/whatisgef>
- Fondo para el Medio Ambiente Mundial, <http://www.thegef.org/gef/whatisgef>
- Forest Carbon, Markets and Communities, REDD+ Social Standards and Safeguards Review (2012).
- FUNAI y IBGE, O Brasil Indígena (2011).
- GLOBE International – Mexico Programme.
- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Directrices sobre los Asuntos de los Pueblos Indígenas (2008).
- Hayes y Persha, Nesting local forestry initiatives: Revisiting community forest management in a REDD+ world. Forest Policy and Economics 12:545-553 (2010).
- Hayes, T. M, Parks, People, y Forest Protection: An Institutional Assessment of the Effectiveness of Protected Areas. World Development, Vol. 34(12):2064–2075 (2006).
- IISD presentación Stakeholders Involvement, Indigenous Rights and Equity issues in REDD.
- Iniciativa sobre los Derechos y los Recursos, ¿CUÁLES DERECHOS? Análisis comparativo de la legislación nacional de los países en desarrollo sobre los derechos de tenencia forestal de los pueblos indígenas y las comunidades, 5 (2012).

- Kissinger y otros, Drivers of Deforestation and Forest Degradation, Executive Summary (2012).
- Larson y Dahal, Reformas en la Tenencia Forestal: Nuevos derechos sobre los recursos para la comunidades que viven en los bosques? *Conservation and Society* 10(2): 77-90 (2012).
- Larson y Pulhin, Enhancing Forest Tenure Reforms Through More Responsive Regulations. *Conservation and Society* 10(2): 103-113 (2012).
- Larson, A., Forest tenure reform in the age of climate change, *Global Environmental Change* 21: 540-49 (2011).
- Larson, A., Tenure rights and access to forests: A training manual for research. CIFOR (2012).
- Monitoring the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests (2012).
- Naughton-Treves, L. and Day, C., eds. Lessons about Land Tenure, Forest Governance and REDD+. Case Studies from Africa, Asia and Latin America. Madison, Wisconsin: UW-Madison Land Tenure Center. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (2012).
- Nelson y Chomitz, Effectiveness of Strict vs. Multiple Use Protected Areas in Reducing Tropical Forest Fires: A Global Analysis Using Matching Methods (2011).
- Organismo de Investigación Ambiental, The Laundering Machine (2012).
- Ortiz, F., Creation of Indigenous Lands Slowed Under Lula, *The Guardian* (January 17, 2011).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Pagdee, A., Kim, Y.-s., & Daugherty, P. J., What Makes Community Forest Management Successful: A Meta-Study from Community Forests Throughout the World. *Society & Natural Resources: An International Journal*, 19(1), 33 – 52 (2006).
- Persha, L., Agrawal, A., y Chhatre, A., Social and Ecological Synergy: Local Rulemaking, Forest Livelihoods, and Biodiversity Conservation. *Science*, 331(6024):1606-8 (2011).
- Peskett, L. y Todd, K., Puesta en Marcha de las salvaguardas y de los sistemas de información sobre salvaguardas para REDD, *Boletín de Políticas ONU REDD* 03 (2013).
- PNUD Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo (2010).
- PNUD, Multi-Stakeholder Decision-Making: A Guidebook for Establishing a Multi-Stakeholder Decision-Making Process to Support Green, Low-Emission and Climate-Resilient Development Strategies (2012).
- PNUD, Multi-Stakeholder Engagement Processes: A UNDP Capacity Development Resource; Conference Paper #7; Working Draft, noviembre (2006).
- Programa ONU-REDD y Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, Evaluación de las Necesidades de los Países (2012).
- Programa ONU-REDD y Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, Directrices sobre la participación de los interesados en la preparación para REDD+ (2012).
- Programa ONU-REDD, Análisis intersectorial de los marcos de políticas y legislativo en vigor en Sulawesi central (Indonesia) (2012).

