

# EL PEQUEÑO LIBRO DE LOS MARCOS JURÍDICOS PARA REDD+

El uso de políticas y leyes para crear  
un entorno propicio para redd+



El GCP es un centro de estudios sobre los bosques tropicales que se dedica a elaborar argumentos científicos, políticos y económicos en favor de la protección de los bosques como un recurso natural que sustenta el agua, los alimentos, la energía, la salud y la seguridad climática para todos.

Trabajamos a través de nuestras redes internacionales, de comunidades forestales, científicos, formuladores de políticas y líderes del sector financiero y empresarial, con el fin de obtener pruebas, promover la comprensión e impulsar medidas para detener la desaparición de los bosques y mejorar los medios de subsistencia de las personas que dependen de los bosques.

Para mayor información, visite [www.globalcanopy.org](http://www.globalcanopy.org)

Autores principales: Louisa Denier, Sebastien Korwin, Matt Leggett, Christina MacFarquhar

Citación sugerida: Denier, L., Korwin, S., Leggett, M., Mac Farquhar, C., 2014. El pequeño libro de los marcos jurídicos para REDD+. Global Canopy Programme, Oxford (Reino Unido)

©Fundación Global Canopy 2014

Primera edición publicada en noviembre de 2014.

Publicado por el Programa Global Canopy, 23 Park End Street, Oxford, OX1 1HU, UK.

Traducción al español: Héctor Quiñones.

Diseño gráfico: Carl Hansell.

Impreso por Seacourt, Oxford.

## AGRADECIMIENTOS

Esta publicación ha sido financiada y elaborada con el apoyo generoso y sustantivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Agradecemos también el apoyo ofrecido por Baker & McKenzie y por el Departamento de Recursos Naturales del Gobierno del Canadá. Las constataciones, interpretaciones y conclusiones que figuran en este libro son de sus autores y no representan necesariamente las opiniones del PNUMA, Baker & McKenzie o el Gobierno del Canadá.



### Se agradecen asimismo las aportaciones externas a este libro de las siguientes personas:

Marlene Grundström, Directora de la Iniciativa sobre legislativa forestal (Forest Legislation Initiative), y Pamela Ferro, Oficial de Políticas Forestales (Forest Policy Officer), de GLOBE International (Organización mundial de legisladores en pro de la protección del medio ambiente);

Toby Janson-Smith, Director de Agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra (Agriculture, Forestry & Other Land Use Director), y Naomi Swickard, Gerente de paisajes sostenibles (Sustainable Landscapes Manager) del Estándar de Carbono Verificado (Verified Carbon Standard, VCS);

Joe Kuper, consultor independiente;

Daniela Rey, Directora y fundadora de Climate Law and Policy (CLP);

Allison Silverman, abogada del Programa sobre clima y energía del Centro para el Derecho Internacional del Medio Ambiente (CIEL);

Satya Tripathi, Director, Julia Hoeffman, Auxiliar Especial del Director, y Felicity Le Quesne, Oficial de Investigación, de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de REDD+ en Indonesia (UNORCID);

Martijn Wilder, Director de mercados medioambientales mundiales y cambio climático (Head of Global Environmental Markets and Climate Change), e Ilona Millar, Consejera especial sobre mercados medioambientales (Special Counsel in Environmental Markets), de Baker & McKenzie.

## AGRADECIMIENTOS

### **El GCP también quisiera agradecer la información y asesoramiento proporcionados por las siguientes personas y organizaciones:**

Lorena Aguilar, Asesora Mundial de Género de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN); Hannah Betts; Amanda Bradley, Especialista en tenencia de tierras de REDD+ (REDD+ Tenure Specialist) de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); Alexandre Corriveau-Bourque, Analista sobre la tenencia en programas mundiales (Tenure Analyst – Global Programs) de la Iniciativa para los Derechos y Recursos (RRI); Darragh Conway, Abogado, de Climate Focus; John Costenbader, Consultor superior sobre silvicultura y mercados del carbono (Senior Consultant on Forestry and Carbon Markets), de Climate Focus; Katie Davis, contrato en prácticas en el GCP; Caroline Devit, Experta en cuestiones jurídicas de REDD+ (REDD+ Legal Expert) del Programa ONU-REDD de la División de Clima, Energía y Tenencia de Tierras de la FAO; Francesca Feliciani-Robles, Oficial Jurídico del Servicio de Derecho del Desarrollo de la FAO; Renee Gift, Consultora; Claire Hamlett, voluntaria del GCP; Tim Laing, de CEED Conocimiento; Colin Moore, Director y socio de Forest Carbon; Thais Narciso, Oficial adjunto de programas sobre bosques y cambio climático (Associate Programme Officer, Forests and Climate Change), del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); Cate Owren, Oficial superior de cuestiones de género (Senior Gender Officer) de la UICN; Eunice Kim, contrato en prácticas en el GCP; Leo Peskett; Joel Scriven, Oficial forestal de la FAO; Cecilia Simon; Bernadinus Steni; Laode Syarif, del Centro indonesio de derecho ambiental (ICEL), e Iván Zúñiga, del Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (CCMSS).

## MANUEL PULGAR-VIDAL

MINISTRO DE ESTADO DE MEDIO AMBIENTE DEL PERÚ

*Es indiscutible que los bosques desempeñan una importante función en nuestra vida cotidiana: nos proporcionan servicios ecosistémicos esenciales que sustentan los medios de vida de los pueblos indígenas y de las comunidades locales, entre otros. Además, los bosques son cruciales para la reducción de los efectos del cambio climático.*

*En los países en desarrollo, los bosques constituyen una proporción considerable de la superficie total y en muchos países, como el Perú, su deforestación y conversión a otros usos, por ejemplo en pastizales, suponen la principal fuente de emisiones de gases de efecto invernadero.*

*Los países participantes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) han consensuado, durante los últimos ocho años, trece decisiones relacionadas con la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal. Las últimas siete de estas decisiones constituyen el Marco de Varsovia para REDD+. Todas estas decisiones ofrecen a los países en desarrollo interesados la oportunidad de establecer enfoques normativos e incentivos positivos para las cuestiones relacionadas con la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal, así como determinar la función de la conservación de la naturaleza, la gestión sostenible de los bosques y el incremento de las reservas forestales de carbono.*

*Con esta orientación internacional, los países han comenzado a aplicar sus enfoques relativos a estas decisiones. Cada país debe tener en cuenta sus circunstancias nacionales, en particular sus marcos jurídicos, en múltiples sectores. La evaluación de estos marcos jurídicos es probablemente uno de los principales fundamentos que sustentarán el diseño de las estrategias o planes de acción nacionales de REDD+, así como otros elementos que deberán diseñarse y realizarse para alcanzar los pagos basados en los resultados.*

*La COP 20 representa una oportunidad para consolidar este proceso y traer al primer plano los avances realizados en este ámbito. En este sentido, el Perú está tomando medidas inmediatas para proteger los bosques y promover proyectos de REDD. Estoy seguro de que la COP 20 en Lima ayudará a impulsar diferentes iniciativas de apoyo a los bosques y los medios de vida de los pueblos indígenas.*

*En la presente publicación se describen las dificultades y los diferentes enfoques que pueden adoptarse en relación con los marcos jurídicos para REDD+. Representa una oportunidad inestimable para comprender las experiencias de los países y el modo en que podrían adaptar sus marcos jurídicos, teniendo en cuenta tanto la posibilidad de elaborar nuevos marcos jurídicos para REDD+ como de desarrollar los existentes. La presente publicación supone una oportunidad excepcional para comenzar a debatir asuntos jurídicos relacionados con REDD+ en nuestros países.*

## HERU PRASETYO

DIRECTOR DEL ORGANISMO NACIONAL DE REDD+ DE LA REPÚBLICA DE INDONESIA

*El programa REDD+ ha experimentado en los últimos años una considerable evolución, que ha sido particularmente notoria en un sentido conceptual: desde su surgimiento en las negociaciones internacionales sobre el clima como mecanismo de compensación financiera para las reducciones de las emisiones debidas a la deforestación, REDD+ ha evolucionado hasta abarcar una visión mucho más amplia. El enfoque de Indonesia para REDD+, caracterizado por el lema ‘Más allá del carbono y de los bosques’ (Beyond Carbon, More than Forests), ilustra la posibilidad de situar el concepto como un impulsor fundamental de la transición de un país a un crecimiento equitativo con bajas emisiones de carbono.*

*No obstante, por atractiva que sea, una visión no puede ser, por sí misma, el motor de la transformación. Esto es especialmente cierto en el ámbito de la deforestación, la degradación forestal y otros aspectos relativos a los cambios en el uso de la tierra. Estos procesos están profundamente arraigados en las instituciones económicas y políticas, en complejas estructuras de intereses creados, incentivos financieros y patrones dependientes de la trayectoria.*

*La transformación requiere un marco institucional propicio, en cuyo núcleo están los marcos jurídicos. Los esfuerzos de Indonesia por sentar las bases jurídicas e institucionales para REDD+ ponen de manifiesto que este proceso no es nada fácil y requiere un grado de colaboración y visión a largo plazo a menudo desconocido en la administración pública. Sin embargo, nuestro empeño en inducir los cambios necesarios en los marcos y paradigmas jurídicos —a través de la moratoria forestal y la auditoría de los permisos de quemas forestales, por ejemplo— está empezando a dar frutos. Esta labor no solo afectará a las emisiones de gases de efecto invernadero, sino también al conjunto de los cimientos en materia de gobernanza que sustentarán un crecimiento sostenible con equidad.*

*El contenido de este libro es, en consecuencia, muy pertinente para los gobiernos que diseñan programas de REDD+, y su publicación en la COP 20 de la CMNUCC es sumamente oportuna. Con la elaboración del REDD+ rulebook (una recopilación de decisiones clave para REDD+) los países tienen luz verde para comenzar a aplicar programas de REDD+ a nivel nacional. Tenemos la vista puesta en la COP 21 en París. Para entonces deberemos haber reunido un impulso suficiente para alcanzar un acuerdo verdaderamente histórico.*

*Quisiera dar las gracias al Global Canopy Programme por elaborar esta valiosa aportación a la base de conocimientos sobre REDD+. Espero con interés su traducción al indonesio por UNORCID, que permitirá trasladar estos conocimientos a las personas que tienen en sus manos el destino de los bosques de Indonesia, y de quienes depende su futura prosperidad como nación.*

## TONY LA VIÑA

DECANO DE LA FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ATENEOS SCHOOL OF GOVERNMENT), DE LA UNIVERSIDAD ATENEO DE MANILA Y NEGOCIADOR PRINCIPAL SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO DE FILIPINAS (2009-2011)

*Las políticas, leyes y reglamentos constituyen los componentes básicos que determinan el diseño, la gestión y la ejecución futuros de REDD+. Muchos países, entre ellos Filipinas, están avanzando en la elaboración de sus marcos jurídicos para REDD+ y están tomando las decisiones sobre políticas y reglamentos más adecuadas para sus sistemas jurídicos, prioridades en materia de políticas y otras circunstancias nacionales. Si bien hay información disponible sobre las experiencias de los países, obtenerla requiere labores de investigación considerables. Es necesario compartir las experiencias relativas al empeño por que las leyes, políticas y reglamentos vigentes no obstaculicen el desarrollo de REDD+, al igual que las experiencias relativas al desarrollo de los marcos jurídicos vigentes para desarrollar las políticas, leyes y reglamentos necesarios para facilitar la ejecución de REDD+.*

*Me congratulo de la publicación de este libro, que facilita el aprendizaje y el intercambio de información, basándose en estudios de casos de todo el mundo, para proporcionar una visión clara y concisa de las principales cuestiones relacionadas con los marcos jurídicos para REDD+. A la vista del reciente Marco de Varsovia para REDD+, el libro ofrece a los negociadores de la CMNUCC, los legisladores de los países y otras partes interesadas una perspectiva oportuna y práctica sobre las diferentes maneras de desarrollar o reformar los marcos jurídicos, satisfaciendo los requisitos internacionales, para la reducción de la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo. Este libro, gracias a su marco analítico claro, ofrece a los responsables de la adopción de decisiones una herramienta útil para entender los requisitos internacionales establecidos en el marco de la CMNUCC para optar a los pagos basados en los resultados, así como el papel del marco jurídico en el cumplimiento de estos requisitos.*

*Dado que los marcos jurídicos para REDD+ interactúan con sectores externos al ámbito de la silvicultura, este libro también tiene valor por su reconocimiento de las diversas superposiciones e interacciones entre estos ámbitos jurídicos y normativos. Conocer mejor la forma de garantizar la coherencia y la integración entre las políticas, las leyes y las instituciones dentro y fuera del sector forestal es imprescindible para el desarrollo y la ejecución de estrategias de uso de la tierra que apoyen el desarrollo sostenible en los países en desarrollo.*

## ANDREW W. MITCHELL

FUNDADOR Y DIRECTOR EJECUTIVO DEL GLOBAL CANOPY PROGRAMME

*Para que los países en desarrollo puedan aplicar el programa REDD+ y diseminar los fondos nacionales e internacionales destinados a tal fin, es imprescindible que cuenten con marcos jurídicos nacionales claros y aplicables.*

*En la COP 19, en diciembre de 2013, se establecieron, en el Marco de Varsovia, las “reglas del juego” internacionales. En estas reglas se requiere que los países en desarrollo firmantes de la Convención garanticen la preparación de sus sistemas nacionales para coordinar eficazmente el programa REDD+, medir su progreso y presentar informes al respecto, así como gestionar los beneficios que puedan recibir. En muchos casos, deberán adaptar o reformar sus marcos jurídicos vigentes, no solo para mitigar el cambio climático sino también para proteger a las comunidades de los riesgos sociales y ambientales que podría generar REDD+.*

*Este pequeño libro, el sexto de nuestra conocida serie, diseñado para asesorar a los gobiernos que participan en la CMNUCC, tiene como objetivo informar sobre los requisitos que han de cumplir los marcos jurídicos a efectos de REDD+, sobre las posibles formas de lograrlo y sobre la respuesta que están ofreciendo distintos países.*

*El núcleo del problema suele ser la necesidad de una integración tanto vertical como horizontal entre distintos ministerios que a menudo compiten por el uso de una misma hectárea de tierra. Es preciso, en este contexto, aplicar enfoques nuevos y dotar a los organismos públicos de mandatos que incentiven la cooperación. Entretanto, es preciso definir, por medio de la legislación, los derechos de las comunidades sobre estas zonas geográficas, así como los derechos relativos a productos nuevos como el carbono o los servicios ecosistémicos. Los países necesitan asimismo procedimientos, formalizados mediante leyes y políticas, que definan cómo aplicarán los sistemas de seguimiento y presentación de informes para demostrar si están logrando reducir las emisiones forestales al tiempo que protegen a las personas y el medio ambiente, y si pueden optar a los pagos de REDD+.*

*Algunos gobiernos han sido pioneros en este ámbito. En la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable de 2003 de México se reconoce la captura de carbono como un servicio ambiental. En 2007, el estado brasileño de Amazonas presentó su Política estatal sobre el cambio climático (Política Estadual de Mudanças Climáticas, PEMC). Indonesia fue el primer país que introdujo, en 2009, un marco jurídico nacional de REDD+. Desde entonces, ha continuado desarrollando este marco, en un nivel político alto, mediante la coordinación de su organismo nacional de REDD+. En 2013, Indonesia aprobó una ley que reconoce los derechos de los pueblos indígenas sobre sus bosques. El mismo*

*año, entró en vigor en Guatemala una ley marco sobre el cambio climático en la que se reconocen los derechos relativos al carbono. Todos ellos son pasos fundamentales para lograr que REDD+ se haga realidad. También son pruebas del creciente reconocimiento de la función crucial de la naturaleza en la economía mundial y es preciso avanzar en su consagración en normas y leyes.*

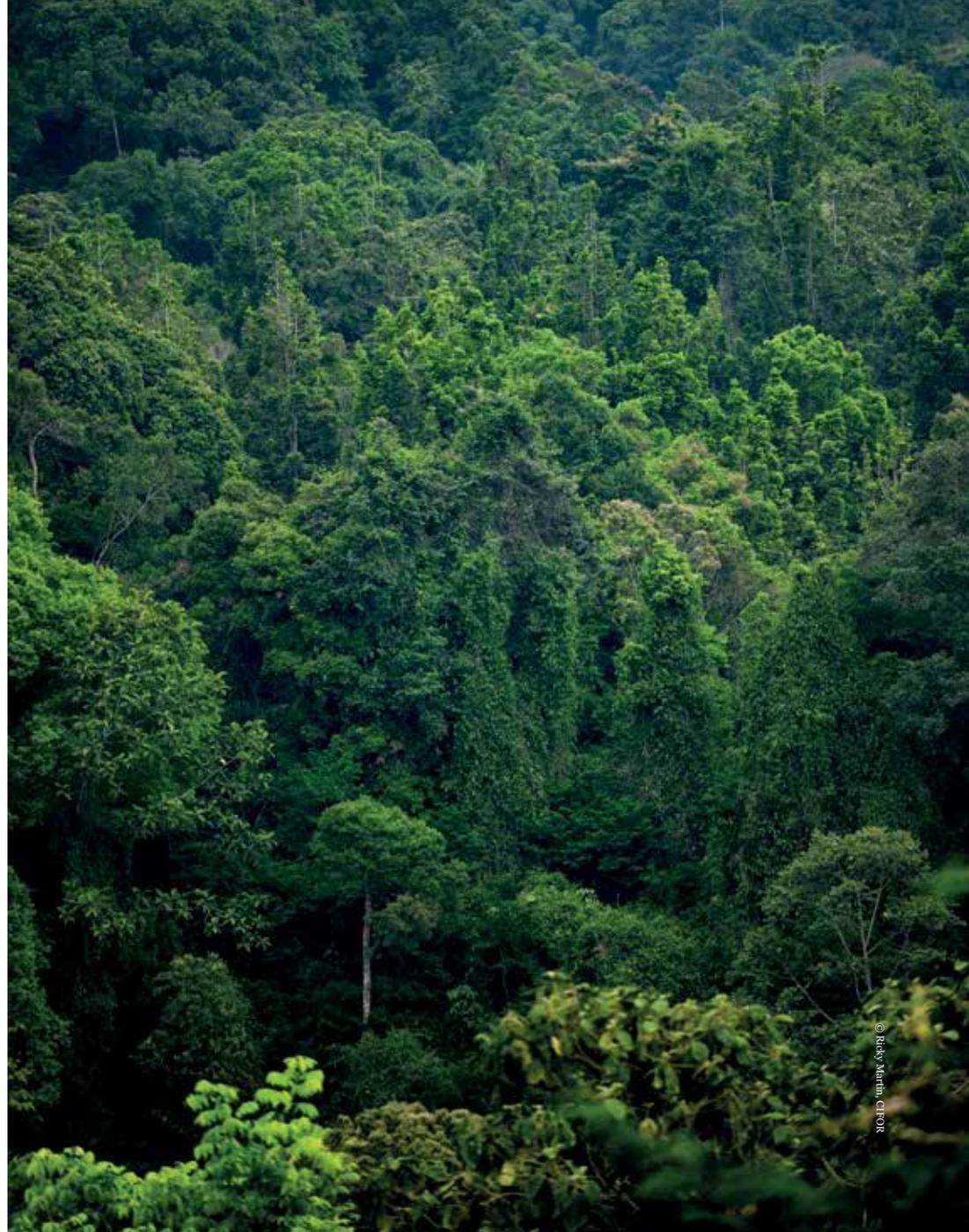
*El objeto de este libro es proporcionar orientación útil a los países que deseen poner sus marcos jurídicos al servicio del cumplimiento de los requisitos de las principales fuentes de financiamiento del sector público asociadas con la CMNUCC y el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial. Pero gran parte de la orientación que proporciona también será útil para los gobiernos que esperan estimular la financiación de entidades del sector privado, que requerirán, en última instancia, muchas de las mismas condiciones favorables, como niveles bajos de corrupción y niveles altos de transparencia. Esto es importante porque la demanda total de unidades de reducción de emisiones de REDD+ es actualmente alrededor de un 97% menor que el nivel necesario para reducir a la mitad las emisiones debidas a la deforestación para el año 2020, y es poco probable que las fuentes del sector público reduzcan esta brecha por sí mismas.*

*La COP que se celebrará en París en diciembre de 2015 es tal vez la última oportunidad para que la comunidad mundial confirme la posibilidad de una financiación sustantiva de REDD+. Todas las Partes de la CMNUCC tienen importantes funciones que desempeñar al respecto, y los esfuerzos de los países en desarrollo para crear marcos jurídicos nacionales eficaces contribuirán, por su parte, a allanar el camino.*



## CONTENIDO

Utilidad de este libro	12
<b>1. INTRODUCCIÓN A LOS MARCOS JURÍDICOS Y REDD+</b>	
La importancia de contar con marcos jurídicos eficaces para redd+	16
Descripción de los marcos jurídicos	19
Definiciones de los elementos fundamentales del marco jurídico	20
Otros componentes del sistema de gobernanza	22
<b>2. ALCANCE</b>	
Selección de requisitos internacionales	32
Cuestiones generales de gobernanza	35
<b>3. LA RESPUESTA A LOS REQUISITOS INTERNACIONALES</b>	
Gestión nacional de redd+	42
Salvaguardias	52
Financiación	68
Sistemas nacionales de vigilancia forestal	92
Niveles de referencia de las emisiones forestales y niveles de referencia forestales	110
<b>4. ATENCIÓN A LAS CUESTIONES GENERALES DE GOBERNANZA</b>	
El acceso a la información	121
La participación pública	126
El acceso a la justicia	129
La claridad sobre los derechos de tenencia de la tierra	134
Derechos sobre el carbono	137
La coordinación horizontal y vertical	142
La coherencia en las leyes y las políticas sectoriales	146
Medidas de lucha contra la corrupción	148
La igualdad de género	152
Sistemas de distribución de los beneficios	155
<b>5. CONCLUSIÓN</b>	
Enseñanzas y recomendaciones generales	162
<b>6. ANEXOS</b>	
Bibliografía	170
Siglas	182



## UTILIDAD DE ESTE LIBRO

Se calcula que los cambios del uso de la tierra, incluida la deforestación, generan actualmente alrededor de 3 300 millones de toneladas de emisiones de carbono al año, aproximadamente un 10 % de todas las emisiones antropógenas<sup>1</sup> (pág. 18). La iniciativa internacional REDD+, surgida para responder a esta situación, tiene la finalidad de ofrecer incentivos financieros a los países en desarrollo para la ‘reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal’. Podría incluirse pronto como mecanismo clave para la mitigación del cambio climático en un nuevo acuerdo internacional de lucha contra el cambio climático que se negociará en 2015 en el seno de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

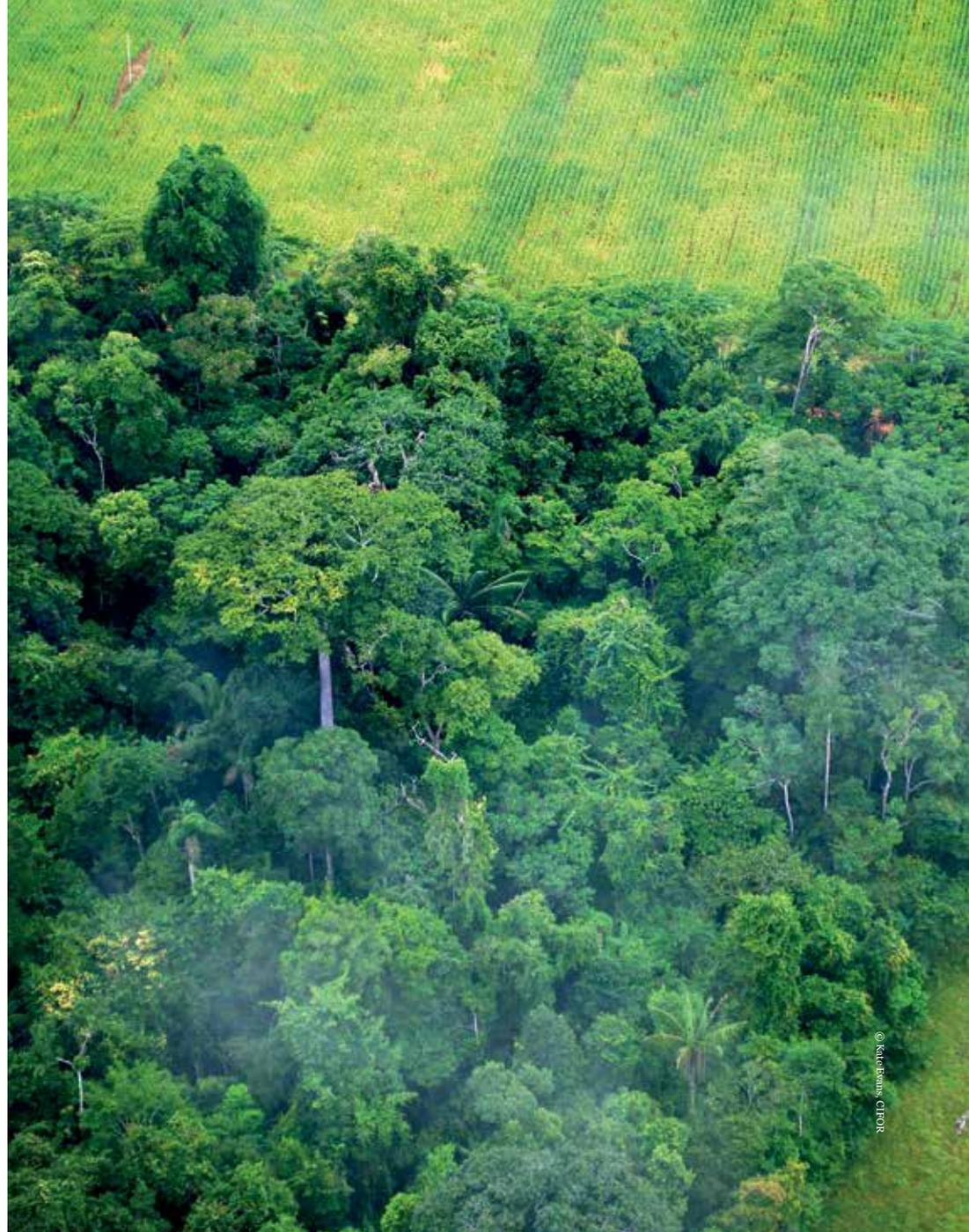
Los países forestales que se preparan para aplicar el programa REDD+ y recibir pagos basados en los resultados deben disponer de un marco jurídico nacional claro con políticas y leyes que garanticen que los sistemas nacionales no solo ofrezcan reducciones permanentes de las emisiones, sino que también puedan proteger frente a los riesgos sociales y medioambientales creados por REDD+ ofreciendo al mismo tiempo beneficios secundarios.

Existen varias prescripciones y guías internacionales para los países forestales que deseen participar en REDD+, como las adoptadas por las Partes en la CMNUCC o las definidas por distintas iniciativas multilaterales y bilaterales de REDD+ que ya están concediendo financiación para la preparación para REDD+ (REDD+ readiness). Tomando en consideración la diversidad de circunstancias de los diferentes países, en este libro se describen las maneras en que los países forestales pueden satisfacer, por medio de sus marcos jurídicos nacionales, los requisitos fundamentales de la CMNUCC y del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial.

Asimismo, se explica cómo pueden usarse los marcos jurídicos nacionales para hacer frente a otros problemas de gobernanza que son también fundamentales para lograr que REDD+ sea eficaz, eficiente y equitativo, en particular, reducir la corrupción y garantizar los derechos de acceso a la información y de participación pública.

Por último, para aquellos responsables de la toma de decisiones que deseen aplicar un enfoque más integrado de la gestión del uso de la tierra —es decir, un «enfoque territorial»— el análisis que aquí se presenta puede constituir una guía útil para lograr una mayor cohesión y coordinación entre los diferentes sectores de uso de la tierra.

En este libro no se presenta un enfoque único para todos los casos, sino una gama de posibles soluciones que son flexibles y que pueden adaptarse a países concretos en su empeño por reducir las emisiones forestales de la forma que mejor se adapte a sus circunstancias particulares.



# **INTRODUCCIÓN A LOS MARCOS JURÍDICOS Y REDD+**

## LA IMPORTANCIA DE CONTAR CON MARCOS JURÍDICOS EFICACES PARA REDD+

Los marcos jurídicos nacionales establecen las ‘reglas del juego’ para REDD+, la iniciativa internacional que incentiva la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal<sup>i</sup> (págs. 24-25). Su diseño puede, por tanto, influir de manera significativa en la eficacia, la eficiencia y la equidad con la que se aplica REDD+<sup>ii</sup>.

El marco jurídico concreta las aspiraciones y los objetivos de un país mediante estrategias y políticas, establece por ley los mandatos y las competencias de las instituciones, fija metas concretas de planes y programas, y determina qué conductas son adecuadas.

En el ámbito de REDD+, el marco jurídico será el instrumento mediante el cual los países forestales convertirán muchos de los requisitos internacionales de REDD+ en requisitos nacionales tangibles y específicos, en función de sus circunstancias particulares. De este modo, el marco jurídico puede contribuir a que los países reúnan los requisitos necesarios para recibir pagos basados en los resultados en el marco de REDD+.

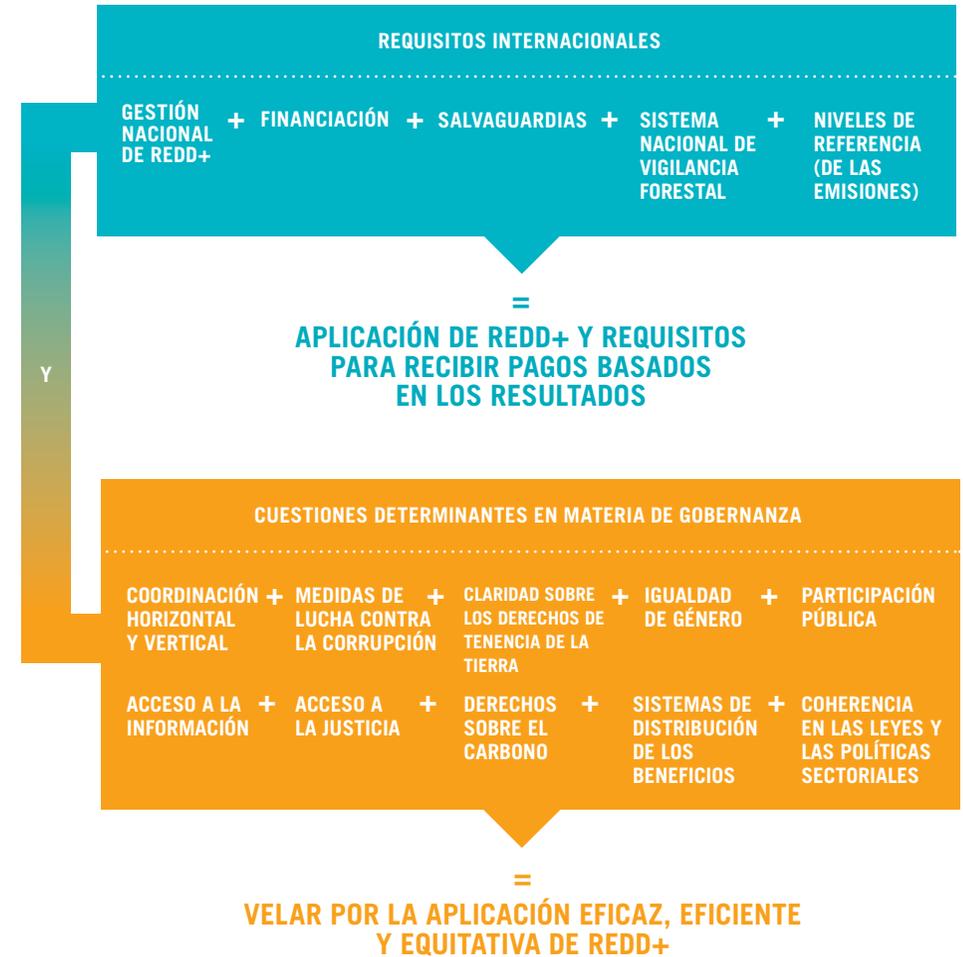
No obstante, si bien el éxito de REDD+ dependerá en parte de la elaboración de leyes y políticas específicas para REDD+, se basa también en la existencia de un marco jurídico que aborde cuestiones más amplias de gobernanza, como, por ejemplo, atajar la corrupción y reconocer el derecho a acceder a la información. De no existir este marco, la aplicación de REDD+ podría tener importantes consecuencias negativas a nivel social, económico y ambiental. Por otra parte, los gobiernos interesados en colaborar con el sector privado, en vista del actual déficit de financiación de REDD+ (pág. 26), podrían considerar la resolución de estas deficiencias en materia de gobernanza como un modo de reducir la incertidumbre y el riesgo para los posibles inversores en REDD+.

Es importante señalar que los marcos jurídicos bien elaborados no solo favorecen el desarrollo efectivo de REDD+ a escala nacional, sino que pueden tener amplias repercusiones en otros sectores, más allá del forestal, como en los de la agricultura y el agua, y también se requiere una mayor integración de la planificación y la ejecución de las políticas en estos sectores. Hay sinergias claras entre estas características y los planteamientos actuales sobre el uso integrado de la tierra, denominados ‘enfoque territorial’ (pág. 28).

i. ‘REDD+’ son siglas que hacen referencia a la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal; la conservación y el aumento de las reservas forestales de carbono, y la gestión forestal sostenible.

ii. La eficacia en la aplicación de REDD+ se refiere al grado de disminución de las emisiones que puede lograr; la eficiencia se refiere a la economía de costos en relación con la eficacia lograda; y la equidad, al grado en que se evitan o reducen las consecuencias negativas sociales y ecológicas de las medidas de REDD+.

## ELEMENTOS FUNDAMENTALES QUE DEBEN ABORDARSE MEDIANTE LOS MARCOS JURÍDICOS NACIONALES A EFECTOS DE REDD+



## LAS CAUSAS DE LA DEFORESTACIÓN Y LAS EMISIONES FORESTALES

Los bosques tropicales cubren tan solo alrededor del 7% de la superficie terrestre del planeta, pero albergan más de la mitad de la diversidad biológica terrestre<sup>2</sup>. Son además una fuente valiosísima de bienes económicos (alimentos, madera y leña), biodiversidad y servicios ecosistémicos a escala local, regional y mundial.

La deforestación y la degradación de los bosques tropicales son una fuente importante de emisiones antropógenas de dióxido de carbono, y una de las causas fundamentales del cambio climático. Según el informe más reciente del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), se calcula que las emisiones netas de carbono debidas a los cambios de uso de la tierra en el último decenio ascienden a 3 300 millones de toneladas de equivalentes de CO<sub>2</sub> (CO<sub>2</sub>e) anuales, aproximadamente el 10% de todas las emisiones ocasionadas por la actividad

humana<sup>3,i</sup>. Aunque en los países que han aplicado políticas de conservación estrictas las tasas de deforestación han disminuido considerablemente, la desaparición de los bosques en otros países no solo continúa sin pausa, sino que se prevé que se intensifique<sup>4,5,6,7</sup>.

Una de las causas determinantes de la deforestación ha sido la conversión de tierras forestales para otros usos, principalmente para satisfacer la creciente demanda mundial de materias primas provenientes de las regiones forestales, como madera y papel, minerales, petróleo y gas, alimentos y biocombustibles<sup>8</sup>. Estas causas primarias se sustentan en una serie de factores complejos e indirectos de tipo económico, demográfico e institucional que contribuyen a la deforestación. Cabe mencionar, entre otros muchos, la gobernanza forestal deficiente y la falta de observancia de la ley, la falta de claridad en la situación de tenencia de la tierra y en la asignación de los derechos, y la pobreza rural<sup>9,10</sup>.

i. En el informe del IPCC también se menciona que el sector de la agricultura, la silvicultura y otros usos de la tierra (ASOUT) representa alrededor de una cuarta parte de las emisiones antropógenas netas de gases de efecto invernadero, fruto principalmente de la deforestación, las emisiones de origen agrícola derivadas de la gestión de los suelos y los nutrientes, y la ganadería.

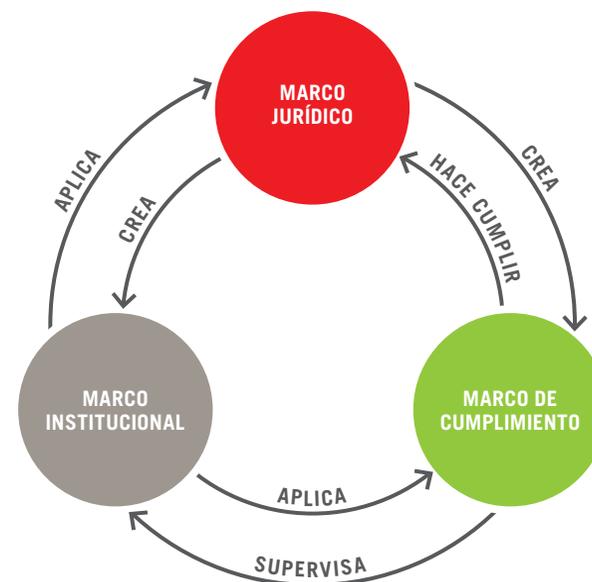
## DESCRIPCIÓN DE LOS MARCOS JURÍDICOS

En el presente libro, se entiende por ‘marco jurídico nacional’ el conjunto de las estrategias, **políticas, planes, programas, leyes y reglamentos** de un país (pág. 20).

El marco jurídico de un país constituye una parte fundamental de su sistema de gobernanza. Un sistema de gobernanza consta de tres componentes principales: el marco jurídico, el marco institucional y el marco de cumplimiento (figura siguiente y págs. 22-23). La función del marco jurídico es crear los marcos institucional y de cumplimiento, así como establecer las normas por las que se rigen.

### LOS TRES COMPONENTES DE UN SISTEMA DE GOBERNANZA

La figura siguiente es una representación simplificada — para su mejor comprensión— de los distintos componentes del sistema de gobernanza. Sin embargo, en la práctica, la separación de estos componentes no es tan clara. Por ejemplo, el marco de cumplimiento es indisoluble del marco institucional, del cual depende.



## DEFINICIONES DE LOS ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL MARCO JURÍDICO

A continuación se describen los elementos fundamentales del marco jurídico. Los tres primeros elementos representan instrumentos normativos no vinculantes. Los dos siguientes (derecho positivo y reglamentos) son instrumentos vinculantes. La condición jurídica del derecho consuetudinario no es tan clara, dado que no la establece ni define el estado y, por lo general, no puede invocarse ante los tribunales nacionales.

### INSTRUMENTOS NO VINCULANTES

#### ESTRATEGIA

Una estrategia puede entenderse como un documento normativo de carácter amplio, elaborado para lograr un objetivo a largo plazo relacionado con una o más ámbitos. En la estrategia se señalan los problemas que afectan a uno o varios sectores, y permite al gobierno adoptar una postura al respecto.

#### POLÍTICA

Una política tiene por objetivo dar respuesta a los problemas señalados en una estrategia, y suele aplicarse durante un período largo. Es más concreta que una estrategia y proporciona una orientación política para la adopción, la aplicación y la interpretación de las leyes. Puede tener ámbito nacional o subnacional<sup>11</sup>.

#### PLANES Y PROGRAMAS

Los planes suelen basarse en políticas y establecen metas cuantitativas y principios cualitativos con más detalle. En los programas se definen de forma explícita las dimensiones territorial, temporal y técnica de las medidas o actividades y los recursos necesarios para alcanzar los objetivos de un plan. Los planes y los programas pueden tener ámbito nacional o subnacional.

### INSTRUMENTOS VINCULANTES

#### DERECHO POSITIVO

El derecho positivo, también denominado legislación primaria, lo componen las leyes aprobadas en un parlamento nacional. Constituye el sistema normativo del que se dota un país para regir los actos de sus miembros o ciudadanos. Las leyes sustentan la aplicación de las políticas, determinan qué conductas se permiten y cuáles no, y definen la observancia mediante la imposición de sanciones en caso de incumplimiento<sup>12</sup>. Las leyes pueden denominarse de distinta forma en distintos países; por ejemplo, en Etiopía se denominan ‘proclamaciones’.

#### REGLAMENTOS

Los departamentos gubernamentales (también denominados órganos ejecutivos) elaboran los reglamentos (que constituyen la llamada legislación secundaria) en virtud de las competencias que les atribuyen las leyes primarias (derecho positivo) para la aplicación y la administración efectiva de sus necesidades. Entre los reglamentos se incluyen los decretos presidenciales, por ejemplo en el caso de Indonesia<sup>13</sup>.

### DERECHO CONSUETUDINARIO

El derecho consuetudinario da cabida a los derechos establecidos por la costumbre y que se observan en un lugar concreto, en el cual se consideran parte de la ley. Para adquirir la consideración de derecho consuetudinario, los derechos deben ser de carácter razonable, gozar de una amplia aceptación y haber sido observados de forma continuada desde los albores de la memoria jurídica<sup>14</sup>. El reconocimiento del derecho consuetudinario varía de unos países a otros.

## OTROS COMPONENTES DEL SISTEMA DE GOBERNANZA

### EL MARCO INSTITUCIONAL

El marco institucional lo integran principalmente los órganos de la administración pública, cuyos mandatos y competencias se establecen en el marco jurídico.

El marco institucional cumple dos funciones:

- aplicar, a los niveles nacional y subnacional, las estrategias, políticas, programas, planes y leyes que constituyen el marco jurídico, lo que puede incluir la puesta en marcha de mecanismos de consulta a las partes interesadas y fórmulas para garantizar la participación en la planificación y la ejecución; y
- aplicar el marco de cumplimiento (apartado siguiente).

En el ámbito del programa REDD+, el marco institucional lo integran las instituciones o los organismos responsables de ejecutarlo<sup>15</sup>. Son el medio que permite alcanzar los objetivos de REDD+ y, en particular, son necesarios para establecer:

- las estrategias y los planes de acción de REDD+<sup>16</sup>;
- los niveles de referencia nacionales o subnacionales (págs. 110-116)<sup>17</sup>;
- un sistema robusto y transparente de medición, notificación y verificación de los cambios forestales (págs. 92-107)<sup>18</sup>;
- un sistema que ofrezca información sobre cómo se están abordando y respetando las salvaguardias (págs. 52-65)<sup>19,20</sup> y,
- un sistema de recaudación, gestión y desembolso de los fondos para REDD+ (págs. 68-89)

### MARCO DE CUMPLIMIENTO

La función del marco de cumplimiento consiste en garantizar que las medidas cumplan las normas establecidas en el marco jurídico, y en tramitar las reclamaciones que puedan surgir.

El marco jurídico establece el marco de cumplimiento, y el marco institucional lo aplica.

Como se ha señalado anteriormente, el marco de cumplimiento no tiene entidad propia, sino que depende de los marcos jurídico e institucional: las leyes y políticas del marco jurídico contienen disposiciones relativas a la observancia, y el marco institucional lleva a cabo funciones de observancia (cumplimiento de la ley). Se trata aquí como un concepto independiente para facilitar su comprensión.

El marco de cumplimiento reúne las funciones de seguimiento, aplicación de las normas (en caso de incumplimiento) y solución de controversias. El seguimiento se lleva a cabo para controlar el desempeño de las entidades de ejecución, según las normas previstas en el marco jurídico. En caso de incumplimiento se activan medidas coercitivas, que podrán ser de carácter administrativo o judicial y deberán tratar de proporcionar una vía legal para la reparación.

En virtud de su marco de cumplimiento, el sistema de gobernanza deberá garantizar que quienes puedan verse afectados por la realización de una actividad puedan presentar reclamaciones por conducto de mecanismos sólidos. Por ejemplo, la introducción de REDD+ en los países en desarrollo y la realización de actividades de REDD+ pueden ser fuente de conflictos, ya que existe la posibilidad de que afecten a los recursos forestales, la tierra, el petróleo, el gas, los minerales y otros recursos valiosos que puede haber en zonas forestales<sup>21</sup>. Los mecanismos de reclamación o de solución de controversias pueden contemplar opciones como la negociación, la mediación y el arbitraje, y pueden formar parte tanto de la vía judicial como de la administrativa<sup>22</sup>.

## EL DESARROLLO DE REDD+ EN EL MARCO DE LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

La reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo (REDD) es una iniciativa internacional que surge para contribuir a abordar el problema de la desaparición de los bosques. Se basa en el principio de que los países en desarrollo que evitan generar emisiones protegiendo y conservando sus bosques deberían recibir una recompensa económica procedente de fuentes de financiación internacionales.

