

Los bosques y la gente primero:

La necesidad de salvaguardas universales para REDD+



GREENPEACE

Contenido

01. Introducción	3
02. Comparación entre instituciones e iniciativas	4
03. Observaciones	6
04. Análisis de vacíos	7
05. Implementación y cumplimiento	8
06. Sinergia con otras convenciones de la ONU	9
07. Conclusiones	10
08. Recomendaciones	11

Apéndice I

Notas finales

Reconocimientos:

xxxxxxx

Imagen en la portada

XXXXXXXXXX

Imagen en la contraportada

XXXXXXXXXX

Diseño y composición:

arcommms.co.uk

JN 424

Publicado por

Greenpeace International

Ottho Heldringstraat 5,

1066 AZ Amsterdam,

Los Países Bajos

greenpeace.org

Invitación

“Los bosques y la gente primero” es un documento de consulta que propone un conjunto de principios/estándares mínimos, que aseguran las salvaguardas sólidas que se requieren para que REDD+ y otros programas enfocados en los bosques y en el cambio climático provean los beneficios deseables para las comunidades locales y sus bosques. Unas salvaguardas sólidas (entendidas aquí como aquellas medidas requeridas para prevenir los posibles daños y maximizar la eficacia) también pueden prevenir actividades no deseables y dañinas, que podrían causar más perjuicio que beneficio.

Este documento no pretende avalar o rechazar a REDD+ como concepto, sino asegurar que una serie mínima de salvaguardas robustas y eficaces sea acatada en aquellos lugares donde REDD+ y otros programas forestales son implementados. Los estándares y las arquitecturas actuales de las instituciones internacionales, no proveen los instrumentos suficientes para asegurar el respeto de los derechos y la protección de los bosques bajo dichos programas, aumentando así el riesgo de que las intervenciones de REDD+ produzcan resultados contraproducentes.

Este trabajo pretende ayudar a los negociadores, diseñadores de políticas, sociedad civil y otros involucrados en el financiamiento, diseño y/o implementación de programas de REDD+, a desarrollar, implementar y monitorear políticas y medidas de forma coherente y eficaz. Si estas son acordadas por un gran grupo de actores, pueden servir como una herramienta poderosa para que las comunidades afectadas puedan defender sus derechos e intereses.

Esperamos que esta iniciativa, represente un paso hacia una mejor armonización y un mayor reconocimiento de un marco internacional de salvaguardas para REDD+ y otras iniciativas forestales.

Les invitamos a participar en esta consulta. Estamos buscando activamente contar con sus aportes e ideas, y solicitamos su apoyo a esta iniciativa, como una herramienta que fortalezca las salvaguardas a nivel internacional. La fecha límite para enviar comentarios es el 2 de septiembre de 2012, y estos deben ser enviados vía correo electrónico a [redd.safeguards@greenpeace.org](mailto:red.d.safeguards@greenpeace.org). Pedimos amablemente que las organizaciones coordinen sus comentarios, para que así recibamos un comentario combinado de cada organización, en vez de múltiples comentarios de varios miembros de una misma organización.

Adicionalmente, y si el tiempo lo permite, nos gustaría recibir su opinión general sobre el alcance y la dirección de “Los bosques y la gente primero” a través de nuestro formulario de consulta en línea en <http://www.surveymonkey.com/s/BT9CV2G> que puede ser llenado individualmente.

01 Introducción

Desde la COP16 en Cancún, los gobiernos han acordado¹ que se necesitan salvaguardas para la implementación de REDD+. Estas son indispensables, tanto para asegurar la eficacia y sostenibilidad de REDD+, como para asegurar la coherencia con los estándares internacionales sobre medio ambiente y derechos humanos. Los gobiernos incluyeron elementos importantes de salvaguardas en el Acuerdo de Cancún, y ordenaron a SBSTA² que desarrollara lineamientos para proveer información sobre cómo abordarlas y respetarlas. El proceso se estancó algo en Durban, y mucha gente sintió que algunos gobiernos estaban hasta retrocediendo respecto a sus compromisos en relación a las salvaguardas, ya que la decisión final estuvo más relacionada con las modalidades de provisión de información, que con la información que debía proveerse en sí. A pesar de que la discusión sobre el nivel y contenido de los lineamientos de SBSTA continúa, no se ha desarrollado ningún lineamiento ni ninguna política a nivel internacional, para poner en marcha y realmente implementar las salvaguardas para REDD+.

Para poder desarrollar Sistemas de Información sobre Salvaguardas eficaces, es importante tener mayor claridad sobre el contenido en sí de las salvaguardas sobre las cuales se está informando. Es decir, antes de empezar a establecer la forma en que vamos a recabar y proporcionar la información, debemos acordar los temas acerca de los cuales necesitamos ser informados, y cómo dicho sistema está incrustado en un marco de implementación y cumplimiento.

Cualquier mecanismo posible de financiamiento mundial emergente para REDD+, necesitará un marco sólido de salvaguardas para ser eficaz. Sin embargo esto es verdad para toda iniciativa forestal, ya sea de REDD+, o cualquier otra.

Hay una multitud de procesos, instituciones e iniciativas, y muchos de éstos siguen diferentes políticas. Algunos han desarrollado sus propias políticas de salvaguardas muy recientemente (GEF)³, mientras que otros se encuentran en el proceso de revisarlas (Banco Mundial). Lo que tienen todos en común, es que no son coherentes. Esta falta de coherencia, está minando la eficacia de REDD+ y de los programas forestales a nivel mundial, y puede conducir a un “competencia por el último lugar”, permitiendo así que los países forestales escojan las agencias con los estándares más bajos.

La situación actual dificulta la vida a los países receptores que están lidiando con una plétora de donantes e instituciones, y que tienen que implementar y responder a una multitud de políticas diferentes. La falta de estándares comunes, y la insuficiencia de capacidad y recursos, se suman a la carga de reportes constituyendo un obstáculo para la efectividad de los programas y el uso eficiente de los recursos.

El Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial (FCPF, por sus siglas en inglés), ha intentado abordar esta problemática mediante la adopción de un “enfoque común” para las políticas de salvaguardas, acordando disposiciones mínimas que todas sus agencias implementadoras (“socios ejecutores”) tendrán que cumplir.⁴ Si bien el estándar mínimo adoptado todavía se queda corto para tratar todos los temas relevantes de forma adecuada, representa un paso en la dirección correcta. Es importante que se implementen salvaguardas y políticas fuertes y coherentes en las diversas iniciativas y que, eventualmente, éstas resulten en una creciente armonización al nivel de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

Varios países REDD+ han empezado a desarrollar sus propios estándares nacionales de salvaguardas, un acontecimiento que – si se lleva a cabo de forma participativa y transparente, y en cumplimiento con sus obligaciones internacionales – debe ser plenamente estimulado. Si bien se necesitan tomar en cuenta las circunstancias nacionales, también se requieren puntos comunes a nivel internacional para asegurar la coherencia si pretendemos reducir y detener la deforestación a nivel mundial. Un marco internacional sólido puede ayudar a los países forestales a desarrollar sus propios sistemas nacionales, y a generar la confianza de la comunidad internacional y de los inversionistas.

Para orientar dichos procesos, hemos comparado las políticas existentes de las distintas instituciones relevantes para REDD+, identificado los vacíos importantes y formulado una serie de recomendaciones que pueden guiar hacia un abordaje más coherente y factible para implementar las salvaguardas.

Si bien este informe sólo compara las políticas multilaterales, las contribuciones bilaterales conforman una gran parte del financiamiento actual para REDD+ y para los bosques. Recomendamos encarecidamente a los gobiernos nacionales y a los organismos bilaterales, la revisión de sus propios estándares y la toma de medidas necesarias para garantizar la armonización con las salvaguardas internacionales.

02 Una comparación a través de instituciones e iniciativas

La Matriz de Salvaguardas (Apéndice I), compara las salvaguardas relevantes a bosques y a REDD+, así como los estándares de 11 agencias correspondientes a 6 principios:

- Evaluación de Impactos Ambientales y Sociales (ESIA);
- Protección de los bosques naturales y la biodiversidad nativa;
- Respeto por la Tierra, los derechos a los recursos y distribución equitativa de beneficios;
- Reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas;
- Gobernanza transparente y eficaz; y
- Participación plena y eficaz de las partes interesadas.

Recuadro 1: Asuntos de REDD+ que no forman parte de la matriz

Otros tres asuntos vitales para REDD+ que no forman parte de esta matriz son: la permanencia, el desplazamiento de emisiones (“fugas”) y la “adicionalidad”. Todos son esenciales para asegurar el potencial de mitigación del cambio climático proveniente de REDD, pero son difíciles de medir y verificar a nivel nacional, y podría decirse que imposible de hacerlo a nivel subnacional.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) propone que “la aplicación estricta de un enfoque ecosistémico que dé lugar a una planificación integral del uso de la tierra a nivel de paisaje y a nivel nacional” reduciría el riesgo de “fugas” a nivel nacional. A nivel internacional, el riesgo de desplazamiento de la presión sobre los ecosistemas sólo se podrá reducir mediante la participación en REDD+ de todos los países con recursos forestales, y con el “monitoreo de los cambios en la biodiversidad de todos los principales ecosistemas terrestres y de agua dulce.”* Es necesario reconocer la complejidad de estos problemas, sin embargo, la ausencia de medidas serias adoptadas para resolverlos plantea dudas sobre la factibilidad y sostenibilidad general de REDD+.

