

# PROGRAMA ONU-REDD

## NOTA INFORMATIVA



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura



Al servicio  
de las personas  
y las naciones

## Enfoque nacional de salvaguardas: Experiencias iniciales y lecciones emergentes

Noviembre de 2015

Autores: Daniela Rey<sup>a</sup>, Wahida Patwa Shah<sup>b</sup> y Steve Swan<sup>b</sup>

### MENSAJES CLAVE:

- 1. Fijar los objetivos y el alcance de la aplicación de las salvaguardas para REDD+ es un proceso reiterativo que debe vincularse al desarrollo de la estrategia nacional o al plan de acción (EN/PA), y a la identificación de las acciones REDD+ apropiadas a la escala(s) a la cual será implementado REDD+.**
- 2. La clarificación de las salvaguardas de acuerdo con las circunstancias nacionales es un aspecto clave,** ya que presenta una oportunidad de fijar las salvaguardas a los marcos de políticas, leyes y regulaciones existentes (PLRs), así como a las acciones REDD+ que tienen que ver con los EN/PA que se encuentran en evolución, y sirve como base para diseñar un sistema de información de salvaguardas.
- 3. Partir de mecanismos existentes de gobernanza es de gran importancia para los enfoques nacionales de las salvaguardas,** y representa una oportunidad estratégica para fortalecer tales mecanismos - como las PLRs, mecanismos institucionales, sistemas y fuentes de información; mecanismos de resolución de conflictos; y mecanismos para el cumplimiento de la ley - con beneficios que van mucho más allá de REDD+.
- 4. Los procesos de diseño de sistemas de información de salvaguardas** que se refieren al enfoque general de la estrategia nacional, las acciones REDD+ y a **una clarificación de las salvaguardas de Cancún,** ayudan a identificar qué información es necesaria para demostrar que las salvaguardas están siendo abordadas y respetadas a lo largo de la implementación de las acciones de REDD+.
- 5. Involucrar a las partes interesadas es el aspecto más importante en cualquier enfoque nacional de salvaguardas** y definirá la calidad y el sentido de pertenencia de los procesos y los resultados; el grado de compromiso, la forma, el momento y el lugar en que las diferentes instancias se comprometen, formará o destruirá el enfoque de las salvaguardas a nivel de país.

<sup>a</sup> *Climate, Law & Policy*

<sup>b</sup> *Programa ONU-REDD*

### Introducción

En el año 2010 las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) acordaron siete principios amplios que constituyen un conjunto de salvaguardas de REDD+, conocidas como las salvaguardas de Cancún<sup>1</sup>. Dado que hubo acuerdo sobre las salvaguardas hace cinco años, un número de países han intentado cumplir con los requerimientos asociados de las salvaguardas de la CMNUCC<sup>2</sup>, así como aquellas de otras iniciativas y fuentes de financiamiento, como las del Fondo de Preparación<sup>3</sup> y el Fondo de Carbono<sup>4</sup>, del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF de sus siglas en inglés), a través de un único **enfoque nacional de salvaguardas**.

El enfoque nacional de salvaguardas es un enfoque que el país adopta con base en sus propias necesidades y circunstancias para mejorar los beneficios sociales y ambientales, y reducir los riesgos de REDD+. Los componentes del enfoque nacional de salvaguardas incluye tres elementos centrales: políticas, leyes y

regulaciones que aborden las salvaguardas; mandatos institucionales, procedimientos y capacidades que aseguren que se están respetando las salvaguardas; y sistemas de información de salvaguardas que hacen disponible la información sobre cómo estas están siendo abordadas y respetadas.

A través del enfoque nacional de salvaguardas, se pueden adaptar los diversos requerimientos de los diferentes donantes, inversionistas y otros programas relacionados.

Son etapas tempranas para la realización del enfoque nacional de salvaguardas y muchos países aún están en las etapas iniciales de sus procesos. De tal forma, muchos actores involucrados en REDD+ están “aprendiendo con la práctica”, lo cual ha producido importantes lecciones preliminares. Estas lecciones aprendidas ahora informan el diálogo y la toma de decisiones sobre cómo alcanzar los diferentes requerimientos de REDD+ para las salvaguardas, a través del sistema unificado y coordinado del enfoque nacional de salvaguardas.

Esta *nota informativa del Programa ONU-REDD* presenta una revisión mundial inicial de las perspectivas, experiencias y lecciones aprendidas a nivel de país que pueden emplearse para informar el enfoque nacional de salvaguardas en el futuro. Estas han sido recogidas mediante una amplia consulta con países sobre **cómo** han respondido a los requerimientos de las salvaguardas de Cancún. Gracias a entrevistas semiestructuradas con puntos focales de Gobiernos nacionales, diálogos sostenidos durante talleres de intercambio de conocimiento Sur-Sur, y revisiones de documentos publicados y no publicados, se ha obtenido un rico y diverso conjunto de información.