El concepto de REDD se desarrolló a partir de una propuesta que la Coalición de Naciones con Bosques Tropicales presentó a la Conferencia de las Partes (COP) en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en 2005<sup>i</sup>. Presentada por Costa Rica y Papua Nueva Guinea, la propuesta instaba a las Partes en la CMNUCC y en el Protocolo de Kyoto a “tomar nota de las tasas de deforestación actuales de los países en desarrollo, reconocer las emisiones de carbono consiguientes e iniciar, por consiguiente, un diálogo con objeto de elaborar respuestas en los ámbitos de la ciencia, la técnica, las políticas y el fomento de la capacidad para abordar tales emisiones debidas a la deforestación de bosques tropicales”.

La iniciativa cobró impulso en 2007 en el 13º período de sesiones de la COP en la CMNUCC, celebrado en Bali, y se convirtió en un elemento fundamental de la Hoja de Ruta de Bali, que estableció las labores que debían acometerse en las diversas vías de negociación de la CMNUCC para construir un futuro climático seguro.

En 2009, en la COP 15 en la CMNUCC, se amplió el alcance de REDD para incorporar la función de la conservación y el incremento de las reservas forestales de carbono actuales y la gestión sostenible de los bosques, y se

denominó REDD+ (REDD-plus). El objeto de esta ampliación era conseguir que el mecanismo desarrollado no recompense solo a los países con tasas de deforestación o degradación forestal tradicionalmente altas (cuantificando las emisiones evitadas), sino que incentive también a países con tasas de deforestación tradicionalmente bajas para que persistan en la protección o la gestión sostenible de sus bosques. El ‘plus’ también significó un aumento de la capacidad de REDD+ para producir beneficios secundarios, tales como la mitigación de la pobreza, una mejor gobernanza, la conservación de la diversidad biológica y la protección de los servicios proporcionados por los ecosistemas.

Entre las actividades de REDD+ se incluyen las siguientes<sup>ii</sup>:

- (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, y
- (e) el incremento de las reservas forestales de carbono.

En 2010, en la COP 16, REDD+ pasó a ser una parte importante de los Acuerdos de Cancún, en los que se concretó el marco con el que la comunidad internacional acordó abordar los problemas que plantea el cambio climático<sup>23</sup>. Asimismo, en los Acuerdos de Cancún se acordó llevar la ejecución de REDD+ a la práctica en las etapas siguientes<sup>iii</sup>: i) la elaboración de estrategias o planes de acción, políticas y medidas nacionales y la realización de actividades de fomento de la capacidad; ii) la aplicación de las políticas y medidas nacionales y las estrategias o planes de acción nacionales, que podrían

entrañar nuevas actividades de fomento de la capacidad, desarrollo y transferencia de tecnología y demostración basada en los resultados, y; iii) la ejecución de medidas basadas en los resultados que deberían ser objeto de la debida medición, notificación y verificación.

En 2011, en la COP 17, se establecieron las directrices para la fijación de los niveles de referencia de las emisiones forestales (forest reference emissions levels, RELs) y de los niveles de referencia forestales (forest reference levels, RFLs<sup>iv</sup> (que se toman como puntos de referencia para la medición de las reducciones de emisiones actuales y futuras) (pág. 110-116). En la COP se aclaró también que todas las actividades de REDD+ deben ser compatibles con las salvaguardias de Cancún, un conjunto de principios establecidos en los Acuerdos de Cancún para garantizar que REDD+ no solo no hace daño, sino que redunde en beneficios sociales y ambientales. También se ofreció orientación inicial sobre las características que deben reunir los sistemas nacionales denominados “sistemas de información sobre las salvaguardias” (SIS) para proporcionar información que permita comprobar si se cumplen y respetan las salvaguardias de Cancún (pág. 52-65).

En la COP 19, celebrada en Varsovia en 2013, surge el Marco de Varsovia para REDD+, conocido también como ‘REDD+ rulebook’, que consiste en una serie de decisiones en las que se establecen los requisitos exigidos a los países en desarrollo para que puedan participar en un futuro mecanismo internacional de REDD+ en el marco de la CMNUCC y recibir pagos basados en los resultados. Entre los elementos básicos de este marco se encuentran los aspectos financieros, los mecanismos institucionales, las salvaguardias, los sistemas nacionales de vigilancia forestal (que se ocupan de la medición, la notificación y la verificación) y los niveles de referencia de las emisiones forestales o niveles de referencia forestales.

i. Decisión 2/CP.13 de la CMNUCC

ii. Párrafo 70 de la decisión 1/CP.16 de la CMNUCC

iii. Párrafo 73 de la decisión 1/CP.16 de la CMNUCC

iv. Los niveles de referencia de las emisiones forestales (RELs en inglés) se refieren a las emisiones brutas producidas en una zona geográfica durante un período determinado, mientras que los niveles de referencia forestales se refieren a las emisiones y las absorciones (la absorción de emisiones de gases de efecto invernadero de la atmósfera, por ejemplo, por la actividad fotosintética de los árboles) producidas en una zona geográfica durante un período determinado. Los primeros sirven de base de referencia para demostrar las reducciones de emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal evitadas; los segundos, para demostrar las reducciones de emisiones debidas a la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el incremento de las reservas forestales de carbono.

## ORIENTACIÓN RESPECTO DE LA ACTUAL BRECHA DE FINANCIACIÓN PARA REDD+

Como mecanismo de incentivos, REDD+ solo funcionará si se aportan suficientes recursos económicos para compensar la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo<sup>i</sup>. La financiación actual para REDD+ proviene de dos tipos de fuentes: la financiación pública, en forma de fondos para la preparación (y pronto en forma de pagos basados en los resultados), que aportan los gobiernos de los países desarrollados, y la financiación privada, en gran parte en forma de pagos provenientes del mercado voluntario del carbono. Sin embargo, hay una importante brecha entre la demanda de unidades o créditos de reducción de emisiones y la oferta prevista. Según algunas estimaciones, entre 2015 y 2020 la oferta necesaria de reducciones de emisiones de actividades de REDD+ y de otras actividades forestales y relacionadas con la tierra será probablemente entre 13 y 39 veces mayor que la demanda potencial total<sup>24</sup>. La prevista aprobación de un nuevo acuerdo mundial sobre el cambio climático en 2015 (que entrará en vigor en 2020), en el que se establecerán objetivos vinculantes de reducciones de emisiones, probablemente desempeñará un papel clave en el fomento de la demanda y la movilización de financiación adicional para REDD+, tanto del sector público como del privado.

La CMNUCC ha reconocido que el Fondo Verde para el Clima (FVC) será la entidad encargada de gestionar el mecanismo financiero de la Convención, por lo que actuará como principal canalizador de la financiación del

sector público para REDD+. Dado que el FVC rinde cuentas a la COP y funciona bajo su orientación<sup>ii</sup>, cuando comience a distribuir los pagos basados en los resultados de REDD+ lo hará probablemente aplicando los requisitos y las directrices sobre REDD+ establecidos en las decisiones de la COP de la CMNUCC<sup>iii</sup>. El análisis y las orientaciones contenidas en este libro seguirán, por tanto, siendo pertinentes una vez que entre en funcionamiento el FVC.

Mientras tanto, hasta 2020, los mecanismos de mercado podrían contribuir a cerrar la brecha y el sector privado desempeñará una función fundamental. Para los gobiernos interesados en colaborar con el sector privado en este ámbito, las mejoras generales de la gobernanza que se proponen en este libro, además de contribuir a la eficiencia, la eficacia y la equidad de REDD+ en general, pueden considerarse también formas de reducir la incertidumbre y el riesgo para los posibles inversores en REDD+.

i. Y la conservación y mejora de las reservas forestales de carbono, y la gestión sostenible de los bosques.

ii. Párrafo 1 del anexo de la decisión 5/CP.19 de la CMNUCC

iii. En la decisión 9/CP.19 de la CMNUCC se alienta a las entidades (es decir, al FVC) que financian las actividades contempladas en el párrafo 70 de la decisión 1/CP.16 (actividades de REDD+) a que, cuando proporcionen financiación basada en los resultados, apliquen una orientación metodológica coherente con las decisiones 4/CP.15, 1/CP.16, 2/CP.17, 12/CP.17 y 11/CP.19 a 15/CP.19

## ESTUDIO DE CASO

### EL MARCO JURÍDICO PARA LA GESTIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS BOSQUES DE ETIOPÍA

El marco jurídico etíope consta de estrategias, políticas y leyes (denominadas 'proclamaciones'). La Constitución de Etiopía<sup>i</sup> contiene disposiciones generales<sup>ii</sup> que reconocen la importancia del medio ambiente y la necesidad de protegerlo y gestionarlo correctamente. Estas disposiciones constituyen el mandato y la base jurídica para la elaboración de políticas y leyes relativas a la gestión forestal dentro del marco general de la protección ambiental<sup>iii</sup>.

#### ESTRATEGIA

Amparada por este mandato, la Estrategia de Conservación del Medio Ambiente de Etiopía (1989) tiene como meta proporcionar un marco estratégico general en el que se precisen los principios y las directrices para una gestión ambiental eficaz, y se determinen cuáles son los principales recursos naturales, los principales condicionantes ambientales y las necesidades en materia de desarrollo de Etiopía<sup>25</sup>. Su objetivo principal es integrar los planes actuales y futuros del gobierno federal y de los gobiernos regionales en todos los sectores que influyen en el medio ambiente, en particular la agricultura, la silvicultura, la flora y fauna silvestre, la pesca, los suelos, el agua, los minerales, la energía, la planificación urbana y la conservación del patrimonio cultural<sup>26</sup>.

#### POLÍTICAS

La Política ambiental de Etiopía (1997) pretende dar respuesta a los objetivos determinados en la Estrategia. Consta de diez áreas de políticas sectoriales y diez de políticas

intersectoriales, una de las cuales se ocupa de los bosques, los montes y los recursos arbóreos, y alude a la gestión y la protección de los recursos forestales<sup>iv</sup>. En esta política se describen los principios y objetivos generales de la gestión forestal en Etiopía, indicándose, en particular, que debe ser participativa, sostenible desde el punto de vista ambiental, y viable económica y socialmente. Entre sus objetivos concretos se encuentra también la disminución de la presión que sufren los recursos forestales mediante la aplicación de un enfoque intersectorial en su gestión. La Política ambiental de Etiopía debía ponerse en práctica mediante la elaboración de proclamaciones (leyes) y reglamentos<sup>v</sup>.

#### LEYES

La Ley federal de desarrollo forestal y de conservación y utilización de los bosques<sup>vi</sup>, y la Ley federal de ordenación rural y uso de la tierra<sup>vii</sup>, son las principales leyes federales por las que se rigen la gestión y la protección de los bosques en Etiopía<sup>27</sup>. La primera contiene las disposiciones relativas a las zonas forestales y la administración pública de la tierra, en particular la clasificación de los bosques y de los distintos regímenes de propiedad forestal, y define las competencias y las obligaciones respectivas de los órganos administrativos federales y regionales en lo relativo a la gestión y la conservación de los bosques. En la segunda ley se describe el régimen etíope de propiedad y uso de la tierra. Asimismo, existen leyes regionales, como la Ley forestal de Oromía<sup>viii</sup> en las que se desarrollan y adaptan las leyes federales a escala subnacional.

i. Proclamación 1/1995 de Etiopía

ii. Proclamación 1/1995 de Etiopía, artículos 44 y 92

iii. Disposiciones generales de la Constitución de Etiopía (1995) Véase: [http://www.ethiopia.gov.et/en\\_GB/general-provision-of-the-constitution](http://www.ethiopia.gov.et/en_GB/general-provision-of-the-constitution) (consultado en agosto de 2014)

iv. The Environmental Policy of Ethiopia, 1997. Disponible en: <http://www.mfa.gov.et/docs/ENVIRONMENT%20POLICY%20OF%20ETHIOPIA.pdf>

v. El Gobierno de Etiopía elaboró una política de gestión, desarrollo y uso de los bosques en 2007, pero no se cuenta aún con leyes para su puesta en práctica.

vi. Proclamación 542/2007 de Etiopía

vii. Proclamación 456/2005 de Etiopía

viii. Proclamación 72/2003 de Etiopía

## SINERGIAS ENTRE LOS MARCOS JURÍDICOS PARA REDD+ Y EL 'ENFOQUE TERRITORIAL'

El aumento de la población mundial y la expansión de la actividad económica en los trópicos están ejerciendo una presión creciente sobre la tierra y los recursos, y generando conflictos entre las diferentes demandas. Muchos de estos conflictos se originan en los límites entre zonas agrícolas y forestales, donde la expansión agrícola está haciendo retroceder la superficie forestal actual, mientras que se mantienen improductivas tierras degradadas que podrían recuperarse para usos productivos. Otros se producen en territorios con estructura de mosaico, en los que proliferan en extensas superficies diferentes usos de la tierra que deben equilibrarse.

Es imprescindible que los países en desarrollo hagan frente a estos conflictos para poder cumplir sus objetivos nacionales en materia de sostenibilidad y seguridad alimentaria, así como sus compromisos internacionales relativos al cambio climático. Cada vez hay más conciencia de que para ello se requiere la participación no solo del sector forestal sino de todos los sectores de uso de la tierra, en particular de la agricultura, la minería, la energía y el agua, para determinar las diferentes demandas que compiten entre sí y las compensaciones, así como las posibles sinergias. Este planteamiento emergente se engloba en el concepto amplio de «enfoque territorial» (landscapes approach).

El diseño de las políticas y la legislación para REDD+ de manera tal que se aborden las superposiciones y los conflictos entre las actividades y las jurisdicciones de los diferentes sectores de uso de la tierra y se promueva la coordinación entre ellos, como se propone en este libro, no solo podrá ayudar a garantizar la permanencia de REDD+, sino

que también permitirá fomentar el desarrollo de un enfoque territorial. Esto puede ser especialmente pertinente en los países que carecen de recursos para desarrollar los marcos legales para un enfoque territorial, pero cuentan con incentivos financieros para REDD+.

Tanto el programa REDD+ como el enfoque territorial son iniciativas de uso de la tierra de gran escala, que pueden producir importantes repercusiones sociales y ambientales además de las previstas. En los debates sobre REDD+ desarrollados en el seno de la CMNUCC (pág. 24), por ejemplo, se ha reconocido que la ejecución de REDD+ no solo podría impulsar las reducciones de emisiones, sino también garantizar la prestación de otros servicios de los ecosistemas (tales como la regulación del agua) y aclarar la tenencia de las tierras<sup>28</sup>. Al mismo tiempo, también se acepta que un diseño o una ejecución de REDD+ deficientes podrían generar importantes impactos ambientales y sociales negativos, tales como convertir zonas de alta biodiversidad biológica en plantaciones con baja biodiversidad o agravar la marginación de las comunidades indígenas debido a su exclusión del proceso de planificación de REDD+<sup>29</sup>. La atención a estos posibles beneficios e impactos a través de los marcos jurídicos de REDD+ también será de interés para los objetivos del enfoque territorial.



**ALCANCE**

## SELECCIÓN DE REQUISITOS INTERNACIONALES

En el siguiente capítulo se examinarán los principales requisitos internacionales establecidos por la CMNUCC y las obligaciones contractuales esenciales del FCPF que los gobiernos de los países forestales deberán cumplir a fin de reunir las condiciones para recibir en el futuro pagos por resultados REDD+. Seguidamente se describen de que manera los países pueden utilizar el marco jurídico nacional para satisfacer los requisitos pertinentes.

En la presente página se justifica la elección de esos requisitos internacionales como tema central del presente libro.

Las decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC establecen normas y directrices para los países que se proponen aplicar la Convención. Aunque no están oficialmente reconocidas como fuentes de derecho internacional jurídicamente exigibles<sup>30</sup>, forman parte del marco jurídico internacional para REDD+ y determinan, entre otros aspectos, los requisitos de facto que las Partes de la Convención deben cumplir a fin de reunir las condiciones para recibir en el futuro pagos basados en los resultados de REDD+<sup>31</sup>.

Uno de los resultados más importantes de las negociaciones mantenidas por la CMNUCC sobre REDD+ fue la aprobación del Marco de Varsovia en la COP19, en 2013. Este marco, también denominado “REDD+ rulebook”, se basa en decisiones importantes adoptadas en anteriores sesiones de la COP y establece los requisitos para los países que desean aplicar REDD+ en la CMNUCC y acceder a los pagos basados en los resultados. Estos requisitos guardan relación con cinco esferas fundamentales: los mecanismos institucionales, las salvaguardas, las finanzas, los sistemas nacionales de vigilancia forestal (que comprenden la medición, la notificación y la verificación de las reducciones de emisiones) y los niveles de referencia de las emisiones y niveles de referencia. La estructura del análisis que se expone en el siguiente capítulo se asienta sobre estas esferas<sup>32</sup>.

Paralelamente a las novedades en el marco de la CMNUCC, otras iniciativas multilaterales<sup>ii</sup>, bilaterales<sup>iii</sup> y voluntarias contribuyen actualmente al respaldo económico de la ejecución de REDD+. La CMNUCC también reconoce que el Fondo Verde para el Clima desempeñará probablemente un papel crucial en la canalización de recursos financieros para abordar el cambio climático,

en particular para las actividades de REDD+, a pesar de que todavía no se encuentra en funcionamiento<sup>iv</sup>. En la COP 19 en Varsovia, se instó a todas estas entidades<sup>v</sup> a que apliquen las directrices que figuran en las decisiones correspondientes de la COP cuando concedan financiación basada en los resultados para la realización de actividades de REDD+<sup>vi</sup>. En el caso de los países que han suscrito estas iniciativas, los requisitos relacionados con la concesión de financiación basada en los resultados no deben considerarse, por consiguiente, sustitutorios de los requisitos de la CMNUCC, sino como un complemento de estos<sup>vii</sup>.

El FCPF, un fondo de cooperación mundial concebido para ayudar a los países a prepararse para REDD+<sup>32</sup>, representa actualmente una importante fuente de financiación de REDD+. Los requisitos que establece el FCPF son de índole contractual y constituyen obligaciones jurídicas para los países que reciben financiación del Banco Mundial. El FCPF está compuesto por dos fondos independientes: el ‘Fondo de Preparación’<sup>33</sup> y el ‘Fondo del Carbono’<sup>34</sup>, cada uno de ellos con sus requisitos y directrices. En el marco del Fondo de Preparación del FCPF, todos los países que procuren financiación deben elaborar una propuesta de preparación (R-PP), en la que se establece una ‘hoja de ruta’ para la preparación de actividades de REDD+ y se indica cómo se organizará y gestionará el trabajo en el país<sup>35-36</sup>. Los países que han elaborado una propuesta de preparación y han progresado en su preparación para REDD+ pueden seguidamente presentar una solicitud al Fondo del Carbono mediante el envío de un documento de ideas para un programa de reducción de emisiones<sup>37</sup>. Los documentos de ideas satisfactorios deben ser coherentes con el Marco metodológico del Fondo del Carbono, que contiene una serie de criterios e indicadores que constituyen los requisitos que deben satisfacer los programas de reducción de emisiones, e incluye varias disposiciones sobre salvaguardas<sup>38</sup>.

Las obligaciones del FCPF solo se aplican a aquellos países que mantienen relaciones contractuales con el Fondo, no a todos los países que participan en REDD+. No obstante, dispone de varios requisitos que se aplican consecuentemente a todos los asociados contractuales, y la mayoría de los países forestales que desean participar en REDD+ solicitan o han solicitado financiación por

i. Aunque el contenido del siguiente capítulo se estructura de conformidad con los elementos del Marco de Varsovia, su primera sección se denomina ‘Gestión nacional de REDD+’ en lugar de ‘mecanismos institucionales’, porque en este libro los mecanismos institucionales para la gestión nacional de REDD+ se analizan de forma independiente a otros mecanismos institucionales, p. ej., los relativos a la financiación de REDD+, que se abordan en las secciones correspondientes.

ii. Entre las iniciativas multilaterales cabe citar el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, o FCPF, y el Programa de inversión forestal, ambos del Banco Mundial.

iii. Entre las iniciativas bilaterales se encuentra el memorando de entendimiento que suscribieron Guyana y Noruega en 2009, relativo a la cooperación en cuestiones relacionadas con la lucha contra el cambio climático, la protección de la diversidad biológica y la promoción del desarrollo sostenible.

iv. Preámbulo de la decisión 9/CP.19 de la CMNUCC.

v. En el párrafo 1 de la decisión 9/CP.19 de la CMNUCC, como se señala en el párrafo 65 de la decisión 2/CP.17, se indica que la financiación basada en los resultados para la realización de las actividades de REDD+, según se definen en la CMNUCC, “podrá proceder de una gran variedad de fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, con inclusión de fuentes alternativas”.

vi. Párrafos 6 y 7 de la decisión 9/CP.19 de la CMNUCC

vii. Decisión 2/CP.17 de la CMNUCC

## CUESTIONES GENERALES DE GOBERNANZA

conducto del FCPF<sup>viii</sup>. Por lo tanto, en el presente libro se presentarán y analizarán sus requisitos, en la medida en que complementen los estipulados por la CMNUCC.

A diferencia del FCPF, los requisitos emanados de acuerdos bilaterales, fondos multilaterales y otras iniciativas suelen dirigirse específicamente a países concretos y, por consiguiente, en este libro no se pretende definir directrices que sean de aplicación a todos ellos. Por ejemplo, el Programa de inversión forestal (FIP) responde directamente a las prioridades fijadas por los países en sus estrategias y planes de acción nacionales de REDD+, y establece requisitos según las circunstancias de cada caso. Por lo tanto, los autores invitan al lector a consultar los acuerdos específicos en el marco de otras iniciativas para conocer los requisitos adicionales que pudieran plantear. Asimismo, el apoyo del Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo (ONU-REDD), un programa colaborativo establecido para respaldar el desarrollo y la ejecución de REDD+ a nivel de los países, conlleva para estos directrices de carácter voluntario. Aunque esas directrices se mencionan en el libro, no se consideran requisitos de REDD+ y por lo tanto no serán objeto de análisis.

Los requisitos internacionales de REDD+ analizados en este libro son de diferentes índoles e incluyen numerosos aspectos técnicos. En lugar de examinar todos los requisitos que establecen la CMNUCC y el FCPF para REDD+ per se, el libro se centra en aquellos elementos que puede o debe satisfacer el marco jurídico nacional de cada país.

Los requisitos y las directrices internacionales de REDD+ en virtud de la CMNUCC (págs. 24-25) son específicos de REDD+<sup>i</sup>. No obstante, la ejecución satisfactoria de REDD+ a nivel nacional también dependerá de que se aborden los problemas en materia de gobernanza que subyacen a la deforestación mediante una serie de medidas generales y transversales que asienten las bases de la buena gobernanza.

Por ejemplo, una de las cuestiones transversales más problemáticas en relación con la eficacia de REDD+ es la falta de claridad y seguridad en torno a la tenencia de la tierra (págs. 134-136). Sin el establecimiento de derechos claros y estables sobre la tierra, es difícil asignar pagos de REDD+ de forma equitativa, y si los interesados no reciben pagos de REDD+ tendrán menos incentivos para conservar los bosques por sus reservas de carbono, dado el costo de oportunidad en comparación con otros usos de la tierra. El marco jurídico puede contribuir a aclarar los derechos de tenencia consuetudinarios y de la legislación escrita mediante el desarrollo y la aplicación de una política o un programa cuyos resultados se pueden plasmar en la legislación.

El último capítulo de este libro tiene por objeto presentar ejemplos de las posibilidades que brindan los marcos jurídicos para mejorar la gobernanza, y su posible repercusión en el éxito de REDD+. Se ha reconocido que las condiciones propicias que figuran en dicho capítulo constituyen una prioridad en la mayoría de las propuestas de preparación para el FCPF<sup>39</sup>, o se consideran en la bibliografía actual fundamentales para el éxito de REDD+<sup>ii</sup>. Estas condiciones propicias consisten en una serie de derechos y responsabilidades de los colectivos interesados en REDD+, como el derecho a acceder a la información (págs. 121-123) y otras cuestiones relacionadas con los procesos de 'buena' gobernanza, como la necesidad de establecer una coordinación horizontal y vertical para la adopción de decisiones (págs. 142-145).

Estas condiciones 'propicias' básicas constituyen los pilares fundamentales de una ejecución equitativa, permanente y ecológicamente racional de REDD+. También contribuyen a garantizar que el desarrollo de leyes y políticas de REDD+ cumple

i. Por ejemplo, las salvaguardias establecidas en los Acuerdos de Cancún que figuran en el apéndice I de la decisión 1/CP.16 solo se aplican a las actividades de REDD+ definidas en el párrafo 70 de la decisión 1/CP.16.

ii. Las condiciones 'propicias' enumeradas en el presente libro no constituyen una lista exhaustiva.

viii. En la actualidad, hay 44 países participantes en REDD+ que son miembros del Fondo de Preparación del FCPF. El Brasil es uno de los pocos casos destacables de países que no han solicitado financiación por conducto del FCPF.

los objetivos de otras políticas y estrategias nacionales en pro del desarrollo sostenible, y pueden convertirse en un instrumento para mejorar la gobernanza nacional.

El capítulo se divide en las siguientes secciones, que representan esas cuestiones determinantes y básicas en materia de gobernanza que se deben abordar para garantizar el éxito de REDD+: **acceso a la información; participación del público; acceso a la justicia; derechos de tenencia de la tierra claros; derechos relativos al carbono; igualdad de género; distribución de beneficios; lucha contra la corrupción, coherencia entre las leyes y políticas sectoriales, y coordinación horizontal y vertical.**

El libro se limitará a examinar el marco jurídico teórico, es decir, el marco jurídico como base para la ejecución, y los enfoques que orientarán su formulación, en lugar de explicar cómo se podría aplicar.

Cabe destacar que la finalidad del análisis que se presenta a lo largo de los siguientes capítulos no consiste en una lista exhaustiva de todos los posibles enfoques jurídicos a los que pueden recurrir los países forestales para desarrollar REDD+. Las estructuras institucionales difieren considerablemente de un país a otro; y en consecuencia, la forma en la que se pueden utilizar los marcos jurídicos para abordar los requisitos internacionales de REDD+ es distinta en cada país. La finalidad es más bien describir los conceptos incipientes en esta esfera y los enfoques jurídicos que están estudiando actualmente los países forestales para hacer factible la ejecución de REDD+, a fin de aumentar la claridad y facilitar la adopción de decisiones por los estamentos responsables.



# LA RESPUESTA A LOS REQUISITOS INTERNACIONALES



## GESTIÓN NACIONAL DE REDD+

Para un desarrollo y ejecución satisfactorios de REDD+ a nivel nacional se requiere claridad en los mecanismos institucionales<sup>i</sup>. Según estudios recientes, entre las funciones clave que deben llevar a cabo en el país una serie de instituciones cabe destacar: la gestión y supervisión; las funciones financieras (recepción, gestión y distribución de fondos); las funciones técnicas (órganos de vigilancia); la ejecución; el registro y la certificación; las salvaguardias y rendición de cuentas, y la mejora de las capacidades<sup>40</sup>. La distribución de estas funciones entre diferentes entidades varía dependiendo de la estructura institucional de cada país.

Esta sección se centra en los mecanismos institucionales para la gestión y la coordinación de REDD+. Será necesario, a tal efecto, designar o crear una entidad directora con un mandato claro, facultades adecuados y responsabilidades definidas.

La ejecución de REDD+ puede también afectar a las actividades y competencias de órganos administrativos con responsabilidades en otros usos de la tierra, como la minería, la energía y la agricultura. La falta de mecanismos institucionales claros para la gestión de REDD+ puede dar lugar a la superposición de jurisdicciones y competencias, lo que pueden ocasionar conflictos y rivalidades entre los ministerios que se ocupan de asuntos ambientales, agrícolas o forestales. Es conveniente, por lo tanto, garantizar cierta coordinación intersectorial (págs. 142-145).

Además, es importante que esté establecido claramente el reparto de competencias y responsabilidades entre esta entidad de gestión y las diferentes entidades responsables de la ejecución en otros niveles de la administración pública (por ejemplo, en los niveles subnacional y local) (págs. 142-145).

Por último, los mecanismos institucionales para la gestión de REDD+ también deben ser participativos (págs. 126-128).

i. El Marco de Varsovia para REDD+ se refiere, de manera general, a "mecanismos institucionales", por ejemplo los relativos a las financiación. Sin embargo, esta sección se centra en el diseño de los mecanismos institucionales relativos a la gestión de REDD+ para cumplir con los requisitos de la CMNUCC y el FCPF. Los mecanismos institucionales correspondientes a otros elementos (por ejemplo, la financiación o las salvaguardias) se tratarán en secciones específicas (págs. 52 y 68).

## REQUISITOS Y DIRECTRICES EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN NACIONAL DE REDD+

### DIRECTRICES Y REQUISITOS INTERNACIONALES DE LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

En el Marco de Varsovia para REDD+ se determinan los mecanismos institucionales mínimos necesarios para gestionar REDD+, mientras que los pormenores acerca de su diseño se dejan en gran medida a discreción de los países<sup>i</sup>.

Se insta a los países a que establezcan una entidad nacional de REDD+ o designen un funcionario que actúe como enlace con la Secretaría y los organismos pertinentes de la CMNUCC para las cuestiones relativas a REDD+<sup>ii</sup>. Esta entidad o funcionario puede proponer que otras entidades obtengan o reciban pagos basados en los resultados para REDD+, siempre y cuando dichas entidades cumplan con los requisitos de las que efectúan los pagos (pág. 69)<sup>iii</sup>.

### OBLIGACIONES CONTRACTUALES DEL FONDO COOPERATIVO PARA EL CARBONO DE LOS BOSQUES DEL BANCO MUNDIAL

Mientras la CMNUCC se centra principalmente en los requisitos generales que deben satisfacer los países para formar parte del marco internacional de REDD+, las obligaciones y directrices del FCPF se refieren más bien a la coordinación y la ejecución efectivas de REDD+ a nivel nacional.

De conformidad con la plantilla para la propuesta de preparación (R-PP) (pág. 33), los mecanismos institucionales de preparación para REDD+, y su posterior ejecución, deben:

- aclarar sus "mecanismos de gestión para la preparación" previstos<sup>iv</sup>. Esto conlleva explicar cómo se coordinarán las actividades de REDD+ y cómo se gestionará su ejecución, en particular cómo se resolverán las diferencias, cómo se garantizará su carácter incluyente y cómo se evaluarán y abordarán los impactos sociales y ambientales derivados de la ejecución<sup>v</sup>;
- integrar a las principales partes interesadas<sup>vi</sup>; y

i. Decisión 10/CP.19 de la CMNUCC

ii. Párrafo 1 de la decisión 10/CP.19 de la CMNUCC

iii. Párrafo 2 de la decisión 10/CP.19 de la CMNUCC

iv. Componente 1a de la plantilla para la propuesta de preparación del FCPF y ONU-REDD

v. *Ibid*

vi. *Ibid*

- definir claramente los mandatos, las funciones y las responsabilidades de todos los organismos y grupos de trabajo participantes, a fin de facilitar la coordinación intersectorial<sup>vii</sup>. Entre tales organismos es probable que se incluya a distintos organismos gubernamentales, como los encargados de los bosques, el medio ambiente, la agricultura, el transporte, la planificación y las finanzas, así como al gabinete del primer ministro o el presidente.

De conformidad con la plantilla para la propuesta de preparación, estos requisitos se pueden satisfacer mediante la creación de un nuevo órgano que asuma la gestión de REDD+ o mediante el fortalecimiento de los órganos y mecanismos de coordinación existentes<sup>viii</sup>.

Aunque no se especifica el método concreto para establecer el mecanismo institucional — por conducto de una ley, política o estrategia — el FCPF recomienda como buena práctica que los países “identifique[n] las políticas y las leyes que se deben revisar o reformar para que la colaboración sea exitosa”<sup>ix</sup>.

El Marco metodológico del Fondo del Carbono del FCPF no establece requisitos ni directrices relativos a mecanismos institucionales complementarios a los indicados en párrafos anteriores.

## **FUNCIÓN DEL MARCO JURÍDICO EN EL ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS INSTITUCIONALES**

Uno de los cometidos del marco jurídico de los países es diseñar y regular los mecanismos institucionales para la gestión de REDD+. En función del contexto de cada país y de su estructura institucional, es posible que un gobierno necesite introducir modificaciones en su marco jurídico para atribuir a las instituciones los mandatos y facultades jurídicos que necesitan para gestionar la ejecución y financiación de REDD+<sup>41</sup>. Mediante el establecimiento de los mandatos y la aclaración de las distintas funciones y responsabilidades de las instituciones involucradas en REDD+, el marco jurídico perfila y establece los límites de actuación. En este libro no se abordarán cuestiones relacionadas con el desempeño de los mecanismos institucionales, como el fortalecimiento de la capacidad en el seno de las instituciones, o con la influencia que tengan en una posible aplicación precaria o nula de la observancia, dado que no forman parte del marco jurídico per se, sino que guardan relación con su aplicación.

El marco jurídico nacional se puede utilizar al objeto de establecer mecanismos institucionales para la gestión de REDD+ que satisfagan los requisitos de la CMNUCC y el FCPF. En la presente sección se describen dos posibles enfoques: la creación de una institución nueva que encabece el proceso de REDD+ o la adaptación para estos fines de los mandatos de entidades existentes. Ambos enfoques difieren en cuanto al costo, la facilidad de aplicación y el nivel de capital político necesario, en función de las circunstancias específicas de cada país.

vii. Plantilla para la propuesta de preparación del FCPF y ONU-REDD

viii. Ibid

ix. Componente 1a de la plantilla para la propuesta de preparación del FCPF y ONU-REDD

## MEDIDAS A DISPOSICIÓN DE LOS PAÍSES



### CREACIÓN DE UNA INSTITUCIÓN NUEVA PARA ENCABEZAR EL PROCESO DE REDD+

Los países pueden decidir crear una nueva entidad (institución, órgano u organismo) dedicada a la gestión de REDD+ para que actúe, entre otras cosas, como enlace con la Secretaría y los órganos pertinentes en el marco de la CMNUCC.

La creación de esta entidad se podría detallar en la estrategia nacional de REDD+ del país, si dispone de ella, y su mandato debería establecerse por conducto de un instrumento jurídico, como una ley parlamentaria (legislación) o una norma ejecutiva (p.ej., un decreto o reglamento presidencial). Sería necesario aclarar su composición, mandato, facultades (en particular, si está facultado para obligar a otros ministerios a adoptar medidas concretas) y presupuesto.

La mayoría de los países han recurrido a legislación secundaria, como decretos presidenciales o ministeriales, para constituir sus entidades de gestión de REDD+, lo que plantea varios riesgos: se puede revocar con mayor facilidad que la legislación primaria (derecho positivo), y cabe la posibilidad de que la nueva institución no disponga de suficientes facultades para ejercer sus funciones de observancia y cumplimiento. No obstante, esta puede ser la opción más práctica para ciertos países en función de sus condiciones y del enfoque de REDD+ que hayan elegido.

## ESTUDIO DE CASO

### DISPOSICIONES INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DE REDD+ EN INDONESIA: EL ORGANISMO INDONESIA DE REDD+

Indonesia ha establecido el ambicioso objetivo climático de reducir sus emisiones en un 26% para 2020, o en un 41% con ayuda internacional adicional. El 87% de esta reducción de las emisiones deberá lograrse limitando las emisiones derivadas de los usos de la tierra, la mayor parte relacionados con la deforestación. En respuesta a esta necesidad se creó, mediante el Decreto Presidencial<sup>i</sup> 62/2013, el Organismo Nacional de REDD+ de Indonesia para coordinar, planificar, sincronizar, facilitar, gestionar, supervisar y realizar el seguimiento y control del programa de REDD+ en Indonesia en nombre del Presidente<sup>ii</sup>. En el Decreto Presidencial 62/2013 también se encomendaba a este organismo el mandato de desarrollar, entre otros elementos, una Estrategia Nacional de REDD+<sup>iii</sup> para el país.

A diferencia de los ministerios, cuya creación se establece en la legislación primaria, el Organismo de REDD+ se creó mediante un decreto presidencial. Este sistema tiene la limitación de que un nuevo Presidente puede modificar o revocar la decisión en cualquier momento. Esto es especialmente importante porque en Indonesia se han celebrado recientemente elecciones presidenciales y legislativas que podrían, en teoría, dar lugar a cambios en los decretos y reglamentos vigentes. Cualquier debilitamiento del Organismo de REDD+ podría afectar enormemente a la ejecución de REDD+ en Indonesia, dada su función de liderazgo central y su cometido de facilitador.

El Organismo de REDD+ se ha creado para coordinar los diferentes enfoques en distintos ministerios y en distintas partes de Indonesia, un país que se enfrenta a circunstancias - geográficas, de gobernanza y derivadas de los incentivos comerciales para la deforestación - que, combinadas, constituyen un reto

considerable. A diferencia de otras instituciones del país que no tienen responsabilidades directas de ejecución, este organismo informa directamente al Presidente. No obstante, algunos analistas han argumentado que, dada la función central del Organismo de REDD+, su capacidad de ejecución se podría mejorar confiriéndole más facultades como, por ejemplo, la de revisar las leyes y reglamentos que van en detrimento de REDD+ y garantizar que los organismos de la administración pública pertinentes aplican debidamente sus decisiones estratégicas sobre políticas relativas a REDD+.

Sin embargo, el Organismo ha ejercido desde su creación una influencia considerable en el país gracias a su función facilitadora y de gestión, y ha emprendido diversas iniciativas para promover una gobernanza más cohesiva de REDD+, como la iniciativa One Map (un solo mapa) y su participación en la creación del fondo fiduciario para REDD+ en Indonesia (FREDDI). Asimismo, el Organismo ya ha firmado memorandos de entendimiento con diversas administraciones públicas subnacionales para iniciar programas de REDD+ a nivel regional.

Además, es importante tener en cuenta que, en cualquier país, no basta con que algo sea posible desde una perspectiva meramente jurídica, sino que debe desarrollarse en un contexto político que no necesariamente es propicio para REDD+. El Organismo de REDD+ ha trabajado, junto con los asociados para el desarrollo, para generar un nuevo impulso político para frenar la deforestación en el país. Este empeño también queda patente en su apoyo a importantes agentes del sector privado, como Unilever y Wilmar, para que eliminen la deforestación en sus cadenas de suministro para 2020.

i. Los decretos presidenciales también se conocen como reglamentos presidenciales o Perpres en indonesio

ii. El artículo 4 del Decreto Presidencial 62/2013 establece que "el Organismo Director de REDD+ tiene el cometido de ayudar al Presidente en la coordinación, la sincronización, la planificación, la facilitación, la gestión, el seguimiento, la supervisión y el control de REDD+ en Indonesia".

iii. Satuan Tugas Persiapan Kelembagaan REDD+ Indonesia, *Strategi Nasional REDD+*. Septiembre de 2012

## ADAPTACIÓN DE LOS MANDATOS DE ÓRGANOS EXISTENTES



También se podría establecer una entidad o funcionario de coordinación nacional de REDD+ mediante la reforma del mandato de una institución existente para añadir esta nueva competencia a sus funciones vigentes.

Por ejemplo, la competencia de la gestión nacional de REDD+ se podría delegar en el Ministerio de Bosques (o equivalente) del país. Esta opción implicaría modificar su composición, facultades y presupuesto, así como su mandato, y podría acarrear la creación de un grupo de trabajo, en el seno del ministerio, con el cometido de coordinar los distintos aspectos de la ejecución nacional de REDD+ (como las actividades de medición, notificación y verificación, el establecimiento de niveles de referencia, la distribución y gestión de la financiación de REDD+ y el establecimiento de un enfoque de salvaguardias). La decisión de aprovechar instituciones existentes se podría describir en la estrategia nacional de REDD+ del país antes de efectuar reformas jurídicas del mandato del ministerio.

## EJEMPLOS DE ENFOQUES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN CENTRO DE COORDINACIÓN NACIONAL DE REDD+ EN DISTINTOS PAÍSES

### CREACIÓN DE UNA NUEVA ENTIDAD PARA QUE DIRIJA EL PROCESO DE REDD+

#### INDONESIA

El Organismo Nacional de REDD+ se estableció por conducto de la Estrategia Nacional de REDD+ y del Decreto Presidencial 62/2013 (pág. 47).

En la Estrategia se indica que el Organismo se creó para coordinar todas las actividades de REDD+ en Indonesia; supervisar y acelerar las mejoras en la gobernanza de los bosques y las turberas, y garantizar unos servicios de financiación eficaces y una distribución equitativa de los beneficios a las partes interesadas de REDD+<sup>42</sup>.

#### REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO (RDC)

El Ministerio de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Turismo promulgó el Decreto Ministerial 09/40 de 26 de noviembre de 2009 sobre la creación, composición y organización de las estructuras para la ejecución de REDD+<sup>43</sup>. También estableció el Comité Nacional de REDD+ (el órgano responsable de la aplicación de la Estrategia de REDD+), la Coordinadora Nacional de REDD+ (responsable de la gestión cotidiana de REDD+) y un comité científico.

### ASIGNACIÓN DE LA COORDINACIÓN DE REDD+ A UNA O VARIAS INSTITUCIONES EXISTENTES

#### COLOMBIA

La Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) asume la dirección de REDD+ en colaboración con la Dirección de Cambio Climático y la Oficina de Asuntos Internacionales del Ministerio. El MADS se creó por conducto de la Ley 99 de 1993 y fue reformado mediante el Decreto 2370 de 2011, en el que se establecieron sus funciones más recientes.

El MADS presidirá el Grupo Interdisciplinario de Trabajo REDD+ (GIT REDD+) que se prevé crear, integrado en una Comisión Intersectorial de Cambio Climático (COMICC).

El GIT REDD+ estará integrado por un representante del Departamento Nacional de Planeación, uno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, uno del sector privado, uno de los pueblos indígenas, uno de las comunidades negras del Pacífico, uno de los campesinos y colonos, uno de la Academia, y otro de las ONG, y por dos representantes de los Nodos Regionales de Cambio Climático<sup>44</sup>. La creación del GIT REDD+ figura en un documento de política (CONPES 3700) pero está pendiente su establecimiento mediante un decreto del Gobierno.

#### MÉXICO

La Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), un organismo interministerial responsable de coordinar la formulación de políticas de acción contra el cambio climático, presidido por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), se creó por conducto del Decreto Presidencial de 25 de abril de 2005, que posteriormente fue reemplazado por la Ley General de Cambio Climático (LGCC) de 2012.

En 2009 se fundó un Grupo de Trabajo REDD+ (GT-REDD+) en el seno de la CICC. El año siguiente se constituyó el Comité Técnico Consultivo de REDD+ (CTC-REDD+), en el que están representados diferentes sectores interesados y al que se asignó la función de órgano asesor del GT-REDD+. El GT-REDD+ coordina todas las cuestiones relativas a REDD+ entre los ministerios representados en la CICC y el Consejo Consultivo de Cambio Climático (C4), formado por científicos y por representantes de la sociedad civil y el sector privado.

La CICC autorizó a la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), un organismo que pertenece a la SEMARNAT, para que elaborase la Estrategia Nacional de REDD+ en estrecha colaboración con el GT-REDD+ y el CTC-REDD+. La CONAFOR copreside el GT-REDD+ y cuenta con un grupo interno de trabajo en materia de REDD+. Actúa, por tanto, como centro de coordinación de REDD+ para muchas iniciativas de REDD+.



## SALVAGUARDIAS

No hay ninguna definición oficial de ‘salvaguardia’ establecida. El término ha sido utilizado por instituciones financieras multilaterales como el Banco Mundial para designar las medidas o políticas que sirven de protección contra perjuicios indebidos resultantes de actividades de inversión o desarrollo, conocidas como “enfoque basado en los riesgos”. En cambio, las salvaguardias relacionadas con REDD+ en el contexto de las decisiones de la Conferencia de las Partes de la CMNUCC tienen por objeto evitar que las actividades de REDD+<sup>45</sup> perjudiquen a la diversidad biológica y las personas, así como contribuir a que REDD+ arroje varios beneficios y no se limite únicamente a la reducción de las emisiones. Se sigue así, por tanto, un «enfoque basado en los derechos» para las salvaguardias, que prioriza la protección de los derechos individuales de aquellos que se podrían ver afectados por una iniciativa de REDD+<sup>46</sup>.

