

Actualización sobre principios sociales y ambientales

5^{TA} REUNION JUNTA NORMATIVA -
PROGRAMA ONU-REDD

4-5 de noviembre de 2010
Washington D.C., EE.UU.



De conformidad con la decisión de la Junta Normativa, el presente documento se imprime en un número limitado de ejemplares a fin de reducir al mínimo la repercusión ambiental de los procesos del Programa ONU-REDD y contribuir a la neutralidad climática. Se pide a los participantes que tengan la amabilidad de llevar consigo sus ejemplares a las sesiones. La mayoría de los documentos de las reuniones del Programa ONU-REDD figuran en la Internet en la dirección: www.unredd.net.

Fundamentos

La reducción de emisiones causadas por la deforestación, la degradación de los bosques y el enriquecimiento de las reservas de carbono (REDD+) puede generar beneficios sustanciales además de la reducción de emisiones de GEI, lo cual incluye impactos positivos en la biodiversidad y otros servicios forestales no relativos al carbono; de igual manera, contribuye con el desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza y los derechos de los pueblos indígenas. No obstante, si no se toman las precauciones debidas, existen riesgos potenciales durante la aplicación de medidas de REDD+, por ejemplo:

- La conversión de los bosques naturales en plantíos y otros usos de la tierra con bajo valor de biodiversidad y poca resistencia
- La pérdida de territorios tradicionales, derechos sobre los recursos naturales y conocimientos de ecología
- La pérdida de medios de subsistencia tradicionales y rurales¹
- Exclusión social y captura de los beneficios derivados de REDD+ por las élites locales
- La creación de marcos nacionales de políticas contradictorios o rivalidad entre un marco y otro
- El sacrificio de otros beneficios forestales por maximizar los beneficios del carbono

En muchos casos, los grupos más expuestos al impacto de estos riesgos potenciales son los grupos marginados y vulnerables, tales como los pueblos indígenas y las comunidades dependientes de los bosques, los pobres y las mujeres. Se reconoce, pues, la necesidad de tomar medidas eficaces para gestionar los riesgos e incrementar las posibilidades de optimizar los beneficios.

El Programa ONU-REDD se encuentra desarrollando un marco social y ambiental integral que brinde orientación a lo largo del desarrollo de programas nacionales de ONU-REDD y, de forma más general, a los procesos de preparación nacional. El Marco refleja la responsabilidad del Programa ONU-REDD de poner en práctica un enfoque de derechos humanos, defender los convenios, tratados y declaraciones de la ONU y aplicar las políticas y procedimientos de las Agencias (por ejemplo, la política prescriptiva sobre Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático del PNUD, el Marco de Gestión de los Ecosistemas del PNUMA y los Procedimientos sobre el Impacto Ambiental y Social de la FAO); asimismo, reconoce que existen salvaguardas sociales y ambientales importantes que deben ser operativas para que los sistemas de REDD+ garanticen la evaluación, identificación y manejo de los impactos negativos; y brinda orientación sobre el enriquecimiento y la optimización de los múltiples beneficios sociales y ambientales potenciales de REDD+.

El Marco incluye dos componentes:

1. *Un marco mínimo de evaluación y mitigación de riesgos:* Las intervenciones de financiación del Programa ONU-REDD deberán mantener un enfoque basado en riesgos con el fin de garantizar que se siga un conjunto de principios ambientales y sociales acordados.
2. *Una evaluación de la magnitud del impacto:* Se espera que tanto los impactos ambientales como sociales de REDD+ puedan ser de una magnitud significativa. Las contribuciones al desarrollo sostenible incluyen – aunque no exhaustivamente – mejoras al sistema sanitario, servicios (incluyendo a los servicios provenientes del ecosistema), disponibilidad de fondos para iniciativas empresariales, generación de empleos y reducción de la pobreza.

