



Marco conceptual para el Diseño de un Sistema Nacional de Salvaguardas REDD+ en México

Climate Law & Policy

Abril 2013

ALIANZA MÉXICO PARA LA REDUCCIÓN DE
EMISIONES POR DEFORESTACIÓN Y DEGRADACIÓN

Política pública . Desarrollo de capacidades . Arquitectura financiera . MRV . Comunicación

www.alianza-mredd.org

Esta (publicación/estudio/informe/producto de audio o visual/material de comunicación o información, etc.) ha sido posible gracias al generoso apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) bajo los términos de su Acuerdo de Cooperación No. AID-523-A-11-00001 (Proyecto de Reducción de Emisiones por la Deforestación y la Degradación de Bosques de México) implementado por el adjudicatario principal The Nature Conservancy y sus socios (Rainforest Alliance, Woods Hole Research Center y Espacios Naturales y Desarrollo Sustentable).

Los contenidos y opiniones expresadas aquí son responsabilidad de sus autores y no reflejan los puntos de vista del Proyecto de Reducción de Emisiones por la Deforestación y la Degradación de Bosques de México y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Gobierno de los Estados Unidos.

CONTENIDO

Justificación y Alcance de un Sistema Nacional de Salvaguardas.....	7
Justificación	7
Alcance	7
Ventajas y Desventajas del Sistema Nacional de Salvaguardas.....	11
Elementos del Sistema Nacional de Salvaguardas.....	14
Introducción	14
Consideraciones Importantes cuando se Implemente un Sistema Nacional de Salvaguardas.....	17
Elementos de un Sistema Nacional de Salvaguardas.....	19
Marco Legal	19
Marco Institucional.....	20
Marco de Cumplimiento.....	21
Principales Pasos para Desarrollar un Sistema Nacional de Salvaguardas.....	27

GLOSARIO

Mecanismos de Queja y Resolución de Conflictos

Mecanismos de queja y resolución de conflictos son aquellos que entran en juego, ya sea nivel nacional, sub-nacional o local, cuando existe la necesidad de resolver conflictos entre los actores. Estos procesos suelen venir en la forma de la negociación, la mediación, el arbitraje, o mediante el uso de los sistemas judiciales o administrativos.

Sistema de Cumplimiento

Entendemos que el Sistema Nacional de Salvaguardas (SNS) debe estar acompañada de un marco de cumplimiento adecuado y verificable, que puede asegurar la eficacia y rendición de cuentas del SNS. El componente de cumplimiento del SNS está formado por sistemas de monitoreo y reporte efectivos y transparentes; mecanismos de queja y resolución de conflictos; y mecanismos de control de cumplimiento.

Sistema Nacional de Salvaguardas (SNS)

Entendemos que un Sistema Nacional de Salvaguardas (SNS) es un sistema que permite a un país definir cómo deben ser abordadas las salvaguardas de manera coherente, y asegurar que todas las medidas REDD+ dentro de un país estén cubiertas por las mismas políticas de salvaguardas, independientemente de la fuente de financiamiento o la iniciativa.

REDD+

Es una estrategia internacional de mitigación del cambio climático que tiene como objetivo reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal

en los países tropicales, apoyar el papel de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono.

Medidas REDD+

En este reporte, se entenderá por medidas REDD+ a las incluidas en el párrafo 70 de la decisión 1/CP.16.¹

Actividades REDD+

Nos referimos a las actividades REDD+ como las diversas medidas nacionales y/o sub-nacionales que apoyan la implementación de REDD+. Estas incluyen estrategias nacionales, programas de desarrollo de capacidades, promulgación de leyes y políticas, entre otras.

Medidas de implementación de las Salvaguardas

Las medidas de implementación de las salvaguardas se refieren a aquellas que tratan de poner en práctica las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC. Las medidas pertinentes incluyen la promulgación de un marco normativo (políticas, leyes y reglamentos) que convierta a las salvaguardas en operativas; los procesos y procedimientos adecuados para el apoyo del marco normativo; y las mejoras/creación de instituciones que cuenten con un mandato para implementar las medidas.

Mecanismos de control de cumplimiento

Los mecanismos de control de cumplimiento entran en juego cuando los actores (individuos/instituciones) no cumplen (total o parcialmente) con las leyes,

¹ De conformidad con la traducción oficial al español de la decisión 1/CP.16 se utilizan el término 'medidas' REDD+ para referirse en español a '*REDD+ activities*' a las que se refieren el párrafo 70 y 71.

reglamentos y políticas que conforman su Sistema Nacional de Salvaguardas (SNS). Estos son diferentes de los mecanismos de queja y resolución de conflictos, ya que los mecanismos de control de cumplimiento están destinados a hacer frente a cualquier incumplimiento de los requisitos establecidos en las salvaguardas. Los mecanismos de control de cumplimiento pueden ser de carácter administrativo o judicial, pero deberán tratar de proporcionar una vía legal para abordar las cuestiones de incumplimiento.

Sistema de Información de Salvaguardas (SIS)

Entendemos el SIS como el espejo del sistema nacional de salvaguardas, en virtud del cual los países REDD+ reportan a los actores nacionales, a la comunidad internacional, y a los donantes sobre la forma en la que se están cumpliendo los requisitos previstos en las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC.

Salvaguarda

En reporte utilizamos el termino salvaguarda para referirnos a las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC

Salvaguarda REDD+ de la CMNUCC

Este reporte utiliza el término 'Salvaguarda REDD+ de la CMNUCC' se refiere al párrafo 2 del el Apéndice I de la decisión 1/CP.16 (el Acuerdo de Cancún).