- Programa ONU-REDD, Análisis jurídico de cuestiones intersectoriales relacionadas con la implementación de REDD+: lecciones aprendidas de México, Vietnam y Zambia (2013).
- Programa ONU-REDD, Directrices CLPI; Estándares Sociales y Ambientales para REDD+ (Versión 2) (2012).
- Programa ONU-REDD, Directrices sobre el Consentimiento libre, previo e informado (2013).
- Programa ONU-REDD, Directrices sobre la participación de los interesados en la preparación para REDD+ con énfasis en la participación de los pueblos indígenas y otras comunidades cuyo sustento depende de los bosques (2012).
- Programa ONU-REDD, Guía para la evaluación de riesgos de corrupción en REDD+ (2012).
- Programa ONU-REDD, La garantía de sistemas nacionales de REDD+ incluyentes, transparentes y contables: el papel de la libertad de información (2012).
- Programa ONU-REDD, Mapping potential biodiversity benefits from REDD+. República Democrática del Congo (julio, 2012).
- Programa ONU-REDD, Metas de Aichi para la biodiversidad para 2020 que promueven sinergias en las actividades internacionales para la conservación de los bosques (2012)
- Programa ONU-REDD, Papel del Sector Privado en REDD+: Argumentos de Participación y Opciones de Intervención (2013).
- Programa ONU-REDD, Response to Country Needs Assessment (2012).
- Programa ONU REDD, The Business Case for Mainstreaming Gender in REDD+ (2012).
- Programa ONU-REDD, UN REDD framework for supporting the development of country approaches to safeguards (2013).
- Ribot JC, Peluso NL, A Theory of Access Rural Sociology 68(2) 153-181 (2003)
- Sasaki y Putz, Critical Need for New Definitions for Forests and Forest Degradation in Global Climate Change Agreements (2009).
- Swiss-Philippine Initiative, Best Practices in Governance and Biodiversity Safeguards for REDD+ (2012).
- Transparencia Internacional, Mantener REDD+ Limpio (2012).

# Apéndice 1

## Glosario

Las palabras y frases básicas relativas a REDD+ se explican utilizando las definiciones y descripciones empleadas en el marco del proceso de negociación de la CMNUCC<sup>140</sup>.

### **Adaptación**

Proceso de ajuste o acomodación a sistemas naturales o humanos en respuesta a estímulos climáticos reales o esperados o a sus efectos, que mitiga el daño o saca provecho de oportunidades ventajosas.

### **Adicionalidad**

Reducciones y/o aumento de remociones de gases de efecto invernadero (GEI) a largo plazo, mensurables que no hubieran ocurrido de no existir proyectos, políticas o actividades concretas.

### **Beneficios múltiples**

La prevención de la pérdida o degradación de los bosques a través de REDD+ se espera que se traduzca en beneficios múltiples, además de la protección o el aumento de las reservas de carbono. Estos beneficios incluyen los “beneficios basados en los ecosistemas”, como la conservación de la diversidad biológica en los bosques, almacenamiento y secuestro

del carbono, evitación de la sedimentación en los reservorios, aumento de la producción hidroeléctrica, facilitación de la polinización de los cultivos, producción maderera comercial, regulación del agua, purificación y retención de nutrientes, mitigaciones de los caudales máximos de aguas pluviales, aumento del agua de riego para la agricultura, instalaciones de recreación y expansión del turismo, así como el fortalecimiento y preservación de valores culturales y estéticos. REDD+ puede también traducirse en beneficios sociales directos, como empleos, medios de subsistencia, aclaración de los derechos de tenencia, pagos por carbono, aumento de la participación en la adopción de decisiones y mejora de la gobernanza.

### **Desarrollo sostenible**

Desarrollo que permite satisfacer las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

### **Distribución de los beneficios**

La distribución de los beneficios en el contexto de REDD+ es un concepto derivado del requisito que figura en el párrafo 72 del Acuerdo de Cancún según el cual las Partes que son países en desarrollo, cuando elaboren y apliquen sus estrategias o planes de acción nacionales

<sup>140</sup> En la preparación de este capítulo se utilizó el Glosario del Programa ONU-REDD+, que se complementó, cuando fue necesario, con materiales procedentes de otras fuentes, los cuales se enumeran al final del capítulo.

para REDD+ deben asegurar la plena y efectiva participación de los interesados, entre otros, los pueblos indígenas y las comunidades locales. Los mecanismos jurídicos e institucionales relacionados con la implementación de REDD+ a nivel nacional deben por tanto incluir mecanismos claros y transparentes que permitan distribuir justa, equitativa y efectivamente, los beneficios financieros y de otra índole que resulten de REDD+ entre los individuos que dependen de los bosques para su supervivencia como las comunidades locales, los habitantes de los bosques y los pueblos indígenas.