¹ Los tres primeros puntos provienen del Resumen de los Copresidentes relativo al Taller de Expertos Mundiales sobre Beneficios de la biodiversidad derivados de la reducción de emisiones causadas por la deforestación y la degradación de los bosques organizado por el Convenio sobre la Diversidad Biológica: <http://www.cbd.int/doc/?meeting=EWREDD-01>

Dados los propósitos de la asociación de colaboración de ONU-REDD, cada componente puede dividirse en dos partes: aspectos ambientales (bajo la guía del PNUMA) y aspectos sociales (bajo la guía del PNUD). De tal modo, el Marco de Principios Sociales y Ambientales de ONU-REDD incluye cuatro subcomponentes (ver Diagrama 1) que se desarrollarán con el paso del tiempo.

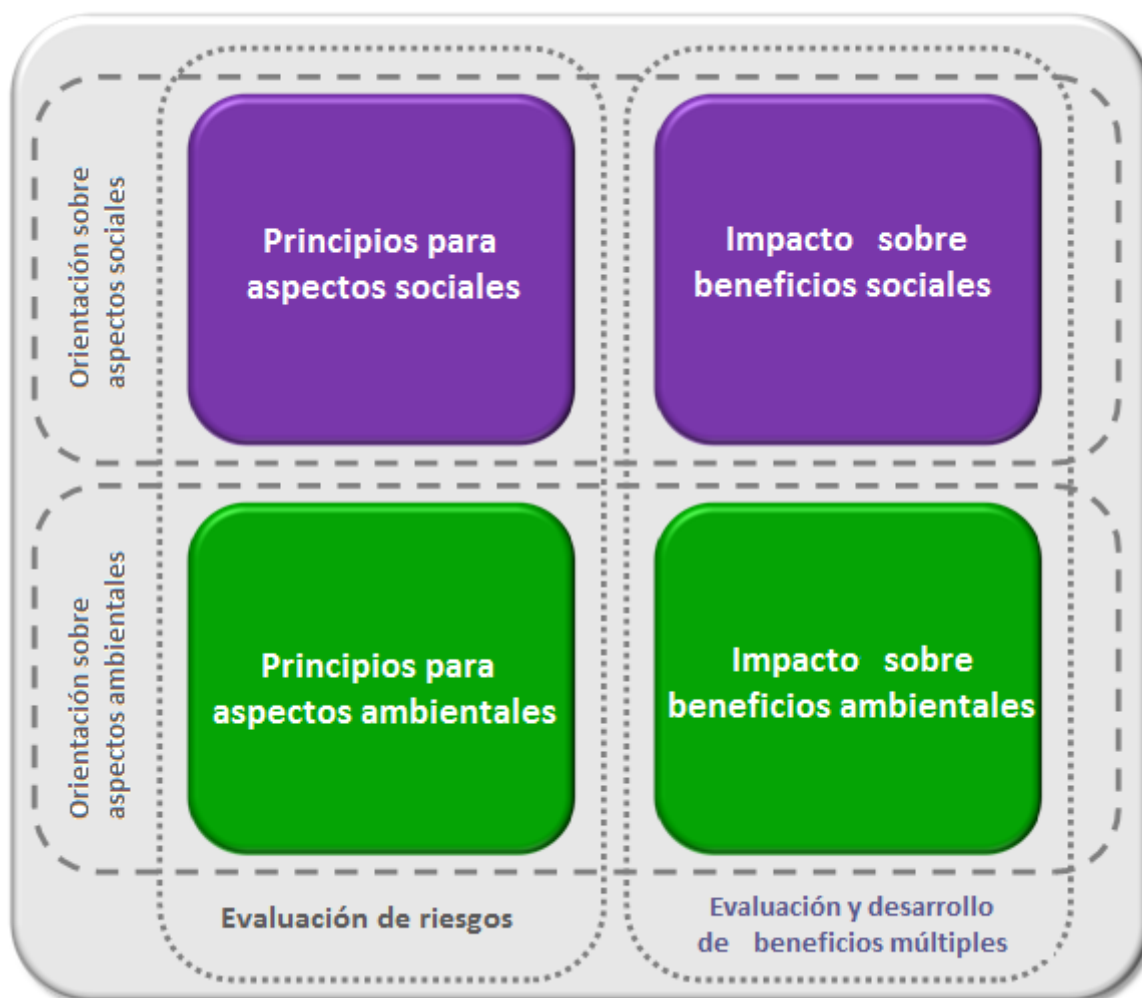


Diagrama 1: Los cuatro componentes de los Principios Sociales y Ambientales del Programa ONU-REDD