JUSTIFICACIÓN Y ALCANCE DE UN SISTEMA NACIONAL DE SALVAGUARDAS

Justificación

Las salvaguardas se implementan normalmente para responder a los marcos internacionales o bilaterales de salvaguardas, como aquellos exigidos por el Banco Mundial. Esto plantea un problema central para los países y en el caso de REDD+ se refiere directamente a que los países tienen que lidiar con una gran cantidad de salvaguardas y requisitos al participar simultáneamente en más de una de las iniciativas relacionadas con REDD+. Como resultado, las numerosas y a menudo contradictorias salvaguardas y requisitos de estas iniciativas se han convertido en una carga para los países, dando lugar a la superposición de actividades, y el aumento de los costos de transacción; dificultando que los esfuerzos de los países para asegurar las garantías y beneficios múltiples se puedan alcanzar.

Un enfoque alternativo que se articula y detalla a continuación es el desarrollo de un sistema nacional de salvaguardas.

Es importante aclarar que un sistema nacional de salvaguardas no requiere la creación de un nuevo sistema nacional. Un sistema nacional de salvaguardas se compone principalmente del marco legal, institucional y de cumplimiento existentes en el país y que combinados y vinculados a las salvaguardas garantizan su cumplimiento a nivel nacional y sub-nacional. Por tanto, es un enfoque verdaderamente liderado por el país y que cuyo diseño busca aprovechar las estructuras/sistemas existentes y orientarlos y vincularlos al cumplimiento de las salvaguardas, en lugar de inventar nuevos sistemas superfluos y en respuesta a las demandas de los donantes y programas internacionales. El sistema nacional de salvaguardas define cuáles salvaguardas serán aplicadas en el país, la forma en que se garantizará su cumplimiento y para qué tipo de actividades serán aplicadas.

Esto se traduce en los siguientes beneficios:

- **Control sobre las salvaguardas que se aplican en el país.** Permite al país definir a cuáles salvaguardas se les dará cumplimiento en el país.
- **Control sobre qu actividades estarán sujetas al cumplimiento de salvaguardas.** Permite el país definir en qué casos las salvaguardas deben ser promovidas y aplicadas.
- **La retención de la soberanía nacional.** Evita la necesidad de crear sistemas de salvaguardas separados, a fin de responder a todas las instituciones o iniciativas bilaterales o multilaterales que operan en el país (a través de la demostración de la equivalencia de las salvaguardas del sistema nacional).
- **Responde al contexto nacional.** Se responde específicamente al contexto del país y puede reflejar la singularidad de las circunstancias del país, sobre todo en términos de oportunidades y desafíos para la aplicación de salvaguardas.
- **Costo-efectividad.** Se evita la carga de tener que responder individualmente o tener que integrar múltiples marcos de salvaguardas internacionales y externos.
- **Flexibilidad.** Un sistema nacional de salvaguardas robusto permite la flexibilidad para integrar rápidamente las necesidades de los nuevos programas y convenios, la aceleración de su aplicación, y hacer que el país sea más atractivo para los donantes, inversionistas y ejecutores de programas.

Alcance

Durante la fase de diseño, los países tienen la opción de definir el alcance de su sistema nacional de salvaguardas (SNS). En la definición de dicho alcance, el país tendrá que particularmente definir cuáles son los sectores y actividades que estarán

cubiertos por el SNS. Se pueden considerar tres enfoques: un sistema específico para REDD+, un sistema para un sector específico o un sistema inter-sectorial. Ver la Figura 1 .

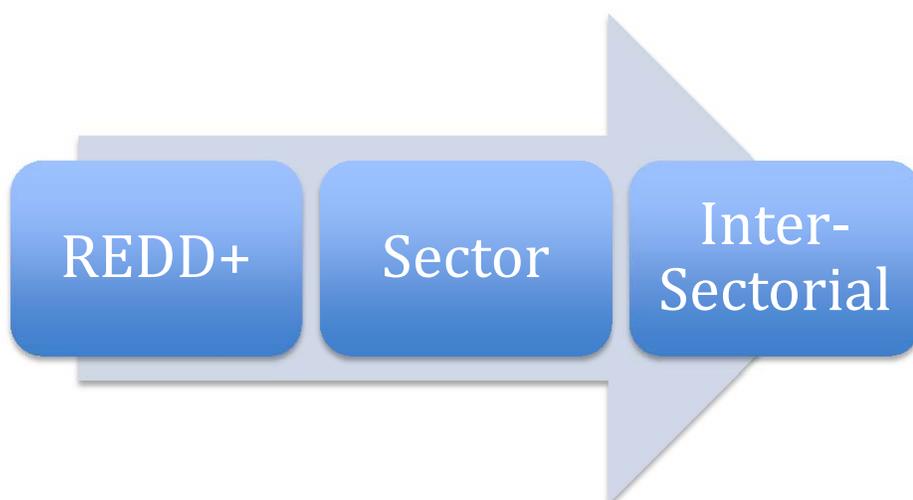
Un sistema específico para REDD+ busca aplicar salvaguardas a todas las actividades de REDD+ en el país. Podría ser dirigida por un solo sector, o una serie de sectores. Este sistema requerirá la coordinación intersectorial, como las actividades de REDD + en la mayoría de los países abarcarán múltiples sectores.

Un sistema para un sector específico (por ejemplo, para el sector forestal) busca aplicar salvaguardas a las operaciones y actividades de un sector en particular.

Por último, un sistema de salvaguardas a nivel inter-sectorial abarca múltiples sectores que buscan aplicar salvaguardas en las operaciones o actividades de sus sectores.

Los alcances del SNS podrían ser construidos e implementados en fases. Por ejemplo, sistema para REDD+ podría ser ampliado para incluir actividades más amplias que aquellas limitadas a REDD+.

Figura 1: Alcances del Sistema Nacional de Salvaguardas



Es importante destacar que los distintos alcances podrían variar y deberían ser

adaptados dependiendo del enfoque que el país tenga para la implementación de REDD+. Por ejemplo, en el caso específico de México que implementa un desarrollo forestal sustentable y que abarca en primera instancia sectores asociados al desarrollo rural, lo insertaría entre un alcance sectorial e intersectorial.