### **Efecto indirecto**

Los efectos indirectos, también denominados “efectos de rebote”, son impactos en los países en desarrollo causados por medidas adoptadas por los países desarrollados para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Por ejemplo, la reducción de las emisiones en los países desarrollados pudiera reducir la demanda de petróleo y, por ende, los precios internacionales de este, provocando un aumento del consumo de petróleo y mayores emisiones en los países en desarrollo, lo que neutralizaría parcialmente las reducciones iniciales.

### **Emisiones netas**

Para REDD+, método para calcular las emisiones a partir de la deforestación bruta que toma en cuenta tanto las reservas de carbono de los bosques que se están talando como la reserva de carbono de la tierra de reemplazo.

### **Estándar verificado de carbono**

Sistemas de certificación de créditos de emisión no regulados con arreglo al Protocolo de Kyoto.

### **Financiación basada en resultados**

Sistema de incentivos según el cual la contribución internacional para financiar la implementación de REDD está sujeta al cumplimiento por parte del beneficiario de los parámetros acordados previamente.

### **Fuente**

Depósito (reservorio) que absorbe o recoge carbono liberado de otros componentes del ciclo del carbono, donde se libera más carbono que el que se absorbe. La CMNUCC define “fuente” como cualquier proceso o actividad que libera un gas de efecto invernadero, un aerosol o un precursor de un gas de efecto invernadero en la atmósfera (Art. 1 9)).

### **Fugas (Desplazamiento)**

Desplazamiento de las emisiones de GEI que ocurre cuando las intervenciones para reducir emisiones en una zona geográfica (subnacional o nacional) provocan un aumento de emisiones en otra zona por la reubicación de actividades. La fuga inversa (o fuga positiva) es una actividad de mitigación que trae por resultado la reducción de emisiones en zonas fuera de la zona de mitigación original.

### **Intercambiabilidad (de unidades REDD)**

Grado de intercambiabilidad de las unidades REDD+ por otras unidades negociadas en los mercados de carbono. Cuando las unidades REDD+ son totalmente intercambiables, se pueden vender, depositar en un banco y utilizarse para cumplir con los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero sin restricciones.

### **Líneas de base de las prácticas rutinarias (BAU)**

Línea de base, en el contexto de REDD+, es el nivel de referencia respecto del cual se miden los beneficios climáticos y se

recompensan los incentivos financieros. La línea de base “prácticas rutinarias” (BAU) representa la proyección de lo que sucedería sin intervención, y en este caso sirve como punto de referencia para medir el impacto de las actividades REDD.

### **Mecanismo financiero de la CMNUCC**

Las Partes en la CMNUCC (las Partes en el anexo II) que son países desarrollados deberán proporcionar recursos financieros para ayudar a las Partes que son países en desarrollo a implementar la Convención. Para facilitar esto, la Convención estableció un mecanismo financiero para el suministro de fondos a las Partes que son países en desarrollo. Las Partes en la Convención encomendaron el funcionamiento del mecanismo financiero al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) sobre una base continua, y estará sujeto a examen cada cuatro años. El mecanismo financiero presentará informes a la Conferencia de las Partes (COP). El Fondo Verde para el Clima creado en el 16º periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes en la CMNUCC se designó como la entidad encargada del mecanismo financiero de la CMNUCC.