Se han identificado cinco temas principales relacionados con el enfoque nacional de salvaguardas mediante la comparación y síntesis de esta información:

1. Fijar los objetivos y el alcance de las salvaguardas;
2. Clarificar las salvaguardas de Cancún de acuerdo a las circunstancias nacionales;
3. Identificar, evaluar y fortalecer los mecanismos de gobernanza existentes;
4. Desarrollar sistemas de información de salvaguardas; y
5. Involucrar a las partes interesadas en el enfoque nacional de salvaguardas.





## Fijar los objetivos y el alcance de las salvaguardas

Estos dos componentes interrelacionados emergen como un fundamento para enmarcar los enfoque nacional de salvaguardas:

1. **Fijar los objetivos:** determinando qué salvaguardas va a aplicar el país para REDD+, además de las salvaguardas de Cancún, o los requerimientos de cualquier otra salvaguarda adicional elegida por el país.
2. **Fijar el alcance:** determinando qué intervenciones (acciones REDD+), y cualquier otra acción en el sector forestal y otros sectores de uso de la tierra para la cual se aplicarán las salvaguardas elegidas.

Al fijar los objetivos de las salvaguardas, quizá la visión más importante que compartieron los países es que las salvaguardas de Cancún constituyen las salvaguardas por defecto, y no las mínimas, a ser aplicadas. Las salvaguardas de Cancún se negociaron bajo la CMNUCC para asegurar que todos los países que quisieran implementar REDD+ aplicaran este conjunto esencial de salvaguardas a sus acciones REDD+, en tanto que algunos países pueden elegir incluir salvaguardas adicionales de acuerdo a sus políticas y compromisos de financiamiento

nacionales e internacionales.

Al definir el alcance de la aplicación de las salvaguardas, los países identificaron los aspectos vitales para tener una idea clara de qué acciones REDD+ pueden implementarse. Este es el caso particular para países que han elegido incorporar REDD+ en estrategias de desarrollo bajo en carbono o de crecimiento verde, y están aplicando las salvaguardas de Cancún no solo a las acciones de REDD+ sino de manera más amplia. Estos países han expandido el alcance de la aplicación de las salvaguardas para otras actividades forestales, e incluso a actividades más amplias en otros sectores que tienen impacto en los bosques y en el uso de la tierra.

## Clarificar las salvaguardas de Cancún de acuerdo a las circunstancias nacionales

Clarificar las salvaguardas de Cancún de acuerdo a las circunstancias nacionales, requiere llegar a un entendimiento común en el país entre los diferentes actores involucrados e instancias sobre los derechos y obligaciones fijados en las salvaguardas de Cancún, como aspectos relevantes al contexto específico del país. Examinar y usar las PLR existentes puede ser de importancia en este proceso reiterativo de clarificación de las salvaguardas.

Para asegurar la implementación de las acciones de REDD+ en consistencia con las salvaguardas de Cancún, los países han reconocido que necesitan anclar la clarificación específica de las salvaguardas de Cancún al contexto del país en las acciones REDD+ (es decir, en las políticas y medidas) comprendidas sus EN/PA de REDD+. Esto permitirá optimizar y mitigar el riesgo de los beneficios ambientales y sociales prioritarios. La clarificación de las salvaguardas también puede ser crucial en el diseño de los sistemas de información de salvaguardas y la subsecuente preparación del resumen de información.

### Identificar, evaluar y fortalecer los arreglos de gobernanza existentes

Los arreglos existentes de gobernanza para las salvaguardas —como son las PLRs, mecanismos institucionales, fuentes y sistemas de información, mecanismos de solución de conflictos, y mecanismos de cumplimiento de la ley— son considerados

colectivamente por muchos países como la base que les permite abordar y respetar las salvaguardas de Cancún a lo largo de la implementación de sus acciones REDD+. Responder con base a los arreglos de gobernanza existentes faculta a los países a responder de manera efectiva con los compromisos de las salvaguardas de forma rigurosa pero flexible.

Aunque los arreglos existentes de gobernanza pueden ser utilizados para abordar y respetar las salvaguardas de Cancún, es posible que haya vacíos, debilidades y/o posibles inconsistencias en los mismos, lo cual necesitaría identificarse. En tanto que hasta ahora se ha concentrado la atención en las evaluaciones de las PLRs, las reformas de las PLRs no constituyen el único enfoque que hace frente a los vacíos identificados. Estas pueden ser difíciles de alcanzar (al requerir altos niveles de objetivos y largos períodos de tiempo) y usualmente están más allá del control e influencia de las instituciones gubernamentales que lideran REDD+ y del enfoque nacional de salvaguardas. El fortalecimiento de la capacidad institucional para implementar las PLRs puede ser una opción efectiva para tratar este asunto.