Ninguno de los estándares existentes aborda estos asuntos de manera sustancial o suficiente, pero cuando intentan hacerlo lo hacen principalmente a través de un “arreglo definicional” donde dichos asuntos se minimizan o relativizan. Por ejemplo, las “fugas” a menudo se definen solamente respecto a límites a nivel subnacional.

*CBD COP 5 Decision VI/6 and COP 7 Decision VIII/11

No afirmamos que esta matriz abarque todo o sea exhaustiva, pero consideramos que estos principios mínimos deberán ser aplicados, puesto que sin ellos, REDD+ y otras iniciativas forestales están condenadas al fracaso.

Es importante señalar, que no todas las políticas que comparamos en esta matriz son obligatorias. En particular, la REDD+ SES⁵ y los SEPC del ONU-REDD⁶ se consideran de orientación voluntaria, y por lo tanto se esperaría que su elaboración sobre el papel tuviera más fuerza. La iniciativa REDD+ SES se está desarrollando mediante un proceso participativo para desarrollar guías de mejores prácticas a los gobiernos para la implementación de REDD+. La diferente situación y función que tienen, hacen que estas sean muy difíciles de comparar con otros estándares, sin embargo, su contenido bien desarrollado y la referencia explícita a las salvaguardas de Cancún proveen información útil sobre lo que REDD+, y otras iniciativas forestales a nivel mundial, deben estar obligados a rendir para asegurar su eficacia.

Es importante resaltar que sólo hemos comparado las políticas en el papel, y no su implementación en la práctica, ni el grado hasta el que estas son respetadas. Si bien ciertos símbolos “✓” en la matriz son alentadores, deben ser tomados con reservas.

Una versión completa de la matriz que incluye la información sobre la esencia de las diversas políticas de salvaguardas, se encuentra en el Apéndice I.

Leyenda

 Políticas vinculantes	 Guías voluntarias	 Acuerdo de Cancún	 Cubierto por la política/ estándar	 No cubierto por la política/ estándar	 Parcialmente cubierto por la política/ estándar
---	---	---	--	---	---

	CMNUCC	REDD+ SES v2	ONU-REDD SEPC v3	PNUD	FAO	FCPF	WB	IDB	ADB	AfDB	FIP	GEF
1) Requisitos para una ESIA exhaustiva												
a) Gama amplia de temas sociales y ambientales, directos, indirectos y acumulativos evaluados	X	-	-	✓	-	✓	-	✓	✓	✓	-	✓
b) Políticas/programas evaluadas a nivel estratégico y acciones a nivel de proyecto	X	✓	X	✓	-	✓	-	✓	✓	✓	X	-
2) Protección de los bosques naturales y el mantenimiento de la biodiversidad nativa												
a) Proteger bosques naturales y otros ecosistemas naturales de la conversión (en otros usos de la tierra, como plantaciones) y de la degradación (debido actividades de alto impacto como la tala industrial)	-	-	-	-	X	X	X	X	-	X	X	X
b) Mantener la biodiversidad nativa y otros valores clave en los bosques naturales	✓	✓	✓	X	-	-	-	-	-	-	-	-
3) Respeto por la tierra, el derecho a los recursos y la distribución equitativa de los beneficios												
a) Los derechos estatutarios y consuetudinarios a la tierra, los territorios y los recursos naturales (incluyendo el carbono) son identificados, reconocidos y asegurados	✓	✓	✓	X	X	X	X	X	X	X	X	X
b) Los beneficios del(los) programa(s) /proyecto(s) son distribuidos equitativamente mediante un mecanismo participativo	X	✓	✓	X	X	-	X	X	X	X	-	X
c) No a la reubicación o al desplazamiento económico sin un acuerdo previo	-	✓	✓	-	✓	X	X	-	X	X	X	-
4) Reconocimiento y respeto de los derechos de los pueblos indígenas												
a) Respeto y reconocimiento de los derechos estatutarios y consuetudinarios de los pueblos indígenas a la tierra, los territorios y los recursos naturales	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	X	X	X	X	X
b) Consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de los pueblos indígenas indispensable para cualquier actividad que afecte sus derechos a la tierra, los territorios y los recursos.	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	-	X	X	X	X
c) Respetar y protección a los saberes tradicionales y el patrimonio cultural de los pueblos indígenas	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	X	X	X	X	X
5) Asegura la participación plena y efectiva, y el acceso a la información												
a) Todas las partes interesadas pueden participar de manera plena y efectiva en todas las fases de los programas de REDD+	✓	✓	✓	-	✓	✓	-	-	✓	✓	X	-
b) Las partes interesadas tienen acceso oportuno a la información relevante en una modalidad y en un lenguaje accesibles a nivel de proyecto	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓
6) Asegura una gobernanza transparente y con rendición de cuentas												
a) Promueve la gobernanza forestal nacional transparente y eficaz	✓	✓	✓	-	X	✓	-	-	-	X	-	-
b) Cumple con las obligaciones internacionales	✓	✓	✓	-	-	-	-	-	✓	X	X	-
c) Las partes interesadas tienen acceso a mecanismos de quejas y compensación a nivel local y/o nacional	X	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	✓	X	X
c) Las partes interesadas tienen acceso a un mecanismo independiente para la rendición de cuentas de los financiadores	X	✓	✓	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	-	X

03 Observaciones

Los organismos multilaterales están utilizando dos tipos generales de estándares para las salvaguardas ambientales y sociales: los estándares específicos de REDD+, y sus propias políticas existentes de salvaguardas.

Actualmente existen tres iniciativas principales de salvaguardas enfocadas en REDD+. El programa ONU-REDD (comprendido por PNUD, FAO y PNUMA), ha desarrollado una serie de Principios y Criterios Sociales y Ambientales (SEPC, por sus siglas en inglés).⁷ El Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF, por sus siglas en inglés), ha adoptado un “Enfoque Común” para sus socios que combina requerimientos específicos para REDD+, y elementos centrales de las políticas de salvaguardas del Banco Mundial.⁸ En el presente, se consideran socios ejecutores el Banco Mundial, el Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID) y el PNUD.⁹ Si bien el enfoque del FCPF incluye requisitos específicos importantes para REDD+, su dependencia en principio de las salvaguardas existentes del Banco Mundial hace que este se quede corto respecto a estándares más ambiciosos de otras iniciativas.¹⁰

Una tercera iniciativa – los Estándares Ambientales y Sociales de REDD+ (REDD+ SES), facilitada por la Alianza por el Clima, la Comunidad y la Biodiversidad (CCBA¹¹, por sus siglas en inglés) y CARE – no se aplica por los organismos multilaterales, pero sirve de guía voluntaria para países pilotos, algunos de los cuales reciben apoyo de ONU-REDD o del FCPF.

Otros dos organismos multilaterales activos en la programación de REDD+ son, el Programa de Inversión Forestal (FIP, por sus siglas en inglés) y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF, por sus siglas en inglés), los cuales tienen pocas salvaguardas específicas para REDD+ y en un grado significativo ceden a las políticas de salvaguardas de las agencias implementadoras. Por un lado, los organismos del GEF deben demostrar una equivalencia aproximada con un conjunto de estándares mínimos derivados de los principios de las políticas de salvaguardas del Banco Mundial, con modificaciones.¹² Mientras que el FIP ha desarrollado principios y criterios generales para sus programas¹³, su implementación depende únicamente de los respectivos BMDs, lo cual conduce a una situación absurda en la que varias políticas distintas se aplican dentro de un mismo plan nacional.

Cabe señalar que la naturaleza de las tres iniciativas de salvaguardas específicas de REDD+ difiere: mientras que REDD+ SES y ONU-REDD SEPC se consideran guías voluntarias, y principios y criterios de mejores prácticas (a no ser que esté convenido voluntariamente en acuerdos legales), los estándares de salvaguardas del FCPF son obligatorios. Dicha diferencia también aplica cuando comparamos estas iniciativas a las políticas existentes de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMDs), las cuales generalmente están ancladas en políticas y procedimientos obligatorios.

A pesar de parecer fuertes sobre el papel, la naturaleza no vinculante de ciertos estándares específicos para REDD+ crea incertidumbre en lo que concierne al grado en que sirven de verdaderas salvaguardas (entendido aquí como medidas requeridas para prevenir daños potenciales y maximizar la eficacia).