Por ejemplo, las salvaguardias que requieren respetar los derechos de tenencia de la tierra de las comunidades locales no solo aumentarán los resultados satisfactorios de la ejecución de REDD+, sino que además pueden reportar beneficios económicos considerables. La seguridad de la tenencia podría contribuir a la participación y la inclusión de las comunidades en el diseño, la ejecución y el seguimiento de los proyectos de REDD+, con lo que se reduciría al mínimo el riesgo de futuras controversias relativas a la tierra, y el riesgo para los inversores que participan en iniciativas de REDD+ (págs. 134-136). La existencia de salvaguardias apropiadas podría garantizar que la ejecución de REDD+ pueda contribuir a otras prioridades nacionales, como la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible.

En la siguiente sección se analizará cómo pueden valerse los países de su marco jurídico nacional para satisfacer los requisitos de la CMNUCC relacionados con las salvaguardias. A fin de reunir las condiciones para recibir pagos basados en los resultados de REDD+, los países deben, en primer lugar, adoptar medidas al objeto de garantizar que las salvaguardias se tienen en cuenta y respetan al ejecutar las actividades de REDD+. En segundo lugar, deben procurar informar sobre las medidas adoptadas.

## REQUISITOS RELATIVOS A LAS SALVAGUARDIAS DE REDD+

### DIRECTRICES Y REQUISITOS INTERNACIONALES DE LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

En los Acuerdos de Cancún<sup>i</sup>, así como en todas las decisiones posteriores de la CMNUCC, se establece claramente que las salvaguardias son un eje central del mecanismo REDD+. Para acceder a la financiación basada en los resultados se deben cumplir tres requisitos relacionados con las salvaguardias:

**Poner en práctica las ‘salvaguardias de Cancún’:** las salvaguardias establecidas en los Acuerdos de Cancún, aprobadas en el 16<sup>o</sup> período de sesiones de la Conferencia de las Partes, en 2010, comprenden un conjunto de objetivos fundamentales, como la conservación de la diversidad biológica y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas. Los países que aspiren a reunir las condiciones para percibir en el futuro pagos basados en los resultados, deben velar por que la realización de las actividades de REDD+ sea coherente con estas salvaguardias, independientemente de la fuente y el tipo de financiación para las actividades de REDD+<sup>ii</sup>. Pueden interpretar y aplicar las salvaguardias de conformidad con sus propios contextos y circunstancias específicas<sup>47</sup>. No obstante, para garantizar que su interpretación y aplicación se llevan a cabo conforme a un criterio internacional aceptable, las salvaguardias incluyen varias referencias explícitas al derecho internacional<sup>48</sup> (págs. 56-57).

**Establecer un sistema para proporcionar información sobre las salvaguardias:** los países deben poner en marcha un sistema para proporcionar información sobre la forma en que se estén abordando y respetando las salvaguardias de Cancún (un “sistema de información sobre salvaguardias”)<sup>iii</sup>. La CMNUCC brinda cierta orientación inicial sobre las características que deben poseer estos sistemas, entre ellas<sup>iv</sup>:

- proporcionar información transparente y coherente a la que puedan acceder todos los interesados y actualizarla con regularidad;
- ser transparentes y flexibles para permitir mejoras con el paso del tiempo;
- estar a cargo de los países y aplicarse a nivel nacional,
- basarse en los sistemas existentes, si los hubiera.

i. Decisión 1/CP.16 de la CMNUCC

ii. Párrafo 63 de la decisión 2/CP.17 y párrafo 2 del apéndice I de la decisión 1/CP.16 de la CMNUCC

iii. Párrafo 71 d) de la decisión 1/CP.16 y párrafo 3 de la decisión 9/CP.19 de la CMNUCC

iv. Párrafo 2 de la decisión 12/CP.17 de la CMNUCC

**Proporcionar un resumen de la información:** los países deben proporcionar un resumen de la información sobre la forma en que se estén abordando y respetando las salvaguardias de Cancún durante todas las fases de la ejecución de sus actividades de REDD+. Para acceder a la financiación basada en los resultados deben presentar a la CMNUCC su resumen de información más reciente<sup>v</sup>. No obstante, la CMNUCC no especifica qué tipo de información debe figurar en estos resúmenes y deja a discreción de los países la información que incluirán para demostrar la forma en que se están abordando y respetando las salvaguardias.

v. Párrafo 4 de la decisión 9/CP.19 de la CMNUCC

## LAS SALVAGUARDIAS DE CANCÚN

En el texto de la CMNUCC sobre las salvaguardias de Cancún<sup>i</sup> se indica que al poner en práctica las actividades de REDD+ (esto es, las medidas mencionadas en el párrafo 70 de la decisión 1/CP.16), deben promoverse y respaldarse las siguientes salvaguardias:

(a) la complementariedad o compatibilidad de las medidas con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales sobre la materia;

(b) la transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales;

(c) el respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas;

(d) la participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las medidas mencionadas en los párrafos 70 y 72 de la [decisión 1/CP.16];

(e) La compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, velando por que las que se indican en el párrafo 70 de [la decisión] no se utilicen para la conversión de bosques naturales, sino que sirvan, en cambio, para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas y para potenciar otros beneficios sociales y ambientales. (Teniendo en cuenta la necesidad de medios de vida sostenibles de los pueblos indígenas y las comunidades locales y su interdependencia con los bosques en la mayoría de los países, que se reflejan en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y la celebración del Día Internacional de la Madre Tierra).

(f) la adopción de medidas para hacer frente a los riesgos de reversión, y

(g) la adopción de medidas para reducir el desplazamiento de las emisiones.

i. Párrafo 2 del apéndice de la decisión 1/CP.16 de la CMNUCC

## DESGLOSE INDICATIVO DE CIERTAS SALVAGUARDIAS DE CANCÚN CONFORME A LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL PERTINENTE

Se ha aducido que las salvaguardias de Cancún no establecen nuevas obligaciones, sino que son el reflejo de compromisos ya existentes y del contenido de numerosos convenios y acuerdos internacionales aplicables a muchos de los países participantes en REDD+<sup>49</sup>. En consecuencia, al velar por que las actividades de REDD+ se desarrollen de conformidad con las salvaguardias de Cancún los países estarían aplicando compromisos existentes que ya han contraído.

A continuación figura un desglose indicativo de las salvaguardias de Cancún b) y e) conforme a la legislación internacional pertinente. Para consultar más información sobre las leyes estudiadas en este análisis, véase Rey et al. (2013)<sup>50</sup>.

### SALVAGUARDIA DE CANCÚN (B)

La salvaguardia b) requiere, entre otras cosas, que los países garanticen la 'transparencia' y la 'eficacia' de sus estructuras de gobernanza forestal nacional.

De conformidad con los instrumentos pertinentes en virtud de la legislación internacional<sup>1</sup>, una estructura de gobernanza transparente debe:

- brindar el derecho de acceder a la información, y garantizar el acceso de la población a información sobre cuestiones pertinentes, así como su difusión activa;
- promover la sensibilización de la población sobre el derecho a acceder a la información y la capacidad para ejercer ese derecho, y
- garantizar la rendición de cuentas y luchar contra la corrupción.

Las estructuras de gobernanza forestal eficaces presentan generalmente las características siguientes<sup>ii</sup>:

- leyes y reglamentos claros y adecuadamente formulados en relación con la gobernanza y la gestión forestales, cuyo objeto es garantizar la utilización sostenible de los bosques;
- una aplicación adecuada de esas leyes;
- garantía de la participación pública en la adopción de decisiones y los procedimientos conexos;
- garantía de claridad en la distribución de la propiedad y el uso de la tierra (tenencia de la tierra), en particular la correspondiente a la propiedad tradicional y consuetudinaria;
- garantía de la existencia de mecanismos justos y equitativos de distribución de los beneficios.
- existencia de un marco institucional adecuado en vigor para garantizar la ejecución efectiva de las leyes y políticas, y
- garantía del acceso a procedimientos judiciales o administrativos que puedan proporcionar remedios eficaces ante las vulneraciones de los derechos, y para solucionar controversias.

### SALVAGUARDIA DE CANCÚN (E)

El objetivo de la salvaguardia e) es garantizar "la compatibilidad [de las medidas de REDD+] con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica"<sup>iii</sup>.

Asimismo, el programa REDD+ debe utilizarse para incentivar la protección de los

bosques naturales y los servicios derivados de sus ecosistemas. Esto implica la adopción de medidas específicas que contribuyan a la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, como por ejemplo:

- garantizar que la ejecución de REDD+ no traiga aparejada la conversión de bosques naturales (que repercute especialmente en los esfuerzos por incrementar las reservas forestales de carbono mediante la utilización de plantaciones);
- identificar, cartografiar y supervisar los bosques naturales y la diversidad biológica;
- garantizar el apoyo a las investigaciones en materia de conservación;
- aumentar la sensibilización;
- incorporar en las decisiones sobre políticas cuestiones que atañen a la diversidad biológica, y
- garantizar que las actividades de REDD+ también promueven los beneficios ambientales y sociales, por ejemplo los servicios ambientales y los medios de subsistencia.

i. Este desglose se basa en las referencias a la 'transparencia' en la legislación internacional, en particular en los principios 10, 17, 20 y 22 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 13 de junio de 1992): 31 I.L.M. 874 (1992), y en los artículos 10 y 16 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (13 de septiembre de 2007): resolución A/61/295 de la Asamblea General.

ii. Este desglose se basa en las referencias a la 'gobernanza eficaz', en la legislación internacional, en particular en el artículo 9 de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flores Silvestres [CITES] (Washington, D. C., 3 de marzo de 1973): 993 U.N.T.S. 243, en vigor desde el 1 de julio de 1975 y enmendado en Bonn el 22 de junio de 1979, y de los artículos 7 y 36 la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Viena, 31 de octubre de 2003): 2349 U.N.T.S. 41, resolución A/RES/58/4 de la Asamblea General, en vigor desde el 14 de diciembre de 2005.

iii. Este desglose se basa en las referencias a la «conservación de la diversidad biológica» en la legislación internacional, en particular en los artículos 6 y 10 b) del Convenio sobre la Diversidad Biológica (Río de Janeiro, 5 de junio de 1992): 1760 U.N.T.S. 79, en vigor desde el 29 de diciembre de 1993, y en los artículos 2 y 3 a) de la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (Convención de Bonn) (Bonn, 23 de junio de 1979): 1651 U.N.T.S. 333, en vigor desde el 1 de noviembre de 1983.

## OBLIGACIONES CONTRACTUALES DEL FONDO COOPERATIVO PARA EL CARBONO DE LOS BOSQUES DEL BANCO MUNDIAL

El FCPF persigue garantizar la coherencia con las salvaguardias de Cancún de la CMNUCC<sup>i</sup> y promueve su aplicación en los países a los que presta apoyo financiero. No obstante, también se espera que en la ejecución de REDD+ los países respaldados por el FCPF cumplan las políticas y procedimientos operacionales del Banco Mundial<sup>51,ii</sup>.

A fin de cumplir con las salvaguardias de Cancún y las políticas y procedimientos operacionales del Banco Mundial, el FCPF requiere que los países lleven a cabo una evaluación ambiental y social estratégica (EASE). Esta debe dar como resultado la concepción de un marco de gestión ambiental y social (MGAS), con el objeto de establecer “los principios, las reglas, las directrices y los procedimientos para evaluar los posibles impactos y riesgos ambientales y sociales, y contiene medidas para reducir, mitigar y/o compensar los impactos ambientales y sociales adversos, y mejorar los impactos positivos y las oportunidades de proyectos, actividades o políticas/reglamentos [de REDD+]”.

Asimismo, de conformidad con el Marco metodológico del Fondo del Carbono del FCPF, los países interesados en recibir financiación basada en los resultados precedente del Fondo también deberán asegurarse de que su Programa de Reducción de Emisiones<sup>52</sup> cumple con las políticas y procedimientos operacionales del Banco Mundial y ‘promueve y respalda’ las salvaguardias de Cancún<sup>iii</sup>. El Marco metodológico también requiere que los países participantes en REDD+ garanticen que su Programa de Reducción de Emisiones proporciona información sobre cómo aborda las salvaguardias del Banco Mundial y las salvaguardias de Cancún durante su ejecución<sup>iv</sup>. Para ello, los países pueden establecer “mecanismos adecuados de seguimiento” que deben incluir en su Plan de Salvaguardias<sup>v</sup> y cerciorarse de que sus informes provisionales de situación incluyen información sobre la puesta en marcha de su Plan de Salvaguardias<sup>vi</sup>.

i. Sección 3.1 c) del artículo 3 del capítulo II de la Carta Constitutiva del FCPF

ii. Sección 3.1 d) del artículo 3 del capítulo II de la Carta Constitutiva del FCPF

iii. Criterio 24 del Marco metodológico del Fondo del Carbono del FCPF

iv. Criterio 25 del Marco metodológico del Fondo del Carbono del FCPF

v. Indicador 25.1 del Marco metodológico del Fondo del Carbono del FCPF

vi. Indicador 25.2 del Marco metodológico del Fondo del Carbono del FCPF

## COMETIDO DEL MARCO JURÍDICO NACIONAL

El marco jurídico nacional de un país determinará en parte cómo se aplicarán de las salvaguardias al realizar las actividades de REDD+, y cómo informará sobre el modo en que se abordan y respetan las salvaguardias.

En muchos casos, las políticas, las leyes y los reglamentos de los que dispone un país (esto es, su marco jurídico) ya regulan la promoción y protección de los objetivos incluidos en las salvaguardias de Cancún, como la protección de los derechos de los pueblos indígenas. En consecuencia, el marco jurídico se podría utilizar para determinar cómo deben aplicarse las salvaguardias adoptadas por un país (tanto las salvaguardias de Cancún como otras; por ejemplo, las correspondientes a las fuentes bilaterales de financiación de REDD+). En el cuadro siguiente figuran ejemplos de la posible utilización de la legislación para abordar las salvaguardias de Cancún b) y e).

### Formas de abordar las salvaguardias de Cancún b) y e) por conducto de la legislación

SALVAGUARDIA DE CANCÚN	EJEMPLOS DE LEYES
(b) Transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza	Una ley sobre el acceso a la información podría contribuir a la aplicación de esta salvaguardia dado que regularía en qué casos y cómo se protegería el derecho a acceder a la información.
(e) Conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica	Una ley forestal podría contribuir a la aplicación de esta salvaguardia dado que regularía el modo de proteger los bosques naturales.

Asimismo, las políticas, las leyes y los reglamentos pueden establecer y regular sistemas de información (entre los que se incluyen los sistemas de vigilancia y notificación) para suministrar información sobre la aplicación de estos instrumentos jurídicos (p. ej., cómo se hace cumplir los derechos y las obligaciones que protegen o promueven). Deben utilizarse los sistemas de información existentes y nuevos que guarden relación con las salvaguardias (creados mediante políticas, leyes y reglamentos) a fin de recabar información y consolidar un sistema de información sobre salvaguardias. En el cuadro siguiente figuran ejemplos ilustrativos sobre cómo se pueden crear mediante la legislación sistemas de información que podrían utilizarse para proporcionar información sobre las salvaguardias de Cancún b) y e).

**Formas de desarrollar sistemas de información sobre las salvaguardias b) y e) por conducto de la legislación**

SALVAGUARDIA DE CANCÚN	EJEMPLOS DE LEYES
(b) Transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza	Una ley sobre el acceso a la información podría dictar la creación de un sistema de información o notificación que se utilizaría para recabar información sobre cómo se aplican los derechos y las obligaciones establecidos por dicha ley.
(e) Conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica	Una ley forestal podría dictar la creación de un sistema de información o notificación que se utilizaría para recabar información sobre cómo se aplican los derechos y las obligaciones establecidos por dicha ley (p. ej., sobre la cobertura forestal).

Aunque el marco jurídico nacional desempeña una función esencial respecto del cumplimiento de los requisitos de las salvaguardias de la CMNUCC, los países también deben considerar otros elementos de su propio sistema de gobernanza (es decir, los marcos institucional y de cumplimiento: véase la pág. 13) a fin de garantizar la aplicación de su marco jurídico. Este planteamiento se conoce como enfoque integrado sobre salvaguardias a nivel de país.

## MEDIDAS A DISPOSICIÓN DE LOS PAÍSES

### DESARROLLAR UN ENFOQUE INTEGRADO SOBRE SALVAGUARDIAS A NIVEL DE PAÍS



Además de los requisitos de la CMNUCC y el FCPF (págs. 35 y 37), han aplicado o desarrollado sus propios requisitos o marcos de salvaguardias para la ejecución de REDD+ otras iniciativas multilaterales, así como muchas fuentes bilaterales de financiación de REDD+ (p. ej., Noruega, Australia y Alemania). Asimismo, otras fuentes multilaterales de financiación propuestas, como el Fondo Verde para el Clima, probablemente establecerán sus propios mecanismos y procedimientos de salvaguardias. Esta compleja situación puede derivar en la superposición de actividades y el aumento de los costos de transacción, lo que obstaculizaría las iniciativas de los países para garantizar la observancia de los distintos marcos de salvaguardias y, en último término, perjudicaría su capacidad para ejecutar REDD+ de forma eficaz, eficiente y equitativa.

Una forma de abordar los distintos requisitos de una forma integrada podría consistir en el desarrollo de un enfoque sobre salvaguardias a nivel de país<sup>53</sup>. Para ello no es preciso crear un sistema totalmente nuevo, sino que los países pueden aprovechar los marcos jurídico, institucional y de cumplimiento ya existentes. Existe una gama de instrumentos que los países podrían utilizar para desarrollar este enfoque, como los Principios y Criterios Sociales y Ambientales (PCSA)<sup>54</sup>, del Programa ONU-REDD, su Herramienta de Beneficios y Riesgos (BeRT)<sup>55</sup>, o su Herramienta para el enfoque sobre salvaguardias a nivel de país (CAST)<sup>56</sup>.

El marco jurídico es la base del enfoque sobre salvaguardias a nivel de país, dado que no solo sirve para determinar cómo se deben aplicar las salvaguardias, sino también quiénes serán los encargados de su aplicación (el marco institucional) y cómo se garantizarán (el marco de cumplimiento).

En la siguiente sección se enumeran las fases del enfoque sobre salvaguardias a nivel de país y se destaca el cometido del marco jurídico en su diseño.



### **ESTABLECER UN ÓRGANO DE SALVAGUARDIAS CONFORMADO POR MÚLTIPLES COLECTIVOS INTERESADOS**

Resulta fundamental garantizar que el enfoque sobre salvaguardias a nivel de país se desarrolla de forma participativa. En consecuencia, es importante establecer un órgano técnico conformado por múltiples colectivos interesados que contribuya a diseñarlo, coordinarlo y aplicarlo.

El marco jurídico nacional puede servir para determinar la composición de este órgano, así como para concretar su cometido, su mandato jurídico y sus facultades.

El órgano podría establecerse por conducto de una estrategia nacional de REDD+ existente o mediante la creación de una política o plan de salvaguardias específico. En ambos casos sería preciso establecer sus facultades y mandato en la legislación (p. ej., en una ley parlamentaria, un decreto o un decreto presidencial).

Como alternativa, se podría ampliar el mandato de un órgano existente con competencia en materia de salvaguardias para que contribuya a diseñar, coordinar y aplicar el enfoque sobre salvaguardias a nivel de país. Para ello sería preciso enmendar la ley o política vigente en virtud de la cual se creó el órgano original.

### **ESTABLECER LOS OBJETIVOS Y EL ALCANCE DEL ENFOQUE SOBRE SALVAGUARDIAS A NIVEL DE PAÍS**

Los países deben definir los objetivos nacionales en materia de salvaguardias teniendo en cuenta su contexto nacional específico (por ejemplo, el nivel de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas). En el contexto de un enfoque sobre salvaguardias a nivel de país, los países deben determinar para ello su nivel de ambición en cuanto al alcance de las salvaguardias de Cancún (p. ej., la interpretación de los objetivos de las salvaguardias de Cancún según el contexto nacional) y decidir si se proponen cumplir solo las salvaguardias de Cancún (pág. 55) o abarcar más salvaguardias.

Estos objetivos y alcance podrían definirse en una estrategia nacional de REDD+ existente o establecerse en una política o plan de salvaguardias específico de nueva creación. El instrumento elegido orientaría las medidas del órgano conformado por múltiples colectivos interesados encargado de desarrollar el enfoque nacional sobre salvaguardias.

Como alternativa, los objetivos y el alcance se podrían determinar mediante enmiendas a leyes en vigor. Por ejemplo, en 2012, México reformó su Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS)<sup>57</sup>, para establecer que las salvaguardias de Cancún y un



conjunto de salvaguardias complementarias se aplicaran a las políticas y actividades relacionadas con los servicios ambientales (y, en particular, a REDD+).

### **EVALUAR EL MARCO DE GOBERNANZA EXISTENTE**

Al diseñar un enfoque sobre salvaguardias a nivel de país, los países deben evaluar los aspectos pertinentes de su marco de gobernanza vigente. La evaluación deberá determinar los elementos de los marcos jurídico, institucional y de cumplimiento del país (es decir, su sistema de gobernanza) que podrían utilizarse para aplicar las salvaguardias y suministrar información sobre ellas, así como para detectar las posibles deficiencias en los marcos en vigor que podrían impedir que el país alcanzara sus objetivos en materia de salvaguardias.

Al llevar a cabo esta evaluación, los países deben determinar y evaluar:

1. cómo se utilizarán los aspectos pertinentes del marco jurídico para poner en práctica las salvaguardias;
2. cómo se utilizarán los aspectos pertinentes del marco institucional para supervisar la aplicación de las salvaguardias;
3. cómo se utilizarán los sistemas de información existentes (incluidos los sistemas de vigilancia y notificación) para recabar información sobre la aplicación de las salvaguardias;
4. cómo se utilizarán los mecanismos de compensación de las reclamaciones asociadas a la aplicación (o la falta de aplicación) de las salvaguardias, y
5. cómo se utilizarán los mecanismos existentes para abordar los casos en que no se tienen en cuenta ni respetan las salvaguardias.

A partir de los resultados de este análisis de las deficiencias, los países deberán formular recomendaciones para corregir las deficiencias detectadas mediante el refuerzo o la modificación de aspectos vigentes en cada marco (p. ej., mediante el fortalecimiento del mandato de una institución existente o la reforma de una ley en vigor), o determinando si es necesario crear nuevos elementos.

Al formular las recomendaciones anteriores, los países deben tener en cuenta su viabilidad política y temporal. Por ejemplo, en determinados casos puede ser viable reformar leyes en vigor o los mandatos de instituciones existentes para que abarquen las salvaguardias, pero en otros casos podría ser más sencillo crear una institución nueva o elaborar una nueva ley.

## EVALUACIÓN DEL MARCO JURÍDICO DE VIET NAM

En 2013, la Oficina de REDD+ de Viet Nam, interesada en aplicar un enfoque sobre las salvaguardias impulsado a nivel nacional, llevó a cabo un análisis pormenorizado y exhaustivo de las deficiencias jurídicas, con la asistencia técnica del proyecto de Beneficios múltiples de REDD+ (MB-REDD) de SNV<sup>58</sup>.

El objetivo de este análisis era determinar qué aspectos del marco jurídico nacional podían aprovecharse para poner en práctica las salvaguardias de Cancún, y detectar las deficiencias que debían corregirse. El análisis puso de manifiesto que el marco jurídico de Viet Nam protegía firmemente las salvaguardias de Cancún y se podía utilizar para respaldar su aplicación efectiva. Asimismo, se plantearon recomendaciones para corregir las deficiencias detectadas en el marco jurídico, como la reforma de determinadas políticas, leyes y reglamentos en vigor.

### ESTABLECER UN SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE SALVAGUARDIAS

Como ya se ha dicho, a fin de cumplir con los requisitos de la CMNUCC, los países deben establecer un sistema para proporcionar información sobre la forma en que se estén abordando y respetando las salvaguardias de Cancún<sup>59</sup>. Este sistema de información sobre salvaguardias debe “estar a cargo de los países y aplicarse a nivel nacional”<sup>60</sup> y “basarse en los sistemas existentes”<sup>61</sup> (pág. 53).

Aunque el texto de la CMNUCC no estipula que los países deban desarrollar su marco de salvaguardias antes de establecer un sistema de notificación al respecto, es imprescindible que la formulación y la aplicación de las salvaguardias preceda al desarrollo de un sistema de información. No obstante, las experiencias actuales en los países indican que no se comprende la relación entre la aplicación de las salvaguardias y su notificación, y que a menudo no hay coherencia en el orden en que se llevan a cabo estas tareas.

El cometido del marco jurídico nacional con respecto al establecimiento y el funcionamiento del sistema de información sobre salvaguardias guardará relación en gran medida con:

1. la constitución de una plataforma de información que determina qué sistemas de información existentes o de nueva creación (en particular, los sistemas de vigilancia y notificación) deberán utilizarse para recabar información sobre la aplicación de las salvaguardias, y,
2. el establecimiento de una estructura institucional encargada del sistema de información sobre salvaguardias que se ocupará de consolidar, evaluar y presentar la información para satisfacer los distintos compromisos del país en materia de presentación de informes (p. ej., ante la CMNUCC o los donantes).

El sistema de información sobre salvaguardias se puede establecer por conducto del marco jurídico, bien como parte de la estrategia nacional de REDD+, bien mediante la creación de una política o ley específica que describa la estructura institucional encargada del sistema y el establecimiento de la plataforma de información.





## FINANCIACIÓN

La expresión ‘financiación de REDD+’ hace referencia a los pagos en apoyo de las iniciativas y actividades de REDD+. Existen tres fuentes principales de financiación de REDD+, a saber: los pagos por las reducciones de emisiones en mercados internacionales regulados o voluntarios (por ejemplo, el mercado del carbono de California, o un futuro mercado de la CMNUCC); los pagos a países forestales realizados por donantes directamente o bien a través de fondos multilaterales o bilaterales (por ejemplo, Noruega-Indonesia), y los pagos realizados con cargo a los presupuestos de los países forestales.

Normalmente, los flujos de financiación de REDD+ recorren diversas etapas desde la fuente hasta el beneficiario final. En el caso de un modelo de fondo REDD+ internacional, estas etapas pueden incluir la capitalización inicial del fondo (por ejemplo, a través del Fondo Verde para el Clima de la CMNUCC), el compromiso y desembolso de esos recursos financieros desde el nivel internacional a los países forestales, la administración de los fondos en el nivel nacional (por ejemplo, a través de un órgano como el Fondo Amazonia: págs. 76-77) y, por último, el desembolso de los fondos en los países forestales, mediante mecanismos de participación en los beneficios.

Para lograr los objetivos de REDD+ es fundamental contar con una financiación adecuada, previsible y sostenible. Sin financiación de REDD+, muchos países forestales disponen de escasos mecanismos de incentivos alternativos y cuentan con medios escasos para conservar las reservas forestales de carbono a gran escala. Dependiendo del sistema de gobernanza establecido (que comprende los marcos jurídico, institucional y de cumplimiento), la financiación de REDD+ también puede apoyar el desarrollo de marcos institucionales con cometidos y efectos transversales (por ejemplo, un fondo que incluya pagos a la agricultura, así como a la silvicultura). Por lo tanto, estas reformas pueden ayudar a promover un uso más integrado de la tierra y modelos de desarrollo sostenible. No obstante, en muchos contextos de países forestales, es difícil garantizar que los mecanismos institucionales relativos a la financiación de REDD+ sean eficientes y presenten un nivel alto de integridad fiduciaria y rendición de cuentas<sup>62</sup>. Para que los flujos financieros den buenos resultados deben haberse establecido marcos jurídicos y de gobernanza sólidos.

En la sección siguiente se explicará cómo pueden los marcos jurídicos nacionales facilitar la formulación de mecanismos institucionales apropiados que permitan a los países recibir, administrar y desembolsar los fondos de REDD+ de manera transparente, equitativa y responsable, tanto a las escalas nacional y subnacional como de los proyectos.

## REQUISITOS RELATIVOS A LA FINANCIACIÓN DE REDD+

### ORIENTACIONES Y REQUISITOS INTERNACIONALES DE LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

Los debates sobre financiación en el marco de la CMNUCC se centran fundamentalmente en cómo pueden los países recibir pagos de REDD+ basados en los resultados, y cómo se financiará un futuro mecanismo REDD+ internacional. En el momento en que se redacta el presente documento, el Marco de Varsovia de la CMNUCC ofrece orientaciones sobre los requisitos para recibir pagos basados en los resultados (págs. 24-25), pero aún no se ha llegado a ninguna conclusión en los debates sobre las fuentes de financiación para el mecanismo REDD+ en su conjunto. En el 19º período de sesiones de la Conferencia de las Partes, celebrado en Varsovia, se reafirmó “la necesidad de aumentar la escala y mejorar la eficacia de la financiación para las actividades [de REDD+],” y se indicó que la financiación basada en los resultados “que sea nueva, adicional y previsible, podrá proceder de una gran variedad de fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, con inclusión de fuentes alternativas”. La CMNUCC reconoce también el papel crucial que desempeñará el Fondo Verde para el Clima en la canalización de recursos financieros hacia los países en desarrollo y en la catalización de financiación para el clima<sup>1</sup>.

Como se ha mencionado anteriormente, el Marco de Varsovia indica que, para poder recibir pagos basados en los resultados, los países en desarrollo deben considerar la adopción de medidas en relación con ciertos elementos básicos de REDD+ (p. ej., los sistemas nacionales de vigilancia forestal<sup>ii</sup>; las salvaguardias y los sistemas de información sobre las salvaguardias<sup>iii</sup>). Sin embargo, no brinda orientaciones sobre qué tipo de mecanismos institucionales se necesitan para la recepción, la administración y el desembolso de fondos a fin de poder recibir financiación de REDD+. Tan solo señala que la entidad o funcionario coordinador nacional de REDD+ de un país puede nombrar a entidades para obtener y recibir pagos de REDD+ basados en los resultados, siempre que esas entidades cumplan los requisitos de aquellas que proporcionan los pagos<sup>iv</sup>.

i. Preámbulo de la decisión 9/CP.19 de la CMNUCC

ii. Párrafo 3 de la decisión 9/CP.19

iii. Párrafo 4 de la decisión 9/CP.19

iv. Párrafo 2 de la decisión 10/CP.19

## REQUISITOS CONTRACTUALES DEL FONDO COOPERATIVO PARA EL CARBONO DE LOS BOSQUES DEL BANCO MUNDIAL

En el marco del Fondo de Preparación del FCPF se exige a los países que consideren, como parte de su propuesta de preparación para REDD+ (R-PP, por sus siglas en inglés), el diseño de los futuros mecanismos de financiación de actividades y transacciones de REDD+, en particular las siguientes cuestiones<sup>v</sup>:

- quién está autorizado a participar en las transacciones nacionales o internacionales relacionadas con el programa REDD+;
- cuál sería la función del gobierno nacional en relación con estas transacciones;
- si se detallan en las normas o leyes las funciones correspondientes al gobierno, los propietarios de tierras y los demás participantes en las posibles transacciones de REDD+; y
- cómo se asignarían o distribuirían los ingresos de REDD+ generados con estas transacciones.

El Fondo del Carbono del FCPF establece en su Marco metodológico algunos requisitos adicionales relativos a la financiación de REDD+:

- La entidad responsable del programa de reducción de emisiones de cada país debería tener la facultad para suscribir con el Fondo del Carbono un acuerdo sobre pagos por la reducción de las emisiones (ERPA, por sus siglas en inglés), basado en el marco jurídico nacional del país<sup>vi</sup>.
- El país miembro debe optar entre mantener su propio registro nacional de transacciones o recurrir a un tercero para asegurarse de que las reducciones de emisiones no se vendan más de una vez<sup>vii</sup> (deberá especificarse en el marco jurídico la opción elegida).

Varios países que reciben apoyo del Fondo del Carbono del FCPF también están aplicando el marco jurisdiccional y anidado de REDD+ del Estándar de Carbono Verificado. Dicho marco ofrece orientaciones contables más detalladas —puesto que se basa en la contabilidad a nivel de proyecto— y permite garantizar que los programas que diseñen los países los permitan acceder a una mayor variedad de opciones de financiación (págs. 86-87).

## OTROS REQUISITOS

Es importante señalar que, actualmente, el grueso de la financiación de REDD+ llega a través de acuerdos bilaterales de financiación (p. ej., de Noruega con Indonesia y de Noruega y Alemania con el Perú) y que los donantes también imponen una serie de condiciones con respecto al suministro de esos fondos. En cada uno de estos acuerdos financieros, a menudo se exige a los beneficiarios que lleven a cabo una serie de reformas reglamentarias e institucionales específicas, que también se espera que cumplan las normas fiduciarias, sociales, ambientales y de gobernanza internacionales a efectos del acceso a los pagos. Las reformas jurídicas e institucionales acometidas para cumplir estos requisitos bilaterales deberían complementar y reforzar los requisitos fijados por la CMNUCC, y posiblemente el FCPF.

v. Componente 2c (p. 41) de la versión 6 de la plantilla de la propuesta de preparación del FCPF y ONU-REDD

vi. Indicador 36.1 (p. 25) del criterio 36 del Marco metodológico del Fondo del Carbono del FCPF

vii. Criterio 38 (p. 27) del Marco metodológico del Fondo del Carbono del FCPF

## LA FUNCIÓN DEL MARCO JURÍDICO

En los marcos jurídicos nacionales para la financiación de REDD+ se establecen las normas que rigen la transferencia del dinero desde su origen (generalmente a escala internacional), pasando por diversos intermediarios y organismos de administración (a escala nacional o subnacional), hasta que llega a los agentes o entidades responsables de lograr los resultados de REDD+. El tipo y el número de instituciones participantes en el flujo de financiación de REDD+ y la relación entre estas dependen del marco jurídico del país y de la etapa de 'REDD+ Readiness' en que este se encuentra<sup>63</sup>.

Por consiguiente, los marcos jurídicos deberían determinar qué agentes u organizaciones pueden recibir o transferir beneficios monetarios para diferentes tipos de actividades, y cómo se distribuyen los fondos de REDD+ para garantizar que reciban los pagos las personas o comunidades pertinentes<sup>64</sup>. Por ejemplo, un departamento u organismo gubernamental que recibe financiación de REDD+ desde el nivel internacional podrá redistribuir las cantidades recibidas a otro organismo gubernamental (p. ej., un organismo de REDD+) para su administración y desembolso final a nivel de proyecto. Por otra parte, la institución u organismo que recibe el dinero del nivel internacional también podría actuar como mecanismo nacional de administración y desembolso de la financiación de REDD+. El marco jurídico también puede servir para aumentar la transparencia con respecto a los flujos de financiación de REDD+, mediante sistemas de notificación y contabilidad, y combatir la corrupción (págs. 148-151).

En la formulación de los mecanismos institucionales relativos a la financiación de REDD+ pueden tenerse en cuenta los sistemas de reparto de beneficios, de notificación y fiduciarios que ya se utilizan en otros sectores (p. ej., en la minería)<sup>65</sup>, los cuales también pueden ofrecer valiosos ejemplos de errores que deben evitarse en el desarrollo de REDD+. Por ejemplo, la Ley del Canon Minero<sup>66</sup> del Perú, que estipula la redistribución de las ganancias obtenidas en la actividad minera a las jurisdicciones donde se llevó a cabo la extracción de los recursos minerales, ofrece enseñanzas sobre los sistemas de transferencia de ingresos entre las administraciones públicas nacional y subnacionales que son pertinentes para el programa REDD+.

Aunque las disposiciones jurídicas que sustentan el canon minero son bastante innovadoras, las transferencias de ingresos a los gobiernos subnacionales no se han tramitado adecuadamente como consecuencia de la deficiente capacidad pública de administración financiera y la falta de precisión de las responsabilidades administrativas. Estas carencias han supuesto que las mejoras de las condiciones de vida de las comunidades locales hayan sido mínimas, pese al considerable aumento de los fondos públicos disponibles<sup>67</sup>. Esta situación pone de manifiesto que, si bien el marco jurídico es fundamental para la formulación de mecanismos institucionales relativos a la financiación de REDD+, también es necesario contar con un sistema de gobernanza que funcione (p. ej., capacidad institucional suficiente para aplicar el marco jurídico y un marco de cumplimiento eficaz para exigir y vigilar su aplicación).





## MEDIDAS A DISPOSICIÓN DE LOS PAÍSES

### CONCRETAR LOS ACUERDOS FINANCIEROS RELATIVOS A LA FINANCIACIÓN DE REDD+

En ausencia de orientaciones detalladas de la CMNUCC sobre cómo deberían los países recibir, administrar y distribuir la financiación de REDD+ (págs. 69-70), es importante evaluar cómo los países en desarrollo están preparando o utilizando sus marcos jurídicos con este fin. Los casos prácticos que se exponen en esta sección pueden brindar orientaciones a países en diferentes etapas de preparación que estudian la manera en que sus marcos jurídicos podrían facilitar el acceso a fondos para un mecanismo REDD+ internacional.

El punto de partida para recibir, administrar y distribuir la financiación de REDD+ es, por regla general, el establecimiento de un 'fondo' REDD+. Un fondo es una reserva financiera administrada por una o varias entidades que son independientes, jurídicamente, de las instituciones de las que proceden los fondos. Los fondos deben ser transparentes, equitativos y responsables. La creación y la dirección de los fondos puede ser independiente del gobierno, semiautónoma o estar bajo el control pleno de la administración pública. Podrá establecerse en el marco jurídico de los países el modo de capitalizar el fondo (el volumen y las fuentes de financiación), los mecanismos de participación de las partes interesadas, si las actividades se realizan directamente o se delega su ejecución en asociados y los criterios que han de cumplirse para recibir financiación<sup>68</sup>.

Cabe distinguir los siguientes métodos de creación de fondos:

- partiendo de fondos existentes y sus marcos jurídicos subyacentes, ampliando sus mandatos para incluir la administración y distribución de la financiación de REDD+;
- creando una o varias instituciones nuevas (organismos gestores del fondo) que asuman esa responsabilidad; o
- mediante una combinación de ambos enfoques.

Un fondo concebido para recibir financiación de REDD+ (p. ej., a través de un fondo fiduciario de conservación existente) sea plenamente independiente del gobierno, podrá establecerse en

forma de *fondo fiduciario*, esto es, una entidad jurídica que otorga a un ente fiduciario la propiedad y responsabilidad legal de administrar recursos financieros o bienes que han sido donados exclusivamente con un fin benéfico determinado<sup>69</sup>. En el caso de los fondos semiautónomos o bajo el control pleno del gobierno, su establecimiento o reforma requerirá, en general, la nueva formulación o la modificación de decretos o reglamentos (legislación secundaria) en los que se establecería o designaría el organismo y se establecerían sus atribuciones y funciones.

En primer lugar se debería llevar a cabo un examen de la legislación vigente, a fin de explorar posibles vías para crear un mecanismo de financiación de REDD+, y evaluar si es más oportuno reformar la legislación actual o crear una ley independiente. Por ejemplo, en Camboya, la incorporación del programa REDD+ en el ámbito de aplicación del Fondo de Áreas Protegidas ya establecido exigiría enmendar la Ley de Áreas Protegidas para ampliar su alcance y abarcar las actividades de REDD+. No obstante, la Ley de Áreas Protegidas solo se aplica a las áreas protegidas que son competencia del Ministerio de Medio Ambiente, pero no a los bosques protegidos, que son competencia de la Administración Forestal, adscrita al Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca. La inclusión de las actividades de REDD+ daría pie, por consiguiente, a un conflicto entre los mandatos de sendos Ministerios. Por tanto, los análisis indican que la formulación de una nueva ley para crear un fondo nacional de REDD+ en Camboya podría ser una opción más viable políticamente que la reforma legislativa<sup>70</sup>.

En las siguientes páginas se describen tres ejemplos de mecanismos institucionales nacionales para la recepción, administración y distribución de la financiación de REDD+, y la forma en que el marco jurídico de los países sustenta estos mecanismos. Los mecanismos son:

- el Fondo Amazonia: págs. 76-77;
- el Fondo de Inversiones REDD+ de Guyana (GRIF, por sus siglas en inglés): págs. 78-79;
- el Sistema de Incentivos para Servicios Ambientales (SISA) en el estado de Acre (Brasil): pág. 84

## CASO PRÁCTICO

### EL FONDO AMAZONIA DEL BRASIL

El Fondo Amazonia se estableció en agosto de 2008<sup>71</sup> para recaudar fondos destinados a reducir la deforestación, así como para la conservación y el uso sostenible de los bosques del bioma amazónico. El Fondo se ha convertido en un instrumento decisivo para apoyar al Brasil en el cumplimiento de los compromisos voluntarios de reducción de las emisiones establecidos en su Política Nacional sobre el Cambio Climático, que se convirtió en ley en 2009<sup>72</sup>. Se espera que se cumpla la mayoría de los compromisos, con una reducción de la deforestación del 80 % del bioma amazónico.

El Fondo Amazonia puede caracterizarse como un fondo semiautónomo dentro de la administración estatal<sup>73</sup>. El Fondo está administrado por el Banco de Desarrollo de Brasil (BNDES), junto con el Comité Orientador del Fondo Amazonia (COFA), en el que participan múltiples interesados, que incluyen representantes de las administraciones públicas locales, los ministerios del gobierno nacional, los pueblos indígenas, la sociedad civil, las ONG, la industria y los agricultores<sup>74</sup>. El Fondo no utiliza un enfoque típico basado en el mercado. En virtud del decreto que lo establece, el BNDES está autorizado a recibir “donaciones” (contribuciones de gobiernos extranjeros y del sector privado) para invertir en actividades dirigidas a “prevenir, vigilar y combatir la deforestación y fomentar la conservación y el uso sostenible en la Amazonia”<sup>75</sup>. El BNDES expide a los donantes certificados de reconocimiento de su contribución al Fondo<sup>76</sup>, en los que se especifica el donante, la cantidad aportada y el valor, en toneladas, de las emisiones de carbono evitadas<sup>77</sup>. Estos certificados son

“nominales, intransferibles y no generan derechos o créditos de ninguna naturaleza”<sup>78</sup>. El Ministerio de Medio Ambiente calcula las emisiones evitadas y el Comité Técnico del Fondo Amazonia las verifica<sup>79</sup>, basándose en las tasas de deforestación calculadas por el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales. No se ha establecido ningún «registro» oficial, pero los certificados expedidos por el BNDES deben publicarse en Internet<sup>80</sup>.

En 2013, las promesas de contribuciones al Fondo ascendían a 1 030 millones de dólares de los Estados Unidos, principalmente de Noruega<sup>81</sup>. La capitalización en curso del Fondo depende del desempeño anual respecto de una tasa promedio móvil (rolling average) de deforestación y el nivel de referencia de las emisiones correspondiente al bioma amazónico. Este nivel de referencia se ha fijado para un período de 15 años, de 2006 a 2020. Si la tasa de deforestación en un año determinado supera el nivel de referencia de las emisiones, el Fondo no recibirá financiación ese año y deberá compensar dichas emisiones el año siguiente<sup>82</sup>. El COFA se encarga de establecer las directrices y los criterios de asignación de recursos del Fondo, así como de aprobar la información bianual sobre la asignación de recursos y el informe anual del Fondo Amazonia<sup>83</sup>. Se invita a todos los proyectos que estén en consonancia con sus objetivos a que soliciten financiación; normalmente son los estados, los municipios y las organizaciones no gubernamentales quienes presentan estas solicitudes<sup>84</sup>. Los fondos se destinan a actividades en todo el país, incluso a actividades situadas fuera del bioma amazónico. Conforme a lo estipulado en el decreto por el que se establece el BNDES,

este debe contratar anualmente servicios de auditoría externa encargados de verificar la correcta asignación de los recursos del Fondo<sup>85</sup>.