A la fecha, el PNUD se ha enfocado en definir las medidas de evaluación y mitigación de riesgos para los aspectos sociales, *los cuales son el punto central de este documento*. Además, dicha agencia trabajará para conceptualizar un enfoque de evaluación de riesgos y otros beneficios relativos a medios de subsistencia.

El PNUMA está poniendo a prueba un enfoque sobre salvaguardas ambientales que cumple las metas gemelas de aceptación internacional y relevancia nacional. El PNUMA también se encuentra creando directrices para el enriquecimiento u optimización de los beneficios ambientales para que REDD+ funcione de la mejor manera posible. Ello involucra consultas con actores relevantes en diferentes niveles y una consideración de las buenas prácticas internacionales y de las circunstancias nacionales.

El Programa ONU-REDD trabajará para asegurar que las herramientas ambientales y sociales se desarrollen de manera cohesiva y coherente.

Base para los principios sociales y ambientales

Los principios sociales y ambientales, es decir, la columna izquierda del Diagrama 1, se están desarrollando con base en el enfoque de derechos humanos de la ONU para el desarrollo y en la aplicación de estándares internacionales reconocidos a través de los convenios, tratados y declaraciones relevantes. El proyecto de documento de REDD+ desarrollado por el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre acción cooperativa a largo plazo en el marco de la CMNUCC (Documento de ACL)² requiere de forma explícita la aplicación de estándares sociales y ambientales en toda actividad de REDD+.

Documento del ACL	Principio
La complementariedad o compatibilidad de las medidas con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales pertinentes;	Principio 3 – Coherencia con un marco de políticas más amplio
Estructuras de gobernabilidad forestal nacional transparentes y eficaces que tengan en cuenta la legislación y la soberanía nacionales	Principio 1 – Buena gobernabilidad
El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, teniendo en cuenta las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas	Principio 2 – Medios de subsistencia de las partes involucradas
La participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales [...]	Principio 1 – Buena gobernabilidad
Medidas que sean compatibles con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, velando por que las actividades mencionadas en el párrafo 3 infra no se utilicen para la conversión de los bosques naturales, sino que sirvan para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas y para potenciar otros beneficios sociales y ambientales	En preparación (PNUMA)

Diagrama 2: La relación entre los principios propuestos y el Documento del ACL en el marco de la CMNUCC

Los principios también se han desarrollado en coordinación con la Alianza por el Clima, la Comunidad y la Biodiversidad, la cual también ha guiado el desarrollo de los Estándares Sociales y Ambientales para REDD+ (ESA), con el fin de garantizar acciones tan consistentes como sea posible con los enfoques sobre evaluaciones sociales y ambientales ya existentes. Además, el reciente Taller de Expertos Mundiales sobre Beneficios de la biodiversidad derivados de la reducción de emisiones causadas por la deforestación y la degradación de los bosques, en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, articuló varias recomendaciones clave para el desarrollo de estándares ambientales y el enriquecimiento de los beneficios potenciales de REDD+. Se está haciendo uso de estas y otras aportaciones para desarrollar un conjunto de principios iniciales para asegurar que, como mínimo, REDD+ no genere daños; de esta forma, se permitirá a los países abordar los riesgos sociales y ambientales de las estrategias y proyectos piloto de REDD+.

² UNFCCC: FCCC/AWGLCA/2009/17, 5 de febrero de 2010

Principios para aspectos sociales

En este documento se brinda una actualización adicional sobre el trabajo que se ha realizado a la fecha relativo a los aspectos sociales. Se proponen tres principios y, dentro de cada uno, una serie de criterios que describen las áreas a considerarse (ver Diagrama 3).