A continuación se presentan algunas ventajas y desventajas identificadas para cada sistema.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS DIFERENTES ALCANCES DEL SISTEMA NACIONAL DE SALVAGUARDAS

La siguiente tabla presenta ciertas ventajas y desventajas identificadas para los diferentes alcances del sistema nacional de salvaguardas

Legenda:

+ demuestra la ventaja

- demuestra la desventaja

Tabla 1: Ventajas y desventajas de cada sistema

Aspecto	REDD+	Sector	Inter-sectorial
Cumplimiento con obligaciones internacionales	+ Promueve un cumplimiento claro con las salvaguardas y decisiones REDD+ de la CMNUCC - Únicamente promueve coherencia y aplicación de obligaciones internacionales aplicables y relevantes a las actividades REDD+	+ Demuestra claramente cumplimiento de obligaciones internacionales relevantes al sector - La coherencia y aplicación de obligaciones internacionales aplicables/relevantes por este sector puede ser menoscabada por otros sectores	+ Promueve la coherencia y implementación de las obligaciones internacionales aplicables y relevantes al país - Requerirá una gran coordinación para asegurar la implementación coherente
Cumplimiento con marco legal e institucional	+ Promueve el cumplimiento del marco legal e institucional relevante a las salvaguardas REDD+	+ Promueve el cumplimiento del marco legal e institucional relevante a las salvaguardas adoptadas por el sector	+ Promueve un cumplimiento holístico del marco legal e institucional relevante a las salvaguardas, por parte de todos los sectores.

	<p>- Solo promueve el cumplimiento del marco legal e institucional en cuanto a la implementación de actividades REDD+</p>	<p>- El cumplimiento del marco legal e institucional relevante a las salvaguardas adoptadas por el sector, puede ser menoscabado por otro sector</p>	<p>- Requiere de un marco legal e institucional robusto que asegure que las obligaciones relevantes y aplicables a las salvaguardas sean implementadas a nivel nacional por todos los sectores</p>
<p>Monitoreo y reporte</p>	<p>+ Promueve una demostración clara del cumplimiento de las salvaguardas y decisiones REDD+ de la CMNUCC</p> <p>- Únicamente demuestra aplicación de las salvaguardas REDD+ en actividades REDD+, dejando otros programas/iniciativas relevantes (pero no relacionados con REDD+) fuera del sistema</p>	<p>+ Demuestra y comunica claramente cumplimiento de las salvaguardas en las actividades del sector</p> <p>- Monitoreo y reporte puede ser más complejo, en particular cuando las salvaguardas del sector son menoscabadas por otros sectores</p>	<p>+ Demuestra y comunica claramente cumplimiento consistente de las salvaguardas por todos los sectores involucrados</p> <p>- Puede ser mas compleja la coordinación de todos los aspectos de monitoreo y reporte para comunicar el cumplimiento de las salvaguardas</p>

ELEMENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE SALVAGUARDAS

Introducción

Sin perjuicio del alcance del sistema que se decida implementar, tendrá que definirse sustantivamente las salvaguardas que han de aplicarse en el país; las leyes, e instituciones que apoyaran su implementación; y los aspectos de cumplimiento del sistema que permitan el monitoreo y reporte, resolución de conflictos/disputas y el abordaje de cualquier incumplimiento de los requisitos establecidos en las salvaguardas.

Por lo tanto, todo sistema de salvaguardas cuenta con tres elementos principales:

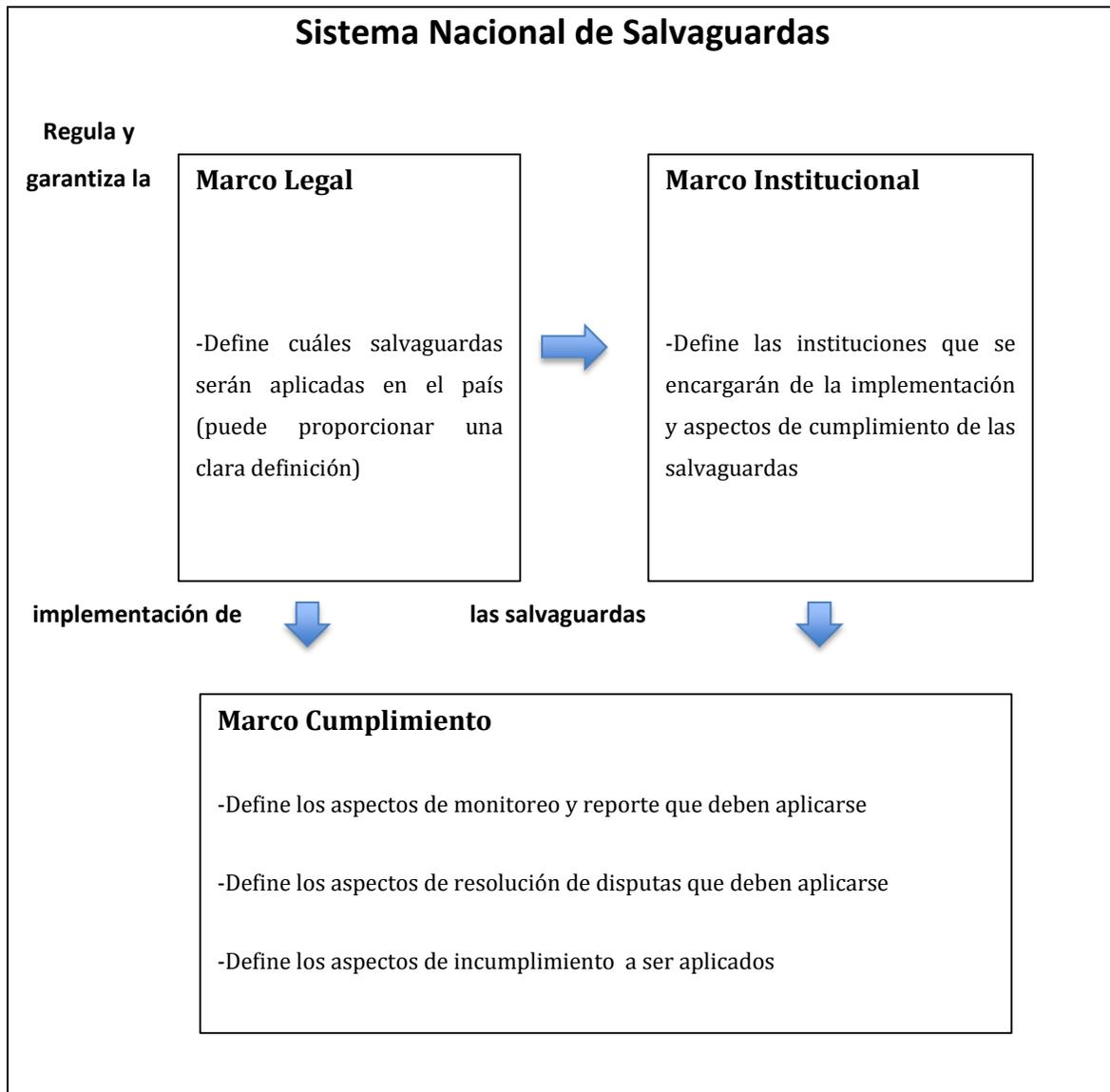
1. **Marco Legal**, que abarca: leyes, políticas, y reglamentos que definen y protegen las salvaguardas. Los programas y planes contribuyen a operacionalizar las salvaguardas, vinculando su protección a las leyes, políticas y reglamentos aplicables.
2. **Marco Institucional**, que abarca las instituciones a cargo de la implementación y cumplimiento de las salvaguardas
3. **Marco de Cumplimiento**, que abarca los mecanismos/aspectos de resolución de disputas, los mecanismos/aspectos de monitoreo y reporte (relevantes para un SIS) y mecanismos/aspectos de incumplimiento