Los fondos que comparten este tipo de estructura semiautónoma (p. ej., el Fondo de Reforestación de Indonesia) suelen gozar de una gran legitimidad política al mantener un firme control nacional. Dada su relativa independencia, también suelen estar en condiciones de lograr una mejor coordinación entre distintos sectores gubernamentales, al tiempo que aprovechan el menor costo de las transacciones gracias a sus relaciones con las instituciones estatales y los poderes públicos. No obstante, cuando las instituciones públicas son débiles o proclives a la corrupción, existe el riesgo de que la financiación de REDD+ se destine a otros fines o no se distribuya de forma equitativa y eficiente a los legítimos beneficiarios. A modo de ejemplo, un estudio reciente sobre otros fondos forestales y ambientales del Brasil puso de manifiesto que se habían desviado casi 9 millones de dólares estadounidenses del Fondo Estatal de Medio Ambiente (FEMAM) de Mato Grosso al Tesoro público para sufragar gastos como las nóminas de funcionarios públicos<sup>86</sup>. Este riesgo se puede compensar mediante la creación de una junta independiente y bien equilibrada y disposiciones jurídicas que garanticen la transparencia. Por tanto, las estructuras semiautónomas, como el Fondo Amazonia, podrían suponer una posible opción de transición para los países que deseen aprovechar la financiación de REDD+ en ausencia de un mercado internacional de REDD+.

*Martijn Wilder e Ilona Millar  
Baker & McKenzie*

## CASO PRÁCTICO

### EL FONDO DE INVERSIONES REDD+ DE GUYANA (GRIF)

El Fondo de Inversiones Red+ de Guyana (GRIF, por sus siglas en inglés) se creó en 2010 para financiar las actividades definidas en la Estrategia de desarrollo con bajas emisiones de carbono (LCDS, por sus siglas en inglés) del Gobierno de Guyana y fomentar la capacidad nacional para mejorar de forma general el programa REDD+ y la LCDS<sup>87</sup>. La creación del GRIF, en octubre de 2010, mediante un acuerdo administrativo entre Noruega y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial, se había propuesto y contemplado en un memorando de entendimiento suscrito entre el Gobierno de Guyana y Noruega en 2009.

La capitalización inicial del Fondo corrió a cargo del Gobierno de Noruega, que se comprometió a aportar hasta 250 millones de dólares en el período 2010-2015, sobre la base de una verificación independiente de las tasas de deforestación y degradación forestal en Guyana y de los avances logrados en actividades favorables a REDD+. Básicamente, el GRIF tiene por objeto actuar como principal «mecanismo financiero intermediario de la entrega a Guyana de fondos de los contribuyentes en concepto de pagos basados en el desempeño» por los servicios climáticos forestales proporcionados por Guyana y transferir estos pagos, junto con los correspondientes ingresos devengados por inversiones realizadas con los fondos, a proyectos y actividades que apoyan la aplicación de la LCDS de Guyana.

En la estructura del GRIF ocupa un lugar fundamental el Comité Directivo, presidido por el Gobierno de Guyana e integrado por donantes del Fondo y observadores invitados, entre los que se cuentan entidades asociadas, entes fiduciarios, organizaciones de la sociedad civil y entidades del sector privado.

El Comité Directivo constituye el órgano decisor y de vigilancia del Fondo. El ente fiduciario del Fondo es la AIF, responsable de prestar al GRIF servicios de intermediación financiera (a saber, recibir los fondos de los donantes, administrar ese dinero dentro de un fondo fiduciario y distribuir los recursos a las entidades asociadas conforme a lo estipulado por el Comité Directivo). Las entidades asociadas, entre las que se incluyen el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y los distintos organismos de las Naciones Unidas, han de prestar servicios operacionales para los proyectos aprobados. Esta responsabilidad abarca las tareas de garantizar que los proyectos propuestos sean compatibles con los objetivos de la LCDS, que se apliquen las salvaguardias fiduciarias y las políticas y procedimientos operacionales y que se logren resultados. A continuación, las entidades asociadas formalizan acuerdos con las entidades de ejecución, que se responsabilizan de la ejecución de proyectos o actividades específicos (por lo general, las entidades de ejecución son organismos y ministerios del Gobierno de Guyana).

La estructura orgánica del GRIF se asemeja, en algunos aspectos, a la de un fondo semiautónomo dentro de la administración estatal (p. ej., el Fondo Amazonia: pág. 50). No obstante, aunque las ventajas e inconvenientes de una estructura de este tipo son similares a los indicados en relación con el Fondo Amazonia, la falta de legislación que garantice la seguridad y longevidad del fondo lo exponen al riesgo de modificaciones de las prioridades políticas a nivel nacional y de los donantes. Así sucede, en particular, cuando la capitalización del fondo es responsabilidad de un único donante principal, como en el caso del GRIF. El GRIF también ha sido objeto

de muchas otras críticas por el desembolso sumamente lento de los fondos. Esto se ha debido principalmente al tiempo que conlleva cumplir los complejos procedimientos de las entidades asociadas (el Banco Mundial, etc.), como garantizar el cumplimiento de las salvaguardias, pero también a retrasos en el Gobierno de Guyana y a su limitada capacidad para desarrollar proyectos<sup>88</sup>. Otros retrasos se han debido a la oposición política en Guyana a determinados proyectos que estaba previsto que recibieran financiación del GRIF<sup>89</sup>. Pese a estos inconvenientes, la estructura del GRIF sigue constituyendo un posible modelo provisional para los países que se proponen crear un nuevo fondo institucional para recibir, administrar y distribuir la financiación provisional de REDD+ en ausencia de un mecanismo internacional basado en el mercado.

## APLICACIÓN DE LOS MARCOS JURÍDICOS PARA ESTIMULAR LA FINANCIACIÓN DE REDD+

Los marcos jurídicos nacionales pueden facilitar la corriente de financiación de REDD+ estableciendo incentivos fiscales específicos, y reduciendo el riesgo de las inversiones mediante la creación de un entorno propicio más sólido para los proyectos y programas que reducen la deforestación y la degradación forestal.

Además de ofrecer incentivos fiscales para el desarrollo de proyectos de REDD+, los gobiernos pueden firmar contratos a término de bonos de carbono forestal, garantizar créditos o préstamos a bajo interés para determinados tipos de proyectos, y realizar coinversiones públicas. Todas estas medidas podrán ampararse en la legislación nacional subyacente<sup>90</sup>. Por ejemplo, en 2014, la República Democrática del Congo promulgó la Ley de Asociación Público-Privada<sup>91</sup> encaminada a recaudar fondos para apoyar proyectos de envergadura en el ámbito de los recursos naturales, por ejemplo en los sectores de la minería, el agua y la silvicultura. Esta Ley crea un entorno jurídico y un sistema impositivo especiales aplicables a estas asociaciones público-privadas, y exige a las empresas participantes en dichas asociaciones del pago directo o indirecto de algunos aranceles a la importación o exportación, derechos, tasas, derechos de aduana y regalías.

Por otra parte, algunas formas de legislación pueden catalizar la participación nacional en proyectos REDD+ y atraer un mayor apoyo financiero para estos. Quizá los mejores ejemplos de estas formas de legislación procedan de la formulación de la legislación sobre el 'pago por servicios ecosistémicos'. Por ejemplo, en Costa Rica, la Ley Forestal 7575 (1996) estableció un sistema de pago por servicios ecosistémicos, en particular por los servicios de mitigación del carbono, los servicios hidrológicos, la diversidad biológica y la belleza natural. Esta Ley también estableció un fondo, el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), para distribuir los pagos e incentivos. El FCPF ha firmado una carta de intención con el FONAFIFO para la compra de reducciones de emisiones generadas por este programa<sup>92</sup>. En forma análoga, una legislación emblemática del Perú adoptada recientemente creó un marco legislativo para el pago a los proyectos por servicios ecosistémicos como la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, la conservación de la diversidad biológica y los servicios de cuencas hidrográficas (págs. 82-83). Cabe esperar que este tipo de leyes nacionales se puedan adaptar y aprovechar para incentivar y apoyar el flujo de financiación para el desarrollo de proyectos REDD+ a gran escala.



## CASO PRÁCTICO

### LA LEY DE SERVICIOS ECOSISTÉMICOS DEL PERÚ

Tras seis años de gestación, el 5 de junio de 2014 el Congreso Nacional del Perú aprobó la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos (LMRSE<sup>93</sup>), que establece un amplio marco jurídico para el pago por servicios ecosistémicos. Se considera una de las leyes más avanzadas de su género. Esta ley establece un marco legal para las iniciativas de conservación que aprovechan el capital privado para apoyar una gran variedad de servicios ecosistémicos, como la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la conservación de la diversidad biológica y los servicios de cuencas hidrográficas. La LMRSE mantiene el carácter voluntario de los programas de pago por servicios ecosistémicos<sup>94</sup>, aunque ofrece una mayor claridad y seguridad reglamentaria con respecto a estos mecanismos. En este sentido, reconoce la libertad contractual de los “contribuyentes” y los “beneficiarios” para acordar voluntariamente el mecanismo de pago por servicios ecosistémicos que se aplicará, sujeto a la evaluación y aprobación del Ministerio del Ambiente.

Los servicios ecosistémicos se definen en la LMRSE como “patrimonio de la nación” (en consecuencia, de propiedad pública)<sup>95</sup>. no obstante, el objetivo de esta ley es compensar a quienes contribuyan a la conservación, la recuperación y el uso sostenible de los servicios ecosistémicos, que pueden ser entidades privadas<sup>96</sup>. Pueden ser “contribuyentes” i) los propietarios, poseedores o titulares de otras formas de uso de tierras; ii) los que cuenten con títulos habilitantes otorgados por el Gobierno del Perú para el uso de los recursos naturales renovables; iii) las ONG titulares de contratos

de administración de áreas naturales protegidas; y iv) otros que reconozca el Ministerio del Ambiente<sup>97</sup>. Por ejemplo, los titulares de concesiones forestales (para producción de madera y otros productos forestales) pueden acogerse a mecanismos de pago por servicios ecosistémicos. La retribución de los contribuyentes por servicios ecosistémicos está condicionada a la realización de acciones de conservación, recuperación y uso sostenible de los servicios ecosistémicos<sup>98</sup>. Los “beneficiarios” de la prestación de servicios ecosistémicos son las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que, obteniendo un beneficio social, ecosistémico o económico, retribuyen a los contribuyentes por los servicios ecosistémicos que proporcionan<sup>99</sup>.

Las partes son libres de acordar los mecanismos que se aplicarán, las actividades que se llevarán a cabo, así como los beneficios sociales, ambientales y económicos, las modalidades de retribución y las estructuras de financiación relacionadas con los mecanismos de pago por servicios ecosistémicos. La LMRSE no hace referencia expresa a los “bonos de carbono” ni a los “certificados de carbono”, pero podrían encuadrarse en la disposición general relativa a los “mecanismos de retribución o estrategias de financiación” que deberán incluirse en el diseño de los mecanismos de pago por servicios ecosistémicos.

De conformidad con la LMRSE, el Ministerio del Ambiente es la autoridad nacional encargada de gestionar el Registro de los Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos<sup>100</sup>, cuya finalidad es validar

los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos acordados por el contribuyente y el beneficiario, así como de regular y supervisar su puesta en práctica. La vigilancia del cumplimiento y la eficacia variará en función del programa de que se trate. Con respecto al programa REDD (Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación forestal), que ya está bien desarrollado a nivel internacional, la ley incorpora los procedimientos y normas de certificación existentes.

Con arreglo a la LMRSE, los gobiernos subnacionales promoverán la aplicación de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos, conforme al marco del proceso de descentralización. Para ello, estudiarán la financiación con cargo a sus presupuestos de actividades de conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos<sup>101</sup>. Las entidades públicas podrán recaudar recursos económicos y transferirlos a los contribuyentes de servicios ecosistémicos, para que destinen tales recursos al fomento de mecanismos de pago por servicios ecosistémicos<sup>102</sup>. Las entidades públicas podrán recaudar recursos económicos y transferirlos a los contribuyentes de servicios ecosistémicos, para que destinen tales recursos al fomento de mecanismos de pago por servicios ecosistémicos<sup>103</sup>.

Hay muchas cuestiones que tal vez deban resolverse en futuros reglamentos de desarrollo de la LMRSE, o por medio de directrices o directivas emitidas por el Ministerio del Ambiente del Perú. Por ejemplo, en la LMRSE no se han establecido disposiciones impositivas u otros incentivos para fomentar

proyectos de pago por servicios ecosistémicos, y tampoco se resuelve el problema de los derechos superpuestos en la región amazónica del Perú (áreas forestales, propiedad comunitaria, concesión maderera, áreas protegidas, concesiones mineras, entre otros tipos de derechos de tenencia) ni se hace referencia explícita a la distribución de los beneficios o beneficios secundarios obtenidos a partir de los mecanismos de pago por servicios ecosistémicos.

*Martijn Wilder e Ilona Millar  
Baker & McKenzie*

## CASO PRÁCTICO

### THE ACRE STATE SYSTEM OF INCENTIVES FOR ENVIRONMENTAL SERVICES (SISA), BRAZIL

En octubre de 2010, el estado brasileño de Acre aprobó una ley por la que se creaba un Sistema de Incentivos para Servicios Ambientales (SISA)<sup>104</sup>. Esta ley permite al estado establecer incentivos económicos para valorizar una gran variedad de servicios ecosistémicos en el estado de Acre, entre los que se incluyen el carbono forestal, los recursos hídricos, la belleza paisajística y la regulación del clima, entre otros. La ley sobre el SISA se basa en las políticas y los mandatos establecidos en la Ley Federal del Brasil de 2009 que estableció la política nacional de cambio climático, la Ley sobre zonificación ecológico-económica de 2007 del estado de Acre y las directivas de la Política de valorización de las actividades forestales y ambientales del estado de Acre. La ley sobre el SISA también se formuló de manera tal que apoyase la vinculación con futuros sistemas de incentivos por servicios ambientales a escala subnacional, nacional e internacional<sup>105</sup>.

La ley sobre el SISA creó una serie de instituciones y acuerdos específicos para la aplicación del sistema, entre los que cabe mencionar:

- un Instituto de regulación, control y registro, responsable de garantizar la integridad técnica y científica del sistema mediante una normativa estatal;
- una Comisión estatal de validación y vigilancia, integrada por representantes del Gobierno y de la sociedad civil;
- un organismo encargado del desarrollo de servicios ambientales, constituido como asociación público-privada que incorpora incentivos de mercado y es responsable de garantizar la viabilidad económica de proyectos con motivaciones sociales y ambientales;
- un comité científico, integrado por expertos de reconocido prestigio en los ámbitos pertinentes, y
- una Oficina del Ombudsman encargada de recibir y responder a las denuncias de conductas indebidas.

La ley sobre el SISA se formuló inicialmente para que el estado de Acre pudiera asignar un valor económico y vender sus reducciones de emisiones al mercado del carbono emergente de California y a otros mercados internacionales. Sin embargo, todavía no se han materializado estas supuestas fuentes de demanda de créditos REDD+. Pese a ello, el SISA está estudiando la posibilidad de obtener financiación del mercado voluntario y utiliza un mecanismo de contabilidad básico que se basa en métodos desarrolladas en el programa jurisdiccional y anidado de REDD+ del Estándar de Carbono Verificado (págs. 86-87). También ha logrado acceder a la financiación para REDD+ del Programa REDD Early Movers (pioneros de REDD o REM, por sus siglas en inglés) de Alemania (REM)<sup>106</sup>. A finales de 2012, el SISA había obtenido financiación por un valor aproximado de 107,7 millones de reales brasileños (unos 46 millones de dólares estadounidenses); una parte de estos fondos provenía del programa REM, que, en 2012, compensó y retiró las reducciones de emisiones debidas a la deforestación evitadas que había generado el estado de Acre/Brasil.

Uno de los retos fundamentales a que se enfrenta el SISA es el de mantener su coherencia con la Estrategia Nacional REDD+ del Brasil en evolución. Por ejemplo, persisten dudas acerca de la autoridad del estado sobre las reducciones de emisiones generadas en su territorio, las posibilidades de comercializar y transferir la propiedad de los bonos de carbono y las perspectivas de adaptar la metodología que utiliza actualmente el gobierno federal para definir las bases de referencia durante el período 2006-2020<sup>107</sup>. Estas consideraciones resultan decisivas para garantizar la compatibilidad de los mecanismos REDD+ a diferentes escalas. Por consiguiente, la experiencia del desarrollo del SISA de Acre ofrece importantes enseñanzas y aporta un valor considerable para el desarrollo de mecanismos de financiación de REDD+ similares en otros países forestales.



## CASO PRÁCTICO

### MARCO JURISDICCIONAL Y ANIDADO DE REDD+ DEL VCS

El marco jurisdiccional y anidado de REDD+ del Estándar de Carbono Verificado (VCS) es un estándar global amplio para contabilizar y acreditar programas de REDD+ y proyectos anidados a nivel nacional y estatal o provincial de forma creíble y transparente. Este marco también establece el estándar para vigilar y cuantificar las actividades de REDD+ en varias escalas, incentivando las reducciones y absorciones de emisiones de gases de efecto invernadero por diferentes agentes, al tiempo que mantiene la coherencia y la integridad ambiental.

El marco y el Programa VCS más amplio proporcionan los elementos clave para apoyar una contabilidad de REDD+ sólida, a saber: el establecimiento de valores de referencia (niveles de referencia); la medición, notificación y verificación de las reducciones de las emisiones, y la limitación de posibles riesgos de fuga y reversión. Además, el marco puede adaptarse y permite a los gobiernos aplicar enfoques ajustados a las circunstancias y necesidades de cada jurisdicción, y apoya el anidamiento de jurisdicciones y proyectos más pequeños dentro de programas de REDD+ de mayor envergadura.

El marco jurisdiccional y anidado de REDD+ brinda a las jurisdicciones la posibilidad de generar reducciones de emisiones de alta calidad y fungibles, que les permitan atraer diversos fondos para actividades de REDD+ provenientes de financiación pública basada en el desempeño, el mercado del carbono, o ambos. El establecimiento de una ruta clara para verificar las reducciones de emisiones forestales a escala jurisdiccional (incluidas las políticas, programas y proyectos anidados) puede aumentar la confianza de los encargados

de la formulación de políticas, los donantes y los inversores en el mecanismo REDD+, impulsando financiación adicional para apoyar al sector.

El VCS está colaborando con gobiernos, ONG y organismos multilaterales para apoyar la ejecución de programas piloto acordes con el marco jurisdiccional y anidado de REDD+ en todo el mundo, en particular en América Latina, África y Asia. Estas actividades piloto mejorarán la comprensión de diversos problemas asociados con la contabilidad de las reducciones de las emisiones a múltiples escalas, además de ayudar a ofrecer soluciones a los mismos, generando enseñanzas valiosas para los responsables de las políticas a los niveles nacional e internacional, así como los mercados voluntarios y regulados emergentes.

El marco jurisdiccional y anidado de REDD+ se está utilizando a nivel nacional en Costa Rica, Chile y el Ecuador, y a nivel subnacional en el Brasil (Acre), la República Democrática del Congo (Mai Ndombe), el Perú y Guatemala. Otros 12 gobiernos de todo el mundo están realizando actividades piloto o tienen intención de aplicar el marco.

#### **IMPULSO DE LA DEMANDA Y LA FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA REDD+ A NIVEL JURISDICCIONAL**

Aunque hay cada vez más conciencia de la capacidad y la viabilidad de REDD+ a escala jurisdiccional para ayudar a lograr objetivos de reducción de emisiones a nivel nacional y mundial, se requieren nuevas fuentes de financiación para pagos basados en los resultados y, concretamente, para las reducciones de emisiones verificadas. El marco jurisdiccional y anidado de REDD+ puede ayudar a desbloquear esta

financiación proporcionando un marco de contabilidad y verificación sólido y reconocido internacionalmente que satisfaga las necesidades de diversos mecanismos basados en el mercado y en el uso de fondos, en los que podrían incluirse los sistemas de donación basados en el desempeño, los fondos del sector privado, los mercados voluntarios internacionales y los nuevos mercados regulados (por ejemplo, en California, Sudáfrica, el Japón, Chile y el estado de Río de Janeiro), al tiempo que garantice que los programas puedan efectuar una transición efectiva hacia el futuro mecanismo de la CMNUCC.

Dado que el marco jurisdiccional y anidado de REDD+ es compatible con los fondos, los donantes y los mercados existentes, tales como REDD Early Movers y el FCPF, se puede utilizar como plataforma básica de contabilidad y verificación del carbono para programas de REDD+, garantizando que estos tengan un único sistema de contabilidad coherente que satisfaga las necesidades de una amplia gama de opciones de financiación. Esto reduce el costo y elimina la necesidad de la duplicación de tareas. El marco jurisdiccional y anidado de REDD+ brinda una solución a los gobiernos que desean demostrar su liderazgo temprano y ser reconocidos por las reducciones de emisiones generadas por sus programas REDD+, al tiempo que mantienen abiertas futuras opciones de financiación.

*Toby Janson-Smith y Naomi Swickard  
Estándar de Carbono Verificado*

## EJEMPLOS DE MARCOS JURÍDICOS E INSTITUCIONALES NACIONALES PARA LA FINANCIACIÓN DE REDD+

### MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA RECIBIR, ADMINISTRAR Y DISTRIBUIR LA FINANCIACIÓN DE REDD+

INDONESIA	MÉXICO	REPÚBLICA DEMOCRÁTICA POPULAR LAO	VIET NAM
<p>La Estrategia Nacional REDD+ de Indonesia establece los objetivos y el mandato de un instrumento para gestionar la financiación de REDD+: el Fondo para REDD+ en Indonesia ("FREDDI")<sup>108</sup>. El FREDDI se ha descrito como un 'fondo de fondos'. Puede comprender entidades instrumentales para fines especiales, gestores de fondos de inversión o acuerdos de inversión colectiva. Estos fondos subsidiarios pueden formar empresas conjuntas con otros fondos o empresas para actuar como vehículos de desembolso y movilizar financiación adicional. Así pues, además de aceptar y desembolsar donaciones públicas de donantes tradicionales para actividades de preparación y fomento de la capacidad, el FREDDI también podría adquirir créditos certificados conforme a estándares voluntarios de proyectos privados e invertir en el desarrollo de proyectos, una vez establecidos los indicadores de preparación y capacidad del sistema de medición, notificación y verificación<sup>109</sup>.</p>	<p>Se espera que el Fondo Forestal Mexicano (FFM) sea el vehículo principal para la financiación de REDD+. Como se estipula en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable de 2003<sup>110</sup>, el FFM se estableció oficialmente mediante un mandato con vigencia de 10 años.</p> <p>El FFM es el principal instrumento financiero de la Comisión Nacional Forestal (CANAFOR)<sup>111</sup>, cuyo objetivo es desarrollar, apoyar y promover actividades productivas relacionadas con la conservación y la restauración de los bosques. El FFM facilita el acceso a servicios financieros, desarrolla mecanismos de pago por servicios ambientales, promueve los bonos de conservación y canaliza los pagos directos de subvenciones a las comunidades. Las transacciones anuales del FFM superan los 600 millones de dólares de EE. UU.</p> <p>El Fondo para el Cambio Climático se creó en virtud de la Ley General de Cambio Climático de 2012, con el objeto de canalizar recursos financieros para apoyar proyectos de adaptación al cambio climático. Sin embargo, el fondo no está en funcionamiento en la actualidad. Cuando se creó este fondo, estaba previsto que fuera responsable de canalizar y administrar la financiación de REDD+.</p>	<p>En la actualidad hay tres grandes fondos estatales nacionales relacionados con la gestión de los recursos forestales: el Fondo para la Reducción de la Pobreza (FRP<sup>112</sup>); el Fondo para la Protección del Medio Ambiente (FPMA<sup>113</sup>); y el Fondo de Desarrollo de los Recursos Forestales (FDRF<sup>114</sup>). El artículo 17.4) del Decreto del Primer Ministro por el que se establece el FPMA prohíbe la creación de otros fondos dedicados a la protección del medio ambiente o la gestión de los recursos naturales. Por lo tanto, probablemente sea necesario modificar los decretos en vigor que propugnan el FPMA, u otros fondos, a fin de incluir la financiación de REDD+. Aunque el FDRF tiene el mandato más pertinente (permitir efectuar pagos para la protección forestal), la estructura del FRP posiblemente ofrezca el modelo más transferible de financiación de REDD+. El FRP ha creado estructuras de gestión desde el nivel nacional hasta el nivel de las aldeas, y ha demostrado que sus actuales procedimientos y su capacidad pueden satisfacer los requisitos financieros de los donantes internacionales<sup>115</sup>.</p>	<p>En una decisión de 2012 del Primer Ministro<sup>116</sup> se prevé la creación de un Fondo REDD+ comprendido en el Fondo de Protección y Desarrollo Forestal de Viet Nam. La Administración Forestal de Viet Nam (VNFOREST) ha ordenado a los organismos pertinentes que elaboren una propuesta relativa a ese fondo para presentarla al Gobierno. Esta propuesta está todavía en fase de elaboración.</p>

### INCENTIVOS FISCALES O LEGISLATIVOS QUE SE ESTÁN APLICANDO O ESTUDIANDO PARA LA FINANCIACIÓN DE REDD+

INDONESIA	MÉXICO	REPÚBLICA DEMOCRÁTICA POPULAR LAO	VIET NAM
<p>La estructura innovadora del FREDDI, con subsidios para la adquisición de créditos de proyectos de REDD+ privados y una posible oportunidad para que actué como vehículo de inversión, podría ser un importante incentivo para la financiación de REDD+ por parte de diversas fuentes, una vez que esté en funcionamiento.</p>	<p>En vista de los cambios en las circunstancias y necesidades de México, en 2011, la CONAFOR y el Banco Mundial propusieron rediseñar el Fondo Forestal. Este proceso ya está en marcha y podría ofrecer nuevos incentivos para la financiación de REDD+.</p> <p>La Ley General de Cambio Climático de 2012 ordena el establecimiento de incentivos económicos y fiscales para promover actividades de mitigación y adaptación (artículos 91-95).</p>	<p>Las estructuras del Fondo para REDD+ siguen sin estar claras. No obstante, si los gastos administrativos de un fondo REDD+ independiente (o su vehículo en un fondo existente) corren a cargo del Gobierno de la RDP Lao, y no se sufragan con los ingresos de REDD+, esto podría representar un incentivo para realizar mayores inversiones en proyectos de REDD+.</p>	<p>En la actualidad, Viet Nam ofrece incentivos para proyectos por medio de su Ley de Inversiones y su Ley de Protección y Desarrollo Forestal. Los tipos de incentivos que se ofrecen incluyen préstamos a interés preferente para plantar determinadas especies, así como reducciones y exenciones de impuestos sobre la tierra o respecto de los costos del arrendamiento para el uso de la tierra<sup>117</sup>.</p>



## SISTEMAS NACIONALES DE VIGILANCIA FORESTAL

### INTRODUCCIÓN

Una de las mayores dificultades en el diseño de políticas y medidas para atajar las causas de la deforestación y la degradación forestal es la falta de datos exactos y actuales sobre los bosques<sup>118</sup>. El sistema nacional de vigilancia forestal (SNVF) es el instrumento del que deben dotarse los países, a instancias de la CMNUCC, para recopilar datos relativos a las emisiones y a la absorción de gases de efecto invernadero, datos que deben medirse, notificarse y verificarse como requisito para percibir los pagos basados en los resultados. Además, es el sistema físico y técnico que sirve para cuantificar la cobertura forestal y detectar los cambios a lo largo del tiempo (los datos podrían incluir la biomasa por encima y por debajo del suelo, el tipo de bosque y el grado de espesura)<sup>119</sup>. Se considera que el SNVF comprende una función de vigilancia y otra de medición, notificación y verificación<sup>120</sup>.

Por vigilancia se entiende el proceso de recopilación de información sobre los resultados de las actividades de REDD+. Esta información permitirá a los países vigilar los resultados de las políticas y las medidas diseñadas y aplicadas para apoyar la ejecución de REDD+.

Una vigilancia forestal sistemática y exhaustiva en un país podría evitar las fugas gracias al seguimiento de los cambios en el uso de la tierra y la realización de las actividades de REDD+ en todo el territorio (cobertura completa). También puede servir para que los estamentos decisores determinen si es necesario intervenir y dónde, por ejemplo reforzando la observancia de las leyes en una zona concreta que esté amenazada por la tala ilegal.

La **vigilancia** de REDD+ no se limita al carbono. Por ejemplo, los datos recopilados pueden concernir a la biodiversidad o utilizarse para evaluar la eficacia de la protección forestal que confieren los marcos jurídicos. La vigilancia también puede resultar de interés para otros requisitos de la CMNUCC, como para informar sobre la aplicación y el respeto de las salvaguardias (págs. 53-54) o para satisfacer los requisitos de notificación de otras convenciones, como los datos sobre biodiversidad que se requieren para las estrategias y los planes de acción nacionales en materia de diversidad biológica del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Los datos forestales recopilados para REDD+ también pueden ser útiles para que los países gestionen sus bosques productivos y diseñen y apliquen sus propias estrategias de desarrollo.

Las emisiones de gases de efecto invernadero por fuentes y las absorciones por sumideros se controlan mediante sistemas de **medición, notificación y verificación (MRV<sup>121</sup> en inglés)**. En la CMNUCC, estos sistemas sirven para cuantificar las reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero y las absorciones por sumideros, en particular las derivadas de las medidas de mitigación apropiadas para cada país (MMAP), contabilizándose tanto el carbono correspondiente a REDD+, centrado únicamente en la mitigación en el sector forestal, como el de los demás sectores de mitigación<sup>122</sup>. En este capítulo se entiende que la función de medición, notificación y verificación hace referencia a REDD+.

La **medición** es el cálculo de las emisiones antropógenas por fuentes relativas a los bosques y de las absorciones por sumideros; de las reservas forestales de carbono, y de los cambios en dichas reservas y en la superficie forestal propiciados por la realización de las actividades de REDD+ aplicando la orientación y las directrices del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). En el marco de la CMNUCC, los países deben **notificar** estos cálculos puntualmente y con transparencia a la Secretaría de la CMNUCC, en un anexo a los informes bienales de actualización. La Secretaría coordina un proceso de **verificación** de los cálculos a cargo de un equipo independiente de expertos técnicos en uso de la tierra, cambio del uso de la tierra y silvicultura (UTS).

Además de para controlar la mitigación lograda con REDD+, los sistemas de medición, notificación y verificación también sirven para garantizar la idoneidad de las acciones de mitigación desde el punto de vista ambiental. En aras de la transparencia, la exactitud, la integridad, la coherencia y la comparabilidad de los informes a nivel internacional, la CMNUCC insta a los países a que sigan las orientaciones y las directrices del IPCC para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero<sup>123,124</sup>. Los sistemas de medición, notificación y verificación son fundamentales para garantizar que los pagos basados en los resultados de REDD+ reflejen los progresos realizados por cada país en la mitigación del cambio climático.

El marco jurídico de un país puede constituir el fundamento para el establecimiento de un SNVF que funcione de manera transparente, eficaz y responsable, aunque el desarrollo y la correcta utilización de estos sistemas dependen principalmente de la capacidad técnica del país (por ejemplo, de la disponibilidad de datos de teledetección y la posibilidad de analizarlos).

No hay una única forma de desarrollar el marco jurídico para un SNVF que sea válida para todos los casos, ya que su estructura y función dependerán en gran medida del contexto político, la economía, la cultura, los objetivos de desarrollo y la capacidad del país. Por ejemplo, el ámbito de aplicación de los SNVF varía de un país a otro: algunos han implantado un sistema integrado de ámbito nacional, que atiende diversas obligaciones en materia de notificación, incluidas las MMAP, mientras que en otros el sistema está orientado a una actividad concreta, por ejemplo REDD+<sup>125</sup>.

En esta sección se esbozan los requisitos y la orientación de la CMNUCC y el FCPF para los SNVF y a continuación se describe cómo el marco jurídico sustenta su buen funcionamiento. El marco jurídico puede servir para establecer mecanismos institucionales responsables, transparentes y adecuados para las labores de vigilancia y de medición, notificación y verificación (págs. 101-103), definir los conceptos de “bosque” y de “deforestación y degradación forestal” en el ámbito nacional (págs. 114-115) y crear vínculos con otros componentes de REDD+ dentro del país, como el sistema de información sobre las salvaguardias (SIS) (pág. 104)<sup>126</sup>.

## REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS SISTEMAS NACIONALES DE VIGILANCIA FORESTAL

### ORIENTACIÓN INTERNACIONAL Y REQUISITOS DE LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

#### Sistemas Nacionales de Vigilancia Forestal (SNVF)

Según el Marco de Varsovia para REDD+, las Partes que son países en desarrollo deben implantar un sistema nacional de vigilancia forestal<sup>i</sup> “robusto”<sup>iii</sup> cuyo cometido es “calcular las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros relacionadas con los bosques, las reservas forestales de carbono y las variaciones del carbono almacenado en los bosques y los cambios en la superficie forestal”<sup>iii</sup>. Los países deberán velar por que su SNVF proporcione datos e información transparentes, coherentes a lo largo del tiempo y que permitan medir, notificar y verificar las actividades de REDD+<sup>iv</sup>.

Atendiendo a sus características generales, el SNVF debe:

- basarse en los sistemas existentes, si los hubiera<sup>v</sup>;
- permitir la evaluación de distintos tipos de bosques dentro de un país, entre ellos los bosques naturales, con arreglo a la definición del Estado parte<sup>vi</sup>;
- ser flexible y permitir mejoras<sup>vii</sup>; y
- reflejar, en su caso, el enfoque por etapas con respecto a REDD+<sup>viii</sup>, es decir, contemplar la posibilidad de crear provisionalmente, hasta que se instaure un sistema nacional, sistemas subnacionales para vigilar las actividades realizadas a modo de demostración.

Otras orientaciones relativas al SNVF recomiendan que las Partes que son países en desarrollo:

- vigilen y notifiquen el desplazamiento de las emisiones a nivel nacional<sup>ix</sup>;
- se guíen por las orientaciones y directrices más recientes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) para calcular las emisiones y la absorción antropógenas relacionadas con los bosques, las reservas forestales de carbono y los cambios en la superficie forestal<sup>x</sup>.

La CMNUCC reconoce que los SNVF pueden proporcionar información pertinente para los sistemas nacionales de suministro de información sobre la forma en que se están abordando y respetando las salvaguardias (sistema de información sobre las salvaguardias, SIS)<sup>xi</sup>.

i. La CMNUCC también reconoce el monitoreo y reporte a nivel subnacional como medida provisional (párrafo 71 c) de la decisión 1/CP.16) en el desarrollo de un sistema nacional de vigilancia forestal robusto y transparente

ii. Párrafo 3 de la decisión 11/CP.19

iii. Párrafo 2 de la decisión 11/CP.19

iv. Párrafo 3 de la decisión 11/CP.19

v. Párrafo 4 a) de la decisión 11/CP.19

vi. Párrafo 4 b) de la decisión 11/CP.19

vii. Párrafo 4 c) de la decisión 11/CP.19

viii. Párrafo 4 d) de la decisión 11/CP.19

ix. Párrafo 71 c) de la decisión 1/CP.16

x. Párrafo 2 de la decisión 11/CP.19 de la CMNUCC

xi. Párrafo 5 de la decisión 11/CP.19

## Medición, Notificación y Verificación

### Medición

Según el Marco de Varsovia para REDD+, para que los países en desarrollo obtengan financiación basada en los resultados de REDD+, deben medirse, notificarse y verificarse plenamente “las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros relacionadas con los bosques, las reservas forestales de carbono y las variaciones del carbono almacenado en los bosques y los cambios en la superficie forestal” logrados mediante la realización de las actividades de REDD+<sup>xii</sup>.

Para ello, se insta a los países en desarrollo a que:

- utilicen una combinación de métodos de levantamiento de inventarios del carbono forestal basados en la teleobservación y en mediciones en tierra para estimar, según proceda, las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros de gases de efecto invernadero relacionadas con los bosques, las reservas forestales de carbono y los cambios en las zonas forestales<sup>xiii</sup>;
- proporcionen estimaciones transparentes, coherentes, en lo posible exactas y que reduzcan las incertidumbres, teniendo en cuenta los medios y las capacidades nacionales<sup>xiv</sup>;
- sean transparentes y sus resultados estén disponibles y puedan ser examinados por la Conferencia de las Partes si así lo decide<sup>xv</sup>;
- utilicen datos transparentes y coherentes, tanto a lo largo del tiempo como con los niveles de referencia de las emisiones forestales y/o niveles de referencia forestales (RELS/RL)<sup>xvi</sup> para calcular las emisiones, las absorciones y los cambios en la superficie forestal relacionados con las actividades de REDD+;
- expresen los resultados de la realización de las actividades de REDD+ (medidos con respecto a los niveles de referencia RELS/RLs) en toneladas de dióxido de carbono equivalente por año<sup>xvii</sup>;
- mantengan la coherencia de los datos con los niveles de referencia (RELS/RLs) establecidos o actualizados<sup>xviii</sup>;
- garanticen que los datos producidos para el sistema de medición, notificación y verificación de las actividades de REDD+ estén en consonancia con las orientaciones elaboradas para el sistema por las MMAP)<sup>xix</sup>.

xii. Párrafo 64 de la decisión 2/CP.17, párrafo 3 de la decisión 9/CP.19

xiii. Epígrafes d) e i) del párrafo 1 de la decisión 4/CP.15 de la CMNUCC

xiv. Decisión 4/CP.15 de la CMNUCC

xv. Decisión 4/CP.15 de la CMNUCC

xvi. Párrafo 3 de la decisión 14/CP.19

xvii. Párrafo 4 de la decisión 14/CP.19

Otras decisiones anteriores de la Conferencia de las Partes recomiendan que los países en desarrollo se guíen por las orientaciones y directrices más recientes del IPCC para calcular las emisiones y la absorción relacionadas con los bosques, las reservas forestales de carbono y los cambios en la superficie forestal<sup>xx</sup>.

### Notificación

Según el Marco de Varsovia para REDD+, las Partes deben suministrar a la Secretaría de la CMNUCC los datos y la información en un anexo técnico a su informe bienal de actualización (tomando en consideración la flexibilidad adicional otorgada a los países menos adelantados y a los pequeños Estados insulares en desarrollo, que pueden presentar dichos informes cuando lo consideren oportuno en lugar de antes de diciembre de 2014 y cada bienio a partir de entonces)<sup>xxi</sup>, con carácter voluntario<sup>xxii</sup>, y atendiendo a las orientaciones brindadas en decisiones anteriores<sup>xxiii</sup>.

### Verificación

El Marco de Varsovia para REDD+ establece que los datos presentados por las Partes que son países en desarrollo serán verificados por un equipo de expertos técnicos, a efectos de los pagos basados en los resultados, mediante un proceso denominado de “consulta y análisis internacionales” (CAI). El equipo debe incluir a dos expertos en el sector del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (UTS), uno de una Parte que sea un país en desarrollo y otro de una Parte que sea un país desarrollado<sup>xxiv</sup>.

Los expertos técnicos analizarán en qué medida<sup>xxv</sup>:

- los resultados son exactos;
- hay coherencia en cuanto a las metodologías, las definiciones, la exhaustividad y la información facilitada entre el nivel de referencia evaluado y los resultados de la aplicación de las actividades de REDD+;
- los datos y la información facilitados en el anexo técnico son coherentes con las directrices establecidas por la CMNUCC; y
- la información facilitada es transparente, coherente, exhaustiva y exacta.

xviii. Párrafo 5 de la decisión 14/CP.19

xix. Párrafo 3 de la decisión 11/CP.19

xx. Párrafo 2 de la decisión 11/CP.19 de la CMNUCC

xxi. Párrafo 6 de la decisión 14/CP.19

xxii. Párrafo 7 de la decisión 14/CP.19

xxiii. Se proporciona orientación en la decisión 4/CP.15 y en el anexo III de la decisión 2/CP.17

xxiv. Párrafo 10 de la decisión 14/CP.19

xxv. Párrafo 11 de la decisión 14/CP.19

## ORIENTACIONES DEL GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (IPCC)

Al aplicar las metodologías del IPCC, el modo más sencillo de realizar las mediciones es determinar las tasas de variación de las superficies forestales y los tipos de boque, es decir, obtener información sobre la extensión de las actividades humanas (datos de las actividades) y combinarla con los promedios de las emisiones o absorciones por actividades, es decir, las emisiones relacionadas con la variación de las superficies forestales y el tipo de bosque (factores de las emisiones). El IPCC propone tres métodos distintos para reunir datos de actividades, y tres métodos para calcular los factores de las emisiones. Cada país puede elegir un método en función de sus capacidades, sus circunstancias, sus preferencias y la disponibilidad de los datos.

Cuando el sistema de medición, notificación y verificación de REDD+ entra en funcionamiento a nivel nacional (normalmente en la fase III; págs. 24-25), un sistema satelital puede recopilar y analizar los datos de las actividades y los factores de las emisiones pueden calcularse a partir de los datos del inventario forestal nacional, ambos elementos integrantes del SNVF del país<sup>127</sup>. Los datos de las actividades y los factores de las emisiones conformarán la sección sobre uso de la tierra, cambio del uso de la tierra y silvicultura (UTS) del inventario nacional de gases de efecto invernadero, que se remitirá a la Secretaría de la CMNUCC en los informes bienales de actualización y las comunicaciones nacionales. Dichos informes, comunicaciones e inventarios los confeccionará una red de organismos con distintas funciones y responsabilidades, según el país y el marco jurídico vigente.

### REQUISITOS CONTRACTUALES DEL FONDO COOPERATIVO PARA EL CARBONO DE LOS BOSQUES (FCPF) DEL BANCO MUNDIAL

El Fondo de Preparación del FCPF exige que los países participantes desarrollen un SNVF cuyo objetivo último sea “calcular las emisiones y las absorciones del sector forestal, así como recabar más información sobre la distribución espacial y el ritmo de variación de las causas de la deforestación y degradación forestal”<sup>xxvi</sup>.

La orientación aportada por el FCPF puede ayudar a los países a determinar qué elementos y características de su SNVF son susceptibles de mejora a través del marco jurídico, como por ejemplo:

- concretar los objetivos del SNVF, es decir, indicar para qué funciones se ha diseñado (vigilancia de la deforestación y la degradación forestal y realización de las actividades de REDD+) y definir todos estos términos<sup>xxvii</sup>;
- garantizar que el diseño del sistema de vigilancia esté vinculado a los cambios en las actividades de uso de la tierra propuestos por la estrategia de REDD+ y las políticas para su aplicación y sea capaz de vigilarlos<sup>xxviii</sup>;
- concretar la periodicidad de las diversas actividades enmarcadas en el SNVF (por ejemplo, los inventarios forestales)<sup>xxix</sup>;
- definir los criterios y los procesos que se emplearán para diseñar el SNVF<sup>xxx</sup>;
- amparar el carácter participativo del SNVF (fomentando la participación de los colectivos interesados en el funcionamiento del sistema de vigilancia y el proceso de verificación)<sup>xxxi</sup>; y
- concretar cómo puede integrarse el diseño del SNVF con otros procesos, como la evaluación de las causas de la deforestación, la determinación de los niveles de referencia e y el procedimiento de realización de inventarios nacionales y de notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero<sup>xxxii</sup>.

xxvi. Componente 4a de la plantilla de la propuesta de preparación

xxvii. Ibid

xxviii. Ibid

xxix. Ibid

xxx. Ibid

xxxi. Ibid

xxxii. Ibid

En la plantilla de la propuesta de preparación se sugiere la posibilidad de que los países lleven a cabo las actividades anteriores a través de su estrategia nacional de REDD+ o mediante políticas complementarias<sup>xxxiii</sup>. Se sugiere asimismo que para el desarrollo de su SNVF, cada país “analice los sistemas o estructuras necesarios para el control y examen, la transparencia, la accesibilidad y el intercambio de datos, tanto en el plano nacional como internacional”<sup>xxxiv</sup>. La plantilla de la propuesta de preparación para el Fondo de Preparación del FCPF no aborda la medición, notificación y verificación, sino que en lo relativo a estas funciones remite a las orientaciones de la CMNUCC<sup>xxxv</sup>.