Analizando seis categorías de áreas relacionadas con las salvaguardas, los hallazgos claves son:

- **Evaluación ambiental y social exhaustiva:** los procedimientos en general están bien expresados dentro de los marcos de política de los organismos multilaterales activos en REDD+. Sin embargo, tal y como evidencia el instrumento SESA de FCPF, se requieren procesos más estratégicos, con planificación temprana y procesos participativos para REDD+.
- **Protección de los bosques naturales y de la biodiversidad:** Las políticas actuales de la mayoría de los organismos multilaterales, no salvaguardan adecuadamente los bosques naturales ni la biodiversidad nativa. En los BMDs, las limitaciones para las actividades de conversión/degradación aplican solamente a un subconjunto de bosques naturales denominados “hábitats naturales críticos”. Solamente una iniciativa, el Programa de Inversión Forestal, cuenta con una política claramente expresada para proteger los bosques naturales de la degradación (ocasionada por tala ilegal, etc.).
- **Respeto por la tierra y los recursos naturales:** Las actuales políticas de salvaguardas de los organismos multilaterales, no aseguran de forma adecuada la seguridad de la tenencia de la tierra ni de los derechos a los recursos naturales en la implementación de sus programas. Si bien unas cuantas políticas actuales exigen la identificación de asuntos en materia de seguridad de la tenencia (algunos documentos de orientación incluso se refieren explícitamente a la reforma de la tenencia), en general no proponen estándares para su resolución, como por ejemplo el reconocimiento de los derechos consuetudinarios.
- **Reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas:** REDD+ SES, ONU-REDD y los organismos de la ONU, claramente expresan el reconocimiento y respeto por los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo la implementación del consentimiento previo, libre e informado (CLPI). Las salvaguardas actuales de los BMDs, incluso FCPF, no lo hacen.
- **Participación plena y eficaz:** Las iniciativas de salvaguardas específicas para REDD+, efectivamente incluyen (al menos en el papel) la participación de las partes interesadas en la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de los programas de REDD+. Las políticas de los BMDs tienden a enfatizar la consulta, pero no la plena participación (salvo por elementos limitados de ciertos tipos de proyectos).
- **Gobernanza transparente y eficaz:** Las iniciativas de salvaguardas específicas para REDD+ enfatizan la gobernanza transparente y eficaz, con particular énfasis en la gobernanza forestal. Las políticas existentes de los organismos multilaterales, están más ampliamente enfocadas en el análisis, la construcción de capacidades y el fortalecimiento institucional a través de varios sectores, pero no proporcionan ningún indicador específico para medir el desempeño en materia de la gobernanza. El grado en que los proyectos del sector forestal de los BMDs alcanzan el desarrollo de capacidades y mejoras en la gobernanza, requiere evaluación.

04 Análisis de vacíos

Protección de los bosques naturales

Los salvaguardas de Cancún de la CMNUCC, afirman que las acciones de REDD+ deben “concordar con la conservación de los bosques naturales y de la diversidad biológica, asegurando que [las acciones de REDD+] no se utilicen para la conversión de los bosques naturales, sino que se utilicen para incentivar la protección y conservación de los bosques naturales y de sus servicios ecosistémicos, así como para mejorar otros beneficios sociales y ambientales”.¹⁵

Las guías de mejores prácticas incluidas tanto en REDD+ SES, como en ONU-REDD SEPC, reflejan este requisito. En contraste, las salvaguardas existentes de los organismos multilaterales (a excepción del FIP) no lo reflejan, sino que exigiendo sólo la protección de la conversión “significativa” para un subconjunto de bosques naturales denominado “hábitats naturales críticos.”¹⁶ En general, los organismos multilaterales permiten el financiamiento de proyectos que pueden convertir o degradar los hábitats naturales¹⁷ siempre y cuando se implementen medidas de mitigación, incluyendo el controversial uso de la compensación por daños producidos a la biodiversidad. Todos los estándares existentes (salvo el Programa de Inversión Forestal) parecen hacer caso omiso de la segunda “D” en “REDD+”: las disposiciones para prevenir/evitar la degradación forestal ocasionadas, por ejemplo, por operaciones de tala, están prácticamente ausentes en todos los ámbitos.

Si bien las salvaguardas forestales de la CMNUCC requieren definiciones más claras, parece existir un vacío grave.

Derechos a la tierra y los recursos naturales, seguridad de la tenencia

Las políticas existentes de los organismos multilaterales, se quedan cortos con los estándares en materia de la seguridad de la tenencia de la tierra, en comparación con las iniciativas de salvaguardas específicas para REDD+. Asegurar claridad en la tenencia de la tierra es fundamental, hasta se podría decir que es una precondition, para asegurar la protección forestal a largo plazo y la permanencia de la reducción de las emisiones de carbono forestal. La incertidumbre respecto a los títulos y derechos a la tierra – incluyendo los derechos del carbono – es quizá el impedimento más significativo para los esquemas de REDD+. A la vez es uno de los más complicados, y sin respuestas sencillas. Si bien las políticas de salvaguardas del FCPF y los BMDs enfatizan la necesidad de identificar los problemas concernientes con la tenencia de la tierra, no contienen ningún requerimiento para clarificarlos. La carencia de estándares más claros para el reconocimiento de títulos y derechos consuetudinarios, representa riesgos importantes para los derechohabientes y a la larga, también para los inversionistas.

Derechos de los pueblos indígenas

A diferencia de los organismos de la ONU y de la iniciativa REDD+ SES, las políticas existentes de los BMDs no reconocen plenamente los derechos de los pueblos indígenas de acuerdo y en cumplimiento con las obligaciones e instrumentos internacionales.¹⁸ Si bien el FCPF y el FIP han adoptado medidas para fortalecer su compromiso con los pueblos indígenas, se quedan cortos en áreas cruciales como el reconocimiento del CLPI. En este sentido es preocupante que los “estándares mínimos” recién adoptados por el GEF toman como un punto de referencia la política obsoleta del Banco Mundial sobre los pueblos indígenas. Si bien el GEF adoptó la medida adicional de reconocer el CLPI, este limita su aplicación a sólo aquellos países que han ratificado el Convenio 169 de la OIT.¹⁹

Gobernanza transparente y eficaz

La CMNUCC resalta la necesidad de una gobernanza transparente y eficaz como salvaguarda central para REDD+. A diferencia de las salvaguardas convencionales de los BMDs, las iniciativas específicas de REDD+ reflejan dicho compromiso, y muchos organismos multilaterales han respaldado iniciativas de reforma para el sector forestal. Desafortunadamente, la implementación ha estado cargada de conflicto, y en ocasiones las agencias multilaterales han empeorado la situación con conflictos de prioridades. La carencia de criterios e indicadores de gobernanza dificultan la implementación y monitoreo.

Participación plena y eficaz

En el papel, la mayoría de los organismos multilaterales ahora exigen acceso oportuno a la información relevante, en un formato e idioma accesibles. La completa aplicación es un requisito para asegurar que las partes interesadas puedan plena y eficazmente participar en las tomas de decisión. Sin embargo, los enfoques desiguales y el financiamiento insuficiente, en materia de la participación, pueden crear barreras. La participación de las partes interesadas – y su distinción entre ésta y la “consulta” – todavía parece ser mal entendida o mal implementada. Una de las barreras para la participación genuina puede ser la carencia de estándares claros para ésta y/o ausencia de recursos legales para exigirla, cuando esta no es realizada.

05 Implementación y cumplimiento

Las salvaguardas solamente son eficaces si son implementadas apropiadamente. Por lo tanto, es imprescindible tener lista una arquitectura de cumplimiento adecuada y verificable. Esto incluye una evaluación exhaustiva por anticipado, antes de que los programas sean aceptados, junto con el monitoreo y supervisión eficaz durante la implementación. Para abordar la falta de cumplimiento, se necesitan mecanismos de rendición de cuentas y/o de quejas, accesibles a las comunidades locales afectadas, y que responden a los agravios de manera oportuna y transparente.

Los BMDs requieren que los prestatarios pacten acuerdos para implementar medidas identificadas de salvaguardas, como parte de un préstamo o acuerdo de subvención, legalmente vinculantes (los cuales proveen, teóricamente, recursos legales para frente al incumplimiento). Los BMDs están obligados a revisar el cumplimiento de sus prestatarios, a través de misiones de supervisión e informes de monitoreo de los prestatarios. Los lineamientos del PNUD, requieren misiones de supervisión y reportes de monitoreo ambiental.

Si las partes interesadas creen que podrán ser perjudicadas por incumplimiento de las salvaguardas acordadas, pueden presentar denuncias ante los mecanismos de rendición de cuentas de los BMDs, desencadenando así un ejercicio de resolución de problemas o una revisión de cumplimiento, dependiendo de la institución. El PNUD y la FAO, como parte de sus compromisos bajo el Enfoque Común del FCPF, actualmente²⁰ están creando mecanismos de denuncia y reparación. La mayoría de los organismos requieren apoyo ahora para alcanzar mecanismos locales eficaces para la atención de quejas.

Adicionalmente, las estructuras de gobierno del FCPF, FIP, GEF, y ONU-REDD, permiten que las partes interesadas planteen directamente problemas relativos al cumplimiento ante los organismos de toma de decisiones, a través de la sociedad civil y de los observatorios de los pueblos indígenas. La eficacia de estos canales un tanto “informales”, continúa siendo cuestionable. Si bien los programas del Fondo de Carbono del FCPF están obligados a cumplir con las salvaguardas obligatorias del Banco Mundial, el FIP no tiene ningún mecanismo formal de cumplimiento, y depende de las políticas individuales de los BMDs implementadores y de la IFC. REDD+ SES es supervisado por comités conformados por múltiples partes interesadas a nivel de país y a nivel internacional, que también proveen oportunidades semejantes.