Varios países que han emprendido la identificación y evaluación de sus arreglos de gobernanza relevantes a sus salvaguardas, reconocen que el responder con base a las PLRs, los mecanismos institucionales y los sistemas de información existentes, tiene una aplicación y unos beneficios que van más allá de los requerimientos principales de REDD+. También han encontrado que estas evaluaciones identifican los vacíos, debilidades y contradicciones en los arreglos de gobernanza en el ámbito forestal y de otros usos de la tierra que un país podría querer resolver, independientemente de REDD+ y como parte de los esfuerzos puestos en marcha para fortalecer la gobernanza y alcanzar los objetivos de políticas.

## Desarrollando los sistemas de información de salvaguardas

Un sistema de información de salvaguardas (SIS) es reconocido por los países generalmente como un arreglo institucional del país que se basa en sistemas y fuentes de información existentes, y se usa para recoger, compilar y brindar información sobre cómo se están abordando y respetando las salvaguardas de Cancún. Los países han identificado que sus SIS deben cumplir con los objetivos de la agenda política nacional primero y ante todo, además de los requerimientos de la CMNUCC. Para un número de países ha sido esencial alinear los objetivos del SIS con los objetivos de la agenda política relacionados con el manejo forestal, el medio ambiente y el desarrollo sostenible en sus justificaciones de costos del desarrollo y operación del SIS.

Varios países también han encontrado que el enfoque estratégico general de REDD+, las acciones específicas de REDD+ trazadas en los EN/PA en desarrollo, y la clarificación de las salvaguardas de Cancún de acuerdo con las circunstancias nacionales, son de crucial importancia para determinar las necesidades de información y la estructura del SIS. Adicionalmente, los países han notado que una evaluación de los sistemas y fuentes de información existentes ha servido como aporte y consideraciones principales al tratar de determinar cómo alcanzar las necesidades de información para sus SIS.

Los países también han identificado que las potenciales funciones de sus SIS deben ser consideradas en la fase del diseño, y que estas funciones pueden incluir



compilación, análisis, validación y divulgación de la información. En muchos casos, los sistemas y fuentes de información que los países desean construir al desarrollar sus SIS, ya abarcan el análisis interno y las evaluaciones de la información que se recoge y se brinda, lo cual también debe ser considerado en el diseño de un SIS.

## Involucrar a los actores interesados en los enfoques de las salvaguardas del país

El éxito del enfoque a nivel de país de las salvaguardas dependerá del sentido de pertenencia de los actores interesados a lo largo de un amplio rango de instancias, particularmente en las agencias gubernamentales de nivel subnacional y nacional, sociedad civil, poblaciones indígenas y comunidades locales. Dos aspectos principales emergen de las experiencias iniciales de los países al involucrar a los actores interesados en sus enfoques de país a las salvaguardas, a saber la necesidad de:

1. **Aumentar la conciencia** sobre los requerimientos de las salvaguardas, asuntos temáticos y responsabilidades de los actores interesados
2. **Construir las capacidades** de manera que los actores interesados puedan involucrarse de manera efectiva en el proceso de las salvaguardas

Se ha identificado en varios países que el definir la sincronización apropiada y el formato para llevar a cabo actividades de aumento de conciencia y capacitación es crítico para el éxito del involucramiento de cualquier actor interesado en los procesos de las salvaguardas. El manejo de las expectativas de los actores interesados también se reconoce como un aspecto muy importante. La comunicación con los actores interesados, el proceso de “sentido de pertenencia” (típicamente el Gobierno nacional) necesita asegurar la claridad en los mensajes, en la forma en que deben ser comunicados los mensajes (es decir mediante los medios apropiados y de forma que sea culturalmente apropiada), y cuándo deben ser comunicados los mensajes en relación con cada grupo de actores involucrados.

En términos del proceso de consulta de los actores interesados en las salvaguardas, las experiencias de país muestran que un organismo de coordinación técnica o política liderado por el Gobierno propicia el avance de los procesos de salvaguardas de múltiples actores. La coordinación de los organismos puede identificar y alcanzar a los actores más interesados y relevantes para involucrarlos en las coyunturas más apropiadas, así como para buscar el apoyo político necesario tanto en los ministerios nacionales como en los departamentos subnacionales del Gobierno. Un organismo de coordinación no es necesariamente una nueva entidad. En caso de que se establezca una entidad nueva, esta puede basarse en plataformas existentes que tienen el capital político y las capacidades técnicas.

