

PROGRAMA ONU-REDD INFORME TÉCNICO



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



Sistemas de Información de Salvaguardas (SIS): Consideraciones prácticas de diseño

Autores: Emelyne Cheney, Kristin DeValue, Steve Swan, Kimberly Todd y Judith Walcott

octubre 2015

Mensajes clave

- 1. El desarrollo de un SIS no requiere el establecimiento de un sistema completamente nuevo.** Para alcanzar los objetivos planteados del Sistema de Información de Salvaguardas (SIS), puede ser más costo-eficiente a largo plazo desarrollar un SIS a partir de una combinación de sistemas de información, fuentes y mecanismos institucionales existentes.
- 2. El diseño y el funcionamiento del SIS será diferente en cada país** debido a las diferentes circunstancias nacionales, los marcos legales e institucionales existentes, y la elección de las acciones de REDD+; en consecuencia, los planes genéricos de SIS no pueden expresarse como recetas a nivel global o regional.
- 3. Los países pueden tomar en cuenta tres consideraciones prácticas de diseño** al momento de desarrollar un SIS:
 - Objetivos del SIS;
 - Funciones del SIS; y
 - Mecanismos institucionales del SIS.
- 4. El diseño de un SIS estará influenciado por los siguientes e importantes pasos que tienen lugar durante la elaboración del enfoque sobre salvaguardas a nivel de país,** incluyendo:
 - Evaluar los riesgos y beneficios de las acciones de REDD+;
 - Aclarar las salvaguardas de Cancún en línea con las circunstancias nacionales;
 - Identificar, evaluar y fortalecer los mecanismos de gobernanza existentes; y
 - Definir los objetivos, el alcance y la escala de aplicación de las salvaguardas.
- 5. Un SIS brinda una base sólida para desarrollar un resumen de información sobre salvaguardas.** Al apoyarse en el SIS, la calidad, confiabilidad y credibilidad de la información contenida en el resumen puede mejorar de manera significativa.

Introducción

Un requisito clave para REDD+ bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) es el desarrollo de un “sistema para proporcionar información sobre la forma en que se estén abordando y respetando las salvaguardas [de Cancún] en todo el proceso de aplicación de las medidas [REDD+]”¹. El diseño de un *sistema de información sobre salvaguardas* (SIS) puede ser una pieza de la arquitectura de REDD+ que representa retos y usualmente se lleva a cabo en los estados más avanzados del proceso de preparación.

Se ha alcanzado un progreso importante en años recientes en varios países en los otros pilares del Marco de Varsovia de la CMNUCC para REDD+ (niveles de referencia, sistemas nacionales de monitoreo de bosques, estrategias nacionales/planes de acción). Aun así, solo ahora la mayoría de los equipos nacionales de REDD+ están listos para iniciar el importante proceso de desarrollar un SIS que se encuentre integrado en las estrategias nacionales/planes de acción (EN/PA) así como en un enfoque sobre salvaguardas más amplio a nivel de país. Es mediante este proceso que se están tomando en cuenta las complejidades y ramificaciones del diseño de un SIS y la importancia de la información de las salvaguardas.

Esta Nota Técnica es una sinopsis de las perspectivas de los actores y de las experiencias de país obtenidas mediante una consulta amplia sobre las consideraciones para el diseño de los SIS REDD+. Este documento complementa un documento detallado diseñado a ayudar a quienes están desarrollando su propio SIS.

Necesidades y requisitos de las salvaguardas de REDD+ bajo la CMNUCC

REDD+ tiene el potencial de generar beneficios sociales y ambientales que van más allá de la reducción de emisiones de gases de tipo invernadero, pero también puede presentar riesgos potenciales para el medio ambiente y las personas. Estos beneficios y riesgos dependerán de un número de factores relacionados con circunstancias nacionales específicas, como la forma en que las acciones de REDD+ están diseñadas, qué tan exitosas son estas acciones en abordar los impulsores de la deforestación y la degradación del bosque (y las barreras para el manejo sostenible, la conservación y el mejoramiento de las reservas de carbono); así como dónde, cómo y por parte de quién se están implementando estas acciones.