El Marco metodológico del Fondo del Carbono exige que los países comprueben que su sistema de vigilancia forestal (diseñado según establece el FCPF) encaja en el SNVF (según exige la CMNUCC)<sup>xxxvi</sup>. Más concretamente, en lo que concierne a la medición, notificación y verificación, el Marco metodológico del Fondo del Carbono no contempla muchos requisitos más que los establecidos por la CMNUCC. No obstante, sí exige a los países que se cercioren de que:

- utilizan los mismos métodos de medición, notificación y verificación empleados para fijar el nivel de referencia (o métodos cuya “equivalencia pueda comprobarse”<sup>xxxvii</sup>); y
- en su programa de reducción de emisiones “se han explorado oportunidades” para la participación de las comunidades en la vigilancia y la notificación<sup>xxxviii</sup>.

xxxiii. Ibid

xxxiv. Ibid

xxxv. Ibid

xxxvi. Indicador 15.1 del criterio 15 del Marco metodológico del Fondo del Carbono del FCPF

xxxvii. Indicador 14.3 del criterio 14 del Marco metodológico del Fondo del Carbono del FCPF

xxxviii. Indicador 16.1 del criterio 16 del Marco metodológico del Fondo del Carbono del FCPF

## MEDIDAS A DISPOSICIÓN DE LOS PAÍSES

### LA CREACIÓN DE MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA EL SISTEMA NACIONAL DE VIGILANCIA FORESTAL

Para crear un sistema nacional de vigilancia forestal (SNVF) “robusto y transparente” puede ser necesario establecer mecanismos institucionales nuevos “basados en los sistemas existentes”<sup>128</sup> y capaces de coordinarse a los niveles local, regional y nacional. De hecho, muchos países ya disponen de un SNVF integrado en su marco de gestión forestal, y cuentan asimismo con organismos o departamentos de organismos que intervienen en el sistema de medición, notificación y verificación de REDD+, por ejemplo elaborando inventarios forestales nacionales<sup>129</sup>. Sin embargo, en el contexto de REDD+, que se centra en el carbono, los países pueden tener la necesidad de ampliar el alcance de su SNVF para recabar los datos necesarios; en este sentido, pueden adaptar los organismos existentes, para que satisfagan los requisitos de REDD+, o bien implantar nuevos mecanismos que cumplan dicho cometido en exclusiva<sup>130</sup>.

El SNVF puede estar integrado por una red de organismos cuyas funciones y responsabilidades vendrán determinadas en el ordenamiento jurídico del país. Por ejemplo, para crear un sistema de medición, notificación y verificación es preciso designar qué organismos y entidades se responsabilizarán de la supervisión, la aprobación y la coordinación de dichas labores a los niveles local, subnacional y nacional. La CMNUCC no especifica el mecanismo institucional concreto que debe adoptarse para estas labores, pero los países deben decidir qué organismo dirigirá el proceso y cómo se repartirán las tareas y las responsabilidades entre las entidades participantes. Algunos países han establecido o tienen la intención de establecer un organismo central que encabece el proceso de medición, notificación y verificación. En algunos casos, este organismo ya se había creado para la medición, notificación y verificación de las MMAP. Otros países han incluido en su organismo central de REDD+ un ‘componente’ de medición, notificación y verificación (por ejemplo, un comité o grupo de trabajo). Es el caso del Camerún, que ha creado una unidad de medición, notificación y verificación dentro de su secretaría técnica para REDD+, el órgano operativo encargado de la aplicación de REDD+, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Desarrollo Sostenible (MINEPDED)<sup>131</sup>.





Los países pueden encargar la tarea de responder a los requisitos de notificación de la CMNUCC a la entidad responsable de las labores de medición, notificación y verificación, que deberá remitir a la CMNUCC las comunicaciones y los informes bienales de actualización, con un anexo técnico en caso necesario<sup>32</sup>. En cambio, en Indonesia, por ejemplo, aunque el organismo nacional de REDD+ proporciona directrices para la vigilancia y la notificación de las medidas de REDD+ y facilita las comunicaciones del país a la CMNUCC, el responsable de tramitar los informes bienales y las comunicaciones nacionales es el Consejo Nacional para el Cambio Climático.

Además de crear o nombrar el órgano responsable de las tareas de medición, notificación y verificación, puede recurrirse al ordenamiento jurídico para determinar qué organismo, en el caso de que exista, documentará las medidas de mitigación de REDD+ en un inventario. En México, la Ley General de Cambio Climático faculta a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) para que establezca un registro nacional de emisiones de gases de efecto invernadero<sup>33</sup>. También se puede especificar en el marco jurídico qué organismo se encargará del control y la garantía de la calidad de la información sobre reducciones de emisiones y, de conformidad con los requisitos de la CMNUCC en materia de verificación, qué organismo se ocupará del proceso de verificación independiente en el plano internacional<sup>34</sup>.

Por otro lado, los países pueden utilizar el SNVF para recabar los datos necesarios para responder a los requisitos de salvaguardia de la CMNUCC, es decir, para contribuir a la obtención de información sobre “la aplicación y el respeto” de las salvaguardias en la realización de las actividades de REDD+ (por ejemplo, en lo relativo a la conservación de la biodiversidad y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales), con miras a presentar un resumen a la Secretaría de la CMNUCC. En función de las circunstancias del país, podrá ser preciso incorporar a las comunidades en el proceso de recopilación y aportación de información. Si el país decide reconocer a las comunidades como fuente válida de información, las entidades locales pueden encargarse de comunicar los datos a un organismo de ámbito estatal. Por ejemplo, en Guyana se llevan a cabo actividades de vigilancia a través de las comunidades, en virtud del memorando de entendimiento suscrito con Noruega.

La eficacia del SNVF y de sus funciones de vigilancia, medición y notificación queda supeditada a la materialización de ciertas ‘condiciones propiciatorias’ que se abordan en el capítulo siguiente



(pág. 121), como la rendición de cuentas, la transparencia, la claridad en la comunicación y el intercambio de información entre diferentes organismos a los niveles local, regional y nacional sobre los datos que reúnan<sup>35</sup>. Se recomienda a los países que partan de los sistemas existentes, si bien esto pueden requerir la adopción de medidas importantes destinadas a corregir puntos débiles relativos a la gobernanza.

#### **Formas de establecer mecanismos institucionales para el SNVF a través del marco jurídico**

Los países pueden valerse de sus marcos jurídicos para delimitar las funciones y las responsabilidades de los organismos responsables de la vigilancia de las políticas de REDD+ y de la medición, notificación y verificación de la reducción de las emisiones conforme a una política escrita, como puede ser la estrategia nacional de REDD+ (por ejemplo, Indonesia ha dispuesto la creación de un instituto de medición, notificación y verificación en su estrategia nacional de REDD+). Otra posibilidad es establecer, por medio de una norma (por ejemplo, en una estrategia nacional de REDD+, si procede), el encargo de analizar, en una primera instancia, las deficiencias de los organismos existentes. En función de los resultados de dicho análisis, el país especificaría en una política las funciones de dichos organismos y el reparto de responsabilidades. En este documento se establecerían también procedimientos específicos de coordinación interinstitucional.

Con todo, para garantizar la solidez de las facultades y cometidos de los organismos responsables en lo que respecta a la vigilancia y la medición, notificación y verificación de las actividades de REDD+, el país debe procurar fundarlos en instrumentos jurídicos y no sólo en políticas. Por ejemplo, el organismo encargado de la medición, notificación y verificación puede crearse mediante la promulgación de una ley en la que deberán otorgarse al organismo facultades claras para que pueda ejercer correctamente su mandato, por ejemplo la de obligar a otros organismos públicos a que faciliten información. Por el contrario, si ya existen organismos adecuados, el país puede decidir reformar las leyes fundacionales de tales organismos para ampliar sus competencias y facultades a la medición, notificación y verificación de las actividades de REDD+; esto podría ser pertinente en el caso de que ya haya entidades que midan, notifiquen y verifiquen las MMAP.

Por último, puede ser preciso formular acuerdos de coordinación entre diferentes organismos para delimitar las respectivas funciones y las responsabilidades, por ejemplo entre los principales proveedores de información y la entidad encargada de la vigilancia<sup>36</sup>.



#### VINCULACIÓN CON OTROS ELEMENTOS DE REDD+

El SNVF puede aportar información y datos relevantes para otros elementos del sistema de información de REDD+, como el sistema de información sobre las salvaguardias (SIS)<sup>137</sup>. Por eso es importante que se establezcan vínculos entre los distintos procesos de recogida y comunicación de información para REDD+. Pueden establecerse múltiples sinergias y conexiones entre el SNVF y el SIS, por ejemplo sobre el intercambio de datos o su recogida y tratamiento. Las sinergias pueden contribuir a la eficiencia y la fortaleza de ambos sistemas, así como a moderar sus costos, lo cual, a su vez, puede comportar una mayor calidad de los datos y una mayor coherencia y uniformidad en las notificaciones.

El SIS, por ejemplo, puede requerir información sobre la cobertura forestal o los titulares de derechos de tenencia para estudiar el efecto de las actividades de REDD+ sobre la biodiversidad o en la permanencia. Es posible un SNVF reúna también los mismos datos. La sinergia y la vinculación del SNVF con el SIS también pueden concernir a los procedimientos de obtención de datos nuevos. Por ejemplo, las comunidades que recopilen información sobre la cobertura o las especies arbóreas, en el marco de las actuaciones de vigilancia de un SNVF, pueden hallarse en una posición óptima para recabar datos de biodiversidad para el SIS.

En parte, los nexos entre estos sistemas pueden forjarse a través del marco jurídico, reconociendo los solapamientos y dictando un mandato de coordinación entre los distintos procesos, dentro de la estrategia nacional de REDD+ o en otro documento normativo. Como primer paso, por ejemplo, la estrategia indonesia de REDD+ dispone que el sistema de medición, notificación y verificación se sincronice con el SIS<sup>138</sup>.



## EJEMPLOS DE PAÍSES QUE ESTABLECEN MECANISMOS INSTITUCIONALES DE MEDICIÓN, NOTIFICACIÓN Y VERIFICACIÓN MEDIANTE EL MARCO JURÍDICO

### INDONESIA

En su estrategia nacional para REDD+ de 2012, Indonesia proyectó la creación de un organismo de medición, notificación y verificación de REDD+, aunque a fecha de hoy (diciembre de 2014) todavía no se ha creado.

Los decretos presidenciales 19/2010 y 25/2011 disponen que el grupo de trabajo de REDD+ (ahora Agencia de REDD+) establezca un organismo de medición, notificación y verificación y formule un sistema para estas funciones. La Agencia de REDD+ goza de autoridad general sobre sus medidas y políticas.

En la Estrategia de REDD+ se estipula que el organismo de medición, notificación y verificación preste apoyo a diversas actividades del Plan de Acción Nacional para la Reducción de Gases de Efecto Invernadero (creado mediante el decreto presidencial 61/2011), entre las que destaca la realización de un inventario de GEI (decreto presidencial 71/2011). La Estrategia de REDD+ también estipula que el organismo asuma competencias del Sistema de Vigilancia de los Recursos Forestales, en particular las unidades de gestión forestal, la teledetección, etc.

### MÉXICO

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) fue creada por decreto presidencial en noviembre de 2000 con el cometido, entre otras funciones, de «evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el Sistema de Información Ambiental, [...] los sistemas de monitoreo [...] y los inventarios de recursos naturales (artículo 14). En abril de 2001, mediante decreto presidencial (DOF de 21/04/2001), se constituyó la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), organismo dependiente de la SEMARNAT, encargada de diseñar, realizar y monitorear actividades de silvicultura sostenible.

La CONAFOR cuenta con el respaldo del Consejo Nacional Forestal (CONAF), órgano de carácter consultivo creado por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable de 2003 (artículo 155). Mediante esta ley también se crean una serie de organismos que ayudan a la SEMARNAT a llevar a cabo las actividades de medición, notificación y verificación de REDD+, como el Sistema Nacional de Información Forestal y el Inventario Nacional Forestal y de Suelos (INFyS). La ley se reformó en junio de 2012 y el decreto de enmienda preceptúa que el Gobierno Federal ponga en funcionamiento un sistema de medición, notificación y verificación en un plazo de tres años desde su entrada en vigor.

Con la Ley General de Cambio Climático (LGCC) de 2012 se crearon otros organismos para que ayuden a la SEMARNAT a realizar las actividades de medición, notificación y verificación de REDD+, como un registro nacional de emisiones (artículo 87) que elaborará y manejará el CONAFOR y que estará vinculado al Registro Nacional de Emisiones. Con la LGCC también se crea la función de coordinación de las evaluaciones, bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), que utilizará los resultados del proceso de medición, notificación y verificación para valorar la eficacia de las políticas de REDD+ (artículo 13).

En mayo de 2010, México suscribió un memorando de entendimiento con Noruega (dotado con 15 millones de dólares para la dotación de recursos y el fomento de la capacidad) para reforzar las actividades de medición, notificación y verificación desempeñadas por la CONAFOR, con el apoyo técnico y administrativo de ONU-REDD, la FAO y el PNUD (y con la intención, además, de que México comparta su experiencia con otros países de REDD+ a fin de potenciar la capacidad en el resto de la región).

### REPÚBLICA DEMOCRÁTICA POPULAR (RDP) LAO

La R-PP de 2010 se concibió para constituir diversos grupos técnicos de trabajo, uno de ellos dedicado específicamente a la medición, notificación y verificación, dentro de la oficina de REDD+ establecida en el Departamento de Silvicultura (del Ministerio de Agricultura y Silvicultura), a fin de prestar apoyo al grupo de trabajo de REDD+.

Desde que se elaboró la R-PP, se ha constituido, en 2011, un nuevo Ministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente responsable de desarrollar y realizar las actividades de REDD+ y de supervisar la gestión del sector forestal de la RDP Lao (competencia transferida del Ministerio de Agricultura y Silvicultura). El Departamento de Gestión de los Recursos Forestales del nuevo ministerio alberga una División para REDD+, que tiene el cometido formal de gestionar REDD+ y de establecer los grupos de trabajo técnicos, si bien por el momento no se ha constituido ninguno.

Las nuevas funciones y responsabilidades del Departamento de Silvicultura del Ministerio de Agricultura y Silvicultura se definieron en el decreto del primer ministro núm. 262 de junio de 2012<sup>139</sup>.

Teniendo en cuenta la Ley de Silvicultura de 2007 y el decreto del primer ministro de 2012 por el que se regula la organización y el funcionamiento del Ministerio de Agricultura y Silvicultura (entre otros), la Resolución Ministerial 1887/AF (de agosto de 2012) establece el mandato del Departamento de Silvicultura. Entre las responsabilidades de dicho departamento figuran el desarrollo de leyes en materia forestal; la actuación como agencia central encargada de los estudios, la vigilancia de los cambios forestales y la gestión de la información sobre la cobertura de recursos forestales (artículo 3.5); la vigilancia y la gestión de los ecosistemas forestales, actuando como la agencia principal para la coordinación de REDD en nombre del Ministerio de Agricultura y Silvicultura (artículo 3.17); y el desarrollo, la gestión, la mejora y la ampliación de las estadísticas en materia forestal y los sistemas de información que se encuentran bajo su responsabilidad (artículo 3.19).

Sigue habiendo cierta incertidumbre sobre las funciones y las responsabilidades del Departamento de Silvicultura y el Departamento de Gestión de los Recursos Forestales en lo que concierne a la medición, notificación y verificación: obviamente, el primero debe encargarse de vigilar los cambios en la cobertura forestal a nivel nacional, pero el segundo asume las responsabilidades generales de gestión de REDD+. Por ahora no se ha hecho público ningún procedimiento formalizado para el intercambio de datos o de responsabilidades de gestión de REDD+.

### REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO (RDC)

El Ministerio de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Turismo (MECNT) se creó mediante el decreto 75/231 en julio de 1975, enmendado por la orden 74/08 de diciembre de 2008. Se responsabiliza tanto del desarrollo como de la vigilancia y evaluación de las políticas de gestión de ecosistemas y desarrollo sostenible. Se trata del órgano principal del Comité Nacional para REDD+ de la RDC, constituido para dirigir las actuaciones de REDD+ en el país (decreto 9/40 de noviembre de 2009).

La estrategia nacional de REDD+ requiere que el Departamento del Inventario y la Gestión Forestales (DIAF), dependiente del MECNT, se ocupe de realización de las actividades de medición, notificación y verificación.



## NIVELES DE REFERENCIA DE LAS EMISIONES FORESTALES Y NIVELES DE REFERENCIA FORESTALES

Los niveles de referencia de las emisiones forestales (Forest Reference Emission Levels o RELs en inglés) y los niveles de referencia forestales (Forest Reference Levels o RLs en inglés) se utilizan como referencia para medir, notificar y verificar las reducciones y las absorciones de emisiones<sup>140</sup>. Son necesarios para evaluar la eficacia de las actividades de REDD+ en la mitigación del cambio climático. Deben establecerse teniendo en cuenta los datos históricos y las circunstancias nacionales<sup>141</sup>, y se debe procurar que representen las emisiones y las absorciones que se producirían en el caso de no aplicarse REDD+<sup>142</sup>.

Si bien la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) nunca los ha definido, se entiende que los niveles de referencia de las emisiones forestales se refieren a las emisiones brutas producidas en una zona geográfica durante un período determinado, mientras que los niveles de referencia forestales se refieren a las emisiones y las absorciones netas producidas en una zona geográfica durante un período determinado<sup>143</sup>. Los primeros sirven de referencia para demostrar las reducciones de emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal; los segundos, para demostrar las reducciones de emisiones y los incrementos de las reservas de carbono debidos a la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el incremento de las reservas forestales de carbono.

Para medir las reducciones de emisiones de forma eficaz, el cálculo de los niveles de referencia (RELs/RLs) debe llevarse a cabo de modo coherente con el sistema nacional de vigilancia forestal (SNVF) del país (págs. 92-107)<sup>144</sup>, es decir, garantizando que las metodologías y los datos empleados sean compatibles con los del sistema de medición, notificación y verificación del país<sup>145,146</sup>. Por ejemplo, según la CMNUCC, la definición de ‘bosque’ utilizada para calcular el nivel de referencia (REL/RL) de un país debe ajustarse a la definición de ‘bosque’ empleada en el inventario nacional de gases de efecto invernadero, que forma parte de su SNVF.<sup>147</sup>

Para determinar si un país ha logrado realmente reducir sus emisiones y para evaluar la eficacia de las actividades y medidas de REDD+, es imprescindible contar con niveles de referencia (RELs/RLs) robustos y transparentes. Por este motivo, constituyen un requisito indispensable para que los países reciban financiación para REDD+ basada en los resultados<sup>148</sup>.

El proceso de determinación de los niveles de referencia (RELs/RLs) conlleva, entre otras cosas: definir los bosques de manera clara y coherente; precisar qué actividades, reservorios forestales de carbono y gases de efecto invernadero deben incluirse en el nivel de referencia (REL/RL); describir los métodos usados para determinar las reservas de carbono forestales y no forestales; establecer claramente el período contemplado en el cálculo de las emisiones del pasado; definir las tendencias de conversión de tierras forestales; estimar la superficie de deforestación y de degradación forestal, y describir los métodos usados para determinar los factores de emisión correspondientes a la degradación<sup>149,150</sup>.

El cálculo de los niveles de referencia (RELs/RLs) depende principalmente de la capacidad técnica. Muchas cuestiones relacionadas con ellos pueden definirse al margen del marco jurídico, como el enfoque para su determinación (por ejemplo, si tendrán carácter nacional o subnacional) o las directrices sobre las metodologías que deberán utilizarse en su elaboración. No obstante, para una mayor coherencia y claridad en cuanto al modo de proceder, los países pueden optar por precisar el enfoque en el marco jurídico, por ejemplo, en una estrategia nacional de REDD+ o en una política o un plan que aborde de forma específica los niveles de referencia (RELs/RLs).

En esta sección se describen primero los requisitos de la CMNUCC y del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF, por sus siglas en inglés) relativos a los niveles de referencia (RELs/RLs) y, posteriormente, los aspectos de estos requisitos que pueden abordarse en el marco jurídico.

## REQUISITOS RELATIVOS A LOS NIVELES DE REFERENCIA DE LAS EMISIONES FORESTALES Y A LOS NIVELES DE REFERENCIA FORESTALES

### ORIENTACIONES Y REQUISITOS INTERNACIONALES DE LA CONVENCION MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMATICO

En el Marco de Varsovia para REDD+ se recuerdan y desarrollan varias decisiones en las que se define el contexto de los niveles de referencia (RELS/RLs) y se proporciona orientación sobre los mismos:

- En el marco se confirma que los niveles de referencia (RELS/RLs) son útiles como puntos de referencia para evaluar el desempeño de cada país en la ejecución de las actividades de REDD+<sup>i</sup>.
- Se precisa que las Partes que son países en desarrollo que se propongan realizar actividades de REDD+ deben elaborar un nivel de referencia (REL/RL) nacional como paso previo a la obtención de pagos basados en los resultados<sup>ii</sup>.
- Los países pueden elaborar niveles de referencia (RELS/RLs) subnacionales como medida provisional<sup>iii</sup>. Muchos países están elaborando, o ya han elaborado (por ejemplo, el Brasil<sup>151</sup>), niveles subnacionales de referencia. En Indonesia, el Organismo de REDD+ ha elaborado, en fase de proyecto, niveles de referencia (RELS/RLs) para once provincias<sup>152</sup>.
- Se invita a las Partes que son países en desarrollo a que presenten propuestas de niveles de referencia (RELS/RLs) de forma voluntaria<sup>iv</sup>, así como información y fundamentos sobre la elaboración de sus niveles de referencia de las emisiones forestales y niveles de referencia forestales, y a que faciliten pormenores sobre las circunstancias nacionales y sobre la manera en que se tuvieron en cuenta<sup>v</sup>.
- La información presentada debe ajustarse a las orientaciones más recientes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) y a las directrices para la presentación de información sobre los niveles de referencia adoptadas por la COP 17<sup>vi</sup>.

En decisiones anteriores de la COP también figuran otras orientaciones:

- Los niveles de referencia (RELS/RLs) deben determinarse de forma coherente “con las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros de gases de efecto invernadero relacionadas con los bosques que figuren en los inventarios de gases de efecto invernadero de cada país”<sup>vii</sup>.
- Los niveles de referencia (RELS/RLs) deben establecerse “de modo transparente, teniendo en cuenta los datos históricos y las circunstancias nacionales”<sup>viii</sup>, y deben actualizarse periódicamente<sup>ix</sup>.

### REQUISITOS CONTRACTUALES DEL FONDO COOPERATIVO PARA EL CARBONO DE LOS BOSQUES DEL BANCO MUNDIAL

Estos son algunos de los requisitos establecidos y orientaciones proporcionadas por el FCPF relativos a los niveles de referencia de las emisiones forestales y los niveles de referencia forestales, que pueden abordarse en el marco jurídico:

- definir el período empleado para el cálculo del nivel de referencia (REL/RL), y acordar la definición de ‘bosque’<sup>x</sup>;
- precisar qué instituciones gubernamentales o de otra índole participarán en el cálculo del nivel de referencia (REL/RL<sup>xi</sup>),
- desarrollar un plan de trabajo que señale los pasos principales y los estudios necesarios para elaborar el nivel de referencia (REL/RL); en particular, un procedimiento de selección del enfoque y de los métodos que se utilizarán<sup>xii</sup>; e
- integrar o coordinar el desarrollo de los niveles de referencia (RELS/RLs) con el SNVF<sup>xiii</sup> y con el proceso de elaboración de informes del inventario nacional de los gases de efecto invernadero<sup>xiv</sup>.

Además, los países deben tener presentes los siguientes requisitos del Marco metodológico del Fondo del Carbono:

- que en la determinación del nivel de referencia se debe tener en cuenta la determinación del nivel de referencia (REL/RL) elaborado para la CMNUCC (aunque no tengan por qué coincidir)<sup>xv</sup>;
- que la definición de ‘bosque’ utilizada en el programa de reducción de emisiones del país debe seguir las orientaciones disponibles en la decisión 12/CP.17 de la CMNUCC<sup>xvi</sup>; y
- que los métodos de medición, notificación y verificación (de los factores de emisión o de los métodos para determinarlos) deben ser los mismos que los empleados para establecer el nivel de referencia y para su vigilancia, o bien debe poderse demostrar “que son equivalentes”<sup>xvii</sup>.

viii. Párrafo 7 de la Decisión 4/CP.15

ix. Párrafo 12 de la Decisión 12/CP.17

x. Componente 3 de la plantilla de la propuesta de preparación

xi. Componente 3 de la plantilla de la propuesta de preparación

xii. Ibid

xiii. Porque el progreso en el desempeño de las actividades de REDD-plus debería compararse con el nivel de referencia (REL/RL) medido y controlado por el sistema nacional de vigilancia forestal, componente 3 de la plantilla de la propuesta de preparación

xiv. Ibid

xv. Criterio 10 del Marco metodológico del Fondo del Carbono

xvi. Que establece que si la definición de bosque utilizada en el inventario nacional de los gases de efecto invernadero o en los informes presentados a otras organizaciones internacionales difiere de la utilizada en la elaboración del nivel de referencia forestal (RL), entonces se deberá explicar en el programa de reducción de emisiones cómo y por qué se eligió la definición de bosque utilizada en la elaboración del nivel de referencia forestal. Indicador 12.1 del criterio 10 del Marco metodológico del Fondo del Carbono

xvii. Indicador 14.3 del criterio 14 del Marco metodológico del Fondo del Carbono del FCPF

i. Decisión 13/CP.19, recordando lo dispuesto en el párrafo 7 de la Decisión 12/CP.17

ii. Decisión 13/CP.19, recordando lo dispuesto en el párrafo 71 b) de la Decisión 1/CP.16

iii. Decisión 13/CP.19, recordando lo dispuesto en el párrafo 11 de la Decisión 12/CP.17

iv. Párrafo 2 de la Decisión 13/CP.19, recordando lo dispuesto en el párrafo 13 de la Decisión 12/CP.17

v. Párrafo 9 de la Decisión 12/CP.17

vi. Párrafo 2 de la Decisión 13/CP.19, recordando lo dispuesto en la Decisión 12/CP.17 y en su Anexo

vii. Párrafo 8 de la Decisión 12/CP.17

## MEDIDAS A DISPOSICIÓN DE LOS PAÍSES



### PRECISAR LAS DEFINICIONES

Actualmente, en el marco de la CMNUCC, la definición de ‘bosques’ a nivel nacional se deja en manos de los países Partes<sup>153</sup>. Dicha definición influirá en el alcance de la aplicación de REDD+, y los datos empleados (por ejemplo, los relativos a la cobertura forestal y las tasas de deforestación) influirán en el modo de inferir las tendencias históricas, en la vigilancia y en la forma de calcular los posibles créditos<sup>154</sup>. Las definiciones de ‘bosque’ tienen también repercusiones que rebasan el ámbito de REDD+, y la importancia de la cuestión es tal que debería abordarse en la legislación, ya sea mediante una ley nueva o reformando leyes vigentes.

Para dotar de mayor coherencia y claridad a su marco jurídico, un país también puede decidir consensuar las definiciones de ‘deforestación’ y de ‘degradación forestal’ y definir lo que caracteriza a una actividad de REDD+: a) la reducción de las emisiones debidas a la deforestación, b) la reducción de las emisiones debidas a la degradación forestal, c) la gestión sostenible de los bosques, d) el incremento de las reservas forestales de carbono, y e) la conservación de las reservas de carbono (los elementos de REDD+ reconocidos en el marco de la CMNUCC).

## LAS DEFINICIONES DE ‘BOSQUE’ EN MÉXICO, COSTA RICA Y LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA POPULAR LAO

El marco jurídico de México carece de una definición general del término ‘bosque’. El reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable establece definiciones independientes de ‘bosque’ y ‘selva’, atendiendo a las regiones climáticas de las que son propios estos ecosistemas (templada y tropical, respectivamente). Por otro lado, las leyes de algunos Estados, como los de Veracruz y Chiapas, proporcionan otras definiciones de ‘bosque’. Por último, las ‘plantaciones forestales comerciales’ no se consideran bosques. Se ha señalado esta multiplicidad de definiciones como un posible obstáculo para precisar qué tipos de bosques abarcan las actividades de REDD+ y, por consiguiente, para definir los criterios de admisibilidad de la tierra en relación con dichas actividades<sup>155</sup>.

Según la Nota de ideas de proyectos para la reducción de emisiones de Costa Rica (ER-PIN, por sus siglas en inglés), para diseñar su Inventario Forestal Nacional y su sistema de medición, notificación y verificación de REDD+, Costa Rica ha usado la definición de ‘bosque’ que emplea en los proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio: “Bosque es un área de tierra con un tamaño mínimo de 1,0 hectáreas, con una cobertura de dosel (copa) de más de 30%, con árboles con un potencial para alcanzar una altura mínima de 5 metros a su madurez in situ. Un bosque puede consistir de formaciones cerradas donde los árboles de varios estratos y sotobosque cubren una alta proporción del terreno, o de formaciones abiertas con cobertura del dosel (copa) de más

de 30%. Rodales naturales jóvenes, y todas las plantaciones que no hayan alcanzado todavía una cobertura de dosel del 30%, o una altura de 5 metros no son considerados bosques”<sup>156</sup>.

En la legislación de la República Democrática Popular Lao no se ha incluido ninguna definición de ‘bosque’. En su Ley Forestal se define ‘tierra forestal’, de manera general, como cualquier terreno, con o sin cobertura forestal, que el Estado considere tierra forestal<sup>157</sup>. A efectos de conservación y de desarrollo, la ley clasifica los bosques de la República Democrática Popular Lao en tres categorías: bosques de protección, bosques de conservación y bosques de producción. Estas zonas forestales comprenden zonas de bosque denso, bosque degradado, bosque ralo y bosque comunal. Los bosques de protección se subdividen en zonas de protección total y zonas de uso controlado, mientras que los bosques de conservación se subdividen en zonas de protección total, zonas de uso controlado, pasillos ecológicos y zonas de amortiguación. Cada una de estas subcategorías indica una forma específica de gestión, con distintos usos prohibidos y usos permitidos. La República Democrática Popular Lao ha presentado a la CMNUCC una definición de trabajo de ‘bosque’ que establece un mínimo de 0,5 hectáreas con árboles de 5 metros y un 20% de cobertura forestal. Quedan excluidas las zonas ocupadas mayoritariamente por palmas y bambú. Hay informes que señalan que el Gobierno prevé incorporar las plantaciones a la definición de ‘bosque’, pero no se ha tomado ninguna decisión definitiva al respecto<sup>158</sup>.



### ESPECIFICAR LAS METODOLOGÍAS PARA ELABORAR LOS NIVELES DE REFERENCIA DE LAS EMISIONES FORESTALES Y DE LOS NIVELES DE REFERENCIA FORESTALES

Según la CMNUCC, los niveles de referencia (RELS/RLs) deben ser flexibles<sup>159</sup>, y elaborarse de modo transparente y teniendo en cuenta los datos históricos, y deben poder ajustarse en función de las circunstancias del país<sup>160</sup>. Deben basarse en las orientaciones del IPCC y mantener “la coherencia con las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros de gases de efecto invernadero relacionadas con los bosques que figuren en los inventarios de gases de efecto invernadero de cada país”<sup>161</sup>. Según el FCPF, los métodos de medición, notificación y verificación (para establecer los factores de emisión: pág. 98) deben ser los mismos que los empleados para establecer el nivel de referencia (REL/RL), o bien debe poderse demostrar “que son equivalentes”<sup>162</sup>.

Las metodologías para elaborar y calcular los niveles de referencia (RELS/RLs) pueden consensuarse al margen del marco jurídico, en un organismo de medición, notificación y verificación, sin necesidad de un plan o una política explícita. Actualmente, la CMNUCC tan solo exige que los países adjunten la metodología empleada para calcular el nivel de referencia (REL/RL) al presentarlo a la Secretaría. El Brasil es el primer país que ha presentado (en junio de 2014) un nivel de referencia de las emisiones forestales (REL) a la Secretaría de la CMNUCC para su examen técnico. Su nivel de referencia se refiere a la deforestación del bioma amazónico<sup>163</sup>. Aunque no están obligados, los países pueden no obstante optar por precisar las metodologías en su estrategia nacional de REDD+ o en una política o plan. La cuestión fundamental desde el punto de vista del marco jurídico es garantizar que exista un procedimiento claro y una coordinación oportuna entre las instituciones responsables de establecer la metodología del país para determinar los niveles de referencia (RELS/RLs), y que existan marcos vigentes que garanticen la rendición de cuentas y la transparencia de los procedimientos de obtención, análisis, intercambio y presentación de los datos.



# ATENCIÓN A LAS CUESTIONES GENERALES DE GOBERNANZA

## LOS DERECHOS EN EL ÁMBITO DE REDD+

Hay varios tipos distintos de derechos y responsabilidades que guardan relación con las iniciativas de conservación forestal, entre las que se cuenta REDD+. Se derivan de las obligaciones contenidas en numerosos tratados internacionales, el derecho internacional consuetudinario, las legislaciones y la jurisprudencia nacionales<sup>i</sup>, y el derecho consuetudinario<sup>164</sup>.

Los **derechos humanos** son estándares mínimos reconocidos internacionalmente que se consideran universales, interdependientes, indivisibles y garantizados para todas las personas por igual, sin discriminación<sup>165</sup>. Los derechos humanos establecidos por el derecho internacional pueden ser sustantivos o procesales; ambos son importantes para REDD+.

Los **derechos sustantivos** cubren aspectos básicos del bienestar y la dignidad del ser humano, como el derecho a la vida, a la no discriminación y a la igual protección de la ley, el derecho a la salud o los derechos culturales<sup>ii</sup>.

Los **derechos procesales** son necesarios para la aplicación y el cumplimiento de los derechos sustantivos. Entre ellos están el derecho a acceder a la información (págs. 121-123), el derecho a acceder a la justicia (págs. 129-131) y el derecho a participar en la adopción de decisiones (págs. 126-128). Una serie de tratados internacionales garantizan los derechos procesales<sup>iii</sup>. El respeto de los derechos procesales fomenta los valores democráticos y el respeto al estado de derecho para una mejor gobernanza<sup>166</sup>.

i. En los países con sistema de derecho anglosajón, las normas jurídicas se elaboran mediante 1) leyes escritas (es decir, la legislación); 2) los tribunales, a través de la interpretación de las leyes (es decir, la jurisprudencia).

ii. Por ejemplo, se reconocen derechos sustantivos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Nueva York, 16 de diciembre de 1966); en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Nueva York, 13 de septiembre de 2007); en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José, 22 de noviembre de 1969); y en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio n° 169 de la OIT), 1989.

iii. Por ejemplo, los derechos procesales están reconocidos en la Convención regional sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Aarhus, 25 de junio de 1998) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, 16 de diciembre de 1966); véase, por ejemplo, el artículo 14 sobre el acceso a la justicia.

Los derechos humanos reconocidos internacionalmente también pueden garantizarse (es decir, hacer que sean jurídicamente exigibles) mediante su incorporación al marco jurídico nacional de un país o estado, por ejemplo en su norma suprema: la constitución nacional o estatal. Se puede aportar, por medio del derecho positivo, una protección mayor a los derechos reconocidos constitucionalmente. Por otro lado, de acuerdo con los principios internacionales de los derechos humanos, el Estado, los organismos multilaterales, las empresas y las personas también se consideran garantes de estos derechos, que tienen la obligación de proteger, respetar y remediar, así como de fomentarlos<sup>167</sup>. Los derechos consuetudinarios son derechos adquiridos por la costumbre. Cabe citar, por ejemplo, los derechos tradicionales de los pueblos indígenas sobre la tierra y los recursos. Estos derechos consuetudinarios solo se convertirán en derechos jurídicamente aplicables en tribunales nacionales (en contraposición a los tribunales tradicionales) si los reconoce el derecho escrito<sup>168</sup>.

Los derechos, por lo tanto, se hacen realidad mediante la elaboración de leyes y políticas y su aplicación eficiente, eficaz y equitativa. La aplicación de estos derechos depende en gran medida de la calidad de los procedimientos de observancia y de solución de controversias, la capacidad e independencia del poder judicial y el grado de implantación del estado de derecho.

## EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

### ¿QUÉ ES EL ACCESO A LA INFORMACIÓN?

El acceso a la información es crucial para el éxito de REDD+. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) ha reconocido su importancia y lo ha incluido como uno de los elementos de las salvaguardias establecidas en los Acuerdos de Cancún<sup>i</sup>.

El derecho al acceso a la información es un derecho humano fundamental e universal<sup>169</sup>. Es un derecho procesal que facilita a las personas y a las comunidades el acceso a la información de que dispongan las autoridades públicas, entre cuyos deberes está el de garantizar el acceso tanto pasivo como activo a la información<sup>170</sup>.

Se hace referencia de forma explícita e implícita al derecho al acceso a la información en distintos instrumentos jurídicos, en particular en tratados internacionales<sup>171</sup> y regionales<sup>172</sup>, en declaraciones<sup>173</sup> y decisiones<sup>174</sup>, así como en numerosos acuerdos sobre el medio ambiente<sup>175</sup>, y en las constituciones y leyes de los países. En muchas de estas fuentes del derecho se establece el derecho a la información, junto con otros derechos importantes para REDD+ que se tratan en esta sección. Por ejemplo, el acceso a la información permite una participación plena y efectiva y fomenta la transparencia y la gobernanza. Es crucial en situaciones en las que el gobierno tiene que garantizar que las personas y las comunidades puedan tener acceso a la información, entenderla e interpretarla. Está, por lo tanto, íntimamente ligado al derecho a participar en la vida pública (págs. 126-128). Además, los gobiernos deberían informar a la población sobre los derechos que poseen y los recursos judiciales que tienen a su disposición para protegerlos. El acceso a la información está por lo tanto unido al derecho al acceso a la justicia en asuntos ambientales (págs. 129-131)<sup>176</sup>. La población debería tener a su disposición remedios efectivos si se deniega el acceso a la información.

Por tanto, el derecho a acceder a la información no es solo importante en sí mismo, sino también para el cumplimiento de otros derechos y como sustento de la democracia. Es un componente clave para una gestión de los asuntos públicos transparente y responsable. Tener acceso a la información también es esencial para garantizar la rendición de cuentas por parte de los gobiernos y para combatir la corrupción (págs. 148-150)<sup>177</sup>. El acceso a la información tiene múltiples dimensiones y puede hacer referencia a la libertad de información, educación y formación. El derecho a la información también es una manifestación del derecho a la libertad de expresión<sup>178</sup>.

i. La salvaguardia b) de la CMNUCC hace referencia a la transparencia de las estructuras de gobernanza forestal.

### LA IMPORTANCIA PARA REDD+ DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Para que REDD+ pueda mitigar adecuadamente el cambio climático y proporcionar otros beneficios medioambientales, sociales y en materia de gobernanza, deben tener acceso a la información diversos colectivos interesados en REDD+, como los pueblos indígenas y los miembros de comunidades locales. Esto puede permitirles averiguar si la realización de las actividades de REDD+ puede crear algún riesgo, oportunidad o dificultad. En particular, teniendo en cuenta que más de 1 200 millones de personas dependen de los bosques para su sustento y una octava parte de los bosques del mundo son bosques comunitarios con los que los pueblos indígenas y las comunidades locales tienen vínculos históricos y culturales<sup>179</sup>, es fundamental proporcionar información sobre REDD+ a estos colectivos interesados para que participen de forma plena y efectiva, especialmente en su relación con agentes como el gobierno y el sector privado<sup>180</sup>. Sin esto, la legitimidad del proceso se pone en peligro y aumenta la posibilidad de reversiones si las actividades locales de REDD+ no se perciben como propias.

Los gobiernos o los responsables de la realización de las actividades de REDD+ deberían proporcionar de forma activa información, educación y formación en relación con estas actividades, con objeto de fomentar la capacidad y propiciar la inclusividad en la toma de decisiones. Además, deberían garantizar la transparencia en la información proporcionada, tanto la incluida en contratos y acuerdos como cualquier otra información que pudiera afectar a la comunidad.

### ENFOQUES PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN MEDIANTE EL MARCO JURÍDICO

En el marco jurídico de un país se establecen la dirección, las normas y los límites dentro de los cuales opera su sistema de gobernanza (pág. 19). Los gobiernos pueden tomar ciertas medidas para garantizar que el derecho de acceso a la información se reconozca en sus marcos jurídicos, facilitando su aplicación tanto en el programa REDD+ como en otros contextos. Es importante señalar, aunque no es el objetivo de este libro, que para garantizar de forma eficaz el derecho a acceder a la información se deberá actuar también más allá del marco jurídico (por ejemplo, fomentando las capacidades de las autoridades públicas relativas al modo de proporcionar el acceso a la información).

Para asegurarse de que la integración del derecho a acceder a la información en el marco jurídico los países pueden tomar una serie de medidas, entre las que cabe citar las siguientes, entre otras:

- Adoptar medidas legislativas y reglamentarias para permitir la aplicación del derecho a acceder a la información (por ejemplo, reconociendo el derecho a acceder a la información en la constitución o en una ley independiente). Debería especificarse en la ley o leyes qué tipo de información deberá ofrecerse. En caso contrario, los organismos gubernamentales pertinentes podrían no responder adecuadamente a las solicitudes de información, dificultando los esfuerzos para abordar cuestiones como la tala ilegal y la inseguridad en la tenencia de la tierra<sup>181</sup>;
- Establecer o reformar las instituciones nacionales pertinentes encargadas de suministrar información para garantizar que el suministro de información sea tanto activo como pasivo.
- Instituir un procedimiento para tramitar las reclamaciones vinculadas a la no divulgación de la información. Este procedimiento podría plasmarse en una disposición de una ley sobre el acceso a la información o podría incluirse en el mandato de una institución.
- Elaborar una política o una estrategia, o ambas cosas, para informar a la población general sobre la existencia del derecho al acceso a la información y las maneras de ejercerlo.
- Desarrollar políticas o estrategias para garantizar la difusión oportuna y apropiada desde el punto de vista cultural de la información medioambiental (por ejemplo, elaborando una política para trasladar la documentación técnica a formatos más accesibles y apropiados desde el punto de vista cultural para garantizar que la información esté a disposición de quienes puedan carecer de la capacidad económica o técnica para obtenerla en línea, o para garantizar que haya tiempo suficiente para compartir la información con otros en una comunidad o coalición).

*Allison Silverman  
Center for International Environmental Law*



## LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA

### ¿QUÉ ES LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA?

La participación pública es fundamental para hacer posible la correcta ejecución de REDD+. Su importancia ha sido reconocida en numerosos instrumentos internacionales, tanto con relación a la toma de decisiones en materia ambiental como en otros ámbitos<sup>1</sup>.

La expresión ‘participación pública’ abarca una amplia gama de interacciones entre el gobierno y la sociedad civil<sup>182</sup>, en particular: 1) la transmisión de información, como corriente unidireccional de información entre el gobierno y la sociedad civil; 2) la consulta, que constituye una corriente bidireccional de información e intercambio de puntos de vista; 3) la colaboración, en actividades conjuntas en las que el promotor (normalmente el gobierno) conserva la autoridad decisoria; 4) la toma de decisiones conjunta, una colaboración en la que se comparte el control respecto de una decisión; y 5) el empoderamiento, en el que el control sobre la toma de decisiones, los recursos y las actividades se transfiere del promotor a otras partes interesadas<sup>183</sup>. En la práctica, cuanto mayor sea el empoderamiento que otorgan los gobiernos a los colectivos interesados pertinentes, más eficaz será su participación y, por lo tanto, mayor será la probabilidad de que la población considere legítimas las medidas propuestas y las acepte.

Además de esto, según ciertos estudios, para garantizar la participación pública es fundamental la presencia de los siguientes elementos: acceso a la información (págs. 121-123), mecanismos o foros de participación adecuados, mecanismos adecuados de resolución de conflictos y disposiciones adicionales para garantizar la participación de los colectivos interesados vulnerables (como los pueblos indígenas y las comunidades locales cuyo sustento depende de los bosques)<sup>184</sup>.

### ¿POR QUÉ ES TAN IMPORTANTE PARA REDD+ LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA?

Teniendo en cuenta el gran número de personas que dependen de los recursos forestales para su subsistencia y los riesgos de que la aplicación de REDD+ tenga consecuencias negativas para las poblaciones cuyo sustento depende de los bosques (por ejemplo, el acaparamiento de tierras, los desalojos y la apropiación indebida de fondos; véase la págs. 148-150), es imprescindible incluir a los

colectivos que puedan verse afectados por los proyectos o las políticas de REDD+ en los procesos de toma de decisiones y ejecución.

Garantizar la participación de los colectivos interesados pertinentes puede favorecer la concienciación sobre REDD+ de las comunidades cuyo sustento depende de los bosques. En este sentido, también puede fomentar su capacidad, dar a las personas la oportunidad de expresar sus preocupaciones y contribuir a garantizar la distribución equitativa de los beneficios<sup>185</sup>.