Los tres elementos del sistema son esenciales para asegurar la implementación efectiva de las salvaguardas. La interacción y la cobertura principal de los tres componentes se muestran en la figura 2 y se explicarán con más detalle a continuación.

La distinción entre los términos SNS y el SIS

Es importante distinguir entre el término sistema de información de salvaguarda (SIS) al que se refiere la CMNUCC y el SNS. Como comentamos en la justificación para el SNS, este tiene sus raíces en los sistemas nacionales vigentes (el marco legal, institucional y cumplimiento), y cuyo objetivo es garantizar el cumplimiento de las salvaguardas. EL SNS es por ende un término que utilizamos y consideramos apropiado a ser usado a nivel nacional, en cuanto el termino SIS corresponde a la terminología utilizada a nivel internacional.

Figura 2: Resumen de los elementos de un sistema nacional de salvaguardas



CONSIDERACIONES IMPORTANTES AL IMPLEMENTAR UN SISTEMA NACIONAL DE SALVAGUARDAS

Sin perjuicio del alcance del sistema nacional de salvaguardas que se decida poner en marcha, será importante que éste se informe por las siguientes consideraciones:

a) **Consistencia con derecho internacional relevante y aplicable, y con otros compromisos internacionales pertinentes**

Los países que implementen un sistema nacional de salvaguardas deben buscar garantizar que las salvaguardas se implementen en consistencia con su derecho internacional relevante y aplicable. Esto también se extiende a otros compromisos internacionales pertinentes, como aquellos adquiridos bajo procesos REDD+ o procesos FLEGT. Este enfoque ayudará no solo a lograr una aplicación cohesiva de las salvaguardas, sino también a garantizar sinergias en términos de herramientas y de apoyo disponible, todo lo cual puede conducir a la reducción de los costos de transacción, evitar las superposiciones o duplicaciones de actividades.

b) **Flexibilidad²**

Cualquier sistema a implementar debe tratar de ser flexible y permitir mejoras en el tiempo. Los elementos del sistema, en particular el marco de cumplimiento proporcionará información sobre lo que se puede mejorar con el tiempo.

² If seeking consistency with UNFCCC, is important to consider Decision 1/CP.16, Annex I, article 1 (e): “ Be undertaken in accordance with national development priorities, objectives and circumstances and capacities and should respect sovereignty”

c) Impulsado por el País³

Los países no tienen que reinventar la rueda en el diseño de su sistema de salvaguardas. Deben tratar de construir sobre su sistema nacional vigente (marco legal, institucional y de cumplimiento) en la medida de lo posible. Deficiencias identificadas deben ser abordadas.

d) Inclusión⁴

El diseño e implementación de un sistema de salvaguardas necesita ser incluyente y garantizar la participación de todas las partes interesadas. Por lo tanto, el fortalecimiento de las capacidades es un elemento crítico de dicho sistema.

e) Costo efectividad

El diseño e implementación del sistema de salvaguardas debe ser costo-efectivo, en términos de ser suficientemente robusto pero no costo prohibitivo de implementar.

³ If seeking consistency with UNFCCC, is important to consider Decision 1/CP.16, Annex I, article 1 (c): “ Be country driven and be considered options available to Parties”

⁴ If seeking consistency with UNFCCC, is important to consider Decision 1/CP.16 paragraph 72: “ requests developing country Parties when developing their national strategies or action plans, to address, inter alia,...and the safeguards identified in paragraph 2 of annex I to this decision, ensuring the full and effective participation of relevant stakeholders, inter alia, indigenous peoples and local communities”.