### Conclusión

Un enfoque nacional de salvaguardas emerge como un modelo práctico, costo-efectivo y estratégico para responder a los requerimientos de las salvaguardas de Cancún (y cualquier otras relevantes si el país así lo considera apropiado), así como apoyar la importante pertenencia y relevancia en el país. Los elementos genéricos comunes, o pasos, en el enfoque nacional de salvaguardas han empezado a emerger: establecimiento de objetivos y alcance, clarificación de las salvaguardas, apoyo en mecanismos de gobernanza existentes, y varias consideraciones en el diseño del sistema de información de salvaguardas (SIS).

Una lección clara de los países es que un efectivo enfoque nacional de salvaguardas no debe iniciarse o emprenderse de forma aislada. Los procesos de las salvaguardas deben asegurar el intercambio regular y frecuente con otros procesos de preparación de REDD+ para asegurar las sinergias con otros elementos esenciales de la arquitectura REDD+. Entre los aspectos más importantes, que los países ha identificado, es la necesidad de vincular las acciones de REDD+ a las salvaguardas —las políticas y medidas específicas para hacer frente a los impulsores de la deforestación y la degradación de los bosques, así como el manejo más sostenible de los bosques, la conservación y mejora de las reservas de carbono forestal— como parte del desarrollo de un EN/PA de REDD+. Forjar tales vínculos con las acciones de REDD+ es ahora ampliamente



reconocido por los países como un aspecto imperativo para asegurar que las salvaguardas serán abordadas y respetadas de forma efectiva durante la implementación de REDD+.

## Notas al final

1. Decisión 1/CP.16, apéndice, párrafo 2 de la CMNUCC

2. Decisiones de la CMNUCC relativas a salvaguardas:

- 1/CP.16, párrafos 69, 71, 72, 76 y apéndice I, párrafo 2;
- 12/CP.17, preámbulo, párrafos 1-6;
- 9/CP.19, párrafo 4 y 11; y
- 12/CP.19, párrafos 1-5.

3. Enfoque Común para las Salvaguardas Ambientales y Sociales para los Socios Implementadores Múltiples disponible en: [https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jun2011/Sp.FCPF%20Enfoque%20Comun\\_06142011.pdf](https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jun2011/Sp.FCPF%20Enfoque%20Comun_06142011.pdf)

4. Marco metodológico del Fondo de Carbono disponible en: [https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2014/July/Marco%20methodol%C3%B3gico%20del%20Fondo%20del%20Carbono%20del%20Fondo%20Cooperativo%20para%20el%20Carbono%20de%20los%20Bosques%20version%20final%2012%202013%20\(updated%20July30%202014\).pdf](https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2014/July/Marco%20methodol%C3%B3gico%20del%20Fondo%20del%20Carbono%20del%20Fondo%20Cooperativo%20para%20el%20Carbono%20de%20los%20Bosques%20version%20final%2012%202013%20(updated%20July30%202014).pdf)

## Mayor información

Próximamente estará disponible mayor información sobre las experiencias tempranas de los países y de las lecciones emergentes relacionadas con los enfoques de las salvaguardas a nivel de país en una próxima publicación del Recurso de Publicaciones Técnicas de ONU-REDD, *Enfoque nacional de salvaguardas: Experiencias iniciales y lecciones emergentes* la cual acompaña esta Nota Informativa.

Puede encontrarse mayor información sobre enfoques nacionales de salvaguardas, incluyendo el diseño de sistemas de información de salvaguardas, en las siguientes publicaciones:



Programa ONU-REDD (2015)  
**Enfoques a nivel de país sobre las salvaguardas**  
 (English - Español - Français)



Programa ONU-REDD (2015)  
**Informe Técnico No.1 – Sistemas de Información de Salvaguardas de REDD+: Consideraciones prácticas de diseño**  
 (English - Español - Français)

Las publicaciones arriba mencionadas pueden encontrarse en el siguiente vínculo: [bit.ly/un-redd-safeguards](http://bit.ly/un-redd-safeguards). Información adicional relacionada con las salvaguardas se encuentra disponible en la [Página de salvaguardas](#) del Espacio de trabajo colaborativo en línea del Programa ONU-REDD [www.unredd.net](http://www.unredd.net).

## **Programa ONU-REDD**

International Environment House  
11-13 Chemin des Anémones  
CH-1219 Châtelaine, Geneva, Switzerland.

[un-redd@un-redd.org](mailto:un-redd@un-redd.org)

**Website:** [www.un-redd.org](http://www.un-redd.org)

**Workspace:** [www.unredd.net](http://www.unredd.net)

P R O G R A M A  
**ONU-REDD**



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura



Alcances  
de las personas  
y las naciones



PNUMA

El programa de colaboración de las Naciones  
Unidas para la reducción de emisiones de la  
deforestación y la degradación de bosques en  
los países en desarrollo (REDD+)