En esta etapa del desarrollo de la iniciativa REDD+ SES, el medio principal para asegurar la implementación, es a través de la participación de las partes interesadas en la evaluación de los programas, mediante un proceso definido en los lineamientos para el uso de REDD+ SES a nivel de país. REDD+ SES, como una herramienta voluntaria, no incluye una arquitectura para el cumplimiento y para la reparación, y no queda claro cuáles medios tendrían disponibles las comunidades afectadas para tratar la resolver el incumplimiento, si los sistemas nacionales son insuficientes o si estos no responden.²¹

En su reunión en marzo de 2012 en Asunción, Paraguay, la Junta de Política del programa ONU-REDD eligió “avaluar” los SEPCs modificados “como un marco rector para los países de REDD+”.²² Muchas partes interesadas externas, habían erróneamente creído que los SEPCs llegarían a ser los estándares vinculantes para las agencias del ONU-REDD, en lugar de un conjunto de mejores prácticas. Como se señaló previamente, en las guías voluntarias no existen mecanismos para asegurar ni la implementación ni el cumplimiento. El programa ONU-REDD necesitará clarificar de qué manera sus agencias utilizarán los SEPCs, incluyendo la Herramienta de Beneficios y Riesgo complementaria que ha desarrollado, y los medios que los titulares de los derechos y las comunidades afectadas efectivamente tendrán para tratar la falta de cumplimiento.

06 Sinergia con otros convenios de la ONU

REDD+ y otras iniciativas forestales, deben cumplir con las obligaciones y convenios sociales y ambientales internacionales, y necesitan apoyarlos y no minarlos. Los recursos se pueden usar de forma más eficiente si se exploran sinergias y se utiliza la experiencia existente, evitando así la duplicación de esfuerzos. Un acuerdo particularmente relevante para los bosques y para REDD+, es el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y las “Metas de Aichi” (ver Recuadro 2).

Los objetivos están relacionados con la salvaguarda de los ecosistemas, y los signatarios del CDB han emprendido su incorporación en sus planes nacionales sobre la biodiversidad, así como el desarrollo de indicadores para los mismos junto con otros socios.²³ Dichos indicadores, se podrían usar tanto para REDD+, como para las Metas de Aichi, y formar parte del monitoreo.

Recuadro 2: Ejemplos de las Metas de Aichi del CDB de la ONU relevantes a REDD+²⁴

Meta 2: Para 2020, a más tardar, los valores de la biodiversidad biológica han sido integrados en las estrategias y los procesos de planificación de desarrollo y reducción de la pobreza, nacionales y locales, y se estarán integrando en los sistemas nacionales de contabilidad, según proceda, y de presentación de informes.

Meta 3: Para 2020, a más tardar, se habrán eliminado gradualmente o reformado los incentivos, incluidos los subsidios, perjudiciales para la biodiversidad biológica, a fin de reducir al mínimo o evitar impactos negativos, y se habrán desarrollado y aplicado incentivos positivos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica de conformidad con el Convenio y con otras obligaciones internacionales pertinentes, tomando en consideración las condiciones socioeconómicas nacionales.

Meta 5: Para 2020, se habrá reducido por lo menos a la mitad y donde resulte factible, se habrá reducido a un valor cercano a cero el ritmo de pérdida de todos los hábitats naturales, incluidos los bosques, se habrá reducido de manera significativa la degradación y fragmentación.

Meta 7: Para 2020, las zonas dedicadas a la agricultura, acuicultura y silvicultura se gestionarán de forma sostenible, garantizándose la conservación de la biodiversidad biológica.

Meta 11: Para 2020, al menos el 17 por ciento de las zonas terrestres y de aguas continentales, y el 10 por ciento de las zonas marinas y costeras, especialmente aquellas de particular importancia particular para la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas, se conservan por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados, y otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y están integradas en los paisajes terrestres y marinos más amplios.

Meta 14: Para 2020, se han restaurado y salvaguardado los ecosistemas que proporcionan servicios esenciales, incluidos servicios relacionados con el agua, y que contribuyen a la salud, los medios de vida y el bienestar, tomando en cuenta las necesidades de las mujeres, las comunidades indígenas y locales y los pobres y vulnerables.

Meta 15: Para 2020, se habrá incrementado la resiliencia de los ecosistemas y la contribución de la diversidad biológica a las reservas de carbono, mediante la conservación y la restauración, incluida la restauración de por lo menos el 15 por ciento de las tierras degradadas, contribuyendo así a la mitigación del cambio climático y la adaptación a este, así como la lucha contra la desertificación.

07 Conclusiones

Como sería de esperar, los estándares de REDD+ SES, que fueron desarrollados a través de un proceso participativo involucrando a múltiples partes interesadas, parecen ser los más completos y sensibles a las salvaguardas de la CMNUCC. Los principios y criterios genéricos de la iniciativa son amplios y detallados. Como una iniciativa voluntaria que no está vinculada a un organismo de financiamiento, REDD+ SES se ha enfocado en proporcionar orientación a los gobiernos de los países en vías de desarrollo sobre la implementación para cumplir con los estándares aceptados a nivel internacional. Lo que REDD+ SES carece en este momento, es un acuerdo sobre y un proceso para la verificación independiente de la implementación y del cumplimiento. Debido a su naturaleza voluntaria, el uso de REDD+ SES depende de los incentivos creados por el reconocimiento nacional e internacional que los países deben recibir, y el potencial para un mayor acceso al financiamiento.

Si bien los SEPCs de ONU-REDD proveen un marco relativamente exhaustivo y responsivo, el hecho de que sea una guía voluntaria constituye un problema y plantea serias preocupaciones sobre el compromiso de las agencias de la ONU para su implementación.

Los requisitos del SESA del FCPF representan un estándar alto en cuanto a la integración de los asuntos sociales y ambientales, y sobre la participación de las partes interesadas en el desarrollo de los abordajes de política a nivel nacional y subnacional. Sin embargo, más de tres años después de iniciar el proceso de preparación, todavía no queda claro hasta qué punto se está implementando, y exactamente cómo está relacionado con las políticas obligatorias de salvaguardas del Banco Mundial. En lugar de un mecanismo claro, el cumplimiento parece estar a discreción del comité de participantes del FCPF, y la adherencia a los estándares a menudo depende de su interpretación.







Los marcos de política de los BMDs existentes son claramente inadecuados. Todavía no han respondido al evidente vacío entre el requisito de Cancún de salvaguardar los bosques naturales y la biodiversidad, y el enfoque limitado de los BMDs de proteger los "hábitats naturales críticos" de la conversión "significativa". La disposición para permitir compensar el daño a los ecosistemas, es igualmente inadecuada, y representa una amenaza a la integridad ambiental. Además, los BMDs necesitan actualizar urgentemente sus marcos de política, para respetar plenamente los derechos de los pueblos indígenas, así como para cumplir con otras acuerdos y obligaciones internacionales relevantes. Uno de los vacíos más importantes a responder, en particular con miras a REDD+, concierne a los estándares sobre los derechos a la tierra y a los recursos naturales, y a la seguridad de tenencia.

08 Recomendaciones

- Todas los organismos, entidades e instituciones (sean internacionales, nacionales, regionales o multilaterales) necesita mejorar y armonizar sus políticas de salvaguardas, y alinearlas con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y medio ambiente. Esto es necesario, para poder asegurar que REDD+ y otros programas forestales produzcan los beneficios esperados, y no perjudiquen ni el medio ambiente, ni los pueblos que habitan los bosques.
- Los vacíos más flagrantes (y potencialmente fatales) se observan en las áreas de protección de los bosques naturales, y en el respeto de los derechos/aseguramiento de la tenencia de la tierra. Las agencias necesitan cerrar estos vacíos a través de la adopción de políticas que:
 - Garanticen y prioricen la protección de los bosques naturales y de la biodiversidad nativa (al adoptar políticas que prohíban el financiamiento de programas que contribuyan a la conversión y degradación de los bosques naturales a través de las plantaciones de monocultivos o de operaciones de tala). Véase, por ejemplo, el Programa de Inversión Forestal.²⁵
 - Promuevan y respeten los derechos a la tierra y a los recursos naturales, y garanticen la seguridad de tenencia.
- Los BMDs necesitan actualizar sus políticas para respetar los derechos de los pueblos indígenas, de acuerdo con las obligaciones e instrumentos internacionales, e incluir (entre otros) el principio del consentimiento libre, previo e informado.
- Las instituciones y sus políticas (los BMDs en particular) necesitan cumplir con las obligaciones y acuerdos internacionales relevantes.²⁶
- Actualmente, REDD+ SES proporciona el marco de salvaguardas más fuerte y completo, y puede servir como una referencia/guía para los organismos internacionales en la reforma de sus políticas.
- Los criterios e indicadores para la gobernanza transparente y eficaz, deben incluirse en los marcos de salvaguardas y en los sistemas de información relacionados. Se han desarrollado lineamientos y marcos útiles para monitorear la gobernanza (por ejemplo del Banco Mundial y la FAO²⁷, y de ONU-REDD en cooperación con Chatham House²⁸). Además, el proceso FLEGT²⁹ ha desarrollado experiencia en el fortalecimiento y la evaluación de la gobernanza forestal y en la promoción de enfoques participativos. La Iniciativa sobre la Gobernanza Forestal del Instituto Mundial de Recursos (WRI, por sus siglas en inglés) ha desarrollado indicadores útiles para el monitoreo y para la evaluación de la gobernanza forestal, sobre los cuales se puede construir criterios.
- Para poder asegurar que las evaluaciones de los impactos de REDD en la biodiversidad y en las comunidades indígenas y locales sean rentables y factibles, estas se podrían vincular a los esfuerzos del Plan Estratégico para la Biodiversidad 2011-2020, incluyendo las Metas de Aichi. Algunos indicadores ya están siendo monitoreados, y pueden ser reportados cuando sea pertinente, mientras que otros están en proceso de ser desarrollados.³¹ Evitar la duplicación de esfuerzos puede ser particularmente importante en los países donde actualmente haya falta de capacidades para realizar más monitoreo adicional para REDD+.
- Aún en los casos en los que las salvaguardas en principio parecen ser fuertes en el papel, la carencia general de arquitecturas para el cumplimiento y mecanismos para la rendición de cuentas eficaces, hace poco probable que sean respetadas en la práctica. La integridad ambiental y los derechos de los pueblos forestales, están compitiendo con intereses financieros poderosos, y por lo tanto las políticas de salvaguardas necesitan ser vinculantes y deben formar parte de una arquitectura de cumplimiento sólida, que incluya mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas accesibles. REDD+ y los programas forestales deben incluir un monitoreo independiente, con enfoques participativos, tales como el reporte paralelo.³²
- La implementación y el monitoreo de las medidas de salvaguardas, actualmente sufren de una fuerte carencia de fondos en todos los procesos existentes, nacional e internacionalmente. Los recursos para las salvaguardas conforman una fracción de los fondos destinados a la contabilidad y estimación del carbono, para el diseño de proyectos piloto para la generación de bonos de carbono, y para otras medidas para preparar a los países para un futuro mercado de carbono, que es improbable que se materialice, y que no generará resultados duraderos para la protección de los bosques. Este vacío necesita ser llenado urgentemente. Las salvaguardas no deben ser tratadas como una ocurrencia tardía, sino que deben estar al frente y al centro, si las iniciativas forestales (REDD+ y de otro tipo) son para generar resultados para los bosques y para la gente.