A su vez, la participación de los representantes de la comunidad local en el diseño y la ejecución de un proyecto de REDD+ puede ayudar a garantizar que los desarrolladores del proyecto conozcan los aspectos que pudieran afectar a esa comunidad. La aplicación de mecanismos de participación también puede ayudar a garantizar la adecuada ejecución y permanencia de los proyectos de REDD+ gracias al mayor compromiso de la población y la asunción de los proyectos como propios.

La participación pública se ha consagrado como una de las salvaguardias establecidas en los Acuerdos de Cancún (pág. 55)<sup>186</sup>. También la reconocen otras importantes iniciativas financiadoras de REDD+, como el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) y el Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo (ONU-REDD)<sup>187</sup>, aunque el grado de participación exigido por cada iniciativa varía<sup>188</sup>.

### FORMAS DE GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA MEDIANTE EL MARCO JURÍDICO

La responsabilidad del reconocimiento jurídico del derecho de participación pública es de los marcos jurídicos nacionales, mientras que la de su aplicación recae en los marcos institucionales. Con el fin de garantizar la realización plena de la participación pública en todas sus dimensiones, deben reconocerse en el marco jurídico varios otros derechos procesales clave que son también condiciones esenciales para la ejecución de REDD+, como el acceso a la información (págs. 121-123) y el acceso a la justicia (págs. 129-131)<sup>189</sup>.

i. Declaración Universal de Derechos Humanos; Principios 10, 17, 20 y 22 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículos 5, 10, 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI); artículo 7 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; artículos 2, 6, 7, 15, 16, 20, 22, 23, 25, 27 y 33 del Convenio nº 169 de la Organización Mundial del Trabajo (OIT); artículos 3 a), 5 d) y 10.2 f); artículos 6.2), 8.2 c) y 9 a), c) del Anexo I; artículo 4 b), d) del Anexo II; artículos 3.2), 5 b), d) del Anexo III de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación; artículo 14 del Convenio sobre la Diversidad Biológica; artículo 6 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; artículos 1, 3, 7 y 8 de la Convención de Aarhus.

Para que un marco jurídico propicie la participación pública debe contar con las características específicas siguientes:

- El reconocimiento oficial, por ley, del derecho a la participación pública. Deberá estipularse en la ley pertinente qué autoridades nacionales y locales son responsables de facilitar la participación pública en políticas, medidas o proyectos específicos<sup>190</sup>.
- El reconocimiento de las prácticas óptimas internacionales para garantizar la participación pública o de disposiciones para la elaboración de directrices nacionales sobre las medidas que deben seguirse para garantizar una participación eficaz. Este reconocimiento puede plasmarse en una política y llevarse a la práctica mediante un programa.
- El reconocimiento de que se necesitan medidas adicionales para garantizar la participación de los sectores de la sociedad especialmente vulnerables, como los pueblos indígenas o las mujeres (págs. 152-154). Este reconocimiento puede plasmarse en una ley (que incluya el reconocimiento del derecho al consentimiento libre, previo e informado) que puede complementarse con políticas, planes o programas, en los que podría incluirse la determinación de grupos vulnerables específicos, el diseño de campañas de sensibilización y de programas de fomento de la capacidad y el establecimiento de mecanismos específicos de participación.
- El establecimiento de mecanismos de reclamación y reparación vinculados a la participación. Esto podría hacerse mediante leyes, normativas o políticas.

## EL ACCESO A LA JUSTICIA

### ¿QUÉ ES EL ACCESO A LA JUSTICIA?

El acceso a la justicia es un pilar fundamental para la aplicación eficaz y equitativa de REDD+. Es parte integral del sistema de gobernanza de un país y puede entenderse como la disponibilidad de recursos que los ciudadanos pueden usar en caso de violación de sus derechos sustantivos y procesales (pág. 120)<sup>191,192</sup>.

Según el derecho internacional<sup>i</sup>, los gobiernos tienen una serie de deberes y obligaciones para garantizar un acceso adecuado a la justicia y, en particular, a los tres componentes fundamentales siguientes: 1) *el acceso a procedimientos judiciales eficaces*<sup>193</sup>, o la ausencia de obstáculos económicos que impidan a los ciudadanos acceder a los tribunales. Esto puede lograrse ofreciendo servicios jurídicos gratuitos y reforzando de programas selectivos de asistencia a las comunidades para garantizar que puedan beneficiarse de la protección de los órganos judiciales los grupos desfavorecidos o marginados que normalmente estarían excluidos del acceso a los tribunales debido a la falta de medios técnicos o económicos<sup>194</sup>. Además, los gobiernos deberían informar a la población sobre los derechos que poseen y los recursos judiciales que tienen a su disposición para protegerlos (págs. 121-123)<sup>195</sup>; 2) *el derecho a un juicio justo*, que incluye el derecho a la asistencia letrada; el derecho de defensa; y el derecho a disponer de un plazo razonable de tiempo para preparar y presentar formalmente los alegatos. La notificación previa de los cargos es un componente básico de este derecho, y<sup>196</sup>; 3) *el derecho a un remedio efectivo*, que deberá ser “sencillo, urgente, informal, accesible y tramitado por órganos independientes”<sup>197</sup>. Los remedios solo pueden considerarse efectivos si se establecen disposiciones para su aplicación<sup>198</sup>.

### LA IMPORTANCIA DEL ACCESO A LA JUSTICIA PARA REDD+

Las personas que sean perjudicadas o tratadas injustamente en la elaboración de un plan de REDD+ o en la realización de actividades de REDD+ deben tener algún tipo de recurso para defender y hacer valer sus derechos. Esto es fundamental, tanto en interés del respeto al estado de derecho y a los derechos de las personas afectadas como del cumplimiento adecuado de los objetivos de REDD+. Si como consecuencia de la aplicación

i. El derecho al acceso a la justicia figura en las siguientes referencias del derecho internacional: Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; artículos 2, 9, 14, 26 y 50 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Primer Protocolo Facultativo; artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículos 8, 11, 13, 20, 28, 32 y 40 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas; artículo 15 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; artículos 9, 12 y 14 del Convenio n° 169 de la Organización Mundial del Trabajo (OIT), y artículos 7, 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

de REDD+ se infringen derechos individuales o colectivos sin posibilidad de acceder a la justicia, se socavarán probablemente la legitimidad de ese proyecto, aumentando enormemente la probabilidad de reversiones de las reducciones de las emisiones.

Como posibles casos en los que la aplicación del programa REDD+ podría dar lugar a una violación de los derechos individuales o colectivos cabe citar la reubicación forzada de personas o comunidades cuyo sustento depende de los bosques por no reconocerse sus derechos de tenencia consuetudinarios (págs. 134-136), la exclusión de la población local del proceso de toma de decisiones en relación con un proyecto de REDD+ en sus tierras o zonas de residencia o la apropiación indebida de los pagos basados en los resultados destinados a los pueblos indígenas o comunidades que habitan en los bosques (págs. 148-150).

#### **FORMAS DE GARANTIZAR EL ACCESO A LA JUSTICIA MEDIANTE EL MARCO JURÍDICO**

Dado que la función del marco jurídico es establecer los parámetros de actuación dentro del sistema de gobernanza, se pueden tomar ciertas medidas para cerciorarse de que el marco jurídico garantice y facilite el acceso a la justicia, tanto en el programa REDD+ como en otros contextos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que para garantizar el acceso a la justicia se deberá actuar también más allá del marco jurídico (por ejemplo, generando concienciación sobre el derecho o estableciendo un programa de asistencia letrada).

Los gobiernos pueden tomar ciertas medidas para garantizar que sus marcos jurídicos apoyen y propicien el acceso a la justicia. Cabe citar, entre otras, las siguientes:

- consagrar en la constitución el derecho de acceso a los procedimientos judiciales (es decir, el acceso a los tribunales) y asegurarse de que se aplique a todos los segmentos de la población;
- asegurarse de la existencia de normas que permitan a los ciudadanos y a las comunidades entablar un litigio o ser partes en una controversia (legitimación procesal)<sup>199</sup>;
- asegurarse de que la constitución consagre el reconocimiento del derecho a la revisión judicial de las decisiones ejecutivas;

- asegurarse de que la constitución consagre el derecho a apelar ante un tribunal superior<sup>200</sup>;
- elaborar políticas o programas para concienciar a la población sobre su derecho a acceder a los tribunales y sobre cualquier iniciativa que pueda facilitar este acceso<sup>201</sup>;
- proporcionar asistencia letrada, es decir, apoyo y servicios jurídicos a las personas vulnerables y marginadas, lo que incluiría, en particular, medidas para reducir los costos del acceso al sistema judicial y ofrecer la posibilidad de que los procedimientos judiciales se desarrollen en idiomas locales. Aunque la aplicación de estas medidas requerirá intervenciones más allá del marco jurídico, el proceso puede iniciarse mediante la elaboración y aplicación de las leyes, políticas y programas pertinentes<sup>202</sup>;
- consagrar en la constitución el derecho a un juicio justo (es decir, a tribunales justos e imparciales); y
- garantizar que los tribunales no tengan intereses sustanciales en el resultado del litigio que estén presidiendo<sup>203</sup>. Para ello serán instrumentales las leyes contra la corrupción (págs. 148-150).



## LA CLARIDAD SOBRE LOS DERECHOS DE TENENCIA DE LA TIERRA

### ¿QUÉ SON LOS DERECHOS DE TENENCIA DE LA TIERRA?

Los derechos de tenencia de la tierra son un conjunto de derechos polifacéticos y superpuestos que incluyen los derechos de propiedad y también los relativos al acceso, el uso, la gestión, la exclusión, el traspaso, y la enajenación. Varios titulares de derechos pueden compartir los mismos derechos de tenencia de la tierra o pueden tener diferentes derechos sobre el mismo recurso. Por ejemplo, el Estado puede ser el propietario de la tierra, mientras que otros administran o utilizan sus recursos. Los derechos de tenencia de la tierra puede ser individuales o colectivos. Además, los derechos sobre la tierra (derechos de tenencia) pueden ser independientes de los derechos sobre sus recursos, como la madera o el carbono (págs. 137-139)<sup>204</sup>.

Los derechos de tenencia pueden provenir de diversas fuentes dentro del marco jurídico de un país. Pueden basarse en el derecho positivo o escrito (es decir, estar reconocidos en la Constitución o en leyes o reglamentos) o en decisiones de los tribunales de acuerdo con el sistema legislativo anglosajón (common law). También pueden derivar del derecho consuetudinario, que no reconocen todos los estados se reconoce en muchos acuerdos y declaraciones internacionales (por ejemplo, en el Convenio nº 169 de 1989 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007)<sup>205</sup>.

### IMPORTANCIA PARA REDD+ DE ACLARAR LOS DERECHOS DE TENENCIA DE LA TIERRA

Aclarar los derechos de tenencia es fundamental para la aplicación eficaz y equitativa del mecanismo REDD+, ya que puede ayudar a determinar quiénes son los principales colectivos interesados en el programa REDD+, quiénes deben participar en los procesos de toma de decisiones y quiénes deben ser los beneficiados<sup>206</sup>. A su vez, el desarrollo de REDD+ puede ofrecer una oportunidad para reconocer los derechos consuetudinarios y para empoderar a los titulares de derechos en el país. Por ejemplo, la participación de las comunidades en un Sistema de Información sobre Salvaguardias de REDD+ (págs. 52-65) podría permitirles informar sobre los límites de sus territorios establecidos de conformidad con el derecho consuetudinario<sup>207</sup>.

Sin embargo, si bien aclarar la tenencia es crucial para el éxito de REDD+, es también una tarea difícil en los países donde los derechos son a menudo poco claros, no se aplican con firmeza o presentan contradicciones. Son frecuentes los conflictos entre las declaraciones de propiedad sobre tierras forestales basadas en el derecho consuetudinario y las basadas en el derecho escrito, y hay a menudo confusión en cuanto a la situación de las declaraciones de propiedad consuetudinarias con respecto a los derechos establecidos por escrito. Si la aclaración de la tenencia se limita a un examen de los derechos escritos, podría excluirse a las personas o comunidades cuyos derechos de tenencia son únicamente de tipo consuetudinario. Para evitarlo, y a pesar de la práctica de larga data de los gobiernos de ofrecer a las empresas acceso a tierras en detrimento de las comunidades locales<sup>208</sup>, los países deberían primero reconocer y garantizar los derechos de quienes utilizan y gestionan los recursos forestales y de la tierra<sup>209</sup>.

La falta de claridad sobre la identidad de los titulares de derechos o la falta de reconocimiento de los derechos consuetudinarios sobre la tierra puede conducir a la exclusión de determinados interesados en la planificación y la ejecución de REDD+. Si esto ocurre, existe el riesgo de que la asignación de los pagos de REDD+ no sea equitativa. También existe el riesgo de que la falta de claridad de los derechos de tenencia de la tierra incentive la corrupción (págs. 148-150). De hecho, si la propiedad no está establecida de forma clara y reconocida podrían darse casos de acaparamiento de tierras, ya sea por las elites del país o por inversores extranjeros sin escrúpulos (por ejemplo, los llamados “piratas del carbono”, o carbon cowboys en inglés), que podrían provocar desplazamientos de comunidades.

Todos estos factores aumentan el riesgo de reversiones o fugas de emisiones y, en último término, generan un clima de inseguridad para los inversores en REDD+ que puede socavar el éxito de cualquier sistema nacional de REDD+ o de pagos para la reducción de emisiones.

### FORMAS DE REDUCIR LA INSEGURIDAD EN LA TENENCIA DE LA TIERRA POR MEDIO DE LOS MARCOS JURÍDICOS

La primera medida que pueden aplicar los países es examinar y reformar su legislación actual sobre tenencia de la tierra. Es importante asegurarse de que están establecidos claramente en la legislación los diferentes tipos de derechos aplicables a un

determinado terreno (es decir, los derechos de propiedad, usufructo<sup>i</sup> y acceso). Podría ser pertinente definir qué recursos se incluyen o excluyen de cada tipo de derecho; por ejemplo, los derechos de usufructo podrían incluir la explotación maderera, pero no la extracción de minerales, que generalmente pertenecen al Estado.

En segundo lugar, para hacer frente a la falta de claridad en la tenencia de la tierra, es preciso determinar la situación de los derechos consuetudinarios con respecto a los derechos escritos. Por ejemplo, podría reconocerse legalmente que los derechos consuetudinarios sobre la tierra son equivalentes a los derechos escritos. Para hacerlo podría ser necesario enmendar la constitución, pero muchos países se resisten a hacerlo por temor a abrir el debate sobre otras cuestiones de larga data (como, por ejemplo, los límites del mandato presidencial o la autonomía o soberanía de las regiones). El mismo objetivo puede lograrse mediante otros instrumentos jurídicos, como las leyes de ordenación de la tierra o los bosques, que requieren menos movilización y capital políticos que las enmiendas constitucionales.

Para corregir la falta de claridad en la tenencia de la tierra también es preciso aclarar qué personas o entidades (por ejemplo, asociaciones, empresas o comunidades) tienen potestad para administrar, poseer y utilizar la tierra; garantizar la claridad en la tramitación del registro de los derechos, y establecer procedimientos claros y accesibles de resolución de conflictos relacionados con la tierra. Una posibilidad es reconocer la autoridad de los tribunales tradicionales para pronunciarse sobre los derechos de tenencia consuetudinarios.

Los países podrían también elaborar políticas o programas para evaluar y describir la situación actual de la tenencia; es decir, comprobar quién posee qué tierras y determinar qué tierras son objeto de controversia. Basándose en los resultados, podría desarrollarse una estrategia para resolver los litigios sobre tierras o asignar la tenencia.

Otra medida que puede considerarse es el desarrollo de una política o programa integrado de zonificación y ordenación del territorio, ya que la falta de coordinación entre distintos sectores puede hacer que diferentes entidades asignen derechos contradictorios sobre las mismas tierras (por ejemplo, podría asignarse una concesión maderera a una zona declarada como área protegida)<sup>210</sup> (págs. 142-145).

i. El usufructo es el derecho a usar, disfrutar y obtener beneficios de la propiedad de otro.

## DERECHOS SOBRE EL CARBONO

### ¿QUÉ SON LOS DERECHOS SOBRE EL CARBONO?

Un tema complejo que tienen que abordar los países en el contexto del programa REDD+ es determinar quiénes son los titulares explícitos del derecho a disfrutar de los beneficios (monetarios y no monetarios) vinculados a las reducciones y absorciones de las emisiones de gases de efecto invernadero logradas mediante la realización de las actividades de REDD+. Se ha debatido ampliamente acerca del concepto de los derechos sobre el carbono y su papel en este proceso, así como sobre si son imprescindibles para la ejecución de REDD+ en un país.

El concepto de “derecho sobre el carbono” se entiende generalmente como “el derecho a beneficiarse del carbono capturado o de las emisiones de gases de efecto invernadero”<sup>211</sup>. Se refiere a un ‘activo intangible’ e introduce una nueva forma de propiedad relativa al carbono, independiente de la biomasa o de los árboles de los que forma parte, y que puede transferirse o adquirirse por separado<sup>212,213</sup>. Esto significa que el propietario de una superficie de terreno o de sus árboles o bosques no será necesariamente el propietario del carbono capturado<sup>214</sup>.

Dado que los derechos sobre el carbono pueden crear un activo nuevo (el carbono capturado), disociable del sumidero de carbono (es decir, el depósito en el que se almacena el carbono)<sup>215</sup>, algunos grupos de la sociedad civil consideran que esta cuestión afecta a los derechos de tenencia consuetudinarios y de la legislación escrita vigentes<sup>216</sup>. Por ejemplo, los derechos de tenencia de la tierra (como los relativos al uso o la extracción) de una comunidad pueden entrar en conflicto con los derechos sobre este nuevo activo pertenecientes a otras personas o al Estado, quienes podrían exigir, por ejemplo, que se mantenga el carácter forestal de la tierra para garantizar la continuidad de la captura de carbono (permanencia de las reducciones de emisiones) en una determinada región geográfica. En este tipo de situación, a menudo no está claro qué intereses prevalecen.

Algunos argumentan asimismo que, en lugar de definirse un nuevo derecho que, si no se vincula a los derechos de tenencia de la tierra, podría ser perjudicial para las comunidades locales, ha de darse prioridad a la reforma de la tenencia de la tierra<sup>217</sup>.

En muy pocos lugares del mundo se ha legislado sobre los derechos relativos al carbono; se carece, por lo general, de una definición

jurídica de los derechos sobre el carbono y hay confusión sobre la propiedad del carbono y sobre cómo regular su comercio. México y Guatemala aprobaron recientemente leyes sobre el cambio climático y son los primeros países del mundo que han definido derechos de tenencia relativos al carbono<sup>218</sup>. Los dos países han adoptado un planteamiento similar: centrarse en la titularidad de los derechos sobre el carbono y no en el contenido de esos derechos.

#### **¿PUEDE REDD+ FUNCIONAR SI NO HAY DERECHOS SOBRE EL CARBONO ESTABLECIDOS?**

Se ha argumentado que si un país aspira a adoptar un enfoque basado en proyectos con un sistema de créditos directos (es decir, mercados del carbono) y a participar en los futuros mercados de REDD+, puede ser necesario aclarar los derechos sobre el carbono forestal (es decir, el derecho a generar licencias de emisión de carbono, a poseerlas y a comerciar con ellas), así como las responsabilidades que conllevan estas actividades. Sin embargo, en los países en los que el programa REDD+ se planifique y ejecute de forma centralizada, a nivel nacional (con contabilidad y con medición, notificación y verificación a nivel nacional, y sin un programa REDD+ basado en proyectos), los pagos basados en los resultados de REDD+ podrán asignarse y distribuirse mediante mecanismos de reparto de beneficios establecidos a nivel nacional y no basados en la propiedad del carbono<sup>219</sup>.

El objeto principal del presente libro es asesorar sobre el diseño de marcos jurídicos eficaces que permitan a los países cumplir con los requisitos de un futuro mecanismo REDD+ en el marco de la CMNUCC, teniendo también en cuenta las exigencias que establece el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) para los países que han firmado un contrato con el Banco Mundial. Aunque la CMNUCC no menciona la necesidad de aclarar los derechos sobre el carbono y pese a no existir un mecanismo regulatorio internacional, estos derechos han adquirido importancia debido al interés por el comercio del carbono como producto básico y a la actual preponderancia del mercado voluntario del carbono como medio para atraer financiación. Además, el Fondo del Carbono del Banco Mundial exige “evaluar la situación de los derechos sobre el carbono y de las tierras pertinentes como base para la ejecución satisfactoria del programa de reducción de emisiones”<sup>220</sup>. Aunque el Fondo del Carbono no constituye un mercado del carbono per se, su objetivo es allanar el camino hacia un mercado mundial del carbono, lo que justifica su atención a los

derechos sobre el carbono<sup>221</sup>. Por consiguiente, la cuestión de los derechos sobre el carbono se aborda aquí por ser un tema que debe tenerse en cuenta en el diseño de los marcos jurídicos nacionales para REDD+.

#### **¿QUÉ CUESTIONES JURÍDICAS RELATIVAS A LOS DERECHOS SOBRE EL CARBONO DEBEN CONSIDERAR LOS PAÍSES?**

Al considerar si legislar sobre la regulación de los derechos sobre el carbono, sobre qué enfoque jurídico aplicar y, por lo tanto, sobre las decisiones que han de tomar, los países han de tener en cuenta numerosas cuestiones jurídicas vinculadas al enfoque elegido con respecto al programa REDD+<sup>222</sup>. Cabe mencionar las siguientes:

- si el país tiene intención de permitir la participación en el mercado voluntario del carbono a través una ejecución del programa REDD+ por medio de proyectos o si la ejecución será a nivel puramente nacional (si se basa en proyectos, los derechos sobre el carbono serán importantes);
- si el gobierno puede reclamar derechos exclusivos sobre el carbono, como bien de titularidad pública, o si lo considera un bien de propiedad privada;
- en el caso de que el carbono se considere de propiedad privada, si el carbono capturado (es decir, el propio carbono como producto básico) constituye una propiedad disociable de los árboles o la biomasa que lo almacenan, de modo que la propiedad de los derechos sobre el carbono puede transferirse independientemente de la tenencia, y
- en el caso de que los derechos sobre el carbono se vinculen a la tenencia, qué tipo de derecho de tenencia (el usufructo, la propiedad u otro) es suficiente para obtener derechos sobre el carbono (por ejemplo, el derecho a su venta, transferencia, etc.). Por ejemplo, en la legislación actual de Indonesia no se abordan explícitamente los derechos sobre el carbono; por tanto, el comercio y la transferencia de los derechos sobre el carbono se rigen por el marco jurídico vigente, en virtud del cual están prohibidas la compra y venta de tierras forestales. Por este motivo, los derechos sobre el carbono no se transfieren a través de la propiedad, sino a través de la realización y el ejercicio de los derechos de usufructo sobre la tierra, por lo general en forma de concesiones forestales. Los derechos de comerciar con certificados de reducción de emisiones se adquieren como parte del contrato de concesión<sup>223</sup>.



## LA COORDINACIÓN HORIZONTAL Y VERTICAL

### ¿QUÉ SON LA COORDINACIÓN HORIZONTAL Y LA COORDINACIÓN VERTICAL?

La coordinación horizontal se puede entender como la gestión de actividades entre diferentes dependencias de la administración pública de un estado, que operan en distintos sectores y no tienen control jerárquico unas sobre otras. La coordinación horizontal es necesaria para lograr los objetivos de políticas multisectoriales (como hacer frente a las causas de la deforestación para los fines de REDD+) que abarcan diversos organismos de la administración pública de un país que trabajan de forma aislada e independiente<sup>224</sup>. La coordinación vertical se puede entender como la gestión de actividades entre distintos niveles de la administración pública.

### LA IMPORTANCIA DE LA COORDINACIÓN HORIZONTAL PARA REDD+

La coordinación entre las instituciones responsables de la gestión de los distintos sectores de uso de la tierra es importante para REDD+ debido a que muchas de las principales causas de la deforestación tienen su origen en sectores distintos de la silvicultura. También es importante para aprovechar las capacidades existentes y evitar la duplicación de esfuerzos en organismos con mandatos similares, por ejemplo un organismo nacional de REDD+ y el organismo de medio ambiente del país.

En el pasado, los países han dispensado un trato preferente a sectores que contribuían exclusivamente al desarrollo económico y esto ha dado lugar a decisiones jurídicas y normativas que favorecen la deforestación en lugar de la sostenibilidad y la conservación. La mejora de la coordinación horizontal en el contexto de REDD+ podría traducirse en una planificación del uso de la tierra más integrada, que equilibre los objetivos del desarrollo y los relativos al medio ambiente.

Las instituciones que se ocupan de la gestión y la regulación de distintos sectores de uso de la tierra tienen mandatos diferentes, a menudo opuestos, y sus jurisdicciones a veces se solapan, lo que puede generar competencia y conflictos. Por ejemplo, si se prevé ejecutar un proyecto de REDD+ en una zona determinada de un país y no se han previsto mecanismos de coordinación (por ejemplo, una estrategia integrada de uso de la tierra), el Ministerio de Silvicultura, que tiene la facultad de otorgar concesiones de tala, podría entrar en conflicto con el organismo de REDD+ del país.

Los mandatos contradictorios y el solapamiento de las jurisdicciones también pueden dar lugar a ineficiencias y, en ocasiones, impedir que las instituciones alcancen sus objetivos respectivos. Por ejemplo, en el Camerún, debido a la falta de mecanismos de coordinación interministerial se han asignado derechos de uso de la tierra superpuestos. En 2008, el Ministerio de Silvicultura propuso la designación como bosque del Concejo de una zona, conocida como unidad de gestión forestal, de la región de Ngoila-Mintom. Al mismo tiempo, el Ministerio de Agricultura propuso a una empresa malasia el establecimiento de una plantación de aceite de palma en ese mismo lugar. Sin embargo, el Ministerio de Planificación Económica ya había declarado de utilidad pública, por decreto, una parte de la zona para el corredor ferroviario de CamIron y el Ministerio de Industrias, Minas y Desarrollo Tecnológico había firmado un decreto por el que autorizaba a la Compagnie Minière du Cameroun a explorar la presencia de mineral de hierro en el lugar<sup>225</sup>. Otro ejemplo de la falta de coordinación y el solapamiento de jurisdicciones entre distintos ministerios responsables de los usos de la tierra (por ejemplo, el de silvicultura y el de agricultura) lo encontramos en Indonesia, donde se han otorgado concesiones en tierras cuya superficie total supone el 150% de la superficie del país. Esto ha ocasionado dificultades a los organismos que trabajan en el cumplimiento de los compromisos de Indonesia con el programa REDD+.

La ausencia de coordinación horizontal afecta a la gestión cotidiana de los usos de la tierra. Si el gobierno decidiera orientar sus políticas hacia una mayor integración de la planificación de los usos de la tierra, la necesidad de contar con mecanismos de coordinación claros sería todavía más imperiosa.

### LA IMPORTANCIA DE LA COORDINACIÓN VERTICAL PARA REDD+

El programa REDD+ se enfrenta también a innumerables dificultades relacionadas con la necesidad de aplicarlo en múltiples niveles de la administración pública. Por ejemplo, pueden surgir conflictos entre organismos de nivel nacional y subnacional sobre las responsabilidades relativas a los datos sobre cobertura vegetal, lo que dificulta su agregación<sup>226</sup>.

La coordinación vertical es, por tanto, fundamental para el programa REDD+. Es preciso garantizarla, por ejemplo, en el diseño de los mecanismos institucionales que se aplicarán en la ejecución del programa REDD+; en la planificación y desarrollo de los planes de aplicación de las salvaguardias, y en la vigilancia y la notificación de las reducciones de emisiones. Esto es especialmente importante porque los países están concibiendo formas de contabilizar simultáneamente las reducciones y absorciones de emisiones a los niveles nacional, subnacional y de proyectos. De hecho, se está desarrollando un marco jurisdiccional y anidado de REDD+ para permitir que los gobiernos contabilicen las reducciones y absorciones de emisiones generadas por medio de políticas y programas a gran escala, y para integrar los proyectos de REDD+ locales en los marcos de contabilidad nacionales o subnacionales.

La participación de las entidades pertinentes en los niveles local, regional, nacional y federal es importante para lograr que los objetivos de REDD+ sean compartidos y para garantizar una asignación de responsabilidades clara. Debería establecerse de forma clara en las políticas, leyes y reglamentos pertinentes la obligación de los organismos de comunicarse entre sí y coordinar sus actividades (por ejemplo, compartir y comunicar las actualizaciones de los planes territoriales a todos los niveles de la administración pública). Por ejemplo, en la Ley de silvicultura<sup>227</sup> y en la Ley de autonomía regional<sup>228</sup> de Indonesia figuran diversas disposiciones que establecen qué entidades son responsables de la planificación forestal. En la Ley de silvicultura se establece que es responsabilidad del Ministro de Silvicultura; sin embargo, en la Ley de autonomía regional se concede a las administraciones provinciales y locales autonomía para gestionar los bosques dentro de los territorios de su jurisdicción. Este solapamiento de las atribuciones puede ocasionar controversias entre las administraciones públicas central y locales, y una formulación ineficaz de los planes de desarrollo forestal<sup>229</sup>.

#### **FORMAS DE MEJORAR LA COORDINACIÓN HORIZONTAL Y VERTICAL POR CONDUCTO DE LOS MARCOS JURÍDICOS NACIONALES**

Mejorar la coordinación entre distintos sectores y niveles de la administración pública es una tarea difícil y requiere una considerable voluntad política e inversión de recursos. Para incorporar esta tarea al programa REDD+ se requiere una reorientación más amplia de las políticas hacia un enfoque integrado de la gestión de los usos de la tierra. Esta transformación puede realizarse por medio del marco jurídico.

Los países podrían tomar las siguientes medidas:

- Establecer, mediante planes territoriales, los diferentes usos de la tierra permitidos en diversas zonas (por ejemplo, subordinar los planes sectoriales a planes integrados de alto nivel)<sup>230</sup>;
- Establecer disposiciones relativas a la coordinación entre los distintos usos de la tierra mediante estrategias o políticas de alto nivel (por ejemplo, asegurándose de que la estrategia nacional de REDD+ de un país contemple disposiciones que obliguen al organismo nacional de REDD+ a coordinarse con otros organismos pertinentes);
- Crear un comité interministerial con la facultad de regular los diversos sectores de uso de la tierra, posiblemente primero mediante una política y, posteriormente, mediante una ley;
- Crear una estrategia para garantizar que en la planificación del uso de la tierra participan los organismos pertinentes de todos los niveles de la administración pública (por ejemplo, de las administraciones públicas regionales y locales)<sup>231</sup>;
- Integrar los mapas de uso de la tierra nacionales o regionales para detectar la superposición de jurisdicciones y actualizarlos periódicamente para reflejar las decisiones relativas al uso de la tierra (ya sea mediante una política o una ley)<sup>232</sup>; y
- Por último, aspirar, a largo plazo, a lograr una gestión totalmente integrada del uso de la tierra y conseguir equilibrar cuidadosamente los pros y contras de los distintos usos de la tierra. Una forma de lograrlo sería sustituyendo las diversas disposiciones legislativas dispersas sobre el uso de la tierra por una única ley general de planificación territorial<sup>233</sup>.

## LA COHERENCIA EN LAS LEYES Y LAS POLÍTICAS SECTORIALES

### ¿QUÉ ES LA COHERENCIA EN LAS LEYES Y LAS POLÍTICAS SECTORIALES?

En las leyes sectoriales se establecen, entre otros elementos, los mandatos y las facultades de las instituciones responsables de gestionar o regular un sector económico y se definen los comportamientos aceptables y los incentivos y sanciones, así como la jurisdicción de la administración pública, el ministerio o el organismo responsable de supervisar su reglamentación. Cada uso específico de la tierra (por ejemplo, REDD+, agricultura, minería o energía) se rige por un conjunto de leyes y de políticas sectoriales en las que se especifican los objetivos y las prioridades de cada uno de los usos de la tierra (como la reducción de las emisiones debidas a la deforestación, la producción de alimentos o la extracción de recursos naturales). Cada una de estas normas suele elaborarse de manera independiente, con aportaciones de los colectivos interesados de cada sector específico; en ocasiones se solapan distintas jurisdicciones, sin que haya disposiciones claras sobre cómo hacer frente a estas superposiciones.

### LA IMPORTANCIA DE LA COHERENCIA EN LAS LEYES Y LAS POLÍTICAS SECTORIALES PARA REDD+

Las incoherencias en las leyes sectoriales pueden llevar a la creación de incentivos sectoriales que recompensen ciertos comportamientos que van en detrimento de otros sectores (es decir, incentivos perversos). Por ejemplo, podrían ejercerse los derechos preferentes sobre el subsuelo o aplicarse las cláusulas de adquisición por expropiación contempladas en las leyes mineras, en detrimento de los usos de la tierra existentes (por ejemplo, la agricultura)<sup>234</sup>; las leyes relativas al sector petrolero pueden incluir derechos de preferencia de uso sobre cualquier tipo de tierra<sup>235</sup>; y las leyes relativas al sector de la energía, por ejemplo las que regulan los biocombustibles, pueden incentivar comportamientos contrarios a los objetivos de REDD+, como la tala forestal para el establecimiento de monocultivos<sup>236</sup>. Por tanto, para la correcta ejecución de REDD+ es importante examinar la posible existencia de estos conflictos e incoherencias en los marcos jurídicos del país, con el fin de determinar si tales marcos jurídicos propician o dificultan el programa REDD+.

También es fundamental que exista coherencia entre REDD+ y otras políticas que puedan influir en la reducción de la deforestación y la mitigación del cambio climático como, por ejemplo, las iniciativas enmarcadas en el Plan de Acción sobre aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT) de la Unión Europea y la aplicación de sus acuerdos de asociación voluntaria (pág. 151), los programas nacionales de pago por los servicios proporcionados por los ecosistemas o las iniciativas de certificación.

En general, la falta de coherencia entre distintas leyes y políticas sectoriales podría amenazar la sostenibilidad de los proyectos de REDD+ y generar riesgo para los inversores y un entorno inseguro para los promotores de proyectos. Por último, la existencia de incoherencias y de incentivos perversos podría impedir a los países responder a sus compromisos internacionales o ejecutar los acuerdos internacionales relacionados con la sostenibilidad o la conservación.

### FORMAS DE GARANTIZAR LA COHERENCIA INTERSECTORIAL EN LAS LEYES Y POLÍTICAS POR CONDUCTO DEL MARCO JURÍDICO:

Una primera medida que podrían decidir adoptar los países es realizar un examen exhaustivo de la legislación vigente de sectores específicos para determinar qué incentivos jurídicos podrían producir efectos perversos sobre el programa REDD+, con objeto de reformar las legislaciones pertinentes para enmendar o eliminar tales incentivos perversos.

Para ello, los países podrían tomar las siguientes medidas:

- incluir en la estrategia nacional de REDD+ una relación de las leyes o políticas causantes de deforestación (es decir, los incentivos perversos) que es preciso abordar, basándose en un análisis pormenorizado de las deficiencias;
- reformar las leyes o política sectoriales teniendo en cuenta los resultados del examen.

## MEDIDAS DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

### ¿QUÉ SE ENTIENDE POR CORRUPCIÓN?

Se teme que, si no se pone freno a la corrupción, REDD+ no se aplicará de manera eficaz, eficiente y equitativa<sup>237</sup>. Las Partes en la CMNUCC aprobaron las salvaguardias establecidas en los Acuerdos de Cancún, en las que se reafirma la necesidad de “transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional”<sup>238</sup> (pág. 55).

Aunque existen varias convenciones y convenios internacionales contra la corrupción, no hay una definición única del término<sup>239,240</sup>. Generalmente se entiende por corrupción el mal uso de las facultades encomendadas, como la utilización de cargos públicos para el beneficio privado. La corrupción puede darse en cualquier nivel de la administración pública por el abuso de las facultades encomendadas. Puede consistir en la malversación de fondos públicos, en obligar a los ciudadanos a pagar sobornos para recibir bienes públicos o en dar a los funcionarios públicos un trato y un acceso preferente a bienes y servicios básicos. Por último, la corrupción pública también puede consistir en la manipulación de las políticas, las instituciones y los reglamentos para mantener el poder, el estatus y la riqueza.

La corrupción es un problema de gobernanza. Sus causas y consecuencias van más allá del programa REDD+ y del sector forestal. Las repercusiones de la corrupción son especialmente devastadoras en los países en desarrollo, donde el estado de derecho es más débil, y es precisamente en estos países donde se está aplicando el programa REDD+, que depende de la “buena gobernanza”<sup>241</sup>. Dado el amplio alcance de las repercusiones de la corrupción, las medidas de lucha contra la corrupción generan condiciones propicias para aumentar la probabilidad de una ejecución satisfactoria del programa REDD+.

### LA IMPORTANCIA DE LAS MEDIDAS DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL PROGRAMA REDD

La corrupción puede influir de diversas maneras en la ejecución del programa REDD+. Quienes realizan actividades de tala, mineras y agrícolas pueden obtener —mediante acuerdos ilegales o ilícitos entre empresas y autoridades públicas— acceso y derechos de propiedad sobre la tierra, a expensas de otros, dando

así prioridad a otros usos de la tierra sobre los de REDD+<sup>242</sup>. Los grandes conglomerados de empresas agrícolas o madereras podrían sobornar a políticos y a funcionarios de alto rango de un país para socavar el establecimiento del programa REDD+ a nivel nacional, o podrían inducir a los gobiernos locales a: optar por no aplicar el programa REDD+ en su jurisdicción o debilitar las políticas locales de REDD+. La corrupción también puede menoscabar la eficacia de los organismos estatales, bien sea disminuyendo la confianza en el organismo o desviándolo de sus objetivos; esto sucede, por ejemplo, si un guardabosque acepta sobornos de leñadores ilegales<sup>243</sup>.

El programa REDD+ también podría crear oportunidades para nuevas formas de corrupción: 1) la captación por la elite: la posible malversación por las elites políticas de fondos de REDD+ destinados a las comunidades locales; 2) el uso indebido de fondos destinados a los bosques: falta de transparencia y de procedimientos de rendición de cuentas adecuados o independientes en la gestión de los ingresos forestales estatales; 3) el fraude en la medición y en la notificación del desempeño y de los resultados del programa REDD+ (por ejemplo, sobreestimando la reducción de las emisiones o subestimando problemas relativos a la permanencia<sup>244</sup>); y 4) la adquisición ilegal o ilícita de derechos sobre la tierra o el carbono por inversores y especuladores extranjeros (llamados “piratas del carbono”), en anticipación de los ingresos de REDD+<sup>245</sup>.

### FORMAS DE LUCHAR CONTRA LA CORRUPCIÓN POR CONDUCTO DEL MARCO JURÍDICO

Para reducir la corrupción es fundamental contar con un marco jurídico sólido. Muchos países ya son signatarios de convenios internacionales de lucha contra la corrupción, como la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción de 2004, que proporciona orientación sobre las medidas que pueden tomar para reducir la corrupción por medio de su marco jurídico.

Sin embargo, además de estas medidas, para reducir la corrupción un país también deberá realizar cambios en sus marcos institucional y de cumplimiento (págs. 22-23), por ejemplo, fortalecer las instituciones para facilitar la participación pública y mejorar la rendición de cuentas; establecer o mejorar del estado de derecho (lo que incluye garantizar el respeto y la observancia de las leyes

y mantener la independencia del poder judicial); fomentar una cultura de transparencia y nula tolerancia de la corrupción en las instituciones públicas, y facilitar un entorno propicio para el buen funcionamiento de la sociedad civil y la libertad de los medios de comunicación.

Los países disponen de diversas opciones para luchar contra la corrupción por conducto de su marco jurídico:

- Promulgar una o varias leyes en las que se tipifique la corrupción como delito y, en particular: se defina la corrupción<sup>246</sup>; se especifique qué prácticas se prohíben y qué sanciones se establecen; se cree una institución de lucha contra la corrupción, encargada de vigilar e investigar casos de corrupción; se incluyan disposiciones para proteger a los denunciantes que notifiquen casos de corrupción, y se establezca la creación de una estrategia nacional de lucha contra la corrupción<sup>247</sup>.
- Mejorar la transparencia en la gestión financiera, por ejemplo exigiendo la divulgación de información sobre la distribución de los ingresos a las administraciones públicas subnacionales, las oficinas locales y los organismos no gubernamentales, mediante la elaboración y la publicación de informes financieros; cerciorándose de la divulgación pública de todos los ingresos y activos de los organismos, y exigiendo la elaboración de informes verificados por auditores independientes en los que se acredite el destino de los fondos públicos<sup>248</sup>. Estos requisitos se podrían incluir en la ley de lucha contra la corrupción o formar parte de una ley independiente sobre transparencia financiera en el sector público.
- Adoptar otras medidas, como garantizar que el Estado proporcione a los ciudadanos unos derechos procesales adecuados, como el acceso a la información (págs. 121-123), el acceso a la justicia (págs. 129-131) y la participación pública (págs. 126-128).

Las medidas adoptadas para luchar contra la corrupción se pueden incluir en un enfoque sobre salvaguardias a nivel de país como parte de los esfuerzos para ‘abordar y respetar’ la salvaguardia b)<sup>249</sup> de la CMNUCC. De la vigilancia y notificación de estas medidas se ocuparía el Sistema de Información sobre Salvaguardias (SIS) (págs. 52-65).

## LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN VOLUNTARIA (AAV) DEL PLAN DE ACCIÓN SOBRE APLICACIÓN DE LAS LEYES, GOBERNANZA Y COMERCIO FORESTALES (FLEGT) DE LA UNIÓN EUROPEA COMO VÍA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Los países podrían utilizar el procedimiento de los acuerdos de asociación voluntaria (AAV) del Plan de Acción sobre Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT) de la Unión Europea, cuyo objetivo es fortalecer la gobernanza y reducir la corrupción en el sector forestal<sup>250</sup>. Los AAV son tratados de comercio negociados entre un país forestal tropical y la Unión Europea. En ellos se establece la creación de un Sistema de garantía de la legalidad que verificará la legalidad de la madera producida en un país (según la legislación nacional) y expedirá licencias FLEGT para los productos que cumplan los requisitos. Este sistema contempla una verificación exhaustiva y transparente obligatoria para cualquier madera que se vaya a exportar a la Unión Europea y, en la mayoría de los países que han ratificado dicho acuerdo hasta la fecha, las exportaciones a cualquier destino, así como las ventas dentro del país. Puede abarcar todas las fases de la cadena de producción, incluida la asignación de concesiones, los criterios ambientales y sociales, y los pagos al gobierno. El Sistema de garantía de la legalidad está diseñado para centrarse en verificar que se ha seguido el proceso debido, no solo en comprobar que se ha concedido un permiso específico, reduciendo así las oportunidades para conseguir aprobaciones mediante prácticas corruptas. El desarrollo de este sistema ha constituido en algunos

países una importante ocasión para fomentar la transparencia y ayudar a comprender los requisitos legales necesarios para establecer una definición clara de las exigencias para la conformidad legal plena. En algunos países, los requisitos reglamentarios pueden no estar claros o presentar contradicciones, lo que dificulta su observancia y ofrece oportunidades para la corrupción. Los AAV del FLEGT por lo general incluyen también disposiciones para fomentar la accesibilidad a la información (transparencia) en el sector forestal, así como mecanismos de solución de controversias o de reclamación que pueden ayudar a mejorar el acceso a estos procesos en países con sistemas judiciales débiles.

*Por Anna Halton  
Global Canopy Programme*

## LA IGUALDAD DE GÉNERO

### ¿QUÉ ES LA IGUALDAD DE GÉNERO?

La igualdad de género es un derecho humano reconocido en diversos acuerdos internacionales<sup>i</sup>. Se hace efectivo cuando los hombres y las mujeres tienen los mismos derechos y responsabilidades, y cuando tienen acceso a las mismas oportunidades. Conlleva tomar en consideración y proteger en los marcos jurídicos de un país los intereses, necesidades y prioridades tanto de los hombres como de las mujeres<sup>251</sup>. Debido a la discriminación sufrida por las mujeres a lo largo de la historia, a menudo es necesario prestar atención específica a la igualdad de la mujer con el fin de combatir la desigualdad por razón del género en las leyes y las políticas<sup>252</sup>. En ciertos estudios se subrayan los vínculos entre la protección del medio ambiente y la promoción de la igualdad de género<sup>253</sup> y en las decisiones de la CMNUCC se han incluido más de 60 referencias oficiales al género<sup>254,255</sup>. Para responder a estos mandatos internacionales, los países deben asegurarse de que sus políticas sobre el cambio climático incorporan consideraciones de género e incluyen disposiciones y salvaguardias relativas a la igualdad de género<sup>256</sup>.