Para lograr la protección contra estos riesgos

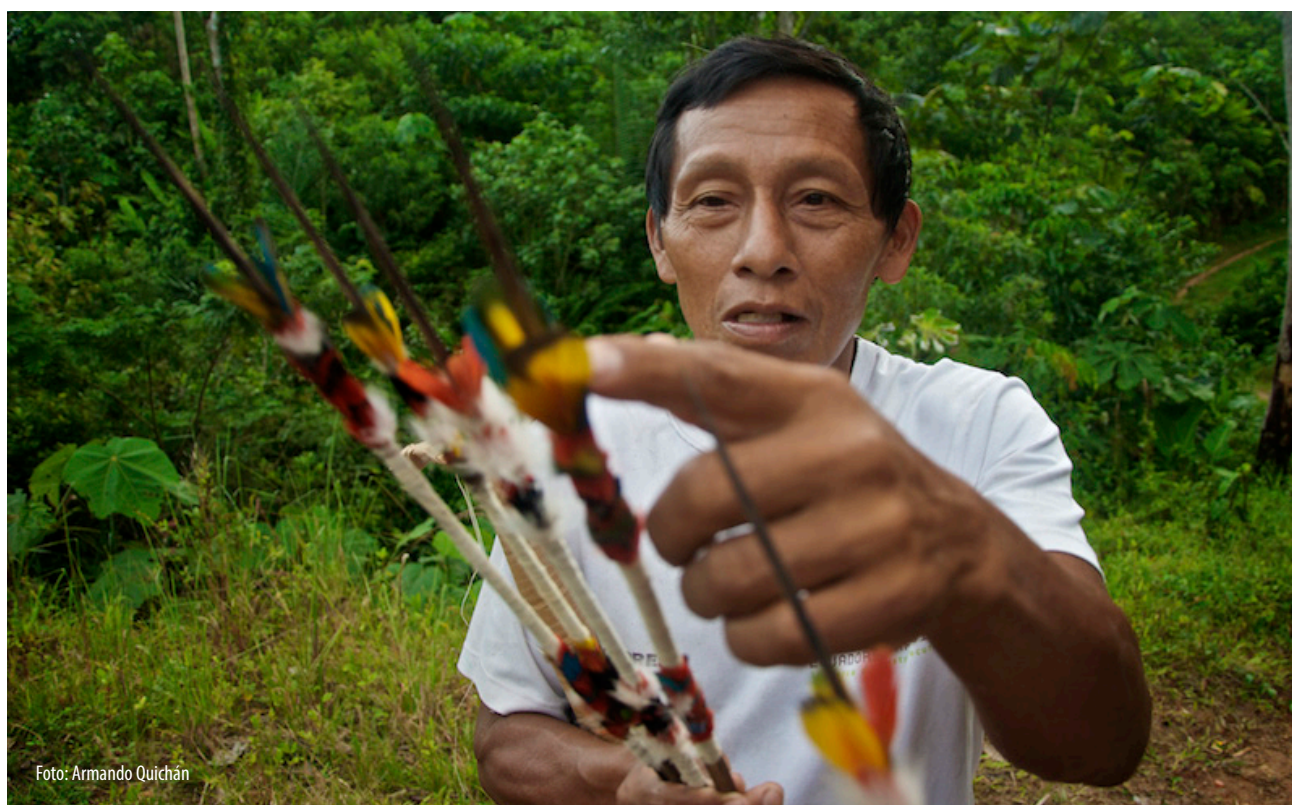


Foto: Armando Quichán

potenciales, al mismo tiempo de promover beneficios más allá de la mitigación del cambio climático, las Partes de la CMNUCC han adoptado un conjunto de siete *salvaguardas de Cancún*² para ser abordadas y respetadas en la implementación de las acciones de REDD+. El desarrollo de un SIS es un requisito clave para REDD+ bajo la CMNUCC. La disposición de *resúmenes de información*³, sobre la forma en que todas las salvaguardas de Cancún están siendo abordadas y respetadas durante la implementación de REDD+, completa los principales requerimientos sobre las salvaguardas de la CMNUCC.

Diseño del sistema de información sobre salvaguardas: El reto y las soluciones emergentes

Existe un amplio consenso sobre unas características fundamentales para el diseño de un SIS – tales como transparencia, exhaustividad, flexibilidad para permitir mejoras a lo largo del tiempo, y que esté basado en sistemas existentes, si los hubiera – como se refleja en las directrices de la CMNUCC⁴. Sin embargo, estas características no responden directamente a las preguntas hechas con frecuencia durante el diseño de un SIS: ¿cuál es la apariencia de un SIS? ¿Cómo hago para diseñar uno? ¿Cuánto costará su diseño y su operación?