Appendix I: Safeguards Matrix

1) Requirement for a comprehensive ESIA

	UNFCCC	REDD+ SES v2	UN-REDD SEPC v3	UNDP	FAO
a) Full range of direct, indirect and cumulative social and environmental issues assessed	 No specific provision	■ Calls for comprehensive assessment, including indirect, cultural, human rights. Assessment of cumulative impacts not specified	■ Assessment procedures not specified (addressing principles and criteria implies identification of wide range of impacts)	 Integrated, comprehensive assessment required, including indirect and cumulative impacts	■ Integrated assessment required, including cumulative impacts. However, only "directly related social impacts" covered
b) Policies/programmes assessed at strategic level and actions at project level	 No specific provision	 Assessment requirements apply to project and programme levels	 Not specified	 Assessment requirements apply to project and programme levels	■ EIA guidelines apply to projects (including regional and sectoral) but not to policies and programmes


Legend


 Binding Policies















 Voluntary Guidance

 Cancun Agreement

 covered by the policy/standard

 not covered by the policy/standard

 partially covered by the policy standard

FCPF	WB	IDB	ADB	AfDB	FIP	GEF
<p> Comprehensive Strategic Environmental & Social Assessment (SESA) required (including indirect/cumulative impacts)</p> <p> SESA required for strategies and programmes; framework for project assessments required</p>	<p> Assessments required to examine environmental and limited range of social impacts (including indirect/cumulative impacts)</p> <p> Assessment requirements apply to projects (including regional and sectoral). For policies, assess borrower systems if significant environmental “effects”</p>	<p> Comprehensive, integrated assessments required, including indirect and cumulative impacts</p> <p> Assessment requirements apply to projects, programmes, policies</p>	<p> Comprehensive, integrated assessments required, including indirect and cumulative impacts</p> <p> Assessment requirements apply to projects; modified requirements apply to programmes</p>	<p> Comprehensive integrated assessment required, including indirect and cumulative Impacts. Note: lack of clarity how requirement interfaces with requirement on use of country systems</p> <p> Applies SESA to policies and programmes, ESIA to projects. Note: lack of clarity how requirement interfaces with country systems</p>	<p> Calls for “appropriate” SGs of MDBs that receive FIP finance (MDB assessment policies apply)</p> <p> Not specified</p>	<p> Requires agencies to conduct comprehensive assessment, including indirect / cumulative impacts</p> <p> Assessment requirements apply only to projects</p>

2) Protection of natural forests and maintenance of native biodiversity

	UNFCCC	REDD+ SES v2	UN-REDD SEPC v3	UNDP	FAO
a) Protect natural forests and other natural ecosystems from conversion (into other land uses such as plantations) and degradation (from high impact activities such as industrial logging)	<ul style="list-style-type: none"> Actions consistent with conservation of natural forests and biological diversity, not used for conversion of natural forests, incentivise protection and conservation of natural forests and ecosystem services, enhance other social and environmental benefits. Degradation not addressed 	<ul style="list-style-type: none"> Programme maintains and enhances biodiversity and ecosystem services, does not lead to conversion of natural forests or other areas important for maintaining and enhancing identified biodiversity and ecosystem service priorities. Degradation not addressed. 	<ul style="list-style-type: none"> Activities do not cause the conversion of natural forest to planted forest, unless as part of forest restoration; reducing conversion of forests to other land uses (e.g. agriculture, infrastructure) to be a priority; avoid or minimise degradation 	<ul style="list-style-type: none"> Requires identification of impacts but does not apply a standard regarding conversion/ degradation of natural forests or ecosystems. Assessment and mitigation measures required 	<ul style="list-style-type: none"> Limits degree of conversion/ degradation for subset of natural forests (no significant conversion/ degradation of "critical natural habitats"). Allows conversion/ degradation of "non-critical" habitats under limited conditions.
b) Maintain native biodiversity and other key values in natural forests	<ul style="list-style-type: none"> Actions are consistent with the conservation of natural forests and biological diversity 	<ul style="list-style-type: none"> Maintain and enhance biodiversity and ecosystem services potentially affected by programme 	<ul style="list-style-type: none"> Maintain and enhance multiple functions of forest including conservation of biodiversity and provision of ecosystem services 	<ul style="list-style-type: none"> Not specified 	<ul style="list-style-type: none"> Required to "take into account" multiple values of biodiversity and its components. Projects to be compatible with principles and obligations of CBD and other international environmental agreements

Legend


 Binding Policies







 Voluntary Guidance

 Cancun Agreement

 covered by the policy/standard

 not covered by the policy/standard

 partially covered by the policy standard

FCPF	WB	IDB	ADB	AfDB	FIP	GEF
<p> follows World Bank SGs. limits degree of conversion/ degradation for subset of natural forests (no significant conversion/ degradation of "critical natural forests/habitats"). Allows conversion/ degradation of "non-critical" natural habitats under limited conditions. Finances forest plantations only if no conversion/ degradation of critical natural habitats</p> <p>■ FCPF Objective includes testing ways to sustain or enhance livelihoods of local communities and to conserve biodiversity. Applies World Bank SGs that call for maintenance of biodiversity as goal but not specific standard</p>	<p> Limits degree of conversion/ degradation for subset of natural forests (no significant conversion/ degradation of "critical natural forests/ habitats"). Allows conversion/ degradation of "non-critical" natural habitats under limited conditions. Finances forest plantations only if no conversion/ degradation of critical natural habitats</p> <p>■ Establishes goal of maintenance of biodiversity and other values but does not set as standard except for critical natural habitats</p>	<p> Limits degree of conversion/ degradation of subset of natural forests (no significant conversion/ degradation of "critical natural habitats"). Allows conversion/ degradation of non-critical natural habitats if no feasible alternatives exist and acceptable mitigation plans in place</p> <p>■ Maintenance of biodiversity and other values applied to critical natural habitats</p>	<p>■ For "critical habitats", requires no measureable adverse impacts that could impair function and no reduction in endangered species. Bans financing of commercial logging in primary tropical moist or old-growth forests. Allows conversion/ degradation of non-critical natural habitats under limited conditions</p> <p>■ Risks to biodiversity must be assessed. Requires mitigation measures to achieve "no net loss" of biodiversity</p>	<p> Projects allowed in "critical habitats" if no negative effects on criteria of area or endangered species and net positive gain achieved in biodiversity. Allows "significant modification" (i.e. conversion/ degradation) of "natural habitats" if appropriate mitigation measures applied</p> <p>■ Objective is to preserve biodiversity and ecosystem integrity by avoiding or minimising impacts, achieve "net gain" of biodiversity through mitigation and offsets, special attention to ecosystem services</p>	<p> Seeks "confirmation" that FIP investment will not support conversion, deforestation or degradation of [natural] forest, inter alia, through industrial logging, conversion of natural forests to tree plantations or other large-scale conversion</p> <p>■ Objective is "to sustain biodiversity and ecosystem services" but does not set as standard (proposals "should" support protection of biodiversity and strengthened resilience of ecosystems)</p>	<p> Limits conversion/ degradation of subset of natural forests (no conversion/ degradation of "critical natural forests/habitats"). Allows conversion of "non-critical" natural habitats under limited conditions</p> <p>■ Maintenance of biodiversity and other values applied to critical natural habitats. Mitigation (including maintenance of ecological services) and offsets to be applied for adverse impacts on non-critical natural habitats</p>

