

## BENEFICIOS MÁS ALLÁ DEL CARBONO EN REDD+ BRINDANDO INCENTIVOS Y ABORDAR CUESTIONES METODOLÓGICAS

### INTRODUCCIÓN

Es ampliamente aceptado que el mecanismo de reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal “más” (REDD+) debe generar beneficios sociales, medioambientales y de gobernanza tanto para posibilitar las reducciones/captura de emisiones de gases efecto invernadero (*ERRs*, por sus siglas en inglés) como para asegurar su permanencia. Dichos beneficios pueden describirse de manera amplia como beneficios no relacionados con el carbono bajo el marco del mecanismo REDD+ (*NCBs*, por sus siglas en inglés).

La importancia de los *NCBs* como parte de pagos basados en resultados y su relación con la implementación de salvaguardas de REDD+ fue reconocida por primera vez en la 17<sup>o</sup> conferencia de las partes (COP 17) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en Bangkok en septiembre de 2012. Esto resultó en una decisión de la COP18 en Doha, que contiene dos componentes relevantes:

1. La inclusión de medios para incentivar los *NCBs* en el programa de trabajo de 2013 aumentar la escala y mejorar la eficacia de la financiación basada en resultados de las actividades REDD+;<sup>i</sup> y
2. Una solicitud al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (*SBSTA*, por sus siglas en inglés) para que en su 38a sesión (Bonn, junio de 2013) de inicio al trabajo sobre cuestiones metodológicas relativas a los *NCBs* no relacionados con el carbono que se derivan de la aplicación de las actividades REDD+, e informar sobre este asunto a la COP19 (Varsovia, noviembre de 2013).<sup>ii</sup>

El proceso de negociaciones para REDD+ presenta varios asuntos aún no resueltos (por ejemplo: Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV), Sistemas Nacionales de Monitoreo Forestal (*NFMS*, por sus siglas en inglés) y Niveles de Referencia (*RLs*, por sus siglas en inglés)/Niveles de Referencia de Emisiones (*RELS*, por sus siglas en inglés), orientación adicional en Sistemas de Información de Salvaguardas (*SIS*), causas subyacentes de la deforestación y aproximaciones mercado/no mercado a REDD+), o que son nuevos (acuerdos institucionales para REDD+, y financiamiento para REDD+ con base en resultados coordinados). Una discusión racionalizada de estos puntos de la agenda, particularmente los ligados a los *NCBs*, beneficiaría la aceleración del progreso en términos de eficiencia y resultados seguros. Aunque muchos de los asuntos mencionados están ligados entre sí, tienden a ser discutidos de manera aislada. Esta estrategia en las negociaciones es ineficiente y evita la incorporación efectiva de las lecciones aprendidas de las otras áreas.

Como este documento informativo del Grupo de Trabajo de Salvaguardas de REDD+ (*R-SWG*, por sus siglas en inglés)<sup>iii</sup> demostrará, los *NCBs* están intrínsecamente relacionados con importantes cuestiones particulares de REDD+ tales como el financiamiento basado en resultados, los *SIS*, *NFMS* y causas de la deforestación y degradación forestal. El *R-SWG* considera que es posible progresar en todos estos asuntos de manera útil y práctica dirigiendo la discusión sobre los *NCBs* de manera racionalizada, fundamentándola particularmente en las experiencias demostrables y las lecciones aprendidas con las salvaguardas de REDD+.

#### 1. Beneficios más allá del carbono y pagos basados en resultados

Basar el mecanismo REDD+ en resultados definidos estrictamente como reducciones de emisiones de Carbono será insuficiente para incentivar los cambios requeridos para permitir las reducciones/captura de dichas emisiones. Será necesario incentivar otros resultados clave bajo el marco de REDD+ (tenencia de la tierra y mejor gobernanza, vivienda sustentable y mejora de servicios ecosistémicos y la biodiversidad) para que los países aborden las causas subyacentes a la deforestación y degradación forestal, y lograr las reducciones de emisiones. Proporcionar incentivos claros más allá del carbono también puede mejorar la cantidad y calidad de las reducciones de emisiones.

La manera en que estos resultados de REDD+ sean incentivados será clave para incrementar y mejorar la efectividad del financiamiento de las actividades REDD+.