ELEMENTOS DE UN SISTEMA NACIONAL DE SALVAGUARDAS

Marco Legal

El marco legal se compone principalmente de Políticas, Leyes, y Reglamentos:

- **Políticas:** se refiere a aquellas políticas públicas que influyen la adopción, la ejecución y la interpretación de la legislación vinculada con las salvaguardas
- **Leyes:** se refieren a la legislación y normas jurídicas que definen y regulan cuales y como las salvaguardas deben ser garantizadas. Están usualmente acompañadas de sanciones específicas cuando no son respetadas.
- **Reglamento:** Se refiere a aquellas regulaciones emitidas por los diferentes departamentos y agencias del gobierno para llevar a cabo la intención de la legislación vinculada con las salvaguardas.

Los planes y programas contribuyen a operacionalizar las salvaguardas en los siguientes términos.

Los Planes son considerados como ejes rectores bajo los cuales se originan y enmarcan los programas y proyectos. Tienen por finalidad trazar el curso deseable y probable del desarrollo nacional/regional o de un sector (económico, social o cultural). Su vinculación con las salvaguardas se extenderá en cuanto los planes cubran las salvaguardas o aspectos de las mismas que deben ser garantizados e implementados. Por ejemplo: un plan para el desarrollo de los derechos de los pueblos indígenas.

Los Programas se consideran herramientas de gestión de un plan, destinados a ordenar y vincular cronológicamente, espacialmente, y técnicamente las acciones o actividades y los recursos necesarios para alcanzar en un tiempo dado una meta

específica, que contribuirá a su vez, a las metas y objetivos del plan. Su vinculación con las salvaguardas se extenderá en cuanto, los programas cubran los planes relacionados con las salvaguardas o aspectos de las mismas. Por ejemplo: un programa de capacitación sobre los derechos de los pueblos indígenas.

El marco legal es un elemento crítico del sistema nacional de salvaguardas, que informa al marco institucional y de cumplimiento.

En términos de diseño e implementación de un sistema nacional de salvaguardas, el marco legal debería ser utilizado para:

1. Proporcionar el reconocimiento legal de las salvaguardas que deben ser aplicadas en el país;
2. Proporcionar las bases legales bajo el cual las salvaguardas serán garantizadas (es decir, que aspectos del marco legal, institucional y de cumplimiento se van a utilizar para asegurar el cumplimiento de las salvaguardas);
3. Proporcionar claridad sobre que instituciones y arreglos institucionales serán responsables de garantizar del cumplimiento con las salvaguardas (es decir, la ley debe definir los mandatos y jurisdicción de estas instituciones)
4. Proporcionar claridad sobre qué aspectos del marco de cumplimiento serán aplicables a las salvaguardas. Es decir, qué mecanismos de monitoreo y reporte serán usados, que mecanismos de resolución de disputas serán aplicables y que sanciones e infracciones serán consideradas ante el incumplimiento con las salvaguardas.

Marco Institucional

El marco institucional se refiere a la institución, conjunto de instituciones y/o arreglos institucionales encargados de supervisar y poner en práctica las salvaguardas definidas por el marco legal.

El marco institucional deberá ser utilizado para garantizar la aplicación y el cumplimiento efectivo de las salvaguardas.

Marco de Cumplimiento

El marco de cumplimiento deberá garantizar la rendición de cuentas y la eficacia del sistema nacional de salvaguardas. El marco de cumplimiento está a cargo de instituciones responsables de la aplicación del marco legal e institucional. Estas incluyen instituciones u organismos a cargo de los aspectos de monitoreo y reporte, e instituciones a cargo de la resolución e disputas y el abordaje de cualquier incumplimiento con las salvaguardas (organismos judiciales o administrativos).

El marco de cumplimiento se compone de: (A) aspectos/mecanismos de monitoreo y reporte, (B) aspectos/mecanismos de resolución de disputas, y (C) aspectos/mecanismos para abordar incumplimiento con las salvaguardas.

Aspectos/Mecanismos de Monitoreo y Reporte

Los aspectos de monitoreo y reporte del sistema son usados para demostrar la aplicación y el cumplimiento efectivo de las salvaguardas. Asimismo, será importante contemplar el uso de mecanismos de monitoreo y reporte para apoyar la identificación de potenciales impactos sociales y ambientales negativos, y para identificar y evaluar programas y políticas que apoyen alcanzar beneficios derivados de las actividades REDD+.

Por lo tanto, será importante que los aspectos de monitoreo consideren y sean utilizados para:

- a. **Anticipar** riesgos y oportunidades asociados con las actividades REDD+;
- b. **Definir** planes para evitar potenciales daños sociales y ambientales y definir

programas y políticas que apoyen alcanzar beneficios derivados de las actividades REDD+;

- c. **Evaluar** los planes que buscan evitar potenciales daños sociales y ambientales y evaluar los programas y políticas que apoyen alcanzar beneficios derivados de las actividades REDD+;
- d. **Responder o adaptar** los planes que buscan evitar potenciales daños sociales y ambientales y los programas y políticas que apoyen alcanzar beneficios derivados de las actividades REDD+ cuando son evaluaciones como ineficientes.

En cuanto al reporte en materia de salvaguardas, será importante que el sistema defina con claridad:

- Qué información debe proporcionarse;
- Qué información debe ser recopilada, almacenada y compartida con los actores nacionales e internacionales (mecanismos, formato y nivel de detalle);
- Cuándo la información debe ser recopilada y compartida (con qué frecuencia); y
- Con quién se debe compartir la información (con cuáles actores a nivel nacional e internacional)

También será importante tener en cuenta las siguientes consideraciones en el diseño e implementación de los aspectos de monitoreo y reporte:

- **Diseñar/construir en base al sistema existente:** países deberían examinar los mecanismos de monitoreo y reporte disponibles y que se podrían aplicar para monitorear la aplicación de salvaguardas (por ejemplo: las iniciativas de mapeo forestal existentes o actividades de la oficina nacional de estadísticas).
- **Asegurar consistencia con la CMNUCC:** se debería dar consideración a la

orientación proporcionada por la CMNUCC. Esto incluye: la decisión 1/CP.16 de la CMNUCC, que requiere a los países REDD+ desarrollar un sistema para proporcionar información sobre cómo se están abordando y respetando las salvaguardas durante la ejecución de las actividades de REDD+.