3) Respect for land rights, resource rights and equitable benefit sharing

	UNFCCC	REDD+ SES v2	UN-REDD SEPC v3	UNDP	FAO
a) Statutory and customary rights to lands, territories, and resources (including carbon) are identified, recognised and secured	<p>✓ Respect for the knowledge and rights of indigenous peoples and members of local communities, by taking into account relevant international obligations, national circumstances and laws, and noting that the UN GA adoption of UNDRIP</p>	<p>✓ Recognises and respects statutory and customary rights to lands, territories and resources which indigenous peoples or local communities have traditionally owned, occupied or otherwise used or acquired. Carbon rights based on statutory and customary land rights</p>	<p>✓ Respect and promote the recognition and exercise of the rights of indigenous peoples, local communities and other vulnerable and marginalised groups to land, territories and resources, including carbon</p>	<p>✗ No specific provision. Land tenure issues to be identified where relevant</p>	<p>✗ Requires that projects address security of land tenure but does not require recognition of customary rights except for indigenous peoples (see below)</p>
b) Programme/project benefits shared equitably through participatory mechanism	<p>✗ Not specified</p>	<p>✓ Transparent, participatory, effective and efficient mechanisms established for equitable sharing of benefits among and within relevant rights holder and stakeholder groups taking into account rights, costs, benefits and associated risks</p>	<p>✓ Ensure equitable, non-discriminatory and transparent benefit sharing among relevant stakeholders with special attention to the most vulnerable and marginalised groups</p>	<p>✗ Not specified</p>	<p>✗ Not specified. For indigenous peoples, see below.</p>
c) No physical relocation or economic displacement without prior agreement	<p>▬ No specific provision. Regarding indigenous peoples, refers to respecting relevant international obligations and notes passage of UNDRIP (which prohibits involuntary IP relocation)</p>	<p>✓ Requires free, prior informed consent (FPIC) of affected indigenous peoples and local communities if any relocation or displacement</p>	<p>✓ Ensure there is no involuntary resettlement as a result of REDD+ (involuntary resettlement defined as physical or economic displacement or relocation without consent)</p>	<p>▬ Requires identification of resettlement issues but does not prohibit involuntary resettlement. For projects involving indigenous peoples, FPIC standard applies</p>	<p>✓ FAO prohibits projects that involve involuntary resettlement</p>


Legend

 Binding Policies






















 Voluntary Guidance

 Cancun Agreement

 covered by the policy/standard

 not covered by the policy/standard

 partially covered by the policy standard

FCPF	WB	IDB	ADB	AfDB	FIP	GEF
<p> Requires identification of land tenure and resource rights issues but does not require recognition of customary rights except in some cases for indigenous peoples (see below)</p>	<p> Requires identification of land tenure and resource rights issues but does not require recognition of customary rights except in some cases for indigenous peoples (see below)</p>	<p> Requires identification of land tenure and resource rights issues but does not require recognition of customary rights except in some cases for indigenous peoples (see below)</p>	<p> Requires identification of land tenure and resource rights issues but does not require recognition of customary rights except in some cases for indigenous peoples (see below)</p>	<p> No general provision on land and resource rights. Where involuntary resettlement, land claims, including those based on customary law and traditional usage, "may" be regularised. Secure tenure provided for physically displaced</p>	<p> "Should" catalyse and support acknowledgement of rights and role of indigenous peoples and local communities. Includes indicators on legally recognised tenure rights and secure access to economic benefits</p>	<p> Requires identification of land tenure and resource rights issues but does not require recognition of customary rights</p>
<p> FCPF Objective is to pilot a performance-based payment system for Emission Reductions generated from REDD activities, with a view to ensuring equitable benefit sharing and promoting future large scale positive incentives for REDD</p>	<p> No general requirement of equitable benefit sharing. For projects that affect indigenous peoples, see below</p>	<p> No general requirement of equitable benefit sharing. For projects affecting indigenous peoples, see below.</p>	<p> No general requirement of equitable benefit sharing. For projects affecting indigenous peoples, see below.</p>	<p> No general requirement of equitable benefit sharing</p>	<p> Proposals "should" show how investments will catalyse and support equitable benefit sharing</p>	<p> No general requirement of equitable benefit sharing. For projects that affect indigenous peoples, see below</p>
<p> Follows World Bank SGs</p>	<p> Avoids or minimises involuntary resettlement but does not prohibit it. For projects involving physical relocation of indigenous peoples, requires "broad support"</p>	<p> Seeks to avoid or minimise involuntary resettlement but does not prohibit it. However, requires "informed consent" for displacement of indigenous peoples or low-income ethnic minority communities in rural areas</p>	<p> Seeks to avoid or minimise involuntary resettlement but does not prohibit it. Requires determination of broad community support of indigenous peoples for relocation</p>	<p> Seeks to avoid or minimise involuntary resettlement but does not prohibit it. Requires meaningful consultations but not agreement</p>	<p> No specific provision</p>	<p> Does not prohibit involuntary resettlement but GEF will not finance the cost of physical relocation or displacement of people</p>

4) Recognises and respects indigenous peoples' rights

	UNFCCC	REDD+ SES v2	UN-REDD SEPC v3	UNDP	FAO
a) Respect and recognise statutory and customary rights of indigenous peoples to land, territories and resources	<p>✓ Calls for respect for the knowledge and rights of indigenous peoples and members of local communities, by taking into account relevant international obligations, national circumstances and laws, and noting that the UN General Assembly has adopted the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples</p>	<p>✓ Recognises and respects both statutory and customary rights to lands, territories and resources which Indigenous Peoples or local communities have traditionally owned, occupied or otherwise used or acquired. Recognises and respects the human rights of indigenous peoples and local communities</p>	<p>✓ Respect and promote recognition and exercise of rights of indigenous peoples, local communities and other vulnerable and marginalised groups to land, territories and resources, including carbon. Respect and protect stakeholder rights in accordance with international obligations (including human rights, statutory and customary rights, and collective rights)</p>	<p>✓ Promotes the recognition of indigenous rights to lands, territories and resources and laws protecting indigenous lands. UNDP Human Rights policy recognises the rights of distinct peoples living in distinct regions to self-determined development and control of ancestral lands.</p>	<p>✓ Core principles of UNDRIP – self determination, development with identity, FPIC, participation and inclusion, rights over lands and other natural resources, cultural rights, collective rights, gender equality – form the basis of FAO's work in projects involving indigenous peoples</p>
b) Free, prior informed consent (FPIC) of indigenous peoples required for any activities affecting their rights to land, territories and resources	<p>✓ Calls for respect of indigenous peoples rights and international obligations, and notes adoption of UNDRIP</p>	<p>✓ Requires FPIC of indigenous peoples and local communities for any activities affecting their rights to lands, territories and resources</p>	<p>✓ Seek free, prior and informed consent of indigenous peoples and respect and uphold the decision taken (whether consent is given or withheld)</p>	<p>✓ UNDP promotes and supports right of indigenous peoples to FPIC in development planning that may affect them</p>	<p>✓ FAO follows UNDRIP and employs FPIC standard</p>
c) Respect and protect traditional knowledge and cultural heritage of indigenous peoples	<p>✓ Respect for the knowledge and rights of indigenous peoples and members of local communities, by taking into account relevant international obligations, national circumstances and laws, and noting that UN GA adopted UNDRIP</p>	<p>✓ FPIC is obtained for any use of traditional knowledge, innovations and practices of indigenous peoples and local communities</p>	<p>✓ Respect and protect traditional knowledge, and cultural heritage and practices</p>	<p>✓ No specific provision but covered by application of FPIC standard</p>	<p>✓ No specific provision but covered by application of FPIC standard</p>