Cómo se definan los “resultados” (y en consecuencia, cómo serán distribuidos los pagos/incentivos) afectará la gama de actividades elegibles bajo el mecanismo REDD+ y su flexibilidad.<sup>iv</sup> Así, a fin de incentivar los *NCBs*, será necesario explorar los vínculos entre el desempeño/cumplimiento de las salvaguardas, las reducciones de emisiones y la accesibilidad al financiamiento bajo el marco del a UNFCC, de forma que las salvaguardas sean incorporadas en el pago con base en resultados.

Existen muchas maneras de incentivar los *NCBs*, por ejemplo, estableciendo precios más elevados para las reducciones de misiones con *NCBs*, o una “prima” para aquellas que también cumplan generen *NCBs*; priorización y accesibilidad al financiamiento; y facilitando el acceso a financiamiento adicional. Las Partes deberán decidir si establecer una estrategia de “paquete integral” (donde los pagos para las ERRs se harán como parte de un “grupo” de resultados que incluyan *NCBs*), o una estrategia “segmentada” (donde el desempeño de los *NCBs* se incentive por separado, por ejemplo, mediante pagos individuales por beneficios del agua, reformas en la gobernanza, etc.). El *R-SWG* considera que la estrategia de paquete es preferible para optimizar los resultados medioambientales, sociales y de gobernanza (incluyendo las reducciones de emisiones).

Los pros y contras de cada estrategia deberán ser explorados al principio de las discusiones sobre los *NCBs*, ya que éstas determinarán ultimadamente “cuáles” actividades serán incentivadas y “cómo”. Por ejemplo, la estrategia para a los *NCBs* basada en “primas” ha sido criticado porque podría conducir a una carrera a la baja entre los países que hagan lo mínimo para obtener los pagos.<sup>v</sup>

Finalmente, se necesitará financiamiento para la fase de Preparación y asesoría técnica para construir las capacidades necesarias para implementar las herramientas a fin de lograr y reconocer los *NCBs*. Por ejemplo, la construcción de un SIS capaz de monitorear e informar a un nivel que inspire confianza y estimule la inversión requerirá asistencia financiera y técnica apropiada, así como una directriz metodológica de parte del *SBSTA* sobre cómo evaluar los *NCBs*. Esto podría ser particularmente relevante, porque dar seguimiento a la fase de preparación inevitablemente incluirá evaluar los *NCBs* que deben lograrse en etapas previas, tales como una mejor gobernanza. Estos *NCBs* podrían incentivarse más adelante, por medio de un mejor acceso a financiamiento adicional para REDD+.

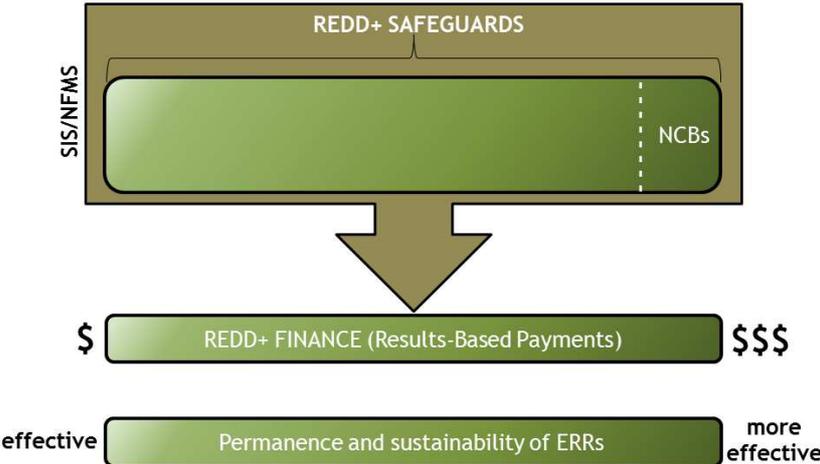
## 2. Iniciando el trabajo en cuestiones metodológicas relacionadas a los *NCBs*