### LA IMPORTANCIA DE LA IGUALDAD DE GÉNERO EN EL PROGRAMA REDD+

La conservación de los bosques y su pérdida pueden afectar de forma diferente a las mujeres y a los hombres debido a que su dependencia, utilización, acceso y control de los bosques y los productos forestales son diferentes. Por ejemplo, las mujeres suelen depender más de los recursos comunes, ya que a menudo carecen de derechos de propiedad y tienen menos oportunidades laborales que los hombres<sup>257</sup>, por lo que su adaptación a la pérdida de los bosques podría ser más difícil. Las mujeres también suelen tener conocimientos y experiencia específicos sobre sus bosques, por lo que su participación activa es necesaria para una gobernanza y gestión eficaces<sup>258</sup>.

Por lo tanto, al diseñar políticas de REDD+ es importante comprender que las mujeres son una parte interesada fundamental y que tienen necesidades y conocimientos específicos que pueden

influir directamente en el buen desarrollo de los proyectos de REDD+. Si no hay disposiciones relativas a la igualdad de género en las leyes y políticas nacionales, existe el peligro de que se margine a las mujeres como colectivo interesado y de que se las excluya de los beneficios del programa REDD+, lo cual podría socavar la viabilidad y la sostenibilidad de los proyectos de REDD+.

El fomento activo de la igualdad de género en los marcos jurídicos puede generar beneficios sociales, ambientales y económicos importantes para el buen desarrollo de REDD+, pero también para lograr los objetivos relativos al cambio climático y superar otros problemas de desarrollo<sup>259</sup>. La inclusión de consideraciones de género en las políticas forestales y de lucha contra el cambio climático también puede contribuir a garantizar que los marcos de REDD+ sean conformes con las normas de derechos humanos y del derecho internacional que fomentan la igualdad de género<sup>260</sup>.

### FORMAS DE LUCHAR CONTRA LA DESIGUALDAD DE GÉNERO POR CONDUCTO DEL MARCO JURÍDICO

Como primera consideración, es preciso garantizar que los derechos sustantivos (pág. 120) de las mujeres y de los hombres se respetan y protegen por igual. Por ejemplo, los países podrían establecer salvaguardias para garantizar los derechos de las mujeres de igualdad de acceso a la propiedad de la tierra y a los recursos, en consonancia con las disposiciones pertinentes de los acuerdos internacionales<sup>261</sup>.

En segundo lugar, es importante garantizar que se respetan y protegen por igual los derechos procesales de las mujeres y de los hombres (pág. 120), en particular que las mujeres y los hombres son consultados y participan de forma plena y efectiva en todas las etapas del diseño y la ejecución del programa REDD+ (págs. 126-128); que se proporciona a las mujeres y a los hombres igualdad de acceso a la información relativa a todos los aspectos del desarrollo de REDD+ (págs. 121-123), y que establece en la legislación un mecanismo de reclamación que sea accesible para las mujeres y que proteja sus derechos en condiciones de igualdad con los de los hombres (págs. 129-131).

<sup>i</sup>. Cabe citar, por ejemplo, los acuerdos internacionales siguientes: la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), los dos pactos internacionales, el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (C169) de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) y la Declaración Universal de Derechos Humanos (CIEL, ForestDefender).

El reconocimiento de los derechos sustantivos y procesales puede contribuir a garantizar que todas las partes interesadas del programa REDD+ tienen acceso a una parte equitativa de los beneficios resultantes de las actividades de REDD+ (págs. 155-158). La elaboración de leyes contra la discriminación en la distribución de los beneficios podría contribuir a este objetivo.

Para poner en práctica las medidas anteriores y cumplir con la legislación internacional sobre los derechos de la mujer, un país podría empezar por analizar sus marcos jurídicos (tanto la legislación escrita como las normas consuetudinarias o tradicionales), en los niveles nacional, subnacional y local. En este análisis se podría determinar si las disposiciones vigentes relativas a la igualdad de género (por ejemplo, las basadas en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas de 1979) son suficientes o si es necesario realizar enmiendas en futuras reformas de las políticas, la legislación o las instituciones asociadas al programa REDD+.

Los resultados del análisis, junto con las reformas pertinentes, podrían detallarse en una estrategia nacional de REDD+. También se podrían elaborar documentos más exhaustivos, como las hojas de ruta sobre el género y REDD+ (Gender and REDD+ roadmaps) o los planes de acción sobre el género y el cambio climático (climate change gender action plans), asegurándose de que reciban la aprobación del Estado y de que sean coherentes con otras políticas de lucha contra el cambio climático como los programas nacionales de acción para la adaptación (PNA) o las medidas de mitigación apropiadas para el país (MMA)<sup>262,263</sup>. Las medidas ulteriores, como la reforma de los mandatos de las instituciones para mejorar la igualdad de género (por ejemplo, para mejorar la representación de las mujeres) se deberán realizar en el ámbito legislativo para que sean jurídicamente vinculantes.

## SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS

### ¿QUÉ ES UN SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS EN EL CONTEXTO DEL PROGRAMA REDD+?

En el contexto del programa REDD+, un sistema de distribución de los beneficios se puede definir como un mecanismo que permite la asignación y distribución de los beneficios (económicos o de otro tipo) derivados de las actividades de los proyectos REDD+ a los interesados pertinentes, entre los que se incluyen los propietarios forestales que toman medidas para reducir la deforestación y la degradación de los bosques, u otros interesados como las comunidades y pueblos indígenas locales que dependen de los recursos forestales.

Los sistemas de distribución de los beneficios bien diseñados y aplicados adecuadamente pueden fomentar una mejor gestión de los bosques y ayudar a abordar las causas económicas de la deforestación (por ejemplo, la ausencia de otros medios de subsistencia). Sin embargo, estos sistemas son complejos de establecer, debido a la diversidad de los participantes, de sus objetivos y de las escalas en las que pueden actuar. Por ejemplo, los sistemas de distribución de los beneficios pueden ser verticales (por ejemplo, entre el gobierno central y los gobiernos regionales o locales) u horizontales (por ejemplo, entre el gobierno local y los desarrolladores de proyectos, entre distintas comunidades o internamente en cada comunidad)<sup>264</sup>.

Además, para crear un sistema de distribución de los beneficios no solo es necesario comprender los diferentes tipos de beneficios que se pueden obtener mediante REDD+, sino también los costos de su aplicación. El reparto de los beneficios se refiere a la distribución de las ganancias netas derivadas de la ejecución de REDD+; es decir, descontando los costos de dicha ejecución en el cálculo de los beneficios que se han de distribuir<sup>265</sup>.

Los beneficios pueden ser directos, como los pagos resultantes de la ejecución de un proyecto o programa de REDD+ o el aumento de la provisión de servicios ecosistémicos de los bosques existentes; o bien indirectos, como la mejora de la gobernanza, el aumento de la participación pública, la mejora de los conocimientos o el incremento de los derechos sobre los recursos naturales. Entre los costos asociados a la ejecución de REDD+ pueden estar los costos

directos de la creación del sistema REDD+ o de la aplicación de una política, o los costos de oportunidad, como los beneficios que dejan de obtenerse por otros posibles usos de la tierra.

Por último, no deben asignarse beneficios para evitar conductas ilegales (como la tala ilegal), sino para compensar las actividades legales en apoyo de los objetivos de REDD+.

#### **LA IMPORTANCIA DE LOS SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS PARA REDD+ Y EN OTROS ÁMBITOS**

El éxito de REDD+ dependerá en gran medida del diseño y la ejecución de los mecanismos de distribución de los beneficios (o mecanismos de participación en los beneficios), que se aplican en múltiples niveles de la administración pública<sup>266</sup>. Para generar apoyo para las actividades de REDD+ es fundamental crear incentivos positivos para la reducción de las emisiones de carbono. Estos incentivos pueden contribuir a que las comunidades afectadas se conviertan en asociados en las actividades de REDD+, que los gobiernos logren una mayor integración social y que los inversores reduzcan los riesgos asociados a un proyecto. La distribución equitativa de los beneficios con los interesados locales permitirá además reducir la probabilidad de reversión de las reducciones de las emisiones que podría producirse si las poblaciones locales carecen de otras fuentes de ingresos.

Una cuestión que preocupa en particular a la sociedad civil es la posibilidad de que los beneficios derivados de la ejecución de REDD+ queden en manos de instancias superiores y no alcancen a quienes más se ven afectados. El riesgo puede ser especialmente alto para ciertos colectivos interesados especialmente vulnerables, como los pueblos indígenas y las comunidades locales, que tienen menos capacidad de influir en estos procesos<sup>267</sup>, lo que pone de manifiesto la necesidad de incluir medidas firmes de lucha contra la corrupción como componente clave de un marco jurídico para REDD+.

#### **OPCIONES PARA DESARROLLAR SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS PARA REDD+ APLICANDO EL MARCO JURÍDICO**

En el desarrollo de mecanismos de distribución de los beneficios para REDD+, los países pueden considerar la aplicación, en el contexto de sus marcos jurídicos, de las medidas siguientes:

- Desarrollar los mecanismos de distribución de los beneficios vigentes. Para ello, podrían examinarse las leyes sobre distribución de los beneficios vigentes (por ejemplo, las leyes sobre pagos por servicios ambientales), y modificarse su alcance para que cubra el programa REDD+. El desarrollo de los marcos jurídicos vigentes puede reducir los costos, pero también implica la adopción de enfoques basados en los sistemas de rendición de cuentas y de administración financiera vigentes en el país, y puede ser necesario fortalecerlos.
- Definir la base jurídica y la forma del mecanismo de distribución de los beneficios. La base jurídica del derecho a recibir beneficios por la conservación de un servicio ambiental podría incluirse en la constitución y regularse posteriormente por medio de una ley específica (por ejemplo, una ley sobre la distribución de los beneficios del programa REDD+ o, más ampliamente, de los pagos por servicios ambientales). Los pormenores del sistema de distribución de los beneficios (su forma, medio de entrega, plazos y entidades participantes) podrían determinarse por medio de las disposiciones de dicha ley (si se trata de un mecanismo público) o mediante contratos (en el caso de que se trate de un sistema de financiación privada)<sup>268</sup>.
- Identificar y definir a los beneficiarios aptos. Pueden ser beneficiarios de REDD+ la administración pública (en diferentes niveles), los propietarios o usuarios de los bosques, los responsables del desarrollo de los proyectos o las comunidades (ubicadas dentro o fuera de una zona forestal). El derecho a los beneficios puede vincularse a los derechos de tenencia de la tierra, a los derechos colectivos o la realización de conductas deseadas en proyectos de REDD+ específicos<sup>269</sup>. Dependiendo de la fuente de financiación del programa REDD+, podría identificarse a los beneficiarios mediante contratos (fuentes de financiación privadas o del mercado del carbono) o a través de instrumentos del derecho escrito (fuentes de financiación públicas).

- Decidir qué tipo de mecanismo utilizar para la distribución de los beneficios. Podrían establecerse fondos públicos para distribuir los pagos, establecerse fondos fiduciarios de las comunidades para distribuir los beneficios no monetarios o, incluso, podrían usarse los mecanismos de pagos por servicios ambientales existentes<sup>270</sup>. El procedimiento se especificaría en una política o mediante la reforma de una ley vigente (por ejemplo, la ley de pagos por servicios ambientales).

El desarrollo de los mecanismos de distribución de los beneficios variará de un país a otro, ya que están intrínsecamente vinculados a otras cuestiones de gobernanza más amplias. Por ejemplo, si se otorga a los interesados pertinentes capacidad y poder para participar de manera significativa en REDD+ (págs. 126-128), en particular en la determinación del modo en que se generan y distribuyen los beneficios, estos pueden mejorar la ejecución del programa REDD+ y fortalecer su legitimidad a nivel local. En tal sentido, han de acordarse el calendario, el tipo de beneficios que se compartirán y su cuantía.

Además, en muchos países, la carencia de claridad y seguridad relativas a la tenencia de la tierra sigue siendo una de las cuestiones más problemáticas para la distribución de la financiación de REDD+, ya que la corriente de financiación condicional requiere que se identifiquen los responsables y titulares legítimos de los derechos y que su situación jurídica se mantenga estable durante toda la vida de la iniciativa. Por lo tanto, en los casos en que sea poco probable que las controversias relativas a la tenencia se resuelvan rápidamente, las leyes deberán contemplar otras disposiciones para los pagos no basados en la propiedad<sup>271</sup>.

Por último, muchos analistas recomiendan que, a fin de evitar los riesgos vinculados a unos mecanismos inadecuados de reparto de beneficios, se establezcan, siempre que sea posible, en la legislación primaria disposiciones para garantizar la certidumbre y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas<sup>272</sup>.



# CONCLUSIÓN

## ENSEÑANZAS Y RECOMENDACIONES GENERALES

Las políticas, las leyes y los reglamentos constituyen los componentes básicos que ayudan a determinar cómo se gestionará y aplicará el programa REDD+. Según su diseño, pueden servir no solo para garantizar que un país responda a las prescripciones internacionales para REDD+ de forma adecuada a sus circunstancias nacionales, sino también para proteger de los riesgos de REDD+ y para garantizar la prestación de diversos beneficios, como mejoras en la gobernanza y en los medios de vida.

Desde la aparición de REDD+ como iniciativa internacional se ha debatido mucho sobre cuestiones técnicas vinculadas a su aplicación, como la forma de medir las reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero y de determinar los niveles que deben utilizarse como referencia para calcular estas reducciones. Sin embargo, se dispone de relativamente poca información sobre las medidas que los países han tomado o podrían tomar para garantizar que su marco jurídico sea adecuado para la aplicación de REDD+. Los autores confían en que los ejemplos y puntos de vista ofrecidos en este libro ayuden a cubrir esa laguna y a fomentar otras iniciativas en este ámbito.

La elaboración de estrategias, políticas, leyes y reglamentos para la aplicación de REDD+ es tremendamente compleja y está vinculada a las circunstancias concretas de cada país, en particular a su cultura y su historia política. Los análisis de los marcos jurídicos dependen, por lo tanto, en gran medida del contexto. No obstante, de acuerdo con el análisis realizado en este libro, podemos extraer las siguientes enseñanzas y conclusiones generales:

**El marco jurídico nacional para REDD+ debería, en la medida de lo posible, basarse en el marco jurídico vigente en el país**

Elaborar un marco jurídico adecuado para REDD+ en un país no significa crear un conjunto totalmente nuevo de políticas, leyes y reglamentos específicos para REDD+ y aislados del marco jurídico vigente, sino que, por el contrario, el proceso debería procurar basarse en las políticas, leyes, mandatos institucionales y reglamentos ya existentes en el país. Un enfoque de este tipo podría también contribuir a la consecución de otros objetivos pertinentes (por ejemplo, objetivos nacionales de desarrollo sostenible o el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el marco del derecho internacional).

Analizando las deficiencias del marco jurídico vigente, los países pueden evaluar su compatibilidad con la aplicación de REDD+. Este análisis también puede ayudar a detectar oportunidades para establecer medidas que, incorporadas a ese marco, permitan la aplicación eficaz de REDD+ con costos bajos, y a aclarar los plazos necesarios para llevarlo a la práctica. Muchos países han realizado ya estos análisis de las deficiencias y han determinado las medidas necesarias en sus estrategias nacionales para REDD+.

**Además de los requisitos específicos de REDD+ deberían tratarse otras cuestiones relativas a la gobernanza**

La ejecución de REDD+ no será satisfactoria si no se abordan los problemas de gobernanza, como la corrupción, a los que se enfrentan muchos países. Por lo tanto, la utilización de las políticas y la legislación para crear un entorno propicio para la ejecución de REDD+ no debería verse como un proceso en dos etapas en el que se abordan primero las prescripciones técnicas internacionales de REDD+ y se dejan para una segunda etapa o se otorga una importancia secundaria a otras cuestiones relativas a la gobernanza. Por el contrario, aunque abordar las cuestiones relativas a la gobernanza, como aclarar la tenencia de la tierra, podría llevar más tiempo, se debería conceder a esta cuestión, en la medida de lo posible, la misma prioridad.

No hay un orden establecido para enfrentarse a estas otras cuestiones relativas a la gobernanza, pero en algunos casos esta labor podría repercutir positivamente en otros asuntos, y entender estas relaciones puede facilitar su ejecución. Por ejemplo, los derechos procesales, como el derecho al acceso a la información, el derecho a la participación pública y el derecho al acceso a la justicia, son cruciales para garantizar el cumplimiento de otros derechos sustantivos y para lograr otros objetivos como la reducción de la corrupción.

**La decisión de basarse en políticas o en leyes solo puede tomarse caso por caso**

Según ilustran los enfoques presentados en este libro, a menudo hay que elegir entre basarse en las políticas o ir un paso más allá y elaborar legislación al respecto. Un factor clave es que aunque la legislación propicia el cumplimiento de sus disposiciones,

normalmente su elaboración y puesta en práctica lleva mucho más tiempo y es más compleja, desde los puntos de vista técnico y político, que la adopción de políticas.

Aunque el uso de políticas puede ser una opción adecuada para abordar cuestiones técnicas como el establecimiento de niveles de referencia, es inevitable recurrir a la legislación cuando resulta necesario garantizar la observancia. Por ejemplo, los derechos fundamentales solo pueden establecerse y aplicarse mediante la legislación. De forma similar, para que los mandatos y las facultades de las entidades de nueva creación, como un órgano nacional de gestión de REDD+, sean eficaces deben ser jurídicamente vinculantes.

Cuando se toma la decisión de crear una institución mediante un acto legislativo, las repercusiones de hacerlo mediante la legislación primaria (por ejemplo, una ley aprobada por el Parlamento) o la secundaria (por ejemplo, reglamentos o decretos presidenciales) serán importantes: si bien la segunda opción podría resultar menos compleja desde los puntos de vista técnico y administrativo, presenta limitaciones, ya que permite crear instituciones pero no permite otorgarles facultades para hacer cumplir las leyes. Por lo tanto, en los casos en que dichas facultades sean fundamentales se recomienda recurrir al derecho primario.

#### **El marco jurídico por sí solo no es suficiente**

La elaboración de marcos jurídicos sólidos es crucial para la aplicación de REDD+, dado que sin una orientación clara y normas consolidadas en políticas y leyes los países pueden encontrarse con problemas de aplicación (por ejemplo, la falta de coordinación por la existencia de mandatos confusos). Sin embargo, los marcos jurídicos no bastan por sí solos para garantizar una aplicación eficiente, eficaz y equitativa de REDD+, sino que debería prestarse una atención similar a los otros componentes del sistema de gobernanza: el marco institucional y el marco de cumplimiento).

Además, es importante reconocer que el desarrollo de unos marcos legal, institucional y de cumplimiento adecuados para REDD+ solo resultará útil si se dan en la práctica las condiciones precisas, como una voluntad política suficiente y las capacidades técnica y financiera adecuadas. Una sociedad civil activa también puede contribuir de forma significativa a la eficiencia, eficacia y equidad en la aplicación de REDD+.

#### **Es necesario aclarar las superposiciones entre los enfoques territoriales y REDD+ para fomentar la elaboración de estrategias adecuadas y complementarias**

La elaboración de marcos jurídicos para REDD+ puede ofrecer enseñanzas útiles para avanzar hacia un enfoque más integrado e intersectorial sobre el uso de la tierra (es decir, un enfoque territorial o landscape approach, en inglés), y viceversa, en particular si se tiene en cuenta la necesidad mutua de mejorar la coordinación, la cohesión y la reflexión a largo plazo sobre la toma de decisiones en distintos sectores de la economía. La preparación de los marcos jurídicos para REDD+ puede contribuir a generar impulso y voluntad política para realizar estos cambios. Es necesario seguir trabajando con el fin de entender estas posibles sinergias y garantizar la evolución de REDD+ dentro de un enfoque territorial.

#### **La preparación de los marcos jurídicos por parte de los países en desarrollo debe ir acompañada de compromisos financieros por parte de los países desarrollados**

La expectativa de un mecanismo REDD+ internacional operativo es lo que motiva a los países en desarrollo a adaptar sus marcos jurídicos para REDD+. La función primordial de los países desarrollados es estimular la financiación para REDD+ durante el período de transición hasta 2020, con el fin de garantizar la integración de REDD+ en un futuro acuerdo internacional de lucha contra el cambio climático. Por lo tanto, será fundamental que ambas partes realicen esfuerzos complementarios y simultáneos para lograr la ejecución satisfactoria de REDD+ y para propiciar la transición general hacia una economía sin deforestación.



# ANNEXOS

## BIBLIOGRAFÍA

- IPCC. (2014) Resumen para responsables de políticas. En: Cambio Climático 2014. Mitigación del cambio climático. Contribución del Grupo de Trabajo III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Cambridge University Press, Cambridge (Reino Unido) y Nueva York, NY (Estados Unidos).
- DUPUY, B. ET AL. (1999) Tropical forest management techniques: a review of sustainability of forest management practices in tropical countries. FAO. División de Planificación y Políticas Forestales. Roma.
- IPCC. 2014: Resumen para responsables de políticas. En: Cambio Climático 2014. Mitigación del cambio climático. Contribución del Grupo de Trabajo III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático Cambridge University Press, Cambridge (Reino Unido) y Nueva York, NY (Estados Unidos)
- INFOAMAZONIA y TERRA-I. (2013) Incremento de 24% en la deforestación de la Amazonia. [En línea] Disponible en: <http://www.oeco.org.br/mapas/27291-incremento-de-24-en-la-deforestacion-de-la-amazonia>.
- MEGEVAND, C. ET AL. (2013) Deforestation Trends in the Congo Basin: Reconciling Economic Growth and Forest Protection. Washington, DC (Estados Unidos): Banco Mundial.
- COMISIÓN FORESTAL PARA ASIA Y EL PACÍFICO. (2010) Southeast Asian Forests And Forestry to 2020. Subregional Report of the Second Asia-Pacific Forestry Sector Outlook Study. FAO, Roma.
- CCI, 2014. Según investigaciones del Centro Común de Investigación (CCI) de la Comisión Europea, a nivel mundial se pierden unos 5,9 millones de hectáreas al año de bosques húmedos debido a las actividades de la construcción, la agricultura, la tala, la minería, la producción de leña, las plantaciones y la industria. Esto supone perder una superficie de bosque equivalente a la del Stade de France (el estadio nacional de rugby francés) aproximadamente cada tres segundos.
- RAUTNER, M., LEGGETT, M., DAVIS, F., 2013. The Little Book of Big Deforestation Drivers (documento publicado en español como "El Pequeño Libro de las Grandes Causas de la Deforestación"), Global Canopy Programme: Oxford (Reino Unido)
- KISSINGER, G., M. HEROLD, V. DE SY. Drivers of Deforestation and Forest Degradation: A Synthesis Report for REDD+ Policymakers. Lexeme Consulting, Vancouver (Canadá). De 31 propuestas de preparación para REDD+ Readiness (R-PP) analizadas, el 93 % identifica como causas subyacentes cruciales de la deforestación la débil gobernanza e instituciones del sector forestal, la falta de coordinación intersectorial y las actividades ilegales.
- RAUTNER, M., LEGGETT, M., DAVIS, F., 2013. The Little Book of Big Deforestation Drivers (documento publicado en español como "El Pequeño Libro de las Grandes Causas de la Deforestación"), Oxford (Reino Unido): Global Canopy Programme.
- Depósito de documentos de la FAO. [En línea] Disponible en: <http://www.fao.org/wairdocs/ilri/x5499e/x5499e03.htm>.
- MARTIN, E., A. (2003) Oxford Dictionary of Law. Vol. 2. 5ª ed. Oxford: Oxford University Press.
- DAM, S. (2014) Presidential Legislation in India: The Law and Practice of Ordinances, Cambridge University Press, Estados Unidos. Nota: La permanencia y vigencia de los decretos presidenciales se rige por normas distintas en cada país. Por ejemplo, en la legislación brasileña, los decretos presidenciales deben tramitarse en el Congreso en un plazo de 60 días para convertirse en ley; en caso contrario, quedarían anulados. En Colombia, sin embargo, los decretos presidenciales tienen validez inmediata y solo se pueden anular mediante una ley que dicte el Parlamento a tal efecto. Sin embargo, estas diferencias no indican que los decretos presidenciales puedan ser menos eficaces en algunos lugares, como en el Brasil, ya que es preciso tener en cuenta otras consideraciones, como la capacidad del presidente de volver a dictar decretos, o el hecho de que la anulación de decretos presidenciales pueda tener un costo alto.
- MARTIN, E., A. (2003) Oxford Dictionary of Law. Vol. 2. 5ª ed. Oxford: Oxford University Press.
- WWF. (2013) WWF Guide to Building REDD+ Strategies: A toolkit for REDD+ practitioners around the globe. WWF Forest and Climate Programme, Washington, DC (Estados Unidos), Institutional arrangements. [En línea] Disponible en: [http://awsassets.panda.org/downloads/r\\_sg\\_institutional\\_arrangements.pdf](http://awsassets.panda.org/downloads/r_sg_institutional_arrangements.pdf).
- Párrafo 71 a) de la decisión 1.CP/16 de la CMNUCC
- Párrafo 71 b) de la decisión 1.CP/16 de la CMNUCC
- Párrafo 71 c) de la decisión 1.CP/16 de la CMNUCC
- Párrafo 3 de la decisión 9/CP.19 de la CMNUCC
- Párrafo 70 d) de la decisión 1.CP/16 de la CMNUCC
- FCPF. (2013) Joint UNDP-World Bank FCPF Guidance note for REDD+ countries: Establishing and Strengthening Grievance Resolution Mechanisms [En línea] Disponible en: [http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2013/09/2013Joint%20Guidance%20Note\\_GRM\\_Draft\\_for%20printing.pdf](http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2013/09/2013Joint%20Guidance%20Note_GRM_Draft_for%20printing.pdf).
- REY, D., SWAN, S., y ENRIGHT, A. (2013) A Country-Led approach to REDD+ safeguards and multiple benefits. SNV, Servicio Neerlandés de Cooperación al Desarrollo, Ciudad Ho Chi Minh (Viet Nam).
- Consulte los objetivos principales de los Acuerdos de Cancún en línea: <http://cancun.unfccc.int/cancun-agreements/main-objectives-of-the-agreements/#c33>
- GCP, IPAM, FFI, Iniciativa Financiera del PNUMA y UNORCID. 2014. Stimulating Interim Demand for REDD+ Emission Reductions: The Need for a Strategic Intervention from 2015 to 2020. Global Canopy Programme, Oxford (Reino Unido); Instituto de Investigación Ambiental de la Amazonia (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia), Brasilia (Brasil); Fauna & Flora International, Cambridge (Reino Unido); Iniciativa Financiera del PNUMA, Ginebra (Suiza), y Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de REDD+ en Indonesia, Indonesia. Nota: A falta de un objetivo mundial acordado por todos los países, se considera que la oferta son las reducciones de emisiones necesarias para lograr reducciones de las emisiones a nivel mundial acordes con el objetivo de la Comisión Europea (50 % de reducción de la deforestación con respecto a los niveles actuales para el año 2020).
- FONDO COOPERATIVO PARA EL CARBONO DE LOS BOSQUES (2001). Propuesta de preparación para REDD+ de la República Democrática Federal de Etiopía.
- PNUD. The Conservation Strategy of Ethiopia Project, Part II: Environmental Policies and Management. Disponible en: [http://tcdca.undp.org/gssdaacademy/sie/docs/vol3/conservation\\_ethiopia.pdf](http://tcdca.undp.org/gssdaacademy/sie/docs/vol3/conservation_ethiopia.pdf).
- THE REDD DESK. (2013) Ethiopia country profile (perfil de Etiopía, en inglés) Oxford (Reino Unido): Global Canopy Programme. [En línea] Disponible en: <http://theredddesk.org/countries/ethiopia/legal-frameworks>.
- HUETTNER, M. (2011) Risks and opportunities of REDD+ implementation for environmental integrity and socio-economic compatibility. Environmental science and policy 15 (2012) pp. 4-12.
- Ibid.
- LEGAL RESPONSE INITIATIVE (2011). Documento informativo The Status of UNFCCC COP and other Treaty Bodies under US Law.[En línea] Disponible en: <http://legalresponseinitiative.org/wp-content/uploads/2013/09/BP35E-Briefing-Paper-Status-of-COP-Decisions-under-US-Law-23-November-2011.pdf>.
- BRUNEE, J. (2002) COPING with Consent: Law Making Under Multilateral Environmental Agreements. 15 Leiden Journal of International Law 1, 32.
- FCPF (2010) Charter Establishing the FCPF, The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), Chapter II, Article 2, Section 2.1. (sección 2.1 del artículo 2 del capítulo II de la Carta Constitutiva que establece el FCPF, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento [BIRF]) [En línea] Disponible en: [http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Sep2010/FCPF\\_Charter-August\\_2010\\_clean.pdf](http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Sep2010/FCPF_Charter-August_2010_clean.pdf). Nota: Entre los objetivos declarados están: a) proporcionar a los países que reúnen las condiciones asistencia financiera y técnica para fomentar su capacidad relativa a REDD+; b) poner a prueba un sistema basado en el desempeño de pagos por las reducciones de emisiones (RE) generadas por las actividades de REDD+, y c) difundir ampliamente los conocimientos adquiridos durante el desarrollo del Fondo, y la aplicación de las propuestas de preparación (R-PP) y los programas de reducción de las emisiones (Programas de RE).
- FCPF (2010) Folleto del FCPF: Demonstrating activities that reduce emissions from deforestation and forest degradation (publicado en español como «Demostrando las actividades que reducen las emisiones causadas por la deforestación y la degradación de los bosques»). [En línea] Disponible en: <http://www.forestcarbonpartnership.org/brochure> Nota: La función del Fondo de Preparación es ayudar a los países en desarrollo a prepararse para su futura participación en REDD+; concretamente: elaborar una estrategia de REDD+ o complementar la estrategia y marco de políticas para la gestión forestal y ambiental existente en el país; establecer una situación de referencia respecto de las emisiones de la deforestación y la degradación de los bosques, basándose en las emisiones del pasado reciente y, posiblemente, en una evaluación de las emisiones futuras, y establecer un sistema nacional de medición, notificación y verificación de las emisiones y reducciones de emisiones para calcular las reducciones de las emisiones con respecto a la situación de referencia. La participación en el Fondo de Preparación del FCPF puede estructurarse, de forma general, en cuatro etapas (ilustradas en el gráfico 1): i) elaboración y presentación del Documento de ideas para la propuesta de preparación (R-PIN); ii) formulación y aplicación de la propuesta de preparación (R-PP); iii) elaboración y presentación del paquete de medidas de preparación (R-Package), y iv) transición al Fondo del Carbono.
- FCPF (2013) Marco metodológico del Fondo del Carbono. [En línea] Disponible en: <https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2014/January/FCPF%20Carbon%20Fund%20Meth%20Framework%20-%20Final%20Dec%202020%202013%20posted%20January%202014.pdf> Nota: El Fondo del Carbono está diseñado para poner a prueba la ejecución de REDD+ a nivel nacional a través de la introducción, como incentivos, de los pagos basados en los resultados. Pueden presentar solicitudes al Fondo del Carbono los países que hayan elaborado una propuesta de preparación (R-PP) y hayan avanzado en su preparación para REDD+.
- FCPF y ONU-REDD (2012) Versión 6 de la plantilla de la propuesta de preparación, para uso por los países. Nota: El FCPF señala los componentes básicos de la preparación para REDD+ siguientes: a) estrategia para REDD+; b) evaluación de los usos de la tierra y de las leyes, políticas y gobernanza forestales; c) nivel de referencia de las emisiones forestales y/o nivel de referencia forestal; d) sistema de vigilancia; e) Impactos sociales y ambientales.

36. Ibid.
37. FONDO DEL CARBONO del FCPF. (2012) Process Guidelines for the Carbon Fund of the Forest Carbon Partnership Facility. FMT Note CF-2012-1-Rev [En línea] Disponible en: <http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/Documents/tagged/FMT%20Note%20CF-2012-1%20CF%20Process%20guidelines%20rev%20after%20CF4%20-%20final.pdf>.
38. FCPF. (2013) Marco metodológico del Fondo del Carbono. [En línea] Disponible en: <https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2014/January/FCPF%20Carbon%20Fund%20Meth%20Framework%20-%20Final%20Dec%202013%20posted%20January%202014.pdf>.
39. WILLIAMS, L. G. (2013) Putting the Pieces Together for Good Governance of REDD+: An Analysis of 32 REDD+ Country Readiness Proposals. Documento de trabajo. Washington, DC (Estados Unidos): Instituto de Recursos Mundiales (WRI). [En línea] Disponible en: [http://www.wri.org/sites/default/files/pdf/putting\\_the\\_pieces\\_together\\_for\\_good\\_governance\\_of\\_redd.pdf](http://www.wri.org/sites/default/files/pdf/putting_the_pieces_together_for_good_governance_of_redd.pdf).
40. WWF (2013) WWF Guide to Building REDD+ Strategies: A toolkit for REDD+ practitioners around the globe. WWF Forest and Climate Programme, Washington, DC (Estados Unidos). [En línea] Disponible en: [http://awasssets.panda.org/downloads/tr\\_sg\\_institutional\\_arrangements.pdf](http://awasssets.panda.org/downloads/tr_sg_institutional_arrangements.pdf).
41. PNUMA (2013) REDD+ Implementation: A Manual for National Legal Practitioners.
42. Indonesian REDD+ Taskforce. (2002) National REDD+ Strategy, Yakarta (Indonesia). [En línea] Disponible en: [http://www.unorcid.org/upload/doc\\_lib/Indonesia%20REDD+%20National%20Strategy.pdf](http://www.unorcid.org/upload/doc_lib/Indonesia%20REDD+%20National%20Strategy.pdf).
43. MPOYI, A. (2013) The GLOBE Forest Legislation Study. The importance of a legal framework for REDD+ in the Democratic Republic of Congo: proposals for legislative reform. [En línea] Disponible en: <http://www.globinternational.org/images/PDF/GFLI/GFLI-Study-1st-edition-DRC.pdf>
44. THE REDD DESK. Colombia country profile, Institutional arrangements. Actualización más reciente en septiembre de 2013. Disponible en: <http://theredddesk.org/countries/colombia/#institutional-arrangements>.
45. Actividades mencionadas en el párrafo 70 de la decisión 1/CP.16 de la CMNUCC, a saber: la reducción de las emisiones debidas a la deforestación; la reducción de las emisiones debidas a la degradación forestal; la conservación de las reservas forestales de carbono; la gestión sostenible de los bosques, y el incremento de las reservas forestales de carbono.
46. REY, D., ROBERTS, J., KORWIN, S., RIVERA, L., y RIBET, U. (2013) A Guide to Understanding and Implementing the UNFCCC REDD+ Safeguards. Londres: ClientEarth. [En línea] Disponible en: <http://www.clientearth.org/reports/a-guide-to-understanding-and-implementing-unfccc-redd+-safeguards.pdf>
47. Ibid
48. La salvaguardia a), por ejemplo, exige a los países que garanticen que la ejecución de las actividades de REDD+ sea "[complementaria o compatible] con [...] los convenios y acuerdos internacionales relevantes" y las salvaguardias c) y e) se refieren explícitamente a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI).
49. Las Salvaguardias de Cancún, con la redacción que figura en los instrumentos y acuerdos internacionales seleccionados, se describen pormenorizadamente en: REY, D., ROBERTS, J., KORWIN, S., RIVERA, L., y RIBET, U. (2013) A Guide to Understanding and Implementing the UNFCCC REDD+ Safeguards. ClientEarth, Londres (Reino Unido).
50. REY, D., ROBERTS, J., KORWIN, S., RIVERA, L., y RIBET, U. (2013) A Guide to Understanding and Implementing the UNFCCC REDD+ Safeguards. Londres: ClientEarth. [En línea] Disponible en: <http://www.clientearth.org/reports/a-guide-to-understanding-and-implementing-unfccc-redd+-safeguards.pdf>.
51. MOSS, N., y NUSSBAUM, R. (2011) A Review of Three REDD+ Safeguards Initiatives, FCPF y Programa ONU-REDD. Nota: Es importante señalar que el Banco Mundial aplica un «enfoque común» respecto de las salvaguardias para todos sus asociados a cargo de la ejecución (por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). De acuerdo con este enfoque común, los asociados a cargo de la ejecución deben lograr una «equivalencia sustancial» con los procedimientos y las políticas pertinentes del Banco Mundial.
52. FCPF (2013) The FCPF Carbon Fund. Piloting REDD+ Programmes at Scale. [En línea] Disponible en: [https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2013/june2013/CF%20Origination-web\\_o.pdf](https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2013/june2013/CF%20Origination-web_o.pdf) Nota: Para acceder a la financiación basada en los resultados que ofrece el Fondo del Carbono del FCPF es preciso presentar una propuesta de preparación (R-PP), así como haber realizado progresos en la preparación para REDD+, y un documento con una selección de ideas para la propuesta de preparación (Nota de ideas o ER-PIN, por sus siglas en inglés). Una vez aprobada la Nota de ideas, los Participes en el Fondo del Carbono del FCPF pueden asignar al país hasta 650 000 dólares para su conversión en un Programa de reducción de emisiones (ER Programme, en inglés). Si los Participes en el Fondo del Carbono aceptan este programa, el país REDD+ y el Banco Mundial (como Fiduciario del Fondo del Carbono) firmarán un Acuerdo de pagos por las reducciones de emisiones (ERPA, por sus siglas en inglés). El país REDD+ recibirá los pagos una vez que el programa se haya ejecutado, notificado y verificado.
53. El marco utilizado para el diseño de un enfoque sobre salvaguardias a nivel de país que se describe en esta sección del Libro es una adaptación de la guía más completa que se ofrece en: REY, D., y SWAN, S. (2014) A Country-led Safeguard Approach: Guidelines for National REDD+ Programmes. SNV (organismo de los Países Bajos para el desarrollo), Programa REDD+. Ciudad Ho Chi Minh.
54. PROGRAMA ONU-REDD. (2012) UN-REDD Programme Social and Environmental Principles and Criteria, octava reunión de la Junta Directiva del Programa ONU-REDD. [En línea] Disponible para descarga en: [http://www.un-redd.org/Multiple\\_Benefits\\_SEPC/tabid/54130/Default.aspx](http://www.un-redd.org/Multiple_Benefits_SEPC/tabid/54130/Default.aspx).
55. SITIO WEB DEL PROGRAMA ONU-REDD. (2014) Benefits and Risks Tool (BeRT) [En línea] Disponible en: [http://www.un-redd.org/multiple\\_benefits/sepc\\_bert/tabid/991/default.aspx](http://www.un-redd.org/multiple_benefits/sepc_bert/tabid/991/default.aspx).
56. SITIO WEB DEL PROGRAMA ONU-REDD. (2014) The Country Approach to Safeguards Tool [En línea] Disponible en: [http://www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=3524&Itemid=53](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=3524&Itemid=53)
57. Se modificó el artículo 134 bis de la Ley mexicana de 2012 sobre el desarrollo sostenible de los bosques.
58. VIETNAM REDD+. (2014) Vietnam's Safeguards Roadmap. [En línea] Disponible en: <http://www.vietnam-redd.org/Web/Default.aspx?tab=download&zoneid=152&subzone=156&child=284&lang=en-US>
59. Párrafo 71 d) de la decisión 1/CP.16 y párrafo 3 de la decisión 9/CP.19 de la CMNUCC.
60. Párrafo 1 c) del anexo I de la decisión 1/CP.16 de la CMNUCC Párrafo 2 e) de la decisión 12/CP.17 de la CMNUCC
61. Párrafo 2 f) de la decisión 12/CP.17 de la CMNUCC
62. SIMULA ARDOT, M. (2010) Analysis of REDD+ Financing Gaps and Overlaps, REDD+ Partnership. [En línea] Disponible en: <http://reddpluspartnership.org/25159-09eb378a8444e149e8ab32e25671b11.pdf> Véase también: STRECK, C. y PARKER, C. (2012) Financing REDD+ (documento publicado en español con el título 'Financiación de REDD+'), en: ANGELSEN, A. et al. (eds.) Analysing REDD+: Challenges and choices (documento publicado en español con el título 'Análisis de REDD+: Retos y opciones'), CIFOR. [En línea] Disponible en: [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/Books/BAngelsen1201.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BAngelsen1201.pdf).
63. ANGELSEN, A ET AL (2009). Realising REDD+: National strategy and policy options (documento publicado en español como «La implementación de REDD+: Estrategia nacional y opciones de política»). CIFOR, Bogor (Indonesia).
64. COSTENBADER, J. (2011) REDD+ Benefit Sharing: A Comparative Assessment of Three National Policy Approaches, Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques y Programa ONU-REDD. [En línea] Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/Climate%20Change/REDD+%20benefit%20sharing%20-%20a%20Comparative%20assessment%20of%20three%20national%20policy%20approaches.pdf>
65. PESKETT, L. (2011). Benefit sharing in REDD+: exploring the implications for poor and vulnerable people. Banco Mundial y REDD-net.
66. Artículo 9 de la Ley de Canon (Ley N° 27506), de 15 de junio de 2001 de conformidad con lo establecido por el Artículo 77 de la Constitución Política del Perú.
67. PESKETT, L. (2011). Benefit sharing in REDD+: exploring the implications for poor and vulnerable people. Banco Mundial y REDD-net.
68. CONWAY, D., PRITCHARD, L., y STRECK, C. (2013) International experience with REDD+ and national forest funds, Lowering Emissions in Asia's Forests (LEAF). [En línea] Disponible en: [http://www.leafasia.org/sites/default/files/resources/Review%20of%20international%20forest%20funds\\_international%20version\\_FINAL\\_20131018.pdf](http://www.leafasia.org/sites/default/files/resources/Review%20of%20international%20forest%20funds_international%20version_FINAL_20131018.pdf).
69. BLADON, A., MOHAMMED, E. Y., y MILNER GULLAND, E. J. (2014) A Review of Conservation Trust Funds for Sustainable Marine Resources Management: Conditions for Success. Documento de trabajo de IIED. Londres: IIED.
70. DUGGIN, G. (2014) Assessment of Existing Fund Mechanisms under Cambodian Law for a National REDD+ Fund, Informe Técnico, REDD+ Camboya.
71. Decreto Presidencial 6527, de 1 de agosto de 2008
72. Decreto 12,187/2009.
73. ANGELSEN, A ET AL. (2009). Realising REDD+: National strategy and policy options (documento publicado en español como «La implementación de REDD+: Estrategia nacional y opciones de política») CIFOR, Bogor (Indonesia).
74. Artículo 4 del Decreto 6527 de 1 de agosto de 2008.
75. Artículo 1 del Decreto 6/527/2008 (Presidencia de la República del Brasil).
76. Párrafo 1 del artículo 2 del Decreto 6527 de 1 de agosto de 2008.
77. A razón de 5 dólares por tonelada.
78. Párrafo 2 del artículo 2 del Decreto 6527 de 1 de agosto de 2008.