### **Mercado de carbono**

Cualquier mercado que genera y transfiere unidades o derechos de emisión. Término para un sistema de comercio mediante el cual los países o las entidades privadas pueden comprar o vender unidades de emisión de gases de efecto invernadero en un esfuerzo por cumplir con los límites de emisión que se les hubiera asignado, ya sea en virtud del Protocolo de Kyoto o en virtud de otros acuerdos, como el establecido por la Unión Europea. Este último, sin embargo, está dirigido solo a operadores privados, no a los estados. El término se deriva del hecho de que el dióxido de carbono es el gas de efecto

invernadero predominante, y otros gases se miden en unidades expresadas en “dióxido de carbono equivalente”.

### **Mitigación**

En el contexto del cambio climático, intervención humana para reducir las fuentes o aumentar los sumideros de gases de efecto invernadero. Entre los ejemplos cabe citar la reducción de las emisiones industriales, el uso de combustibles fósiles de manera más eficiente, el aumento del uso de energías renovables y la reducción de las emisiones de GEI de los bosques y el aumento del secuestro del carbono.

### **MRV (Medición, Notificación y Verificación)**

La MRV forma parte del sistema de monitoreo y evaluación de las medidas de mitigación, incluido REDD+, que los países informarán a la CMNUCC. El objetivo es asegurar que en la recopilación de datos y preparación de los informes que se presenten a la CMNUCC se aplique el método científico normal. En el párrafo 61 de los Acuerdos de Cancún se establece que las medidas de mitigación que reciban apoyo internacional se medirán, notificarán y verificarán a nivel nacional, y serán objeto de medición, notificación y verificación a nivel internacional de conformidad con las directrices que se elaboren en el marco de la Convención.

### **Partes en el anexo I**

Países desarrollados incluidos en el anexo I de la CMNUCC. Las Partes incluidas en el anexo I son casi las mismas que las incluidas en el anexo B del Protocolo de Kyoto las cuales aceptaron compromisos cuantificados de limitación de las emisiones y objetivos de reducción para el periodo comprendido entre 2008 y 2012 con arreglo al artículo 3 (1) del Protocolo de Kyoto.

## **Pueblos indígenas**

No existe una definición internacional universalmente acordada para pueblos indígenas, aunque el término está definido en algunos instrumentos jurídicos internacionales. De acuerdo con las Naciones Unidas, el enfoque más útil es identificar y no definir a los pueblos indígenas. Este enfoque se basa en el criterio fundamental de autoidentificación que se subraya en una serie de documentos sobre derechos humanos. El Convenio núm. 169 de la OIT se aplica a los “pueblos indígenas en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas”.

En el apéndice I de los Acuerdos de Cancún se establece específicamente que en las actividades de REDD+ deberían respetarse 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, y se establece además la participación plena y efectiva de los interesados, en particular, los pueblos indígenas y las comunidades locales.

## **REDD+ (Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal)**

En el párrafo 70 del Acuerdo de Cancún se establecen las actividades del régimen de REDD+ de la manera siguiente:

- a) La reducción de las emisiones debidas a la deforestación;
- b) La reducción de las emisiones debidas a la degradación forestal;
- c) La conservación de las reservas forestales de carbono;
- d) La gestión sostenible de los bosques;
- e) El incremento de las reservas forestales de carbono;

## **Reservorios**

Componente o componentes del sistema climático donde se almacena un gas de efecto invernadero o un precursor de estos gases. Los árboles son “reservorios” de dióxido de carbono.

## **Secuestro de carbono**

El secuestro de carbono es el término general utilizado para designar la captura y el almacenamiento a largo plazo de dióxido de carbono. La captura puede ocurrir en el lugar de emisión (p.ej., las centrales eléctricas) o a través de procesos naturales (como la fotosíntesis), que separa el dióxido de carbono de la atmósfera terrestre y que pueden mejorarse mediante prácticas de gestión apropiadas. Los métodos de secuestro son el aumento del almacenamiento de carbono en los suelos, bosques y otra vegetación, o en formaciones geológicas subterráneas, en los océanos y sometiendo el carbono a reacciones químicas para formar carbonatos inorgánicos. En el contexto de REDD+, la atención se centra en el secuestro de dióxido de carbono de la atmósfera mediante la conservación y la gestión sostenible de los bosques en pie.