Consideraciones adicionales de la decisión de Durban incluyen:

- Este sistema debe ser impulsado por el país,
- Implementado a nivel nacional,
- Construir sobre los sistemas existentes,
- A medida que el sistema se desarrolle, las convenciones internacionales y los acuerdos se deben reconocer y
- Las consideraciones de género deben ser respetadas

- **Sinergias con procesos/iniciativas relevantes:** Para que el sistema pueda responder con eficacia a los requisitos establecidos por los procesos e iniciativas pertinentes, tales como REDD+ y FLEGT, el diseño y la implementación de los aspectos de monitoreo y reporte de las salvaguardas deben considerar las herramientas, procesos y procedimientos de los procesos e iniciativas pertinentes que puedan apoyar su desarrollo. Esto a su vez puede asegurar que el sistema puede ser ligado y aplicado de forma efectiva a estos procesos e iniciativas pertinentes.

Consideración especial se debe dar a las iniciativas desarrolladas específicamente para apoyar los aspectos de monitoreo y reporte del sistema, tales como la iniciativa REDD+ SES⁵.

- **Sinergias con las obligaciones internacionales pertinentes:** También será importante que los países consideren que los procesos de monitoreo y reporte relacionados con el derecho internacional pertinente y aplicable. De particular utilidad son los mecanismos de monitoreo y reporte de las convenciones internacionales pertinentes a las que muchos países son Partes.

⁵ www.redd-standards.org/

Comprensión de los diferentes procesos de monitoreo y reporte en virtud de los instrumentos internacionales puede ayudar a los países a identificar pautas comunes de reporte de información, metodologías y mejores prácticas sobre el cumplimiento nacional con el instrumento en cuestión y relacionado con las salvaguardas.

Ejemplo: los países Partes en la Convención sobre la Diversidad Biológica deben presentar la información pertinente sobre la aplicación de la convención. Esta información y los métodos de recolección de información podrían ser utilizados para construir el sistema de información.

- **Desarrollo de indicadores:** con el fin de recabar información sobre si se están abordando y respetando las salvaguardas, podría ser necesario/apropiado algún tipo de indicadores. Estos pueden ser estructurales (por ejemplo, para ilustrar/reflejar cual es el marco jurídico e institucional para la aplicación de las salvaguardas, incluidas las políticas), de proceso (por ejemplo, para ilustrar/reflejar los instrumentos tales como las políticas y procedimientos establecidos para dar cumplimiento a las salvaguardas) y de resultado (por ejemplo, para ilustrar/reflejar los resultados en términos de realización de las salvaguardas) indicadores. Estos diferentes tipos de indicadores pueden ser implementados en fases/gradualmente.

Aspectos/Mecanismos de resolución de disputas o conflictos

Los procesos de resolución de disputas o conflictos entran en juego cuando existe la necesidad de resolver los conflictos entre los actores. Estos procesos tienden a venir en la forma de la negociación, de mediación, arbitraje, o a través del uso de los sistemas judiciales o administrativos.

Un sistema nacional de salvaguardas eficaz requerirá mecanismos para hacer frente

a las disputas y conflictos de los grupos o individuos cuyos derechos puedan ser afectados. Asimismo, será importante considerar mecanismos que permitan recibir retroalimentación, comentarios y sugerencias para la mejora continua del sistema. Consideraciones que se deben tomar en cuenta:

- **Diseñar/construir en base al sistema existente:** países deberían examinar qué mecanismos/procesos de resolución de disputas o conflictos existen y se pueden aplicar para resolver las disputas sobre las salvaguardas. Corresponde a cada país elegir cómo se van a diseñar y poner en práctica sus mecanismos de resolución de disputas o conflictos relevantes a las salvaguardas.
- **Sinergias con los procesos/iniciativas relevantes:** también se debe dar consideración a los mecanismos de resolución de disputas o conflictos disponibles bajo iniciativas o procesos relevantes (por ejemplo, en iniciativas relacionadas con REDD +) que puedan apoyar el desarrollo de un mecanismo de resolución de disputas o conflictos a nivel nacional/local y aplicable a las salvaguardas.
- **Sinergias con las obligaciones internacionales pertinentes:** también se debe considerar los mecanismos de resolución de disputas o conflictos disponibles bajo los convenios internacionales aplicables y relevantes. Por ejemplo, el Convenio 169 incluye mecanismos de resolución de conflictos, que podrían ser utilizados por las personas afectadas. Será importante garantizar vínculos con estos mecanismos para evitar contradicciones y abordar vacíos. Sin embargo, se recomienda que los países no utilicen estos mecanismos internacionales como un sustituto para el desarrollo de un mecanismo a nivel nacional/local de resolución de disputas o conflictos.

Aspectos/Mecanismos de Incumplimiento

Mecanismos de incumplimiento entran en juego cuando los actores (individuos/instituciones) violan o no dan cumplimiento al marco legal que forma parte de su sistema nacional de salvaguardas. Esto es diferente de los mecanismos de resolución de disputas o conflictos, dado que los mecanismos de incumplimiento están destinados a hacer frente a cualquier incumplimiento de los requisitos establecidos en las salvaguardas. Los mecanismos relativos al incumplimiento pueden ser de carácter administrativo o judicial en su naturaleza, pero deben tratar de proporcionar una vía legal para hacer frente a un problema de incumplimiento con las salvaguardas.