Legend


 Binding Policies






















 Voluntary Guidance

 Cancun Agreement

 covered by the policy/standard

 not covered by the policy/standard

 partially covered by the policy standard

FCPF	WB	IDB	ADB	AfDB	FIP	GEF
<p> No general recognition of customary indigenous land and resource rights. Follows World Bank safeguards which address some but not all indigenous rights. Requires identification of land tenure issues in SESA but does not set standard regarding recognition of indigenous rights</p>	<p> No general recognition of customary indigenous land and resource rights. Policies address some but not all indigenous rights. Requires attention to customary rights of indigenous peoples, but not recognition. Requires action plan for legal recognition of indigenous peoples' land rights if project involves acquisition of indigenous peoples' lands or is contingent on legal recognition</p>	<p> No general recognition of customary indigenous land and resource rights. Policies address some but not all indigenous rights. Recognises indigenous peoples' rights according to "applicable legal norms" including national legislation and applicable international norms in force in each country. Operations must not negatively affect legal status, rights, possession, or management of indigenous peoples' lands</p>	<p> No general recognition of customary indigenous land and resource rights. Policies address some but not all indigenous rights. Requires action plan for legal recognition of indigenous peoples' land rights if project involves acquisition of indigenous peoples' lands or is contingent on legal recognition</p>	<p> No general recognition of customary indigenous land and resource rights. Policies address some but not all indigenous rights. No separate policy on indigenous peoples; indigenous people-related issues grouped under "vulnerable groups"</p>	<p> No general recognition of customary indigenous land and resource rights. FIP programmes "should" catalyse and support acknowledgment of rights and role of indigenous peoples and local communities. Includes indicators on legally recognised tenure rights (but not a standard for achieving tenure)</p>	<p> No general recognition of customary indigenous land and resource rights. GEF agencies are to "make provisions in plans, where appropriate, to support activities to establish" legal recognition of indigenous peoples' customary land tenure and collective rights</p>
<p> Does not require FPIC. Requires "free prior informed consultation" [FPICon] resulting in "broad community" for all projects that affect indigenous peoples. Will follow FPIC standard in countries that have incorporated it into national legislation</p>	<p> Does not require FPIC. Requires "free prior informed consultation" [FPICon] resulting in broad community support" as a financing condition for all projects that affect indigenous peoples. Requires FPICon at each stage.</p>	<p> Does not require FPIC but does require good faith negotiations for projects with adverse impacts. For very high risk projects, requires verified agreements with affected IP communities</p>	<p> Does not require FPIC. Requires "meaningful consultations." Requires broad community support (which ADB labels as FPIC) for community development of indigenous peoples' cultural resources and knowledge and natural resources on indigenous peoples' lands and for physical displacement</p>	<p> Does not require FPIC. Requires meaningful consultations but not consent</p>	<p> Does not require FPIC</p>	<p> Does not require FPIC. Requires documentation that FPIC being followed in countries that have ratified ILO 169. Otherwise, agencies follow own procedures which must at least meet World Bank "free, prior, informed consultation, resulting in broad community support" standard</p>
<p> No general provision to respect indigenous peoples' traditional knowledge and cultural heritage</p>	<p> No general provision to respect indigenous peoples' traditional knowledge and cultural heritage. Requires prior agreement of indigenous peoples for "commercial development" of indigenous cultural resources and knowledge</p>	<p> No general provision to respect indigenous peoples' traditional knowledge and cultural heritage. Requires prior agreement for "commercial development" of indigenous peoples' knowledge or cultural resources</p>	<p> No general provision to respect indigenous peoples' traditional knowledge and cultural heritage. Requires only broad community support (not prior agreement) for "commercial development" of cultural resources and knowledge</p>	<p> No general provision to respect indigenous peoples' traditional knowledge and cultural heritage. "Engagement process" shall respect the culture, knowledge and practices of vulnerable groups, especially indigenous peoples</p>	<p> No general provision to respect indigenous peoples' traditional knowledge and cultural heritage</p>	<p> No general provision to respect indigenous peoples' traditional knowledge and cultural heritage. Calls on agencies to "refrain" from utilising IP cultural resources or knowledge without prior agreement</p>

5) Ensure full and effective participation and access to information

	UNFCCC	REDD+ SES v2	UN-REDD SEPC v3	UNDP	FAO
a) All stakeholders are able to participate fully and effectively in all stages of REDD+ programmes	<p>✓ The full and effective participation of relevant stakeholders, in particular indigenous peoples and local communities, in REDD+ actions</p>	<p>✓ All relevant rights holders and stakeholders participate fully and effectively in the REDD+ programme [participation defined as exercising meaningful influence, including FPIC]</p>	<p>✓ Ensure full and effective participation of relevant stakeholders in design, planning and implement., with particular attention to indigenous peoples, local communities and other vulnerable and marginalised groups</p>	<p>■ Requires stakeholder engagement. Plan scaled to severity of risks. Must consult affected stakeholders and respond to views. Emphasis on consult. rather than full and effective participation</p>	<p>✓ For high risk projects, stakeholders' participation will be ensured in designing, implementing, and monitoring avoidance and mitigation measures and compensation/benefits</p>
b) Stakeholders have timely access to relevant information, in accessible form and language	<p>■ Provide transparent, consistent, updated information that is accessible by all relevant stakeholders [from, Durban, 2.b, CP.17 Guidance]</p>	<p>✓ Rights holders and stakeholders have information needed, in culturally appropriate and timely way, and capacity to participate fully and effectively in design, implement and evaluation</p>	<p>✓ Ensure transparency and accessibility of information related to REDD+, including active dissemination among relevant stakeholders (incl appropriate language, form, and timing)</p>	<p>✓ Information Disclosure Policy provides broad access, somewhat limited exceptions, request system with process guarantees, an appeals process. EA guidelines stipulate that stakeholders to be provided information on purpose, nature, scale, and risks</p>	<p>✓ Requires timely provision of information on potential environmental/ social impacts and draft assessment documents to stakeholders, in accessible language and format. Consultation will be governed by FPIC</p>


Legend

 Binding Policies















 Voluntary Guidance

 Cancun Agreement

 covered by the policy/standard

 not covered by the policy/standard

 partially covered by the policy standard

FCPF	WB	IDB	ADB	AfDB	FIP	GEF
<p> Requires stakeholder engagement in formulation and implementation stages. FCPF Guidelines on Stakeholder Engagement in REDD+ Readiness Preparation to be applied.</p>	<p> Requires consultations with affected groups and local non-governmental organisations. Emphasis on consultations rather than full and effective participation.</p>	<p> Requires consultations with affected groups. Emphasis on consultations rather than full and effective participation.</p>	<p> Requires "meaningful consultations" with affected people to facilitate their "informed participation."</p>	<p> Requires meaningful, transparent consultations to ensure free, prior, informed participation</p>	<p> Optional guidelines, programmes "should" be designed and implemented under process of public consultation, with full and effective participation of relevant stakeholders; optional consultation guidelines provided</p>	<p> Requires consultation, and participation "as appropriate". Minimum agency requirements include consultations. Emphasis on consultation rather than full and effective participation</p>
<p> FCPF Guidance on Disclosure of Information provides time-bound disclosure requirements. FCPF also subject to World Bank Access to Information Policy</p>	<p> World Bank Access to Information Policy provides broad access, somewhat limited exceptions, a request system with process guarantees, an appeals process. Various World Bank SGs require timely access to information in appropriate form and language</p>	<p> IDB Access to Information Policy provides broad access, somewhat limited exceptions, a request system with process guarantees, appeals. Safeguards policy requires timely access in appropriate form and language</p>	<p> Public Communications Policy provides for broad access, somewhat limited exceptions, request system with process guarantees, appeals process. Safeguards require timely access in appropriate form and language</p>	<p> AfDB Disclosure Policy provides broad access, somewhat limited exceptions, request system with process guarantees, limited appeals. Safeguards require timely access in appropriate form and language</p>	<p> Optional guidelines: affected communities "should" have prior access to information, "should" be in accessible form and language. Requires specific disclosures for draft investment strategies; final investment strategies, and programme/project documents</p>	<p> GEF Instrument requires all projects "provide for full disclosure of non-confidential information throughout the project cycle". Minimum agency standards require access to draft and final information, timely, in accessible form and language</p>

6) Ensures transparent and accountable governance

	UNFCCC	REDD+ SES v2	UN-REDD SEPC v3	UNDP	FAO
a) Promotes transparent and effective national forest governance	<p>✓ Promote and support transparent and effective national forest governance structures, taking into account national legislation and sovereignty</p>	<p>✓ Programme contributes to good governance, programme governance clearly defined, transparent and accountable, improves forest sector governance and other relevant sectors, includes institutional capacity strengthening and other measures to improve governance</p>	<p>✓ Apply norms of democratic governance, as reflected in national commitments and Multilateral Agreements; promote coordination, efficiency and effectiveness among all agencies/ implementation bodies, promote/ support rule of law, access to justice, effective remedies</p>	<p>■ Democratic governance is overarching strategic goal of UNDP programming. EA guidance requires assessment of adequacy of policy, legal, regulatory, and institutional frameworks relative to programmes. No specific forest governance standards proposed</p>	<p>✗ Requires capacity assessment and development of government and local institutions for high risk projects. Does not propose specific forest governance standards</p>
b) Complies with international obligations	<p>✓ Actions complement or are consistent with objectives of national forest programmes and relevant international conventions and agreements. Respect rights of indigenous peoples and local communities, by taking into account relevant international obligations, national circumstances and laws, and noting UNDRIP adoption</p>	<p>✓ Programme complies with applicable local and national laws and international treaties, conventions and other instruments</p>	<p>✓ Respect and protect stakeholder rights in accordance with international obligations (including human rights, statutory and customary rights, and collective rights)</p>	<p>■ Does not require compliance with all international obligations except for those under international environmental agreements</p>	<p>■ Does not require compliance with all international obligations except for those under international environmental agreements</p>
c) Stakeholders have access to effective local and/or national redress and grievance mechanisms	<p>✗ No specific provision</p>	<p>✓ Identifies and uses processes for effective resolution of grievance/ disputes, including disputes over rights to lands, territories and resources. Processes transparent, impartial, accessible</p>	<p>✓ Ensure legitimacy and accountability of all bodies representing stakeholders, including through responsive feedback and grievance mechanisms. Promote and support rule of law, access to justice, effective remedies</p>	<p>✓ Grievance mechanisms will be established to receive and facilitate resolution of the concerns/ grievances. Will be timely, transparent, culturally appropriate, and readily accessible at no cost</p>	<p>✓ Requires establishment of appropriate and accessible grievance mechanisms in high risk projects</p>
d) Stakeholders have access to independent funder accountability mechanism	<p>✗ No specific provision</p>	<p>✓ Can access relevant grievance mechanisms, includes grievances related to the operational procedures of relevant international agencies and/or international treaties, conventions or other instruments</p>	<p>✓ See above 6.c [presumes "all bodies" encompasses funders]</p>	<p>■ UNDP establishing accountability mechanism; in interim hiring safeguard expert to provide guidance on complaint handling and redress</p>	<p>■ FAO has proposing opening a stakeholder grievance and redress window in Office of Inspector General</p>