**Sistema de límites máximos y comercio**

Sistema de intercambio de emisiones según el cual un regulador internacional o nacional fija un límite máximo general sobre las emisiones, emite unidades o derechos de emisión y permite la transferencia y adquisición de esos derechos.

**Sumidero (o sumidero de carbono)**

Depósito (reservorio) que absorbe o recoge carbono liberado de otros componentes del ciclo de carbono, donde se absorbe más carbono que el que se libera. La CMNUCC define el “sumidero” como cualquier proceso, actividad o mecanismo que absorbe un gas de efecto invernadero, un aerosol o un precursor de un gas de efecto invernadero de la atmósfera (Art. 1(8)).

**Uso de la tierra, cambio del uso de la tierra y silvicultura (LULUCF)**

Sector de los inventarios de gases de efecto invernadero que abarca las emisiones y remociones de los gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio del uso de la tierra, directamente inducidos por actividades humanas y la silvicultura. El término LULUCF solo se usa cuando se hace referencia a las Partes en el anexo I de la CMNUCC.

**Verificación**

Evaluación independiente por tercera parte de la reducción de las emisiones, esperadas o reales, de una actividad de mitigación específica.

**Vulnerabilidad**

Grado en que un sistema es susceptible de hacer frente a los efectos adversos del cambio climático o incapaz de hacerles frente, incluidos la variabilidad climática y los extremos. La vulnerabilidad depende del carácter, magnitud y rapidez del cambio climático a que esté expuesto un sistema, y de su sensibilidad y capacidad de adaptación.

**Fuentes de consulta para el Glosario**

- Decisión 1/CP.16 Acuerdo sobre REDD+ - texto oficial de la CMNUCC- [www.unfccc.com](http://www.unfccc.com)
- Programa ONU-REDD+, Glosario [www.un-redd.org](http://www.un-redd.org)
- Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD): Informe sobre evaluación de opciones - Arid Angelsen y otros, Meridian Institute
- Estándares Sociales y Ambientales para REDD+ - <http://www.climate-standards.org/REDD/>

# Apéndice 2

## Decisiones y directrices pertinentes citadas en el capítulo 2

A continuación figura una lista de las principales fuentes de los acuerdos internacionales referentes específicamente a REDD+, así como importantes directrices derivadas de iniciativas REDD+.

### **Decisiones pertinentes de la CMNUCC**

COP19, Decisiones 9-15/CP.19 (Varsovia, 2013)

[http://unfccc.int/meetings/warsaw\\_nov\\_2013/session/7767/php/view/decisions.php](http://unfccc.int/meetings/warsaw_nov_2013/session/7767/php/view/decisions.php)

COP 18, Decisión 2/CP.18 (Doha, 2012; véase los párrs., 25 a 40): <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a01.pdf#page=6>

COP 17, Decisión 2/CP.17 (Durban, 2011); véase los párrs., 63 a 73 sobre las opciones de financiación para la implementación de medidas basadas en los resultados: <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf#page=14>; y la Decisión 12/CP.17 orientación sobre los sistemas utilizados para suministrar información sobre cómo se abordan y respetan las salvaguardas; <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a02.pdf#page=16>

COP 16, Decisión 1/CP.16 (Cancún, 2010): Decisión CLP, ANEXO I, Párr., 2 [salvaguardas de la CMNUCC para

REDD]; véase los párrs., 68 a 79: <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=2>

COP 15 (Copenhague, 2009; Orientación para la implementación de las actividades de REDD): <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/l07.pdf>

COP 13 (Bali, 2007; debates sobre la creación de un mecanismo de incentivo para REDD): Plan de Acción de Bali <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf#page=8>

COP 11 (Montreal, 2005, donde se presentó por primera vez el proyecto REDD): [http://unfccc.int/meetings/montreal\\_nov\\_2005/session/6269.php](http://unfccc.int/meetings/montreal_nov_2005/session/6269.php)

### **Decisiones del CDB y de Ramsar**

CDB COP 11, Decisión XI/19 (Hyderabad), <http://www.cbd.int/cop11/doc>

CDB COP 10, Decisión X/33 (Nagoya), <https://www.cbd.int/decisions/cop/?m=cop-10>