Para responder a estas inquietudes, el Programa ONU-REDD llevó a cabo un proceso de consulta con una gama de actores de REDD+ que representan a países en desarrollo, gobiernos donantes, sociedad civil y asesores técnicos. Mediante este proceso, durante talleres regionales de intercambio de conocimiento y entrevistas personalizadas, se obtuvieron las percepciones de experiencias tempranas de país en el desarrollo de un SIS. Las consideraciones resultantes sobre el diseño práctico de un SIS presentadas en esta Nota Técnica, junto con el contexto más amplio de los enfoques emergentes sobre salvaguardas a nivel de país, recopilan información proveniente de un amplio rango de experiencias y perspectivas.

Estas opciones y perspectivas que los actores clave de REDD+ tienen sobre la forma que un SIS pudiera tener, cómo debe desarrollarse y cuánto podría costar su diseño y operación, son aún diversas. Esto se debe a diferentes expectativas políticas entre varias



instancias, a la carencia de modelos genéricos de SIS ya existentes que puedan ser adaptados a la medida de las circunstancias nacionales, y a las interpretaciones alternativas de los requerimientos de la CMNUCC. El diálogo sobre las salvaguardas de REDD+ en general y sobre los SIS en particular no ha madurado todavía, pero se espera que las consideraciones prácticas presentadas en este documento sean una oportunidad para quienes desarrollan un SIS adaptado para alcanzar las necesidades de país.



Figura 1: Elementos claves en el diseño de Sistemas de Información de Salvaguardas de REDD+

Elementos clave en el diseño de Sistemas de Información de Salvaguardas

El desarrollo de un SIS no requiere del establecimiento de un sistema totalmente nuevo (aunque un nuevo sistema puede desarrollarse en caso de ser necesario). Dependiendo del contexto de país, puede ser de utilidad integrar el diseño de un SIS en sistemas de información existentes o a partir de fuentes existentes de información. De tal manera, un SIS puede ser una combinación de sistemas ya existentes y de fuentes de información, sumado a otros elementos que sean necesarios para llenar los vacíos identificados.

Aunque las características de diseño de un SIS serán específicas por país y por necesidad, y un modelo de “talla única” no es recomendable, las experiencias iniciales de REDD+ en los países indican que hay tres elementos potenciales de diseño (Figura 1) que pueden considerarse, como se resume a continuación:

1. Objetivos del SIS
2. Funciones del SIS
3. Mecanismos institucionales del SIS

Cabe anotar que tanto los procesos como las elecciones de diseño del SIS no son estáticas y

probablemente sucederán de manera escalonada, incorporando mejoras repetidamente—con miras a expandirlos objetivos, funcionalidad o mecanismos institucionales en etapas posteriores – de acuerdo al progreso de la implementación de REDD+.

Objetivos del SIS: ¿Qué es lo que el SIS debe lograr?

El objetivo ya asumido estipula que bajo la CMNUCC se ha de demostrar que las salvaguardas de Cancún están siendo abordadas y respetadas mediante la implementación de REDD+. Un objetivo futuro puede relacionarse con el uso de la información originada en el SIS para preparar un resumen de

información de las salvaguardas requerido por la CMNUCC. De manera inicial, los objetivos de un SIS pueden limitarse a alcanzar estos requerimientos de la CMNUCC. Con el tiempo, o desde el inicio, se pueden considerar objetivos adicionales del SIS, como por ejemplo, el asegurar - mediante el uso de salvaguardas - que REDD+ contribuya a los objetivos más amplios de desarrollo sostenible.

Al ampliar los objetivos de un SIS se puede ayudar a lograr apoyo nacional a REDD+, así como un incremento en los beneficios derivados de la inversión en el desarrollo y operación del sistema. Por ejemplo, la información de cómo están siendo manejados los beneficios y riesgos de tipo ambiental y social en forestería y en otros sectores de uso de la tierra, podría contribuir a una gama de objetivos domésticos tales como el acceso a la financiación de las acciones de REDD+, el mejoramiento en la implementación de las EN/PA mediante manejo adaptativo, una mayor legitimidad de REDD+ entre los actores domésticos, e información para la reforma de las agendas políticas nacionales.



Funciones del SIS: ¿Qué es lo que tiene que hacer el SIS para alcanzar sus objetivos?

