



Septiembre 2022

Salvaguardas sociales

Un análisis del apoyo a los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales en el contexto de REDD+

Juan Pablo Sarmiento Barletti¹, Anne M. Larson¹, Katherine Lofts² y Alain Frechette³

Resumen

- Los compromisos de nuevas inversiones en los bosques tropicales pueden contribuir a los objetivos de desarrollo sostenible, pero también plantean riesgos para las comunidades que dependen de dichos bosques.
- Este folleto resume un grupo de estándares voluntarios de salvaguardas para REDD+, así como las directrices de instituciones financieras multilaterales.
- Comparamos nueve criterios para comprender las diferencias entre los estándares y las directrices, y nos centramos en su compromiso con los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales (PICL) que gestionan bosques en los que se implementa REDD+.
- Encontramos una variación considerable en la forma en que los estándares y directrices de salvaguardas se comprometen con los derechos de los PICL.
- Los estándares voluntarios pueden apoyar una transición desde salvaguardas que buscan “no hacer daño” a enfoques que ayuden a “hacerlo mejor”, catalizando una transformación basada en derechos para generar un nuevo compromiso con las mujeres y los hombres de los PICL como titulares de derechos y socios, y no solo como beneficiarios de proyectos.

Este folleto es el primero de una serie sobre estándares y directrices de salvaguardas sociales para REDD+ y otras iniciativas basadas en los bosques. La serie explora los estándares y las directrices relacionadas con los derechos y las metas de inclusión social de las mujeres y los hombres de los pueblos indígenas y las comunidades locales (PICL) que gestionan bosques donde se implementan iniciativas para mitigar el cambio climático. Los folletos brindan lecciones para su aplicación en diferentes contextos, permiten que los proponentes de los estándares comparen sus salvaguardas, presentan evidencia para que los responsables de la toma de decisiones y los profesionales evalúen las implicancias y los beneficios de apoyar los derechos de los PICL, y fomentan la participación de representantes de los PICL en los debates sobre salvaguardas y su monitoreo.

¹ CIFOR-ICRAF

² Universidad McGill

³ Iniciativa para los Derechos y los Recursos

Introducción

La necesidad de aclarar y comprender el papel que cumplen los estándares de salvaguardas ha cobrado un nuevo sentido de urgencia a medida que la crisis climática despierta un interés cada vez mayor de países y empresas en las soluciones basadas en los bosques, como el marco para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono (REDD+) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Definidas como “un conjunto de principios, normas y procedimientos establecidos para el logro de objetivos sociales y ambientales” (Roe *et al.* 2013), las salvaguardas han sido conceptualizadas y articuladas de diversas formas, desde barreras contra los impactos más perjudiciales de REDD+ (“no hacer daño”) hasta mecanismos para catalizar una mejora del bienestar y los medios de vida de los PICL y sus territorios (“hacerlo mejor”). Este folleto presenta una tabla en la que se resumen las características más importantes de 11 estándares de salvaguardas para REDD+ y directrices de salvaguardas establecidas por instituciones multilaterales que financian REDD+ (véase la tabla 1).

Desde un comienzo han surgido preocupaciones por el impacto potencial de las iniciativas REDD+ sobre los derechos de los PICL (Sarmiento Barletti y Larson 2017). Cuando las iniciativas basadas en los bosques han tratado de fomentar la inclusión, a menudo se han dedicado a abordar los síntomas de las injusticias en lugar de sus causas estructurales (Larson *et al.* 2021). Así, aunque las iniciativas de desarrollo y conservación no necesariamente son las que promueven la exclusión social y las transgresiones de los derechos de los PICL, el hecho de no implementar estrategias para abordar la exclusión puede reforzarla o agudizarla. Dado que los PICL gestionan territorios en los que hay almacenadas casi 300 000 millones de toneladas métricas de carbono (RRI 2018), sus derechos, intereses y bienestar no pueden ser pasados por alto por ninguna solución a la crisis climática que aspire a ser realmente transformadora. Los PICL han contribuido muy poco al cambio climático, pero están entre los primeros grupos en ser afectados por sus impactos (Brockhaus *et al.* 2021).