Legend


 Binding Policies



















 Voluntary Guidance

 Cancun Agreement

 covered by the policy/standard

 not covered by the policy/standard

 partially covered by the policy standard

FCPF	WB	IDB	ADB	AfDB	FIP	GEF
<p> Requires assessment of governance capacities and institutional gaps; encourages countries to use forest or other governance assessment framework consisting of principles and criteria for good forest and/or other relevant sector governance</p>	<p>■ Safeguards require analysis of institutional capacity and strengthening. Require access to info, participation, monitoring and financial integrity. Specific forest governance standards not specified. Forest Strategy includes actions to improve forest governance (not mandatory)</p>	<p>■ Requires analysis of institutional capacity and strengthening. For project/programmes requires access to information, participation, monitoring and financial integrity (specific forest governance standards not specified)</p>	<p>■ Requires analysis of institutional capacity and strengthening. For project/programmes requires access to information, participation, monitoring and financial integrity; specific forest governance standards not specified</p>	<p> Includes some general references regarding borrower capacity. For project/programmes requires access to information, participation, and monitoring, but specific forest governance standards not specified</p>	<p>■ Objectives include improving forest law enforcement and governance, including forest laws, policies, land tenure, and monitoring and verification, transparency and accountability. Forest governance criteria/ indicators “should” be integrated into design and performance assessments</p>	<p>■ Requires analysis of institutional capacity and strengthening. For project/programmes requires access to information, participation, monitoring and financial integrity (specific forest governance standards not specified)</p>
<p>■ Does not require compliance with all international obligations except for those under international environmental agreements</p>	<p>■ Does not require compliance with all international obligations except for those under international environmental agreements</p>	<p>■ Does not require compliance with all international obligations except for those under international environmental agreements</p>	<p> ADB will not “finance projects that do not comply with the host country’s social and environmental laws and regulations, including those laws implementing host country obligations under international law”</p>	<p> Does not require compliance with international obligations. Notes that safeguards, “where appropriate”, entail environmental/ social commitments arising from international agreements. Does not link financing to compliance with international environmental obligations</p>	<p> Does not require compliance with international obligations. Calls for consistency with decisions for REDD+ under the UNFCCC</p>	<p>■ Does not require compliance with all international obligations except for those under international environmental agreements and with ILO 169 where ratified No general requirement.</p>
<p> Ensure access to mechanisms for receiving, evaluating and addressing queries and grievances from stakeholders. Assist countries to develop, utilise, institutionalise effective in-country grievance/ accountability mechanisms</p>	<p> No general requirement. Projects that affect indigenous peoples or involve involuntary resettlement require establishment of grievance mechanisms / procedures.</p>	<p> No general requirement. Grievance mechanisms required in programs involving involuntary resettlement</p>	<p> Requires borrower to establish and maintain a grievance redress mechanism to receive and facilitate resolution of affected peoples concerns and grievances</p>	<p> Requires borrowers to establish credible, independent and empowered local grievance and redress mechs.</p>	<p> “Should” describe inclusive engagement process which “may” include the establishment of a conflict resolution mechanism where appropriate</p>	<p> Projects that affect indigenous peoples or involve involuntary resettlement require establishment of grievance mechanisms/ procedures.</p>
<p> Stakeholders have access to World Bank Inspection Panel (compliance review function)</p>	<p> Stakeholders have access to World Bank Inspection Panel (compliance review function)</p>	<p> Stakeholders have access to Independent Consultation and Investigation Mechanism (encompasses both problem solving and compliance review functions)</p>	<p> Stakeholders have access to ADB Accountability Mechanism (Special Project Facilitator/ Compliance Review Panel, encompasses both problem solving and compliance review functions)</p>	<p> Stakeholders have access to AfDB Independent Review Mechanism (encompasses both problem solving and compliance review functions)</p>	<p>■ No specific provision. However must be noted that all FIP funds channelled through MDBs and stakeholders have access to MDB accountability mechanisms</p>	<p> Access to Conflict Resolution Commissioner. Agencies to have acctblty systems or measures designed to ensure enforcement of environmental/social SG policies and related systems. Requires systems for receipt and timely response to complaints</p>

Apostillas

- 1 CMNUCC 1/CP.16, Los Acuerdos de Cancún.
- 2 Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice.
- 3 GEF, Global Environmental Facility, Policy on Agency Minimum Standards on Environmental and Social Safeguards, 18 de Noviembre de 2011.
- 4 Forest Carbon Partnership Facility: Common Approach for Environmental and Social Safeguards for Multiple Delivery Partners, FINAL, 9 de junio de 2011.
- 5 Estándares Sociales y Ambientales para REDD+: <http://www.redd-standards.org/>.
- 6 ONU-REDD. Principios y Criterios Sociales y Ambientales. UNREDD/PB8/2012/N/1, 25-26 de marzo de 2012.
- 7 *Ibidem*.
- 8 <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/301>
- 9 Para mayo del 2012, la FAO ha sido aceptada como una Socia Ejecutora del FCPF, pero no realizará programas a nivel de país hasta que la fase piloto del Enfoque Común inicial del FCPF haya sido completada.
- 10 En el Enfoque Común del FCPF, la "equivalencia sustancial con los elementos materiales" de las salvaguardas del Banco Mundial, se considera un requisito mínimo; sin embargo, si una agencia dada tiene un estándar más riguroso, entonces dicho estándar se aplicará.
- 11 CCBA, REDD+ SES versión 2.
- 12 GEF, op. cit.
- 13 Ver, por ejemplo: Documento de Diseño del FIP, Criterios de Inversión del FIP, Marco de Resultados del FIP.
- 14 Ver, por ejemplo, la Plantilla RPP del FCPF y el Marco de Resultados del FIP.
- 15 1/CP.16, Apéndice 2.e.
- 16 Definido principalmente como las áreas protegidas y áreas con un valor de conservación alto actuales/propuestas, que han sido identificadas por fuentes autorizadas. Para una definición completa, ver por ejemplo: Banco Mundial, OP 4.04, Apéndice A – Definiciones.
- 17 Definido como áreas de especies de plantas y animales nativos, cuyas principales funciones ecológicas no han sido modificadas significativamente por la actividad humana.
- 18 Como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP, por sus siglas en inglés).
- 19 Hasta la fecha, solamente 20 países han ratificado la Convención 169 de la OIT. El único país africano es la República de África Central (a partir de 2010).
- 20 A partir de mayo de 2012.
- 21 De ahora en adelante, REDD+ SES revisará el cumplimiento de los lineamientos, y prevé una opción para incluir la evaluación del desempeño respecto a los requisitos de los estándares mediante verificaciones independientes.
- 22 Programa SEPC de ONU-REDD: Documento de Apoyo, marzo de 2012.
- 23 <http://www.bipindicators.net/>
- 24 <http://www.cbd.int/sp/targets/>
- 25 Documento de Diseño del Programa de Inversión Forestal, 16 (g).
- 26 Ver también: International Law Principles for REDD+: The Rights of Indigenous Peoples and the Legal Obligations of REDD+ Actors, Centro de Recursos Jurídicos para los Pueblos Indígenas, mayo de 2012.
- 27 Framework for Assessing and Monitoring Forest Governance, Banco Mundial/FAO, 2011.
- 28 Draft Guidance for the Provision of Information on REDD+ Governance, ONU-REDD, Chatham House, 2011.
- 29 <http://www.fao.org/forestry/acp-flegt/en/>
- 30 Governance of Forests Initiative Indicator Framework (Version 1), World Resources Institute, 2009.
- 31 UNEP/CBD/SBSTTA/16/8, Asesoramiento sobre la aplicación de las Salvaguardas relevantes para REDD+ sobre biodiversidad, y sobre los posibles indicadores y mecanismos potenciales para evaluar los impactos de las medidas de REDD+ en la biodiversidad, febrero de 2012.
- 32 El reportaje paralelo se refiere a la capacidad de los pueblos indígenas de proporcionar información sobre la aplicación de las salvaguardas en sus tierras y territorios, e incluir sus saberes tradicionales dentro de dichos reportajes.

GREENPEACE

Greenpeace is an independent global campaigning organisation that acts to change attitudes and behaviour, to protect and conserve the environment and to promote peace.

For more information contact:
pressdesk.int@greenpeace.org

JN XXX

Published in XXXXX by

Greenpeace International
Ottho Heldringstraat 5,
1066 AZ Amsterdam,
Los Países Bajos

greenpeace.org