Principio 1 – Buena gobernabilidad: El Programa cumple con las normas de buena gobernabilidad³.	
Criterio 1 – Integridad fiduciaria y sistemas de gestión de fondos	El Programa ha evaluado y abordado los riesgos de gestión fiduciaria y de fondos.
Criterio 2 – Transparencia y rendición de cuentas	La administración del Programa y las actividades de REDD+ se llevan a cabo de forma contable y transparente.
Criterio 3 – Participación de los actores relevantes	a) Se identifica a todos los actores relevantes y se les insta a que participen de manera sustancial y efectiva; b) se presta especial atención a los grupos más vulnerables y al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas.
Principio 2 – Medios de subsistencia de las partes involucradas: El Programa evalúa cuidadosamente los impactos adversos potenciales a largo plazo en los medios de subsistencia de los actores involucrados y mitiga dichos efectos de manera pertinente.	
Criterio 4 – No reubicación involuntaria	El Programa no está involucrado ni favorece la reubicación involuntaria.
Criterio 5 – Conocimiento tradicional	El Programa no está involucrado ni favorece la alteración, daño o eliminación del patrimonio cultural fundamental o la erosión del conocimiento tradicional.
Criterio 6 – Bienestar social y político	Las implicaciones sociales y políticas se evalúan cuidadosamente y se mitiga el impacto adverso sobre las estructuras sociales y políticas. Los beneficios se reparten de manera equitativa.
Principio 3 – Coherencia de políticas: El Programa es coherente y se complementa con las estrategias y prioridades para el desarrollo sostenible, planes forestales y otras políticas y tratados relevantes.	
Criterio 7 – Coherencia con políticas de emisiones bajas y desarrollo resistente al clima	El Programa es coherente con las estrategias y políticas relevantes en todos los niveles del gobierno.

Diagrama 3: Principios y criterios sociales propuestos

La Herramienta de evaluación de riesgos para principios sociales

La manera más segura de evitar impactos negativos derivados de cualquier intervención es hacer uso de un enfoque integral durante el diseño de un proyecto o programa que esté basado en la participación de todos los actores relevantes y se desarrolle de “abajo hacia arriba”, en lugar de “arriba hacia abajo”.

Objetivo

El PNUD está desarrollando una herramienta que sirve de apoyo para identificar las áreas de riesgos potenciales y desarrollar estrategias medibles de mitigación de riesgos. En este sentido, se le puede considerar como una herramienta que apoya la detección y mejora de las debilidades y enriquece la severidad, el apoyo y la sostenibilidad del Programa en general. Se pretende que dicha herramienta cumpla los siguientes objetivos:

- i) Mejorar el diseño del programa e incrementar su sostenibilidad: La Herramienta permite a los diseñadores del Programa tomar en cuenta aspectos sociales en una fase temprana del proceso y crearlo de manera que minimice el riesgo de impactos adversos e incluya herramientas medibles de mitigación de riesgos de forma apropiada. Además, facilita a los participantes verificar la coherencia con las consideraciones sociales y, por tanto, enriquecer la credibilidad y legitimidad del Programa a largo plazo.

³ La “gobernabilidad” se define como una red compleja de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones a través de la cual los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos y obligaciones y median sus diferencias.

- ii) Priorización de los programas: La herramienta podría ayudar a priorizar los programas para la participación en ONU-REDD y a gestionar los recursos de forma eficaz para una labor continua de diligencia debida.

Aplicabilidad de la Herramienta: ¿Cómo y cuándo usarla?

La Herramienta de evaluación y mitigación de riesgos funciona con base en una serie de preguntas sobre identificación de riesgos organizadas de acuerdo con los diferentes criterios descritos anteriormente. La Herramienta guía al usuario a través de la matriz de preguntas que pueden ser respondidas con un “sí” o un “no” e indica si el programa tiene el potencial de generar riesgos a nivel social en las áreas de buena gobernabilidad, medios de subsistencia de los actores relevantes y coherencia con políticas. En las áreas en las que se identifiquen riesgos, la herramienta recomendará acciones de mitigación que deberán aplicarse para dicho programa.