Tabla 1. Resumen comparativo de estándares y directrices de salvaguardas

	Instituciones multilaterales de financiamiento				
	Banco Africano de Desarrollo (BAfD) ¹	Banco Asiático de Desarrollo (BASD) ¹	Fondo Verde para el Clima (FVC)	Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ¹	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF)
(a) Nivel	Proyecto	Proyecto	Nacional (subnacional provisional)	Proyecto	Subnacional y programático
(b) Grupos	Grupos vulnerables y PICL	PICL	PICL	Pueblos indígenas, afrodescendientes y pueblos tradicionales	PICL y otras comunidades relevantes
(c) Salvaguardas de Cancún	n. a.	n. a.	Sí	n. a.	Sí
(d) Género	Sí (integrado)	Sí (género y mujeres)	Sí (política de género del FVC)	Sí (género y mujeres)	Sí (distribución de beneficios; normas del Banco Mundial)
(e) Derechos de los PICL en virtud del derecho internacional	No (derechos humanos en general)	Sí	Sí (política sobre pueblos indígenas del FVC)	Sí (incluye afrodescendientes y pueblos tradicionales)	Sí (según las normas de la CMNUCC y el Banco Mundial; criterios e indicadores)
(f) Derechos a la tierra y los recursos	No	Parcial (sin reconocimiento obligatorio de derechos)	Parcial (sin disposiciones específicas)	Sí	Sí (para comunidades reconocidas y no reconocidas)
(g) Derechos comunitarios sobre el carbono	n. a.	n. a.	No	n. a.	Parcial (evaluación de los derechos sobre el carbono; no se reconocen los derechos comunitarios)
(h) Consentimiento libre, previo e informado (CLPI)	No (consulta en lugar de consentimiento)	Parcial	Sí (incluye descripción de cómo se identificó, involucró y consultó a las partes interesadas)	Sí (requisitos para una consulta “significativa”)	Parcial (monitoreo y reporte; limitado en otras circunstancias)
(i) Mecanismo formal de distribución de beneficios	No	No	No (opcional)	No	Sí (diseño transparente y participativo; directrices)
(j) Mecanismos formales de atención de reclamos	Sí (ciclo del proyecto)	Sí (mecanismo propio del BASD)	Sí (debe informar sobre cómo se recibieron y resolvieron las reclamaciones)	Sí (propio del proyecto; el BID también tiene uno)	Sí (directrices y normas)
(k) MRV de inquietudes sociales / de derechos	Sí (con procedimiento y orientación)	Sí (diligencia debida y revisión)	Parcial (los desembolsos no dependen de los resultados de las salvaguardas)	Sí (informes del proyecto, el banco también supervisa)	Sí (indicadores; incluye eventos de “incumplimiento”)

Notas: 1 Las directrices de salvaguardas que se revisaron no eran exclusivas para REDD+, pero las instituciones financian actividades de REDD+ como parte de su cartera;

2 El estándar no se limita a REDD

Los estándares

En la Conferencia de las Partes de la CMNUCC celebrada en 2010 en Cancún, las Partes adoptaron siete principios de salvaguardas para REDD+. Dos de ellos abordan directamente los derechos de las comunidades que viven en los bosques, a saber: “(c) respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales” y “(d) lograr una participación efectiva en el diseño y la implementación de REDD+” (Decisión 1/CP.16 de la CMNUCC, apéndice 1). Los países deben establecer un sistema de información de salvaguardas para reportar cómo se abordan y respetan las salvaguardas a lo largo del proceso de implementación de las actividades de REDD+ (Decisión 12/CP.17 de la CMNUCC). Sin embargo, las salvaguardas de Cancún encargan a los países a diseñar sus propios enfoques para la aplicación de estos principios, remitiéndose a la legislación y las políticas públicas nacionales para decidir qué se considera “respeto” o “participación”; en otras palabras, qué es justo y qué no.

¿Qué contiene la tabla?

La tabla incluye 11 estándares y directrices que apoyan de diferentes maneras al reconocimiento y respeto a los derechos de los PICL. En cada caso, indicamos (a) el nivel (ej. nacional, subnacional) de aplicación y (b) a qué grupos se aplica. A partir de un análisis de los documentos publicados por cada estándar o institución, determinamos en qué medida cada directriz se alinea con nueve criterios relativos al respeto, reconocimiento, protección y cumplimiento de los derechos de los PICL y otros grupos marginados. Los nueve criterios son los siguientes: (c) alineamiento con las salvaguardas de Cancún; (d) reconocimiento de las cuestiones de género y/o de las mujeres; (e) reconocimiento de los derechos de los PICL en virtud del derecho internacional; (f) reconocimiento de los derechos a la tierra y los recursos de los PICL; (g) reconocimiento de los derechos comunitarios sobre el carbono; (h) reconocimiento del derecho de los PICL al consentimiento libre, previo e informado (CLPI); (i) requerimiento de mecanismos formales de distribución de beneficios; (j) requerimiento de mecanismos formales de atención de quejas; y (k) disposiciones para el monitoreo, reporte y verificación (MRV) del cumplimiento de derechos y temas de inclusión social. Las directrices de salvaguardas fueron calificadas como alineadas completamente con el criterio (sí), alineadas de manera parcial (parcial: para aquellas que solo cumplían con algunos aspectos del criterio), o no alineadas (no).