Los países tendrán que determinar los mecanismos de incumplimiento cuando un actor/institución no ha aplicado/respetado las salvaguardas de REDD+ y las medidas que este incumplimiento se disparará. Por ejemplo, si un implementador de proyecto no ha respetado el marco jurídico aplicable a una salvaguarda que tiene como objetivo garantizar la participación plena y efectiva, podría desencadenar un mecanismo de incumplimiento para hacer frente a este incumplimiento y garantizar que la participación plena y efectiva sea garantizada.

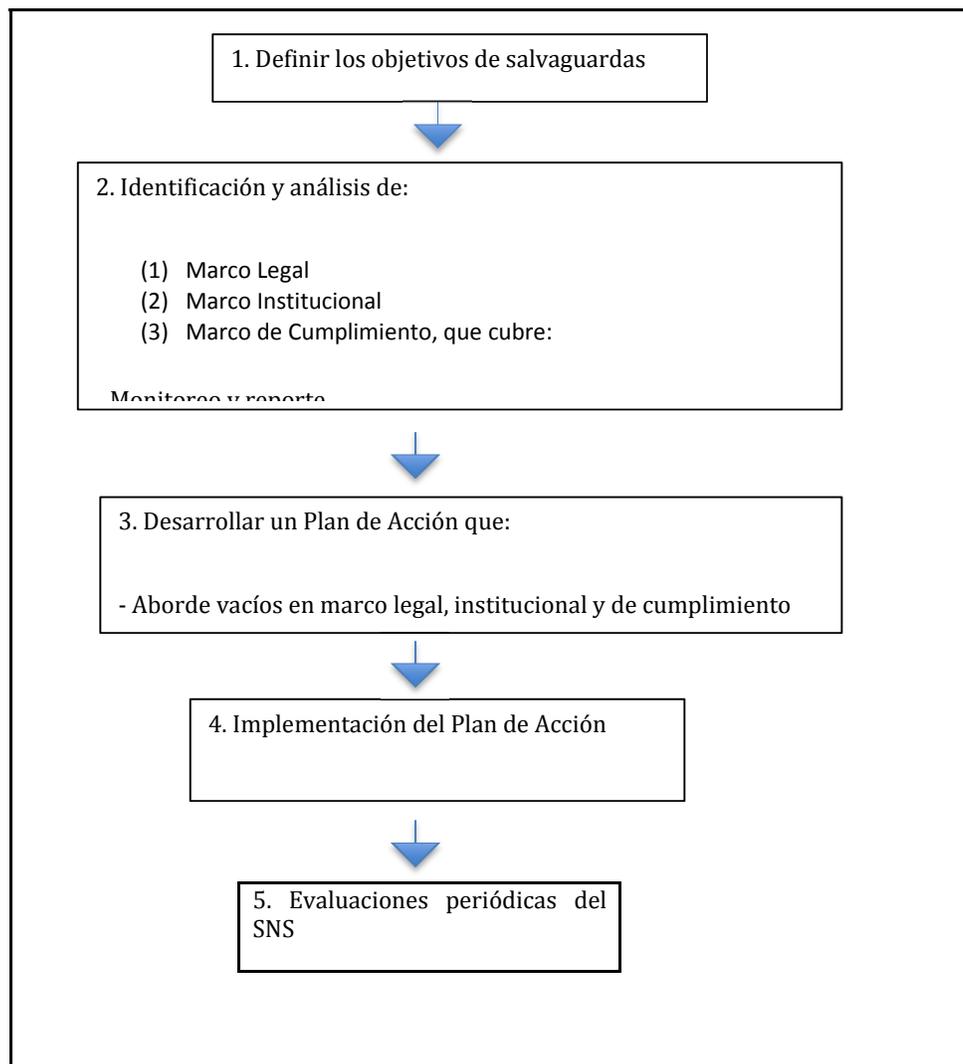
Es importante que los países consideren que los mecanismos relativos al incumplimiento pueden ser utilizados y relacionados con el proceso de la CMNUCC, en términos de ser capaz de demostrar/ informar a la comunidad internacional cómo el país aborda el incumplimiento sobre la aplicación de salvaguardas. Esto fortalecería los esfuerzos de reporte, ya que sus informes podrían incluir también las medidas/pasos adoptados por el país para hacer frente a incumplimiento en la aplicación de las salvaguardas.

PRINCIPALES PASOS PARA DESARROLLAR UN SISTEMA NACIONAL DE SALVAGUARDAS

Mientras que los medios y las opciones para poner en práctica las salvaguardas pueden variar entre un país y otro, hay pasos genéricos que pueden ser útiles para los países en el desarrollo de su sistema nacional de salvaguardas. Algunos pasos pueden ser implementados de manera paralela.

Un elemento crítico que acompaña a cada paso es el fortalecimiento de capacidades. Cada paso debe ser considerado en conjunto con un proceso de difusión de información, de capacitación, y de participación.

Figura 3: Pasos para el desarrollo del SNS



3.1. Definir los objetivos en materia de salvaguardas

Los países tendrán que establecer un marco de referencia o un objetivo relacionado con lo que debe lograr en términos de salvaguardas. Esto implica definir cuáles salvaguardas aplicarían en el país. Esto podría ser abordado expresamente en una nueva legislación o política, haciendo referencia al marco jurídico pertinente para apoyarlo.

Los países que deseen participar en un mecanismo de REDD+ bajo la CMNUCC deben considerar utilizar como base para el desarrollo de sus salvaguardas, las acordadas bajo la CMNUCC. Para ello será necesario llevar a cabo una interpretación nacional de las salvaguardas de la CMNUCC.

3.2. Identificación y análisis del marco legal, institucional y de cumplimiento

Para la aplicación efectiva de las salvaguardas definidas a nivel nacional y para asegurar que el sistema nacional de salvaguardas se base en el marco legal, institucional y cumplimiento existente en el país, será necesario identificar y evaluar el marco legal, institucional y de cumplimiento del país. Este análisis serviría de base para identificar los aspectos de cada marco que podrían apoyar la implementación del sistema y en la identificación de aquellos vacíos que podrían obstaculizar su diseño e implementación.