Ramsar COP 11, Resolución XI:14 (Bucarest), [http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-cops-cop11-cop11-docs/main/ramsar/1-31-58-500%5E25689\\_4000\\_0\\_\\_](http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-cops-cop11-cop11-docs/main/ramsar/1-31-58-500%5E25689_4000_0__)

### **Directrices de ONU REDD**

Programa ONU-REDD Principios y Criterios Sociales y Ambientales (SEPC): [http://www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=6985&Itemid=53](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=6985&Itemid=53)

Borrador de Principios y Criterios Sociales y Ambientales-Herramienta de Beneficios y Riesgos (SEPC-BeRT): [http://www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=6380&Itemid=53](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=6380&Itemid=53)

ONU REDD y FCPF Directrices sobre la participación de los interesados en la preparación para REDD+ con énfasis en la participación de los pueblos indígenas y otras comunidades cuyo sustento depende de los bosques: <http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/July2012/Guidelines%20on%20Stakeholder%20Engagement%20April%2020%20,%20202012%20%28revision%20of%20March%2025th%20version%29%20%281%29.pdf>

Programa ONU-REDD Directrices sobre el Consentimiento libre, previo e informado (CLPI) : [http://www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=8717&Itemid=53](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8717&Itemid=53)

ONU-REDD Apoyo para los sistemas nacionales de gobernanza efectivos e incluyentes para REDD+: [www.un-redd.org/NewsCentre/Support\\_to\\_Effective\\_Governance/tabid/5543/Default.aspx](http://www.un-redd.org/NewsCentre/Support_to_Effective_Governance/tabid/5543/Default.aspx)

ONU-REDD Guía para la realización de evaluaciones de riesgos de corrupción en REDD+ (REDD+ CRA): Programa ONU REDD, Guía para la evaluación de riesgos de corrupción en REDD+ (2012), [http://www.unredd.net/index.php?option=com\\_](http://www.unredd.net/index.php?option=com_)

[docman&task=doc\\_download&gid=8322](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8322)  
Una Nota de orientación sobre mecanismos nacionales de reparación de agravios y una Nota de orientación para la incorporación del enfoque de género en REDD+ están en proceso de elaboración.

Existen también una serie de boletines de política y orientaciones tanto dentro del sistema ONU-REDD como preparados por instituciones asociadas. Se han citado en las secciones pertinentes del Manual.

### **Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques y el Programa de Inversión Forestal – Banco Mundial**

*El Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial:* [www.forestcarbonpartnership.org/](http://www.forestcarbonpartnership.org/)

*Fondo de Preparación del FCPF:* <http://www.forestcarbonpartnership.org/readiness-fund>

*Documento sobre un Enfoque Común; Directrices y términos de referencia genéricos para el Marco de Gestión Ambiental y Social; Directrices sobre la participación de los interesados; Orientación sobre la Divulgación de Información y Directrices sobre los mecanismos nacionales de presentación de reclamaciones y compensación:* <http://www.forestcarbonpartnership.org/common-approach-environmental-and-social-safeguards>

*Fondo para el Carbono del FCPF:* <http://www.forestcarbonpartnership.org/carbon-fund>

Selección de políticas y procedimientos del Banco Mundial (véase <http://go.worldbank.org/3GLI3EECP0>)

Las políticas pertinentes son: 4.01 Evaluación Ambiental; 4.04 Hábitat naturales; 4.12 Reasentamientos

involuntarios; 4.15 Reducción de la pobreza; 4.20 Pueblos indígenas; 4.36 Bosques; 7.60 Proyectos en zonas en litigio; 11.03 Bienes culturales; 13.05 Supervisión de proyectos y Política de Divulgación de Información.

Programa de Inversión Forestal (FIP) de Fondos de Inversión en el Clima: [www.climateinvestmentfunds.org/cif/node/5](http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/node/5)

Documento de diseño del FIP: <https://www.climateinvestmentfunds.org/cif/keydocuments/FIP> (Véase el párrafo 16.16(g) para referencias sobre las salvaguardas en los bosques naturales.)