Las acciones de mitigación de riesgo recomendadas identifican tanto los pasos a seguir para abordar el riesgo identificado como en qué punto del proceso de desarrollo y aplicación del programa deberán tomarse. Por ejemplo, dichas acciones incluyen lo siguiente:

- Se debería identificar a todos los actores relevantes durante la formulación del programa.
- La elaboración del programa debería incluir un mecanismo de recurso accesible e imparcial.
- La formulación y aplicación del programa deberá seguir las Directrices Operativas.

Más que presentar una evaluación rígida en una sola ocasión, la Herramienta puede aplicarse en diversos puntos y de forma iterativa a través del diseño, aplicación y supervisión del programa. Los diagnósticos de evaluación de riesgos deberán utilizarse como una guía para la formulación de programas con el fin de evitar riesgos desde el principio, cuando éstos son inevitables; la Herramienta generará un informe del sondeo de riesgo del documento de programa en el cual los riesgos y las medidas de mitigación se enlistan para fines de supervisión; estas últimas deberán ponerse en práctica durante la elaboración, inicio y aplicación del programa como se considere pertinente. El sondeo y la Herramienta de evaluación de riesgos deberán estar a disposición de los participantes como referencia. De esta forma, la Herramienta funciona como guía para mejorar la severidad y sostenibilidad del programa con el paso del tiempo.

Aplicabilidad de la Herramienta: ¿Quién la utiliza?

La herramienta puede ser usada por diversos actores con múltiples objetivos. En la fase inicial, podría ser el personal del Programa ONU-REDD quien la utilice, con el fin de diagnosticar áreas de mayor riesgo e incluirlas en las consideraciones para la priorización del programa en el país. Los diseñadores del Programa podrán utilizarla para determinar en qué áreas pueden mejorar el diseño y así minimizar el riesgo de un impacto social negativo. Los participantes podrán aplicarla para entender mejor sus derechos y oportunidades de participación.



Diagrama 4. Implicación en la herramienta

Se espera que la implicación de los diferentes actores en el uso de la Herramienta cambie con el paso del tiempo al ser, en un inicio, el personal de ONU-REDD quien conduzca las evaluaciones de alto nivel para que luego pase a manos de los actores relevantes y administradores de programas que lleven a cabo supervisión continua.

La versión preliminar de la Herramienta está disponible en el siguiente sitio:

http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3357&Itemid=53

Este vínculo se actualiza a medida que van creándose nuevas versiones. Favor de visitarlo una vez más antes de la Reunión de la Junta Normativa. Los comentarios sobre la herramienta serán bienvenidos y pueden enviarse después de la reunión a tim.clairs@undp.org.

Pasos a seguir

Este resumen se ha facilitado para información de la Junta Normativa y con el propósito de generar comentarios y buscar orientación. También se pretende iniciar un proceso más amplio de participación y desarrollo.

El Marco de Principios Sociales y Ambientales y la Herramienta de gestión de riesgos serán puestos en marcha a través del proceso siguiente:

1. Estándares ambientales integrales (dic. 2010 – ene 2011)
2. Consulta con la Asociación del Programa ONU-REDD (ene 2011 – mar 2011)
 - Miembros y observadores de la Junta Normativa
 - Redes regionales de pueblos indígenas y sociedad civil y Grupo Asesor Independiente sobre Derechos, Bosques y Cambio Climático
 - Miembros del Espacio de Trabajo y otros socios clave
 - Lecciones aprendidas de procesos en países piloto
3. Coordinación con el FCPF (ene 2011 – mar 2011)
4. Aplicación piloto de la Herramienta de gestión y mitigación de riesgos y la evaluación del impacto del desarrollo sostenible en un grupo determinado de países (mar 2011 – jun. 2011)
5. Periodo de opinión pública a través del sitio de internet del Programa ONU-REDD y las redes de REDD+ (ago. – sep. 2011)
6. Lanzamiento de la Herramienta de gestión y mitigación de riesgos y la evaluación del impacto del desarrollo sostenible junto con el Marco del Programa ONU-REDD (finales de 2011)