### Beneficios y salvaguardas más allá del carbono

Hasta ahora, el financiamiento para REDD+ se ha enfocado casi exclusivamente en el establecimiento de mecanismos técnicos para medir, reportar y verificar las reducciones de emisiones. Mientras que esto es necesario para asegurar la integridad de las reducciones de emisiones, también le ha restado atención a las salvaguardas. Sin embargo, debe enfatizarse que abordar los *NCBs* y las salvaguardas no sólo minimiza los riesgos, sino que también incrementa la efectividad de REDD+ en términos de cantidad de reducciones de emisiones que pueden lograrse. Las salvaguardas y los *NCBs* son un requisito previo para lograr que las ERRs sean permanentes y sustentables a lo largo del tiempo (por ejemplo, asegurando su calidad). Por consiguiente, las salvaguardas y los *NCBs* ocupan un lugar central en la estructura de incentivos de REDD+, incluso desde la perspectiva más limitada en la que se sólo se considera un mecanismo dirigido exclusivamente a incentivar las reducciones de emisiones.

Los *NCBs* y las salvaguardas de REDD+ de la CMNUCC que fueron acordadas por las Partes en Cancún durante la COP16 no pueden separarse, ya que los *NCBs* están inmersos en las salvaguardas, y pueden ser potenciados a través de una correcta estructura de incentivos. El lenguaje de las salvaguardas de REDD+ difiere de las salvaguardas tradicionales en que además de establecer estándares mínimos para tratar ciertos riesgos (esto es, “no hagas daño”), también proveen un mandato para lograr beneficios o incentivos positivos. Por ejemplo, las salvaguardas (e) requieren que las acciones REDD+ sean “usadas para incentivar la protección y conservación de bosques naturales y sus sistemas de servicios de ecosistemas, y para mejorar otros beneficios sociales y medioambientales.”<sup>vi</sup> Así, los *NCBs* pueden considerarse como un extremo del espectro que

comprende las salvaguardas de REDD+. Alternativamente, los *NCBs* y las salvaguardas pueden ser consideradas como dos lados de la misma moneda, con estándares mínimos que consideren los riesgos de un lado y los *NCBs* del otro. En efecto, los *NCBs* proveen una oportunidad para mejorar continuamente los resultados a través de incentivos positivos, respaldando el “no hagas daño” de REDD+. Por ejemplo, para minimizar los riesgos asociados con el rechazo público de REDD+, es necesario asegurar la participación pública total y efectiva de todos los involucrados relevantes, particularmente los pueblos indígenas y las comunidades locales, mediante la implementación de salvaguardas (d)<sup>vii</sup>. Al asegurar derechos de acceso a la participación, creando y manteniendo un ambiente que permita la participación durante todas las fases de REDD+, y verdaderamente tomando en cuenta los puntos de vista de los pueblos indígenas y las comunidades locales, éstos pueden ser empoderados para manejar los recursos forestales sustentablemente.



**Figura 1:** Ilustrando la importancia de los *NCBs* y su relación con las salvaguardas, el financiamiento basado en resultados y la permanencia y sustentabilidad de las reducciones de emisiones.



**Figura 2:** Ilustrando la interdependencia entre *NCBs*, salvaguardas, financiamiento y SIS/NFMS

Como se ha mencionado previamente, para lograr la materialización adecuada de los *NCBs* (y la permanencia de las reducciones de emisiones), se deben establecer vínculos entre el cumplimiento de salvaguardas y la accesibilidad para el financiamiento con base en resultados. Si bien ya existe un vínculo entre el requisito de reportar el desempeño/cumplimiento de las salvaguardas vía el SIS, se necesitan vínculos más explícitos y fuertes para incentivar los *NCBs*.

**Evaluando los beneficios más allá del carbono a través de Sistemas de Información de Salvaguardas y Sistemas de Monitoreo Forestal Nacionales**

Para acceder al financiamiento con base en resultados, los países REDD+ deben tener un SIS que pueda monitorear y demostrar que han “abordando y respetando” las salvaguardas, lo que incluye

*NCBs*.<sup>viii</sup> Como tal, los SIS servirán como una base sólida para evaluar los *NCBs* e integrarlos a los pagos basados en resultados. Los sistemas para evaluar los *NCBs* están todavía en desarrollo, pero ya existen y no necesariamente son complicados. Por ejemplo, como se ha señalado previamente, se puede simplificar el monitoreo mediante el uso de un modelo compuesto que evalúe el desempeño de las tres categorías de los *NCBs*: gobernanza, social y medioambiental.<sup>ix</sup> Además, mientras muchas Partes comienzan a ser evaluadas en cuanto a la etapa de preparación para REDD+, se presentan oportunidades para explorar los vínculos con la evaluación en el progreso de *NCBs*.