Mediante consulta con los actores y partiendo de las lecciones aprendidas de la información y los sistemas de monitoreo externos a REDD+, se han identificado un número de funciones del SIS (Figura 2) a ser consideradas en su diseño, como se resume a continuación:

- **Compilación y manejo de la información** – ¿Qué información se necesita incluir en el SIS? ¿De dónde proviene? ¿Cómo se va a estructurar? Y ¿cómo se va a compilar y manejar?
- **Análisis e interpretación de la información** – ¿Qué dice la información respecto de la forma en que las salvaguardas están siendo abordadas y respetadas, y si los resultados se le atribuyen a REDD+?
- **Control de calidad y garantía de la información** – ¿La información es correcta y su interpretación es aceptable para los diferentes actores?
- **Difusión y uso de la información** – ¿De qué manera va a ser comunicada la información a los diferentes actores para hagan uso de ella, de forma que satisfaga su diferentes necesidades?

● **Mecanismos institucionales del SIS:** ● **¿Quién será el responsable de ejecutar las funciones elegidas del SIS?**

Para partir de la base de sistemas existentes, es posible realizar una revisión de la forma en que los mandatos institucionales de tales sistemas de información cubrirían las funciones necesarias del SIS. Es posible que se necesite considerar mecanismos institucionales nuevos, como acuerdos para compartir información, con el fin de proveer información de múltiples instituciones a un SIS nacional único. El marco de las políticas, leyes y regulaciones (PLR) existentes de un país puede ayudar a definir los mandatos y funciones de las instituciones gubernamentales que contribuirán al SIS. El papel de los actores no



Figura 2: Funciones posibles de un Sistema de Información de Salvaguardas de REDD+

estatales como la sociedad civil, los pueblos indígenas y las comunidades locales, así como el sector privado, pueden complementar los mandatos institucionales del gobierno y las capacidades para el desempeño de diferentes responsabilidades de funcionamiento dentro del SIS. En tanto que algunos requisitos de información no pueden alcanzarse con base en lo que ya existe, puede ser necesario encontrar nuevas soluciones de información que cierren tales brechas.

Consideraciones de diseño del SIS como parte de un enfoque más amplio sobre salvaguardas a nivel de país

Las experiencias tempranas de países están empezando a demostrar el valor de considerar aspectos que tienen que ver con enfoques generales sobre salvaguardas a nivel de país en el diseño de un SIS. Estos enfoques de país utilizan y fortalecen mecanismos de gobernanza existentes – como las PLR, capacidades institucionales e información de sistemas – para alcanzar los requerimientos de las salvaguardas de la CMNUCC, junto con otros objetivos relacionados a salvaguardas que un país pueda haber adoptado. Los actores, particularmente los países participantes

del mecanismo REDD+, han identificado elementos clave de enfoques de país como pasos preparatorios importantes en el diseño del SIS, los cuales incluyen:

- **Definición de objetivos, alcance y escala de la aplicación de las salvaguardas** – El modo en que un país elige implementar sus EN/PA tendrá profunda relevancia en las necesidades de información de salvaguardas, y por ende, en el diseño del SIS. Definir los objetivos de las salvaguardas está relacionado a los marcos de salvaguardas que el país elige aplicar en REDD+, así como si el país adopta un enfoque sobre salvaguardas que pueda adaptar los importantes requisitos de la CMNUCC, y otros requisitos relevantes de salvaguardas de REDD+ en otros procesos. El alcance de la aplicación de salvaguardas se refiere a las acciones a las cuales se van a aplicar las salvaguardas, y determinará qué información debe ser incluida en el SIS. La CMNUCC requiere de un SIS a nivel nacional, pero las decisiones estratégicas a una escala (o escalas) más apropiada para abordar los impulsores subyacentes de la deforestación influirán directamente en las necesidades de información, fuentes y mecanismos institucionales a ser considerados durante el diseño del SIS.
- **Evaluación de los beneficios y riesgos de las potenciales acciones de REDD+** – Las acciones de REDD+ que se han considerado y sus potenciales beneficios y riesgos de tipo ambiental y social determinarán qué información se necesitará del SIS. El desarrollo del SIS puede ocurrir antes de definir las acciones de REDD+ pero se corre el riesgo de tener un alcance temático más amplio del necesario. Un diseño de SIS previo a la culminación de un primer borrador de EN/PA podría ser ineficiente con los recursos, tanto en el desarrollo como en la operación del sistema de información que resulte. La evaluación de los beneficios y riesgos de las potenciales acciones de REDD+ proveen información tanto en la selección de las acciones a incluir en las EN/PA como a la clarificación de las salvaguardas.
- **Aclarar las salvaguardas de Cancún en línea con las circunstancias nacionales** – Las salvaguardas de Cancún sirven como un conjunto de principios que deben aclararse en términos de asuntos temáticos específicos de importancia para el contexto de país; es decir, en base a un entendimiento de los beneficios y los riesgos de las acciones que se han propuesto de REDD+, se debe identificar qué aspectos de la sociedad y del