#### **FMAM**

Fondo para el Medio Ambiente Mundial : <http://www.thegef.org/gef/whatisgef>

Directrices para el Programa de Inversión de REDD+ del FMAM para la gestión forestal sostenible: [http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.38.Inf\\_.4.Rev\\_.2%20-%20Investment%20Guidelines%20for%20Forest%20Management\\_0.pdf](http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.38.Inf_.4.Rev_.2%20-%20Investment%20Guidelines%20for%20Forest%20Management_0.pdf)

Política sobre Normas Mínimas del Organismo relativas a Salvaguardias Ambientales y Sociales: [http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/document/PL.SD\\_.03.Policy\\_on\\_Environmental\\_and\\_Social\\_Safeguards.11202012.pdf](http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/document/PL.SD_.03.Policy_on_Environmental_and_Social_Safeguards.11202012.pdf)

#### **REDD+ SES**

REDD+ Estándares sociales y ambientales: [http://www.redd-standards.org/files/REDDSES\\_Version\\_2/REDDSES\\_Version\\_2\\_-\\_10\\_September\\_2012.pdf](http://www.redd-standards.org/files/REDDSES_Version_2/REDDSES_Version_2_-_10_September_2012.pdf)

Directrices para aplicar los SES de REDD+ a nivel de país: Guidelines for using REDD+ SES at the country level: [http://www.redd-standards.org/files/pdf/redd-docs/Standards/REDD\\_SES\\_Guidelines\\_Version\\_2\\_-\\_16\\_November\\_2012.pdf](http://www.redd-standards.org/files/pdf/redd-docs/Standards/REDD_SES_Guidelines_Version_2_-_16_November_2012.pdf)

Hoja informativa de apoyo a los países en la elaboración de sistemas de información sobre salvaguardas: [http://www.redd-standards.org/files/pdf/redd-docs/Standards/REDD\\_SES\\_factsheet\\_November\\_2012.pdf](http://www.redd-standards.org/files/pdf/redd-docs/Standards/REDD_SES_factsheet_November_2012.pdf)

# Apéndice 3

## Definiciones de bosque (Ejemplos)

A continuación se ofrecen distintos ejemplos de definiciones de bosque internacionalmente utilizadas:

### 1. Definición de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

“Tierras con una cubierta de copas (o la densidad de masa equivalente) en la que entre el 5% y el 10% de los árboles pueden alcanzar una altura de 5 m en el momento de su madurez *in situ*. No incluye las tierras dedicadas primordialmente a la agricultura o a usos urbanos”<sup>141</sup>.

### 2. Definición del Protocolo de Kyoto – Definición de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura

*Se señala que estas definiciones no se aplican a REDD+, excepto que los países decidan hacerlo en el contexto de la CMNUCC.*

“Bosque”: superficie mínima de tierras de entre 0,05 ha y 1,0 ha con una cubierta de copas (o una densidad de población equivalente) que excede del 10% al 30% y con árboles que pueden alcanzar una altura mínima de entre 2 m y 5 m a su madurez *in situ*. Un bosque puede consistir en formaciones forestales densas, donde los árboles de diversas alturas y el sotobosque cubren una proporción considerable del

terreno, o bien en una masa boscosa clara. Se consideran bosques también las masas forestales naturales y todas las plantaciones jóvenes que aún no han alcanzado una densidad de copas de entre el 10% y el 30% o una altura de los árboles de entre 2 m y 5 m, as como las superficies que normalmente forman parte de la zona boscosa pero carecen temporalmente de población forestal a consecuencia de la intervención humana, por ejemplo de la explotación, o de causas naturales, pero que se espera vuelvan a convertirse en bosque<sup>142</sup>.

“Deforestación” conversión por actividad humana directa de tierras boscosas en tierras no forestales<sup>143</sup>.