79. Artículo 3 del Decreto 6527 de 1 de agosto de 2008.
80. Artículo 6 del Decreto 6527 de 1 de agosto de 2008
81. FONDO AMAZONIA, (2014), Donaciones. [http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/fam/site\\_en/Esquerdo/daoceos/](http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_en/Esquerdo/daoceos/)
82. THE REDD DESK, The Amazon Fund (actualización más reciente: 14 de marzo de 2014). [En línea] Disponible en: <http://theredddesk.org/markets-standards/brazil-amazon-fund>.
83. Párrafo 3 del artículo 2 del Decreto 6527 de 1 de agosto de 2008. Las directrices y criterios para aplicación de los recursos y la focalización de los esfuerzos en 2013 y 2014 (Guidelines and Criteria to Apply Resources and Focus Efforts in 2013 and 2014) del Comité Orientador del Fondo Amazonía (COFA) figuran como Anexo 6, en la pág. 242, del Informe Anual de Actividades del Fondo Amazonía de 2013. Disponible en: [http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/export/sites/default/site\\_en/Galerias/Arquivos/Relatorio\\_Atividades/RAFA\\_Virtual\\_English\\_2013.pdf](http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/export/sites/default/site_en/Galerias/Arquivos/Relatorio_Atividades/RAFA_Virtual_English_2013.pdf).
84. FORSTATER, M., NAKHOODA, S., y WATSON, C. (2013) The effectiveness of climate finance: a review of the Amazon Fund, Documento de trabajo 372 de ODI. [En línea] Disponible en: <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8340.pdf>.
85. Artículo 7 del Decreto 6527 de 1 de agosto de 2008.
86. THUAULT, A., BRITO, B. Y SANTOS, P. (2011) Governance deficiencies of environmental and forest funds in Pará and Mato Grosso. IMAZON, Brasil.
87. FRANKFURT SCHOOL - UNEP COLLABORATING CENTRE FOR CLIMATE & SUSTAINABLE ENERGY FINANCE (2012), Case Study: The Guyana REDD-plus Investment Fund (GRIF). [En línea] Disponible en: <http://www.fs-unesp-centre.org/>.
88. DONOVAN, R. Z., MOORE, K., Y STERN, M. (2012). Verification Of Progress Related To Indicators For The Guyana-Norway REDD + Agreement 2nd Verification audit covering the period October 1, 2010 - June 30, 2012. Rainforest Alliance.
89. NORAD (2014) Real-Time Evaluation of Norway's International Climate and Forest Initiative Synthesising Report 2007-2013. Oslo (Noruega).
90. En la publicación siguiente figura una lista completa de los catalizadores que podrían aplicarse para estimular la financiación respetuosa de los bosques: OAKES, N., LEGGET, M., CRANFORD, M., VICKERS, H., (2012) The Little Forest Finance Book – 14 catalysts to scale up forest-friendly finance (documento publicado en español con el título "El Pequeño Libro de las Finanzas Forestales. 14 catalizadores para escalar la financiación forestalmente amigable"), Oxford: Global Canopy Programme
91. Ley 14/005, en: KAKURA WAPOL, U. (2012) A New Legal Framework to Promote the Public-Private Partnership in the Democratic Republic of the Congo. Blog de EMWA de 19 de abril. [En línea] Disponible en: <http://www.cabemery.org/2014/04/29/a-new-legal-framework-to-promote-the-public-private-partnership-in-the-democratic-republic-of-the-congo/#.VAhYsVldUuo>.
92. PAGIOLA, S. (2008) Payments for Environmental Services in Costa Rica, *Ecological Economics*, 64(4), pp. 712-724.
93. Ley 30215 de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos (2014). Disponible en: [http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2014/06/ley\\_302105\\_MRSE.pdf](http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2014/06/ley_302105_MRSE.pdf)
94. Artículo 1 de la Ley 30215
95. Artículo 3 b) de la Ley 30215
96. Artículo 2 de la Ley 30215
97. Artículo 3 d) de la Ley 30215
98. Artículo 5 de la Ley 30215
99. Artículo 2 de la Ley 30215
100. Artículo 12 a) de la Ley 30215
101. Artículo 13.1 de la Ley 30215
102. Artículo 13.2 de la Ley 30215
103. Artículo 13.3 de la Ley 30215
104. Ley 2.308, de 22 de octubre de 2010 (Gobierno de Acre, 2010a); véase también el Decreto 1.471, de 25 de marzo de 2011 (Gobierno de Acre, 2011a)
105. EDF. (2010) The Acre State System of Incentives for Environmental Services (SISA). [En línea] Disponible en: [http://www.edf.org/sites/default/files/11492\\_Acre\\_SISA\\_fact\\_sheet.pdf](http://www.edf.org/sites/default/files/11492_Acre_SISA_fact_sheet.pdf).
106. The REDD DESK, Germany's REDD+ Early Movers Programme (2013). [En línea] Disponible en: <http://theredddesk.org/markets-standards/germanys-redd-early-movers-programme> Nota: El programa REDD+ Early Movers (REM) promueve la conservación de los bosques y está diseñado para fortalecer los pagos basados en el desempeño para las reducciones de emisiones demostradas y proporciona financiación puente accesible a los países que ya han tomado, de forma independiente, medidas para la mitigación del cambio climático.
107. WWF. (2013) Environmental Service Incentives System In The State Of Acre, Brazil - Lessons for policies, programmes and strategies for jurisdiction-wide REDD+
108. Establecido mediante el Decreto Presidencial 62/2013
109. SARI, A. (2013) Financing REDD+ in Indonesia through FREDDI. [En línea] Disponible en: <https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2013/june2013/Agus%20SarI%20-%20Knowledge%20Sharing%20REDD%2B%20Financing%20in%20Indonesia.pdf>.
110. Artículos 12, 123 y 143 de la Ley General de 2003 sobre el Desarrollo Sostenible de los Bosques.
111. La CONAFOR se creó como organismo descentralizado por Decreto Presidencial en abril de 2001.
112. El Fondo para la Reducción de la Pobreza se creó mediante el Decreto 31/PM de 2002 y su funcionamiento se ajusta al Decreto 222/PM de 2006.
113. El Fondo para la Protección del Medio Ambiente se creó mediante el Decreto 146/PM de 2005.
114. El Fondo de Desarrollo de los Recursos Forestales se creó mediante la Ley Forestal n.6/NA de 2007.
115. UICN (2011) Supporting REDD Implementation in Laos Through the Design of a REDD-compliant Benefit Distribution System. Estudio breve financiado con una pequeña subvención de la Secretaría sueca para la protección del medio ambiente en Asia (SENSA).
116. Decisión 799/QD-TTg del Primer Ministro, de 27 de junio de 2012.
117. Artículos 27, 32 y 33 de la Ley de Inversiones de 2005 (Ley 59-2005-QH11); Artículo 10 de la Ley 25/2004 / L-CTN para la Protección de los Bosques.
118. NEUMANN, P. (2012) Panel III, Budgetary Allocation for the Sustainable Management of Forestry Resources del foro Budgetary Challenges in the Context of the Climate Change General Law, en: AVILA-AKEBERG, A., GARCIA, J., L. The GLOBE Forest Legislation Study: A Study on the Legislative Implementation of the REDD+ Mechanism in Mexico.
119. WWF, 2013: WWF Guide to Building REDD+ Strategies: A toolkit for REDD+ practitioners around the globe (documento publicado en español como "Guía de WWF para construir estrategias de REDD+: Recursos y herramientas para profesionales de REDD+ a nivel mundial"). WWF Forest and Climate Programme, Washington, DC (Estados Unidos). [En línea] Disponible en: [http://d2ouvy59podg6k.cloudfront.net/downloads/fin\\_redd\\_strategy\\_guide\\_11\\_05\\_13.pdf](http://d2ouvy59podg6k.cloudfront.net/downloads/fin_redd_strategy_guide_11_05_13.pdf).
120. PROGRAMA ONU-REDD. (2013) National Forest Monitoring Systems: Monitoring and Measurement, Reporting and Verification (M & MRV) in the context of REDD+ Activities (documento publicado en español con el título "Sistemas Nacionales de Monitoreo de los Bosques: monitoreo y medición, reporte y verificación (M y MRV) en el contexto de las actividades de REDD+").
121. MRV se refiere a veces a 'monitoreo, reporte y verificación' (en inglés 'monitoring, reporting and verification'), pero en la CMNUCC se refiere a 'medición, notificación y verificación' (en inglés 'measurement, reporting and verification', con las mismas siglas).
122. En una vía de negociaciones de la CMNUCC que concluyó en la COP 18 en Doha, las Partes que son países en desarrollo acordaron tomar medidas de mitigación apropiadas para cada país (MMAP) en el contexto del desarrollo sostenible. Se considera MMAP toda medida que reduzca las emisiones en un país en desarrollo diseñada en el marco de una iniciativa del gobierno del país. Puede tratarse de políticas orientadas a la transformación de un sector económico específico o de medidas en múltiples sectores, con un enfoque más amplio a nivel nacional. Las MMAP se sustentan y apoyan en la tecnología, la financiación y el fomento de la capacidad y su finalidad es reducir las emisiones con respecto a los niveles que se alcanzarían en 2010 si todo sigue igual (business as usual).
123. LÜTKEN, S. E., DRANSFELD, B., Wehner, S. (2013) Guidance for NAMA design, building on country experiences. Low emission capacity building programme. [En línea] Disponible en: [http://mitigationpartnership.net/sites/default/files/guidance\\_for\\_nama\\_design\\_2013.pdf](http://mitigationpartnership.net/sites/default/files/guidance_for_nama_design_2013.pdf).
124. IRO, A. (2014) Measuring, Reporting and Verifying Climate Finance, International state of play and future perspectives. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. [En línea] Disponible en: <http://mitigationpartnership.net/sites/default/files/giz2014-en-climate-finance-mrv.pdf>
125. ELSAYED, S. (2013) Institutional arrangements for MRV. International Partnership on Mitigation and MRV. Instituto de Recursos Mundiales (WRI). [En línea] Disponible en: [http://mitigationpartnership.net/sites/default/files/institutional\\_arrangements\\_mrv\\_final.pdf](http://mitigationpartnership.net/sites/default/files/institutional_arrangements_mrv_final.pdf).
126. INTERNATIONAL PARTNERSHIP ON MITIGATION AND MRV (2014) Resumen (Summary Note) del ciberseminario titulado Legal frameworks of national MRV systems.
127. PROGRAMA ONU-REDD. (2013) National Forest Monitoring Systems: Monitoring and Measurement, Reporting and Verification (M & MRV) in the context of REDD+ Activities (documento publicado en español con el título "Sistemas Nacionales de Monitoreo de los Bosques: monitoreo y medición, reporte y verificación (M y MRV) en el contexto de las actividades de REDD+").
128. Párrafo 4 a) de la decisión 11/CP.19 de la CMNUCC
129. ELSAYED, S. (2013) Institutional arrangements for MRV. International Partnership on Mitigation and MRV. Instituto de Recursos Mundiales (WRI). [En línea] Disponible en: [http://mitigationpartnership.net/sites/default/files/institutional\\_arrangements\\_mrv\\_final.pdf](http://mitigationpartnership.net/sites/default/files/institutional_arrangements_mrv_final.pdf)

130. ELSAYED, S. (2013) Institutional arrangements for MRV. International Partnership on Mitigation and MRV. Instituto de Recursos Mundiales (WRI). [En línea] Disponible en: [http://mitigationpartnership.net/sites/default/files/institutional\\_arrangements\\_mrv\\_final.pdf](http://mitigationpartnership.net/sites/default/files/institutional_arrangements_mrv_final.pdf).
131. THE REDD DESK. Cameroon country profile (perfil del Camerún, en inglés). [En línea] Disponible en: <http://theredddesk.org/countries/cameroon/actors>.
132. Párrafo 6 de la decisión 14/CP.19 de la CMNUCC.
133. AVILA-AKEBERG, A., GARCIA, J., L. (2014) The GLOBE Forest Legislation Study: A Study on the Legislative Implementation of the REDD+ Mechanism in Mexico.
134. Párrafo 10 de la decisión 14/CP.19 de la CMNUCC
135. ELSAYED, S. (2013) Institutional arrangements for MRV. International Partnership on Mitigation and MRV. Instituto de Recursos Mundiales (WRI). [En línea] Disponible en: [http://mitigationpartnership.net/sites/default/files/institutional\\_arrangements\\_mrv\\_final.pdf](http://mitigationpartnership.net/sites/default/files/institutional_arrangements_mrv_final.pdf).
136. DAMASSA, T. (2013) Tracking greenhouse gases: 3 factors for successful national inventories. Instituto de Recursos Mundiales (WRI). [En línea] Disponible en: <http://www.wri.org/blog/2013/04/tracking-greenhouse-gases-3-factors-successful-national-inventories>
137. Párrafo 71 d) de la decisión 1/CP.16; párrafo 3 de la decisión 9/CP. 19 de la CMNUCC
138. INDONESIAN REDD+ TASK FORCE. (2012) REDD+ National Strategy – Indonesia. [En línea] Disponible en: [http://www.unorcid.org/upload/doc\\_lib/Indonesia%20REDD+%20National%20Strategy.pdf](http://www.unorcid.org/upload/doc_lib/Indonesia%20REDD+%20National%20Strategy.pdf).
139. Artículo 5 del capítulo III del Decreto del Primer Ministro n° 262.
140. HEROLD, M., AGEISEN, A., VERCHOT, L., WIJAYA, A., Y AINEMBABABZI, J. (2012) A stepwise framework for developing REDD+ reference levels (documento publicado en español con el título “Marco escalonado para el desarrollo de niveles de referencia de REDD+”). En: ANGELSEN, A., BROCKHAUS, M., SUNDERLIN, W.D. y VERCHOT, L.V. (eds) Analysing REDD+: Challenges and choices (documento publicado en español con el título “Análisis de REDD+: Retos y opciones”) CIFOR, Bogor (Indonesia).
141. Párrafo 7 de la decisión 4/CP.15 de la CMNUCC
142. Párrafo 9 de la decisión 12/CP.17 de la CMNUCC
143. ANGELSEN, A., BOUCHER, D., BROWN, S., MERCKX, Y., STRECK, C., Y ZARIN, D. (2011) Modalities for REDD+ Reference Levels: Technical and Procedural Issues. Meridian Institute. [En línea] Disponible en: <http://www.REDD-OAR.org>
144. Componente 3 de la plantilla de la propuesta de preparación del FCPF. El progreso en el desempeño de las actividades de REDD-plus debería compararse con el nivel de referencia (REL/RL) medido y controlado por el sistema nacional de vigilancia forestal.
145. Párrafo 8 de la Decisión 12/CP.17
146. WWF. (2013) WWF Guide to Building REDD+ Strategies: A toolkit for REDD+ practitioners around the globe. WWF Forest and Climate Programme, Washington, DC (Estados Unidos). [En línea] Disponible en: [http://awsassets.panda.org/downloads/r\\_sg\\_institutional\\_arrangements.pdf](http://awsassets.panda.org/downloads/r_sg_institutional_arrangements.pdf)
147. Párrafo d) del anexo de la decisión 12/CP.17 de la CMNUCC
148. BERNARD, F., Y MINANG, P. (2011) Strengthening Measurement, Reporting and Verification (MRV) for REDD+. International Institute for Sustainable Development (IISD). [En línea] Disponible en: [http://www.iisd.org/pdf/2011/redd\\_strengthening\\_mrv\\_kenya.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2011/redd_strengthening_mrv_kenya.pdf).
149. Anexo de la decisión 12/CP.17 de la CMNUCC
150. ANGELSEN, A., BOUCHER, D., BROWN, S., MERCKX, Y., STRECK, C., Y ZARIN, D. (2011) Guidelines for REDD+ reference levels: Principles and recommendations. Meridian Institute. [En línea] Disponible en: <http://www.redd-oar.org/links/REED+RL.pdf>.
151. Sitio web de la CMNUCC (2014) El 6 de junio de 2014, el Brasil presentó su nivel de referencia de las emisiones forestales a la CMNUCC. [En línea] Disponible en: [http://unfccc.int/files/methods/redd/application/pdf/20140606\\_submission\\_frel\\_brazil.pdf](http://unfccc.int/files/methods/redd/application/pdf/20140606_submission_frel_brazil.pdf). Nota: El Brasil ha creado en 2014 un nivel de referencia de las emisiones forestales (REL) subnacional para el bioma amazónico y tiene previsto hacer lo mismo para los otros cinco biomas del país con el fin de crear un REL nacional compuesto.
152. REPÚBLICA DE INDONESIA (2014) Updated mid-term progress report of the republic of Indonesia and request for additional funding from the Forest Carbon Partnership Facility. [En línea] Disponible en: [https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/pcf/files/2014/May/Mid%20Term%20progress%20Report%20Indonesia%20May%202014\\_0.pdf](https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/pcf/files/2014/May/Mid%20Term%20progress%20Report%20Indonesia%20May%202014_0.pdf).
153. Párrafo 4 b) de la decisión 11/CP.19 de la CMNUCC
154. BERNARD, F., Y MINANG, P. (2011) Strengthening Measurement, Reporting and Verification (MRV) for REDD+. International Institute for Sustainable Development (IISD). [En línea] Disponible en: [http://www.iisd.org/pdf/2011/redd\\_strengthening\\_mrv\\_kenya.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2011/redd_strengthening_mrv_kenya.pdf).
155. THE REDD DESK. (2013) Mexico country profile, legal frameworks. [En línea] Disponible en: <http://theredddesk.org/countries/mexico/legal-frameworks>.
156. THE REDD DESK. (2014) Costa Rica country profile, legal frameworks [En línea] Disponible en: <http://theredddesk.org/countries/costa-rica/legal-frameworks>
157. Artículo 3 de la Ley Forestal (No.6/NA, 24/12/2007
158. THE REDD DESK, Lao PDR country profile, legal frameworks. [En línea] Disponible en: <http://theredddesk.org/countries/laos/legal-frameworks>.
159. Párrafo 12 de la decisión 12/CP.17 de la CMNUCC
160. Párrafo 7 de la decisión 4/CP.15 de la CMNUCC
161. Párrafo 8 de la decisión 12/CP.17 de la CMNUCC
162. FONDO COOPERATIVO PARA EL CARBONO DE LOS BOSQUES (FCPF). (2013) Carbon Fund Methodological Framework (documento publicado en español como “Marco metodológico del Fondo del Carbono”). [En línea] Disponible en: <https://www.forestcarbonpartnership.org/carbon-fund-methodological-framework>.
163. Sitio web de la CMNUCC (2014) Brazil’s submission of a forest reference emission level for deforestation in the Amazonia biome for results-based payments for REDD+ under the UNFCCC. [En línea] Disponible en: [http://unfccc.int/files/methods/redd/application/pdf/20140606\\_submission\\_frel\\_brazil.pdf](http://unfccc.int/files/methods/redd/application/pdf/20140606_submission_frel_brazil.pdf) Nota: El 6 de junio de 2014, el Brasil presentó su nivel de referencia de las emisiones forestales (REL) a la CMNUCC.
164. Hite, Kristen. 2014. Tenure rights, human rights and REDD+: Knowledge, skills and tools for effective results. Programa Forest Carbon Markets and Communities (FCMC), financiado por USAID. Disponible en: [http://www.fmcglobal.org/documents/Legal\\_Literacy.pdf](http://www.fmcglobal.org/documents/Legal_Literacy.pdf). Consultado en noviembre de 2014.
165. Página web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: ¿Qué son los derechos humanos?, disponible en: <http://www.ohchr.org/sp/issues/pages/whatarehumanrights.aspx>. Consultada en noviembre de 2014.
166. Greiber, Thomas (Ed.) 2009. Conservation with Justice. A Rights-based Approach. UICN, Gland (Suiza). xiv + 118 pp, Capítulo 2.
167. Ibíd
168. Ibíd
169. Resolución 59(I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
170. REY, D., ROBERTS, J., KORWIN, S., RIVERA, L., Y RIBET, U. (2013) Guía para Comprender e Implementar las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC ClientEarth, Londres (Reino Unido). [En línea] Disponible en: <http://www.clientearth.org/reports/a-guide-to-understanding-and-implementing-unfccc-redd+-safeguards.pdf>. Nota: El acceso
- a la información pasivo se refiere al deber de un gobierno de proporcionar información, previa petición, sobre la base del principio de máxima divulgación, mientras que el acceso a la información activo se refiere a la obligación del gobierno de proporcionar información a los ciudadanos por iniciativa propia. Para una descripción más pormenorizada del derecho de acceso a la información, con una explicación del acceso a la información activo y pasivo, así como del principio de máxima divulgación.
171. Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención sobre los Derechos del Niño, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (artículo 27), Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Convención de Aarhus, entre otros.
172. Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Convención Americana sobre Derechos Humanos y Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, entre otros.
173. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Declaración Universal de Derechos Humanos, entre otras.
174. Incisos i) y ii) del apartado a) del artículo 6 de la decisión 1/CP.16 de la CMNUCC y Decisión XI/19 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, entre otras.
175. Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992), Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional (1998), Principio 10 de la Declaración de Río (1992), Convención de Aarhus (1998), inciso ii) del apartado a) del artículo 6 de la CMNUCC (1992) y Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2001), entre otros.
176. Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
177. OFICINA DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE OPINIÓN Y DE EXPRESIÓN (2009) The right of access to information. [En línea] Disponible en: [http://www.oas.org/dil/access\\_to\\_information\\_IACHR\\_guidelines.pdf](http://www.oas.org/dil/access_to_information_IACHR_guidelines.pdf).
178. Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

179. STEVENS, C., WINTERBOTTOM, R., SPRINGER, J., & REYTAR, K. (2014) Securing rights, combating climate change. Instituto de Recursos Mundiales (WRI). [En línea] Disponible en: [www.wri.org/securingrights](http://www.wri.org/securingrights).
180. PROGRAMA ONU-REDD. (2013) Ensuring inclusive, transparent and accountable national REDD+ systems: the role of freedom of information (publicado en español con el título: La garantía de sistemas nacionales de REDD+ incluyentes, transparentes y contables: el papel de la libertad de información). [En línea] Disponible en: [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).
181. GLOBAL WITNESS. Realising the right to information in Ecuador. [En línea] Disponible en: <http://www.globalwitness.org/foreststories/accessinginformation-ecuador.html>.
182. Inter-American Strategy for the Promotion of Public Participation in Decision-making for Sustainable Development (documento publicado en español como "Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible") (Washington DC, 20 de abril de 2000) OEA/Ser.W/II.5, CIDI/doc.25/00, CIDI/RES.98 (V-O/OO).
183. DAVIET, F. (2011) A Draft Framework for Sharing Approaches for Better Multi-Stakeholder Participation Practices. FCPF-ONU-REDD. [En línea] Disponible en:
184. REY, D., ROBERTS, J., KORWIN, S., RIVERA, L., Y RIBET, U. (2013) A Guide to Understanding and Implementing the UNFCCC REDD+ Safeguards (documento publicado en español como «Guía para Comprender e Implementar las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC») ClientEarth, Londres (Reino Unido). [En línea] Disponible en: <http://www.clientearth.org/reports/a-guide-to-understanding-and-implementing-unfccc-redd+-safeguards.pdf>.
185. FELICANI ROBLES, F. (2013) Legal analysis of cross-cutting issues for REDD+ implementation: Lessons learned from Mexico, Viet Nam and Zambia. Programa ONU-REDD
186. En el párrafo 2 del Apéndice de la Decisión 1/CP.16 de la CMNUCC figura la salvaguardia d) de la CMNUCC, que establece que los países deberán promover y apoyar "[l]a participación plena y efectiva de las partes interesadas, en particular, la de los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las acciones mencionadas en los párrafos 70 y 72 de [la decisión 1/CP.16]";
187. ONU-REDD/FCPF. (2012) Joint guidelines on stakeholder engagement in REDD+ readiness with a focus on the participation of indigenous peoples and other forest-dependent communities. [En línea] Disponible en: [http://www.un-redd.org/Stakeholder\\_Engagement/Guidelines\\_On\\_Stakeholder\\_Engagement/tabid/55619/Default.aspx](http://www.un-redd.org/Stakeholder_Engagement/Guidelines_On_Stakeholder_Engagement/tabid/55619/Default.aspx).
188. REY, D., ROBERTS, J., KORWIN, S., RIVERA, L., RIBET, U. Y FERRO, P. (2013) A Guide for Consistent Implementation of REDD+ Safeguards. ClientEarth, Londres (Reino Unido) [En línea] Disponible en:
189. Rey, D., Roberts, J., Korwin, S., Rivera, L., y Ribet, U. (2013) A Guide to Understanding and Implementing the UNFCCC REDD+ Safeguards (documento publicado en español como "Guía para Comprender e Implementar las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC").
190. FELICANI ROBLES, F. (2013) Legal analysis of cross-cutting issues for REDD+ implementation: Lessons learned from Mexico, Viet Nam and Zambia. Programa ONU-REDD
191. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (2007) El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (resumen ejecutivo), OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 4, Organización de los Estados Americanos. [En línea] Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/AccesoDESCO7sp/Accesodescindice.sp.htm>.
192. MENDEZ, E., PINEDO, M. (2011) Access to Justice as Hope in the Dark in Search of a New Concept in European Law, International Journal of Humanities and Social Science, Vol. 1, N.º 19 Nota: El consenso general en la Unión Europea, por ejemplo, es que el acceso a la justicia es un derecho principalmente procesal, pero se ha argumentado la necesidad de ampliar la interpretación del concepto aplicando un enfoque más próximo a considerarlos derechos sustantivos.
193. Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas, 1992.
194. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baena Ricardo vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001, Serie C, N.º 72, párr. 126.
195. Ibid.
196. Ibid.; párr. 14.
197. Ibid.
198. Ibid
199. DAVIS, C., WILLIAMS, L., LUPBERGER, S., DAVIET, F., (2013) Assessing Forest Governance: the governance of forests initiative indicator framework. WRI.
200. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2007), El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (resumen ejecutivo), OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 4, Organización de los Estados Americanos. [En línea] Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/AccesoDESCO7sp/Accesodescindice.sp.htm>.
201. Ibid.
202. DAVIS, C., WILLIAMS, L., LUPBERGER, S., DAVIET, F., (2013) Assessing Forest Governance: the governance of forests initiative indicator framework. WRI
203. Artículos 4 y 7.3 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, 1994.
204. ROTHE, A-K., MUNRO-FAURE, P., Boletín de Políticas n° 06 del Programa ONU-REDD: La Tenencia y REDD+, Desarrollo de condiciones favorables de tenencia para REDD+
205. HITE, K. 2014. Tenure rights, human rights and REDD+: Knowledge, skills and tools for effective results. Programa Forest Carbon Markets and Communities (FCMC), financiado por USAID. Washington, DC (Estados Unidos). [En línea] Disponible en: [http://www.fcmglobal.org/documents/Legal\\_Literacy.pdf](http://www.fcmglobal.org/documents/Legal_Literacy.pdf).
206. SUNDERLIN, W., LARSON, A., DUCHELLE, A., RESOSUDARMO, I. A. P., HUYNH, T. B., AWONO, A., DOKKEN, T., (2014) How are REDD+ Proponents Addressing Tenure Problems? Evidence from Brazil, Cameroon, Tanzania, Indonesia, and Vietnam, World Development Vol. 55, pp. 37–52.
207. INICIATIVA PARA LOS DERECHOS Y RECURSOS (RRI), (2014). What Future for Reform? Progress and slowdown in forest tenure reform since 2002 (Documento publicado en español como "¿Qué futuro le aguarda a la reforma de la tenencia forestal? Progreso y ralentización de la reforma de la tenencia forestal desde 2002"). Washington, DC (Estados Unidos): Iniciativa para los Derechos y Recursos. p.46. [En línea] Disponible en: [http://www.rightsandresources.org/wp-content/uploads/doc\\_6587.pdf](http://www.rightsandresources.org/wp-content/uploads/doc_6587.pdf).
208. SUNDERLIN WD, EKAPUTRI AD, SILLS EO, DUCHELLE AE, KWWEKA D, DIPROSE R, DOGGART N, BALL S, LIMA R, ENRIGHT A, TORRES J, HARTANTO H Y TONIOLO A. (2014). The challenge of establishing REDD+ on the ground: Insights from 23 subnational initiatives in six countries (publicado en español un resumen titulado "El reto de implantar REDD+ sobre el terreno. Observaciones de 23 iniciativas subnacionales en seis países"). Occasional Paper 104. Bogor (Indonesia): CIFOR.
209. INICIATIVA PARA LOS DERECHOS Y RECURSOS (RRI), (2014). What Future for Reform? Progress and slowdown in forest tenure reform since 2002 (documento publicado en español como "¿Qué futuro le aguarda a la reforma de la tenencia forestal? Progreso y ralentización de la reforma de la tenencia forestal desde 2002"). Washington, DC (Estados Unidos): Iniciativa para los Derechos y Recursos. [En línea] Disponible en: [http://www.rightsandresources.org/wp-content/uploads/doc\\_6587.pdf](http://www.rightsandresources.org/wp-content/uploads/doc_6587.pdf)
210. COSTENBADER, J. y CONWAY, D. (2013) The GLOBE Forest Legislation Study: Resumen ejecutivo.
211. KNOX A., VHUGEN, D., AGUILAR, S., PESKETT, L., Y MINER, J., (2012) Forest Carbon Rights Guidebook, A Tool for Framing Legal Rights to Carbon Benefits Generated through REDD+ Programming, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). [En línea] Disponible en: [http://theredddesk.org/sites/default/files/resources/pdf/usaids\\_land\\_tenure\\_prgrg\\_forest\\_carbon\\_rights\\_guidebook\\_011314.pdf](http://theredddesk.org/sites/default/files/resources/pdf/usaids_land_tenure_prgrg_forest_carbon_rights_guidebook_011314.pdf).
212. TAKACS, D., (2009). Forest Carbon: Law and Property Rights. Conservation International, Arlington, VA (Estados Unidos).
213. TCG ONU-REDD, (2009). Legal and Institutional Foundations for the National Implementation of REDD Lessons from Early Experience in Developing and Developed Countries. Boletín de Políticas. Ginebra (Suiza): Terrestrial Carbon Group (TCG); y ONU-REDD, STRECK, C., O'SULLIVAN R., (2007). Legal tools for the ENCOFOR Programme. Austria: Joanneum Research.
214. FCPF (2013) Carbon Fund Methodological Framework (documento publicado en español como "Marco metodológico del Fondo del Carbono"). Criterio 36. [En línea] Disponible en: <https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2014/January/FCPF%20Carbon%20Fund%20Meth%20Framework%20-%20Final%20Dec%2020%202013%20posted%20January%202014.pdf> Nota: El Marco Metodológico no vincula los derechos sobre el carbono ni los derechos a las reducciones de emisiones con la tenencia, ni los distingue de forma explícita, sino que simplemente exige que «En el momento de la transferencia de las reducciones de emisiones, el promotor del programa de reducción de las emisiones debe estar en condiciones de demostrar que tiene la capacidad para transferir la titularidad de las reducciones de emisiones al Fondo del Carbono».
215. PESKETT, L. Y BRODNIG, G. (2011). Carbon rights in REDD+: exploring the implications for poor and vulnerable people. Banco Mundial y REDD-net.
216. ATTENEO DE MANILA UNIVERSITY Y RRI. (2014). Status of Forest Carbon Rights and Implications for Communities, the Carbon Trade, and REDD+ Investments. Disponible en: [http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc\\_6594.pdf](http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_6594.pdf).
217. Ibid.
218. Ibid.
219. PESKETT, L. Y BRODNIG, G. (2011). Carbon rights in REDD+: exploring the implications for poor and vulnerable people. Banco Mundial y REDD-net.

220. Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (2013) Marco metodológico del Fondo del Carbono, p. 25. Disponible en: <https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2014/January/FCPF%20Carbon%20Fund%20Meth%20Framework%20-%20Final%20Dec%2020%202013%20posted%20January%202014.pdf>.
221. ATTENE DE MANILA UNIVERSITY y RRI. (2014). Status of Forest Carbon Rights and Implications for Communities, the Carbon Trade, and REDD+ Investments.
222. Estas cuestiones se analizan con más detalle en Peskett, L. y Brodnig, G. 2011. Carbon rights in REDD+: exploring the implications for poor and vulnerable people. Banco Mundial y REDD-net.
223. MYERS-MADEIRA, E., (2009). REDD in Design Assessment of Planned First-Generation Activities in Indonesia. Documento de debate de RFF. Resources for the Future. Washington, DC (Estados Unidos):
224. KRAAK, A (2011) Horizontal Coordination, Government Performance and National Planning: The Possibilities and Limits of the South African State, *Politikon: South African Journal of Political Studies*, 38:3, 343-365, DOI: 10.1080/02589346.2011.623834. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/02589346.2011.623834>.
225. SCHWARTZ, B (RELUFA), HOYLE, D. (WWF CAMEROON), y NGUIFFO, S. (CED CAMEROON) (2012) Emerging trends in land-use conflicts in Cameroon. Overlapping natural resource permits threaten protected areas and foreign direct investment, WWF Disponible en: <http://www.relufa.org/documents/Forumminieranglais-6.pdf>.
226. Korhonen-Kurki, K. Brockhaus, M., Duchelle, A. E., Atmadja, S., Thuy, P., T., Schofield, L., (2013) Multiple levels and multiple challenges for measurement, reporting and verification of REDD+, *International Journal of the Commons*, Vol. 7, no 2 Agosto de 2013, pp. 344–366. [En línea] Disponible en: <http://www.thecommonsjournal.org/index.php/ijc/article/view/372/356>.
227. Ley nº 41 de 1999 sobre silvicultura
228. Ley nº 32 de 2004 del Gobierno Regional
229. Draft report of the Working Group on Legal Review and Law Enforcement of the REDD+ Task Force, 2012. Citado en: Reetz, S., Trumper, K., Epple, C. (2012) Cross-Sectoral Analysis of Policy and Legislative Frameworks that are Relevant to REDD+ Implementation in Central Sulawesi, Indonesia. PNUMA-WCMC, Cambridge (Reino Unido).
230. REETZ, S., TRUMPER, K., EPPLE, C. (2012) Cross-Sectoral Analysis of Policy and Legislative Frameworks that are Relevant to REDD+ Implementation in Central Sulawesi, Indonesia. PNUMA-WCMC, Cambridge (Reino Unido).
231. COSTENBADER, J. y CONWAY, D. (2014) The GLOBE Forest Legislation Study: Resumen ejecutivo.
232. Ibid.
233. Ibid.
234. Akintunde OTUBU, Profesor del Departamento de Derecho Privado y de la Propiedad, Facultad de Derecho, University of Lagos, Private property rights and compulsory acquisition process in Nigeria: the past, present and future. En México, la Ley minera y los reglamentos que la desarrollan otorgan, por lo general, preferencia a los derechos sobre el subsuelo frente a otros usos de la tierra. A menos que se modifique, este tratamiento tendría repercusiones negativas para las zonas establecidas para actividades de REDD+ en cuyo subsuelo se descubran depósitos minerales (The REDD desk, México, marco jurídico de 2013).
235. Es el caso de México, en cuya Ley del ramo del petróleo de 1958 (Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo) se declara que «la industria petrolera es de utilidad pública, preferente sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, incluso sobre la tenencia de los ejidos o comunidades». (The REDD desk, México, marco jurídico de 2013). En el Camerún, debido a la superposición de leyes y mandatos se han otorgado al menos 33 concesiones petroleras y mineras dentro de 16 áreas protegidas. El 20 % del territorio del Camerún está sujeto a licencias de prospección minera válidas que podrían ocasionar graves conflictos de uso de la tierra (Brendan Schwartz [RELUFA], David Hoyle [WWF Cameroun], y Samuel Nguiffo [CED Cameroun], Emerging trends in land-use conflicts in Cameroon. Overlapping natural resource permits threaten protected areas and foreign direct investment, Informe de WWF, junio de 2012).
236. Bioenergy and REDD+: opportunities and challenges, nº 7 de la serie de documentos temáticos sobre bioenergía (Bioenergy Issue Paper Series) del Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación (WCMC) del PNUMA. Disponible en: <http://www.unep.org/bioenergy/Portals/48107/doc/issues/issuemap/Issue%20Paper%207%20-%20REDD%20and%20Bioenergy.pdf>. Consultado en noviembre de 2014.
237. TACONI, L., DOWNS, F., y LARMOUR, P., (2009) Anti-corruption policies in the forest sector and REDD+ (documento publicado en español como “Políticas contra la corrupción en el sector forestal y REDD+”). En: Angelsen, A., (2009) Realising REDD+: National strategy and policy options (documento publicado en español como “La implementación de REDD+: Estrategia nacional y opciones de política”).
238. Salvaguardia b) del párrafo 2 del apéndice I de la Decisión 1/CP.16 de la CMNUCC
239. LARMOUR, P., (2007) A short introduction to corruption and anti-corruption. CIES e-working paper No. 37. Centro de Investigación y Estudios de Sociología CIES-ISCTE, Lisboa (Portugal).
240. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2004 no proporciona una definición del término.
241. ANNAN, K.A. (2004) Prólogo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Nueva York [En línea] Disponible en: [http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf).
242. STANDING, A (2012). Corruption and REDD+ - Identifying risks amid complexity, U4 Brief, mayo de 2012:2
243. Ibid.
244. PROGRAMA ONU-REDD. (2013) Sharing national experiences in strengthening transparency, accountability and integrity for REDD+. Disponible en: [www.tinyurl.com/experience-redd-integrity](http://www.tinyurl.com/experience-redd-integrity).
245. STANDING, A (2012). Corruption and REDD+ - Identifying risks amid complexity, U4 Brief, mayo de 2012:2.
246. Por ejemplo, las principales leyes antisoborno de Filipinas son el Código Penal Revisado (Ley 3815) y la Ley anticoborno y contra las prácticas corruptas (Ley de la República 3019). El Código Penal Revisado define el soborno directo e indirecto (Art. 210 y 211). La Ley anticoborno y contra las prácticas corruptas enumera «las prácticas corruptas de los funcionarios públicos» (sección 3), en las que puede incluirse el soborno. No se considera delito hasta el momento el soborno en el sector privado. NORTON ROSE FULLBRIGHT (2014) Business ethics and anti-corruption – Asia Pacific Laws. [En línea] Disponible en: <http://www.nortonrosefulbright.com/files/anti-corruption-laws-in-asia-pacific-63559.pdf>
247. DAVIS, C., WILLIAMS, L., LUPBERGER, S. Y DAVIET, F. (2013) Assessing forest governance: The Governance of Forests Initiative Indicator Framework. Instituto de Recursos Mundiales (WRI). [En línea] Disponible en: [http://www.wri.org/sites/default/files/assessing\\_forest\\_governance.pdf](http://www.wri.org/sites/default/files/assessing_forest_governance.pdf).
248. Ibid.
249. Salvaguardia b) del párrafo 2 del apéndice I de la Decisión 1/CP.16 de la CMNUCC. La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales
250. PRITCHARD, J., LESNIEWSKA, F., LOMAX, T., OZINGA, S. Y MOREL, C. (2013) Securing community land and resource rights in Africa: A guide to legal reform and best practices, FERN, FPP, ClientEarth y CED. [En línea] Disponible en: <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2014/01/securingcommunitylandresourcesguideenglishjan2014.pdf>.
251. AGUILAR, L., SASVARI, A. (2009) Gender equality within the REDD and REDD-plus framework. Ficha informativa de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
252. Ibid.
253. UNDP (2011). Informe sobre Desarrollo Humano 2011: Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos. PNUD. Nueva York: y MWANGI, E., R. MEINZEN-DICK, & Y. SUN. 2011. Gender and sustainable forest management in East Africa and Latin America. *Ecology and Society* 16(1): 17. [En línea] Disponible en: <http://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss1/art17>.
254. Por ejemplo, en el párrafo 72 de su Decisión 1/CP.16, la CMNUCC pide a las Partes que, “cuando elaboren y apliquen sus estrategias o planes de acción nacionales, aborden, entre otras cosas, los factores indirectos de la deforestación y la degradación forestal, las cuestiones de la tenencia de la tierra, la gobernanza forestal, las consideraciones de género y las salvaguardias que se enuncian en el párrafo 2 del apéndice I de la presente decisión, asegurando la participación plena y efectiva de los interesados, como los pueblos indígenas y las comunidades locales”.
255. PEARL-MARTINEZ, R., AGUILAR, L., ROGERS, F., SILES, J., 2012- The Art of Implementation – Gender Strategies Transforming National and Regional Climate Change Decision-Making, Global Gender Office (Oficina mundial para cuestiones de género) de la UICN, Alianza Mundial sobre el Género y el Clima. [En línea] Disponible en: [https://cmsdata.iucn.org/downloads/the\\_art\\_of\\_implementation.pdf](https://cmsdata.iucn.org/downloads/the_art_of_implementation.pdf) Nota: En este informe se pone de manifiesto que en los resultados finales de las conferencias de la CMNUCC de Cancún (2010) y Durban (2011) se incluyeron ocho y diecisiete referencias, respectivamente, a cuestiones de género.
256. Ibid.
257. UPADHYAY, B., ARPORNISILP, R. Y SOONTORNWONG, S. (2013) Gender and Community Forests in a Changing Landscape: Lessons from Ban Thung Yao, Thailand, RECOFTC, 2013, Bangkok (Tailandia).
258. AGUILAR, L. Y SASVARI, A. (2009) Gender equality within the REDD and REDD-plus framework. Ficha informativa de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

259. PEARL-MARTINEZ, R., AGUILAR, L., ROGERS, F. Y SILES, J., 2012 The Art of Implementation – Gender Strategies Transforming National and Regional Climate Change Decision-Making, Global Gender Office (Oficina mundial para cuestiones de género) de la UICN, Alianza Mundial sobre el Género y el Clima. [En línea] Disponible en: [https://cmsdata.iucn.org/downloads/the\\_art\\_of\\_implementation.pdf](https://cmsdata.iucn.org/downloads/the_art_of_implementation.pdf) y UPADHYAY, B., ARPORNSILP, R. Y SOONTORNWONG, S. (2013) Gender and Community Forests in a Changing Landscape: Lessons from Ban Thung Yao, Thailand, RECOFTC, 2013, Bangkok (Tailandia).
260. Por ejemplo, el párrafo 5 del preámbulo y los artículos 2, 16 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.
261. Tales acuerdos internacionales incluyen la Plataforma de Acción de Beijing, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD), el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y el Programa 21.
262. PEARL-MARTINEZ, R., AGUILAR, L., ROGERS, F. Y SILES, J., 2012 The Art of Implementation – Gender Strategies Transforming National and Regional Climate Change Decision-Making, Global Gender Office (Oficina mundial para cuestiones de género) de la UICN, Alianza Mundial sobre el Género y el Clima. [En línea] Disponible en: [https://cmsdata.iucn.org/downloads/the\\_art\\_of\\_implementation.pdf](https://cmsdata.iucn.org/downloads/the_art_of_implementation.pdf).
263. AGUILAR, L. Y SASVARI, A. (2009) Gender equality within the REDD and REDD-plus framework. Ficha informativa de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza Nota: La UICN viene prestando apoyo desde 2010 al desarrollo de planes de acción sobre género y cambio climático (ccGAPs) en Nepal, Liberia, Tanzania, Jordania, Egipto, Panamá y Haití.
264. UICN. (2009) REDD-plus and benefit sharing: Experiences in forest conservation and other resource management sectors, [En línea] Disponible en: [http://cmsdata.iucn.org/downloads/benefit\\_sharing\\_english.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/benefit_sharing_english.pdf).
265. LUTTRELL, C., LOFT, L., GEBARA, M.F. y KWEKA, D. (2012). Who should benefit and why?: Discourses on REDD+ benefit sharing (documento publicado en español con el título «¿Quién debe beneficiarse y por qué? Discursos sobre la distribución de los beneficios de REDD+»). En: Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. y Verchot, L.V. (eds.) 2012 Analysing REDD+: Challenges and choices (documento publicado en español con el título «Análisis de REDD+ Retos y opciones»). CIFOR, Bogor (Indonesia). [En línea] Disponible en: [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/Books/BAngelsen1201.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BAngelsen1201.pdf).
266. THUY, P. T., BROCKHAUS, M., WONG, G., DUNG, L.N., TAJAJADI, J.S., LOFT, L., LUTTRELL C. y ASSEMBE MVONDO, S. (2013). Approaches to benefit sharing: A preliminary comparative analysis of 13 REDD+ countries. Documento de trabajo 108. CIFOR, Bogor (Indonesia). [En línea] Disponible en: [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/WPapers/WP108Pham.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/WPapers/WP108Pham.pdf).
267. PESKETT, L. (2011). Benefit Sharing in REDD+: Exploring the implications for Poor and Vulnerable People. Banco Mundial y REDD-net. [En línea] Disponible en: <http://redd-net.org/files/BenefitSharingReport.pdf>.
268. CHAPMAN, S., WILDER, M., (2014) Defining the Legal Elements of Benefit-Sharing in the context of REDD+. Documento de trabajo de REDD+ Law Project. [En línea] Disponible en: <http://www.4cmr.group.cam.ac.uk/filecab/redd-law-project/21040813%20WP%20Legal%20aspects%20of%20benefit%20sharing%20for%20REDD.pdf>.
269. Ibid.
270. Ibid.
271. ROBLES F.F. (2013). Legal analysis of cross-cutting issues for REDD+ implementation: lessons learned from Mexico, Viet Nam and Zambia, Programa ONU-REDD, p. 13. [En línea] Disponible en: [http://www.un-redd.org/Newsletter37/Legal\\_Analysis\\_Publication\\_Launch/tabid/106156/Default.aspx](http://www.un-redd.org/Newsletter37/Legal_Analysis_Publication_Launch/tabid/106156/Default.aspx).
272. Ibid.