Existen varios instrumentos internacionales de los que muchos países REDD+ también son parte que incorporan disposiciones directa e indirectamente relacionados con REDD+, y establecen requisitos de monitoreo y reporte que podrían aprovecharse para proporcionar información sobre la implementación de salvaguardas y los *NCBs* de REDD+.<sup>x</sup> También se puede obtener información relevante de la evaluación del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el proceso post 2015, así como de los Objetivos de Desarrollo Sustentable, derivados de Río +20.

Los Sistemas Nacionales de Monitoreo Forestal (*NFMS*) también juegan un papel importante en el monitoreo de salvaguardas y *NCBs*, no sirven sólo para monitorear los bosques. Por ejemplo, pueden ser usados para evaluar si se ha llevado a cabo la conversión de bosques naturales a plantaciones. Durante las discusiones del *SBSTA* en Doha, se hicieron vínculos importantes entre *NFMS* y *NCBs*, donde a pesar de que el texto sigue siendo un borrador, se reconoció que los países podrían usar los *NFMS* para proporcionar información relevante sobre cómo se están abordando las salvaguardas.<sup>xi</sup>

La Iniciativa de los Estándares Sociales y Medioambientales de REDD+ (*SES*, por sus siglas en inglés) tal vez ha reunido la mayor experiencia hasta la fecha en monitoreo y evaluación de salvaguardas y *NCBs*. Varios países<sup>xii</sup> están implementando un proceso involucrando actores estratégicos múltiples para definir indicadores y evaluar el desempeño social y medioambiental de su programas REDD+; en contraste con los principios y criterios de REDD+ *SES* para salvaguardas y *NCBs* que fueron desarrollados a través de una amplia e inclusiva consulta internacional. El proceso de participación para usar REDD+ *SES* identifica requerimientos específicos por país para salvaguardas y prioridades para *NCBs*, y mejora la calidad y credibilidad de su monitoreo y evaluación. Por ejemplo, Ecuador, está empleando las lecciones aprendidas de una primera evaluación usando REDD+ *SES* para desarrollar un SIS que incluya salvaguardas y *NCBs*.

Se requiere un mecanismo directo de retroalimentación capaz de incorporar las lecciones aprendidas de los sistemas de información como los que están desarrollando bajo REDD+ *SES*, así como de otros sistemas existentes (por ejemplo, silvicultura comunal y monitoreo, sistemas de pagos por servicios de ecosistemas (*PES*), y sistemas para evaluar y monitorear la gobernanza forestal) para poder incentivar aún más las mejores prácticas. Actualmente, no hay un enfoque coordinado para incorporar estas lecciones aprendidas. Sería útil hacer investigaciones adicionales sobre cómo los *NCBs* de REDD+ pueden ser evaluados rentablemente, particularmente a través de la recopilación y análisis de experiencias con SIS, *NFMS*, *PES*, monitoreo/evaluación de gobernanza forestal y, lo más importante, mediante el monitoreo realizado por comunidades locales e indígenas, ya que ser probablemente sea el enfoque más rentable (ver Cuadro 1).

### Cuadro 1: Comunidad participativa de monitoreo en Nepal

Veinte años de experiencia en silvicultura en Nepal han demostrado el valor del monitoreo participativo y conjunto, donde gobierno, sociedad civil y grupos locales aprenden juntos. Los planes operacionales y las constituciones de los “Grupos de Comunidades Usuarias Forestales” (CFUGs, por sus siglas en inglés), que se han desarrollados mediante consultas participativas, incorporan disposiciones para un constante monitoreo de la condición de los bosques por parte de la comunidad, así como el funcionamiento de los mecanismos y el cumplimiento con las reglas locales (esto es, una forma de monitoreo de la gobernaza). Las comunidades también han elaborado sus propios indicadores para monitorear el desarrollo social.