Foto: Armando Quichán

ambiente requieren ser salvaguardados bajo el amplio marco acordado en Cancún.

- **Identificar, evaluar y fortalecer los mecanismos de gobernanza ya existentes** – Un primer paso para muchos enfoques de país a las salvaguardas es evaluar los mecanismos de gobernanza existentes – las PLR, los mecanismos institucionales que implementarían estas últimas, y sistemas de información para demostrar la efectividad de la implementación – que un país tiene en funcionamiento para abordar y respetar las salvaguardas (así como las formas de llenar cualquier vacío que se identifique). Tales evaluaciones pueden ayudar a identificar fuentes de información para un SIS, así como los papeles institucionales y las responsabilidades de ejecución de las diferentes funciones del SIS.



Resúmenes de información sobres salvaguardas - objetivo prioritario de los Sistemas de Información sobre Salvaguardas

Otro aspecto clave de los requisitos de las salvaguardas de la CMNUCC es proveer un *resumen de información* sobre la forma en que todas las salvaguardas de Cancún están siendo abordadas y respetadas durante la implementación de las acciones de REDD+⁵. No hay requisitos explícitos para que estos resúmenes de información se produzcan como resultado de un SIS. La mayoría de los actores nacionales e internacionales, sin embargo, reconocen que una vez establecido, un SIS nacional debe informar la preparación de todos los resúmenes de información futuros.

Como sucede con el SIS, no hay una estructura requerida por parte de la CMNUCC para elaborar un resumen de información. Sin embargo se han propuesto recientemente, al interior del proceso de adopción de la CMNUCC durante la vigésima primera Conferencia de las Partes (noviembre-diciembre 2015), lineamientos sobre el contenido de los resúmenes de información por los cuales a las Partes que son países en desarrollo se le podría requerir o *alentar fuertemente* incluir, entre otras cosas, elementos en sus resúmenes de información sobre salvaguardas, como por ejemplo: qué actividades de REDD+ están cubiertas, descripciones de cada salvaguarda de acuerdo con las circunstancias nacionales, descripciones de los sistemas y procesos ya existentes (incluyendo un SIS), e información sobre cómo cada una de las salvaguardas ha sido abordada y respetada.

Notas finales

1. Decisión 1/CP.16, párrafo 71d del CMNUCC (Cancún, 2010)
2. Decisión 1/CP.16, Anexo I, párrafo 2 del CMNUCC (Cancún, 2010)
3. Decisión 12/CP.17, párrafo 3 del CMNUCC (Durban, 2011)
4. Decisión 12/CP.17, párrafo 2 del CMNUCC (Durban, 2011)
5. Decisión 12/CP.17, párrafo 3 del CMNUCC (Durban, 2011)

Mayor información

Mayor información sobre consideraciones de diseño práctico del SIS está disponible en el documento completo que acompaña esta Nota Técnica: (disponible próximamente)

Para mayor información sobre el desarrollo y aplicación de enfoques más amplios sobre salvaguardas a nivel de país puede revisar las siguientes publicaciones:



Programa ONU-REDD (2013)

Marco para apoyar el desarrollo de enfoques sobre salvaguardas a nivel de país

([English](#) - [Español](#) - [Français](#))



Programa ONU-REDD (2015)

Enfoque propuesto a nivel de país sobre las salvaguardas de Cancún

([English](#) - [Español](#) - [Français](#))

Acceder a los documentos aquí: bit.ly/un-redd-safeguards. Información adicional sobre las salvaguardas está disponible en el Espacio colaborativo en línea del Programa ONU-REDD: www.unredd.net.

Programa ONU-REDD

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

un-redd@un-redd.org

sitio web: www.un-redd.org

workspace: www.unredd.net



P R O G R A M A
ONU-REDD



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



PN
UD



PNUMA

Al servicio
de las personas
y las naciones

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