El análisis de cada marco podría llevarse a cabo por separado o de manera integral.

Análisis del marco legal

El análisis de las deficiencias del marco legal debe buscar identificar y evaluar que leyes, regulaciones, políticas, planes y programas se pueden utilizar para lograr los objetivos de salvaguardas (en papel y en la práctica). Esto incluiría la identificación y evaluación de los compromisos nacionales e internacionales, incluidas las obligaciones jurídicas internacionales (por ejemplo, a las convenciones o tratados) y los compromisos internacionales y nacionales establecidos (por ejemplo, aquellos relacionados con procesos de REDD+). Este ejercicio también ayudará a identificar cómo y qué herramientas, mecanismos y apoyo derivado de los compromisos nacionales e internacionales podría ser utilizado por los países para construir un sistema más eficaz e integral.

Esto incluye la identificación y análisis de los compromisos jurídicos internacionales y otros compromisos internacionales pertinentes, como los adquiridos bajo procesos REDD+.

Análisis del marco institucional

El análisis del marco institucional supondría una identificación y evaluación de la

institución(es), en términos de mandatos claros, autoridad y la capacidad para supervisar la aplicación del marco legal y de cumplimiento. A través de esta evaluación, los países pueden determinar la efectividad de las instituciones existentes, determinar la necesidad de mejorar las capacidades, o incluso la necesidad de crear nuevas instituciones. En concreto esto significa asegurar institución adecuada(s) existen, con mandatos/autoridad clara para dar seguimiento al monitoreo y reporte de las salvaguardas, para atender a la resolución de conflictos y disputas, y para hacer frente al incumplimiento de las salvaguardas.

Los países tendrán que identificar una institución o instituciones adecuadas con mandato de supervisar la aplicación y cumplimiento de las salvaguardas.

Análisis del marco de cumplimiento

El análisis del marco de cumplimiento busca identificar y evaluar los sistemas de monitoreo y reporte existentes que podrían ser utilizados para informar sobre las salvaguardas, identificar y evaluar los mecanismos de resolución de disputas o conflictos para hacer frente a las quejas/disputas sobre las salvaguardas; y para identificar y evaluar los mecanismos de incumplimiento. A través de este análisis los países pueden determinar si los mecanismos existentes bastan, si se requieren nuevos mecanismos, o si los existentes deben fortalecerse.

Desarrollar un plan de acción

Una vez que un análisis del marco legal, institucional y cumplimiento se ha llevado a cabo, los países deberían tratar de definir cómo pretenden abordar las deficiencias y debilidades identificadas en sus marcos jurídicos, institucionales y de cumplimiento en el corto, mediano y largo plazo. Los países deberán tratar de identificar cuáles son las líneas estratégicas de acción que están obligados a llevar para fortalecer su marco legal, institucional y cumplimiento.

3.3. Fortalecimiento del marco legal, institucional y cumplimiento

Con base al plan de acción, los países deben fortalecer su marco legal, institucional y de cumplimiento mediante la promulgación de nuevas leyes, modificación de leyes existentes, la creación o fortalecimiento de instituciones y mecanismos de cumplimiento.

3.4. Vinculación entre el sistema nacional y sub-nacional

El nivel nacional está encargado de dirigir el diseño e implementación del sistema nacional de salvaguardas, a fin de garantizar un entorno propicio, legitimidad y coherencia nacional. El nivel sub-nacional representa el ámbito territorial donde se aplica este sistema de salvaguardas y es particularmente relevante a la implementación de REDD+.

A fin de asegurarse que el sistema nacional de salvaguardas pueda ser efectivamente vinculado a nivel sub-nacional será crítico asegurarse que el marco legal, institucional y de cumplimiento a nivel nacional sienta las bases para la aplicación del sistema de salvaguardas a nivel sub-nacional. Se presume que gran parte del marco legal, institucional y de cumplimiento a nivel nacional será aplicable a nivel sub-nacional, con ciertas excepciones relativas al contexto específico sub-nacional. En este sentido, a nivel sub-nacional existirán ciertas diferenciaciones en relación a la aplicación del marco legal, institucional y de cumplimiento las que deberán ser identificadas y efectivamente vinculadas a la aplicación de las salvaguardas a nivel sub-nacional. La identificación puede implicar realizar un análisis del marco legal, institucional y de cumplimiento a nivel sub-nacional o en los territorios donde se pretenda implementar REDD+.

Por ejemplo, aunque el marco legal nacional consagra y sienta las bases para el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y que comprende el derecho al CLPI, este será aplicado a nivel comunal o de proyecto cuando sea apropiado. Por lo tanto, a nivel sub-nacional se determinará la manera de implementar este procedimiento en consistencia con las bases sentadas por el marco legal nacional. Si la implementación del CLPI está vinculado y es consistente con lo definido a nivel nacional, la salvaguarda relacionada con este procedimiento será consistente y efectivamente aplicada.

3.5. Evaluación periódica del sistema

Cualquier sistema a implementar debe tratar de ser flexible y permitir mejoras en el tiempo. Los países deberán tratar de evaluar periódicamente el funcionamiento de su SNS para evaluar su funcionamiento, realizar mejoras y ser flexible para integrar rápidamente y responder a las exigencias internacionales, haciéndolo un país más atractivo para los donantes, inversionistas y ejecutores de programas. El marco de cumplimiento del sistema y el SIS proporcionarán la información que permita evaluar el sistema.



www.alianza-mredd.org

ALIANZA MÉXICO PARA LA REDUCCIÓN DE
EMISIONES POR DEFORESTACIÓN Y DEGRADACIÓN