Los procesos que han caracterizado el desarrollo de monitoreo por los CFUGs han ofrecido una base importante para aprender sobre la implementación de la REDD+ SES en Nepal. Estos han sido integrados al *Readiness Preparation Plan (R-PP)*, y en un primer borrador de los indicadores específicos por país a través de un proceso transparente y consultativo.\*

<sup>a</sup> Caso de estudio extraído de *Best Practices in Governance and Biodiversity Safeguards for REDD+: Valuing national and field-based Experiences to catalyze synergy between the UNFCCC and CBD*, Policy Brief 2012, Philippine Climate Change Commission and Swiss Confederation, with implementing partners Ateneo School of Government and Helvetas Swiss Intercooperation.

### Causas subyacentes, cuestión de transversalidad

Tratar el tema de las causas subyacentes a la deforestación y degradación forestal se relaciona con todas las acciones REDD+, ya sean las cinco “actividades” definidas en el acuerdo de Cancún, o las acciones para implementar salvaguardas y lograr los NCBs. Todas ellas deben ser implementadas bajo un marco de trabajo que identifique las causas reales detrás de las actividades que generan la deforestación y degradación, para en consecuencia establecer un sistema de incentivos. Este sistema de incentivos necesita generar beneficios *tangibles*, que es donde entran las salvaguardas y los NCBs, así como el reparto equitativo de beneficios. Los mecanismos de reparto de beneficios deben incentivar los cambios requeridos para abordar las causas subyacentes y generar reducciones de emisiones sustentables y permanentes, que están directamente ligados a la calidad de implementación de salvaguardas (y por consiguiente, NCBs). Además, las acciones para reducir el desplazamiento de emisiones involucran, por su propia naturaleza, considerar las causas tanto a nivel nacional como internacional. Mientras que la discusión de las “causas subyacentes” será de valor por sí misma, las causas también deberán ser identificadas y discutidas en el contexto de los pagos con base en resultados.

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- **Conclusión:** Los NCBs son una parte integral para llevar a cabo reducciones de emisiones permanentes y sustentables. También son importantes para ampliar y mejorar la efectividad del financiamiento de REDD+, por lo que necesitan ser priorizados en las discusiones de la CMNUCC sobre REDD+ en 2013.
- **Recomendación:** Iniciar, identificando potenciales NCBs bajo REDD+, examinar la relación entre el financiamiento, las salvaguardas y los NCBs en las diferentes fases de REDD+, y explorar las diferentes maneras de incentivar los NCBs. Estos asuntos deberían ser incluidos como un punto de la agenda e impulsados paralelamente con otros temas bajo el nuevo programa del financiamiento con base en resultados en la fase previa a la COP 19 en Varsovia.
- **Conclusión:** La agenda en el proceso de negociaciones de REDD+ en la CMNUCC tiende a ser discutidos de manera aislada, lo que no beneficia la implementación efectiva y eficiente ni la aplicación de las lecciones aprendidas. Para progresar de manera pragmática, se requiere un acercamiento integrado a la implementación con una directriz adicional y modalidades basadas en las lecciones aprendidas.
- **Recomendación:** Discutir los temas relacionados con NCBs, salvaguardas, SIS, financiamiento con base en resultados y causas subyacentes- de manera simplificada y ayudar a las Partes en la implementación; desarrollar un lenguaje que aclare los

vínculos y nexos entre los diferentes elementos de REDD+ con las diversas directrices y modalidades.

- **Recomendación:** Usar la directriz acordada en la COP17 en Durban, de brindar información sobre cómo se tratan y respetan las salvaguardas como punto de partida para discutir metodologías de evaluación de NCBs. Considerar desarrollar una directriz sobre la evaluación de NCBs junto con una directriz ampliada sobre SIS, ya que ambos reportan la misma información. Aunque ya existe un requisito de reportar sobre el desempeño de salvaguardas vía el SIS, se deben hacer vínculos más fuertes y explícitos con el financiamiento con base en resultados.
- **Recomendación:** Desarrollar medios prácticos a través de un enfoque coordinado para recopilar y analizar las lecciones aprendidas e identificar las mejores prácticas (por ejemplo, de sistemas PES existentes, silvicultura y monitoreo comunal, marcos de trabajo de monitoreo y evaluación de la gobernanza, así como proyectos de demostración) y aplicarlos al desarrollo de políticas sobre implementación de salvaguardas, SIS, incentivar NCBs y consideración de conductores. Esto puede ayudar a aclarar la relación entre estos temas, y progresar en el desarrollo de políticas y directrices de manera fundamentada que respalde la implementación integrada.
- **Recomendación:** Tratar el rol de las salvaguardas, los NCBs y los incentivos basados en resultados en las discusiones de cómo todas las Partes pueden abordar las causas subyacentes a la deforestación y degradación forestal y viceversa.