Estándares Voluntario Independientes					
Estándar de Excelencia Ambiental REDD+ (TREES)	Clima, Comunidad y Biodiversidad (CCB)	Estándar para los Derechos a la Tierra ²	Estándar Plan Vivo	Estándar de Carbono Verificado (VCS)	VCS para REDD+ Jurisdiccional y Anidado (VCS JNR)
Subnacional y nacional	Proyecto	Proyecto	Proyecto	Proyecto	Subnacional
PICL y “equivalentes”	PICL y comunidades con valores / medios de vida derivados de la zona	PICL y afrodescendientes	Pequeños agricultores y comunidades rurales	Partes interesadas y comunidades locales	PICL y titulares de derechos de carbono relevantes
Sí	Sí	No (no explícitamente)	No	No (no explícitamente)	Sí
No	Sí (procedimental, beneficios, bienestar)	Sí	Sí (procedimental)	Sí (procedimental)	Sí (distribución de beneficios)
Parcial (sin norma uniforme; sin indicadores de derechos)	Sí (según la CMNUCC; aborda el CLPI y los derechos a la tierra y los recursos)	Sí (reconocidos por la legislación aplicable)	No	No	Parcial (según la CMNUCC y la legislación local; sin reconocimiento explícito ni monitoreo)
Parcial (sin una norma uniforme)	Sí (con indicadores; reconocidos o no)	Sí (reconocidos o no)	Parcial (solo donde se reconocen)	Parcial (solo cuando se reconocen)	Parcial (solo donde se reconocen)
No	No	No	No	No	No
Parcial (no hay directrices sobre el procedimiento)	Sí (con indicadores)	Sí (protocolo de consultas)	Sí (incluido el diseño y la implementación)	Parcial (sin directrices sobre el procedimiento)	Parcial (sin directrices sobre el procedimiento)
No (la distribución sigue los convenios internacionales y los marcos jurídicos nacionales/subnacionales)	No (opcional)	Sí (acuerdo mutuo y equitativo)	Sí (acordado con las comunidades; conciencia de posibles cambios a lo largo del tiempo)	No	Sí (equitativo, transparente y jurídicamente vinculante)
No	Sí (detallado)	Sí (durante toda la vida del proyecto)	Sí (y se informa al respecto)	Sí (planificación, implementación; distribución de beneficios)	Sí (diseño, implementación, evaluación)
Parcial (demostración de los requisitos de procedimiento; no hay conciencia de posibles cambios a lo largo del tiempo)	Sí (indicadores; organismos independientes de validación/verificación)	Sí (incumplimiento de la obligación de informar anualmente ocasionada la desertificación; incluye una declaración sobre el mecanismo de reclamación)	Parcial (líneas de base socioeconómicas; se debe reportar sobre los impactos)	No (información inicial sobre cómo se abordaron las salvaguardas, sin monitoreo)	No (información inicial sobre cómo se abordaron las salvaguardas, sin monitoreo)

La tabla presenta una panorámica de los estándares y directrices sobre salvaguardas. Esta establece una línea de base para comprender —de un solo vistazo— cuáles son los objetivos de las salvaguardas y cuáles no, qué estándares y directrices son más rigurosas y cómo podrían apoyar a los derechos de los PICL. Muchos de los estándares se centran a nivel de los proyectos. Casi todos son aplicables a los pueblos indígenas y las comunidades locales (aunque estos términos tienen diferentes definiciones en algunos estándares), pero dos de ellos no mencionan de manera específica a los pueblos indígenas. La mayoría se alinea con las salvaguardas de Cancún, excepto dos estándares. Las cuestiones de género (o relacionadas con las mujeres) se abordan de alguna manera en todos, excepto en uno. Un poco más de la mitad de los estándares reconocen de manera específica los derechos de los pueblos indígenas en virtud del derecho internacional, y algunos extienden esos derechos a las comunidades locales. Solo cuatro reconocen de manera general los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y los recursos; y ninguno reconoce los derechos comunitarios sobre el carbono. Solo cinco estándares tienen protocolos sólidos para el consentimiento libre, previo e informado; solo cuatro exigen contar con mecanismos de distribución de beneficios; y todos, excepto uno, exigen la existencia de mecanismos formales de atención a quejas. Aunque la mayoría de las directrices de las instituciones multilaterales de financiamiento requieren de un sólido proceso de monitoreo, reporte y verificación, este solo se da en el caso de dos de los estándares voluntarios.