### 3. Definición del Convenio sobre la Diversidad Biológica

“Bosque: superficie de más de 0,05 ha, con una cubierta de copas que excede del 10%, que no se utiliza fundamentalmente para fines agrícolas ni para otros fines específicos no forestales. En el caso de los bosques o regiones jóvenes donde el crecimiento de los árboles es suprimido por influencia del clima, los árboles deben poder alcanzar una altura de 5 m *in situ* y satisfacer el requisito de cubierta arbórea”<sup>144</sup>.

141 FAO Evaluación de los Recursos Forestales, <http://www.fao.org/docrep/013/i1757e/i1757e13.pdf>

142 Decisión 16/CMP.1, anexo, párr. 1 a) del Protocolo de Kyoto.

143 *Id.* en el párr. 1 d).

144 Sitio oficial del CDB, Informe de Expertos Técnicos, <http://www.cbd.int/forest/definitions.shtml>.

# Apéndice 4

## Lista indicativa de acuerdos internacionales pertinentes en relación con las salvaguardas de la CMNUCC para REDD+

La siguiente lista se preparó gracias a la búsqueda realizada por el Centro para el Derecho Ambiental Internacional y se extrajo y adaptó del documento “Lecciones extraídas de Instrumentos Regionales e Internacionales”, elaborado por ClientEarth y el Instituto de Recursos Mundiales<sup>145</sup>.

### 1. Instrumentos internacionales

- Programa 21 (1992)
- Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica Cartagena (Protocolo sobre Seguridad de la Biotecnología) (2000)
- Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003)
- Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) (1992)
- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) (1973)
- Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (CMS o Convención de Bonn) (1979)
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (1979)
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD) (1965)
- Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005)
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989)
- Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo) (1972)
- Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (1998)
- Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986)
- Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992)
- Convenio internacional para la protección de las aves (1950)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR) (1966)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR) (1966)

<sup>145</sup> ClientEarth y World Resources Institute, Lecciones extraídas de Instrumentos Regionales e Internacionales (2011) <http://unfccc.int/resource/docs/2011/smsn/ngo/329.pdf>.

- Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio núm. 169 de la OIT) (1989)
- Convenio Internacional de las Maderas Tropicales (ITTA) (1985/2006)
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará”) (1995)
- OCDE Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (1997)
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (OP-CEDAW) (1999)
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008)
- Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y la Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización (ABS)
- Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo» (Principios relativos a los bosques) (1992)
- Instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques (NLBI on Forests) (2007)
- Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convenio de Ramsar) (1971)
- PNUMA proyecto de principios de conducta en la esfera del medio ambiente para la orientación de los Estados en la conservación y utilización armoniosa de los recursos naturales compartidos por dos o más Estados (proyecto de Principios del PNUMA) (1978)
- UNESCO Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural (2001)
- UNESCO Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (1972)
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) (2005)
- Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNUDL) (1994)
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (UNDRIP) (2007)
- Carta Mundial de las Naciones Unidas para la Naturaleza (1982)
- Declaración Universal de Derechos Humanos (UDHR) (1948)
- Acuerdos OMC/GATT

## 2. Instrumentos regionales

- Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José, Costa Rica” (ACHR) (1969)
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (1988)
- Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981)
- Convenio Africano sobre la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (1968)
- Convención de la Unión Africana para Prevenir y Combatir la Corrupción (2006)
- Acuerdo de la ASEAN sobre la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (1985)
- Convenio sobre Evaluación de Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo (1991) (EIA)
- Convenio sobre la Protección de la Naturaleza y Preservación de la Vida

- Silvestre en el Hemisferio Occidental (1940)
  - Convenio para la Protección de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente de la Región del Pacífico Sur (1986)
  - Consejo de Europa Convenio Penal sobre la Corrupción (2002)
  - Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados partes, por otra (1999)
  - Protocolo de Kiev sobre Evaluación Estratégica del Medio Ambiente
  - Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur (2004)
  - Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) (1993)
  - Convenio Regional para el manejo y conservación de ecosistemas naturales forestales y el desarrollo de plantaciones forestales (1993)
- \*Sírvese tener en cuenta que esta lista no es exhaustiva y con ella lo que se pretende es ilustrar los numerosos instrumentos internacionales importantes para las salvaguardas de REDD+.