## REDD+ SAFEGUARDS WORKING GROUP



Asia Indigenous Peoples Pact (AIPP) | Asian Indigenous Women's Network (AIWN) | Ateneo School of Government (ASoG)  
 Birdlife International | Center for International Environmental Law (CIEL) | Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA)  
 Civic Response | ClientEarth | Climate Justice Programme (CJP) | Federation of Community Forestry Users, Nepal (FECOFUN) Greenpeace | HuMa (Association for Community and Ecology-Based Law Reform)  
 Indigenous Livelihoods Enhancement Partners (ILEPA) | Indigenous Peoples' Global Partnership on Climate Change and Forests Naturvernforbundet (Friends of the Earth Norway) | The Orangutan Project (TOP) | Pro Natura (Friends of the Earth Switzerland) Rainforest Foundation Norway (RFN) | Tebtebba (Indigenous Peoples' International Centre for Policy Research and Education)  
 Third World Network (TWN) | Wetlands International

Please contact [REDDSWG@yahoo.com](mailto:REDDSWG@yahoo.com) for questions, comments and suggestions.  
 These will be referred to relevant working group members.



<sup>i</sup> CMNUCC Decisión 1/CP.18, para 29(b).

ii CMNUCC Decisión 1/CP.18 para 40 (también ver decisión 1/CP.16, para 70 para las actividades REDD+).

iii El Grupo de Trabajo de Salvaguardas de REDD+, es una coalición de organizaciones de la sociedad civil y grupos indígenas que trabajan en asegurar resultados sustentables y equitativos mediante la efectiva aplicación de las salvaguardas REDD+ y la obtención de beneficios más allá del carbono. s

<sup>iv</sup> Ver R-SWG Discussion Paper for Doha, *Providing Incentives for Multiple Benefits: Linking Finance, Results and Safeguards*, (Diciembre 2012), <http://www.scribd.com/doc/113749200/Providing-Incentives-for-Multiple-Benefits-Linking-Finance-Results-and-Safeguards>.

<sup>v</sup> FCCC/AWGLCA/2012/INF.8, Report on the workshop on financing options for the full implementation of results-based actions relating to REDD- plus, including modalities and procedures for financing these results-based actions Bangkok, 30 August 2012, (17 October 2012).

vi CMNUCC Decisión 1/CP.16, Anexo I, para 2(e).

vii CMNUCC Decisión 1/CP.16, Anexo I, para 2(d).

<sup>viii</sup> In Decision 2/CP.17 para 64 Parties recall that to obtain and receive results-based finance developing country Parties should have the elements referred to in Decision 1/CP.16 paragraph 71, which include a system for providing information on how safeguards are addressed and respected.

<sup>ix</sup> Recomendaciones del R-SWG, para Doha (Doha, Diciembre 2012), <http://www.scribd.com/doc/113982787/Recommendations-for-Doha>; FERN, et al., REDD+: An Incentive Structure for Long-Term Performance, Discussion Paper (Bangkok, Septiembre 2012).

<sup>x</sup> Estos acuerdo internacionales (y los mecanismos de reporte relacionados) incluyen, pero no está limitados a: reportar sobre los National Biodiversity Strategy and Action Plans y los Aichi Targets bajo la Convention on Biological Diversity (CBD); el International Tropical Timber Agreement (ITTA); la Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES); la World Heritage Convention; los Millennium Development Goals (MDGs); el International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR); la International Labour Organisation Convention No. 169; el International Covenant on Economic Social and Cultural Rights (ICESCR); y la UN Convention on Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD).

<sup>xi</sup> Borrador de conclusiones propuestas por la coordinación, SBSTA 37, Doha, FCCC/SBSTA/2012/L.31 (1 Diciembre 2012).

xii Estados de Acre y Amazonas en Brasil, Provincias de Kalimantan Central y del Este en Indonesia, Ecuador, Nepal, Guatemala, México, Liberia, San Martín in Perú.