Las salvaguardas más ambiciosas establecen como un requisito para los pagos por resultados la presentación de evidencia empírica de “hacerlo mejor”, en lugar de la exigencia mucho menor de simplemente “no hacer daño” (Lofts *et al.* 2021). De esta manera, los estándares voluntarios para REDD+ pueden apoyar la transición a una situación de “hacerlo mejor”, catalizando una transformación basada en derechos y generando un nuevo compromiso con las mujeres y los hombres de los PICL como titulares de derechos y socios, y no solo beneficiarios de proyectos. CIFOR-ICRAF y sus socios profundizarán en estos temas a través del análisis de los estándares de salvaguardas y su implementación, que completaremos con trabajo de campo en 2022-2023.

Agradecimientos

Este trabajo, realizado como parte del Estudio Global Comparativo sobre REDD+ del Centro para la Investigación Forestal Internacional (www.cifor.org/gcs), se basa en un estudio previo de la Iniciativa para los Derechos y los Recursos (Lofts, Frechette y Kumar 2021). Entre los socios financiadores que han apoyado esta investigación se encuentran la Agencia Noruega de Cooperación al Desarrollo (NORAD, subvención n.º QZA-21/0124), la Iniciativa Internacional de Protección del Clima (IKI)

del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear de Alemania (BMU, subvención n.º 20_III_108) y el Programa de Investigación del CGIAR sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (CRP-FTA) con apoyo financiero de los donantes del Fondo del CGIAR.

Referencias

- Brockhaus M, Di Gregorio M, Djoudi H, Moeliono M, Pham TT y Wong GY. 2021. The forest frontier in the Global South: Climate change policies and the promise of development and equity. *Ambio* 50(12): 1-18.
- Larson AM, Mausch K, Bourne M, Luttrell C, Schoneveld G, Cronkleton P, Locatelli B, Catacutan D, Cerutti P, Chomba S, et al. 2021. Hot topics in governance for forests and trees: Towards a (just) transformative research agenda. *Forest Policy and Economics* 131: 102567. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2021.102567>
- Lofts K, Sarmiento Barletti JP y Larson AM. 2021. *Lessons towards rights-responsive REDD+ safeguards from a literature review*. CIFOR-ICRAF Working Paper 280. Bogor, Indonesia: CIFOR-ICRAF.
- Roe S, Streck C, Pritchard L y Costenbader J. 2013. Safeguards in REDD+ and forest carbon standards: A review of social, environmental, and procedural concepts and application. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.1812.7846>
- [RRI] Rights and Resources Initiative. 2018. A global baseline of carbon storage in collective lands: Indigenous and local community contributions to climate change mitigation. https://rightsandresources.org/wp-content/uploads/2018/09/A-Global-Baseline_RRI_Sept-2018.pdf
- Lofts K, Frechette A y Kumar K. 2021. Status of legal recognition of Indigenous Peoples', local communities' and Afro-descendant Peoples' rights to carbon stored in tropical lands and forests. <https://rightsandresources.org/publication/carbon-rights-technical-report/>
- Sarmiento Barletti JP y Larson AM. 2017. *Rights abuse allegations in the context of REDD+ readiness and implementation: A preliminary review and proposal for moving forward*. CIFOR Infobrief 190. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- [UNFCCC] United Nations, Framework Convention on Climate Change. Informe de la Conferencia de las Partes sobre su decimoséptima sesión, celebrada en Durban del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 2011. Nueva York, NY: UN Headquarters, 2012.
- [UNFCCC] United Nations, Framework Convention on Climate Change. Informe de la Conferencia de las Partes sobre su decimosexta sesión, celebrada en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010. Nueva York, NY: UN Headquarters, 2011.



cifor-icraf.org

Serie sobre estándares de salvaguardas sociales nro. 1

Vea la serie completa aquí:

cifor-icraf.org/gcs/research-themes/multilevel-governance/

Traducción de cifor.org/knowledge/publication/8404/

Foto por Icaro Cooke Viera/CIFOR

CIFOR-ICRAF

El Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) y el Centro Internacional de Investigación Agroforestal (ICRAF) conciben un mundo más equitativo donde los árboles en todos los paisajes, desde las tierras áridas hasta los trópicos húmedos, contribuyen a mejorar el medioambiente y bienestar de todos y todas. CIFOR-ICRAF son centros de investigación del CGIAR.

