



**ABORDAJE, AVANCES Y PROCESO DE CONSTRUCCIÓN
DE SALVAGUARDAS DE COSTA RICA SEGÚN LO
PROPUESTO EN EL R-PP**

Noviembre 2013

CONTRATO No: 81163935

Autores

Daniela Rey
Linda Rivera
Ugo Ribet

TABLA DE CONTENIDOS

Abordaje, avances y proceso de construcción de salvaguardas de Costa Rica según lo propuesto en el R-PP	1
Acrónimos y Siglas	3
Información general de la consultoría	5
Introducción	6
1. Antecedentes y Contexto.....	6
1.1. <i>Salvaguardas REDD+ en el marco de la CMNUCC</i>	6
1.2. <i>Requerimientos de Iniciativas Multilaterales</i>	9
Principios y Criterios Sociales y Ambientales (SEPC)	10
1.3. <i>Contexto de REDD+ en Costa Rica</i>	11
2. Objetivo y estructura del reporte	12
Metodología	13
Análisis del R-PP	16
1. Enfoque empleado por Costa Rica en la definición y adopción de las salvaguardas	16
2. El papel del marco legal e internacional en la implementación de las salvaguardas	17
3. Análisis del contenido del R-PP por salvaguarda.....	18
<i>Salvaguarda (a) REDD+ de la CMNUCC</i>	18
<i>Salvaguarda (b) REDD+ de la CMNUCC</i>	19
<i>Se destaca que en el R-PP no se hace referencia al acceso a la justicia o a la participación en la toma de decisiones.</i>	22
<i>Salvaguarda (c) REDD+ de la CMNUCC</i>	22
<i>Salvaguarda (d) REDD+ de la CMNUCC</i>	24
<i>Salvaguarda (e) REDD+ de la CMNUCC</i>	27
<i>Salvaguardas (f) & (g) REDD+ de la CMNUCC</i>	28
4. Análisis del contenido del R-PP con relación a la implementación y cumplimiento de las salvaguardas.....	28
<i>Monitoreo y reporte de las salvaguardas</i>	29
<i>Monitoreo y reporte de las salvaguardas</i>	29
<i>Coordinación con otros procesos relevantes</i>	30
<i>Fortalecimiento de capacidades relacionadas con las salvaguardas</i>	30
Conclusiones y Recomendaciones	31
Análisis Salvaguarda (a).....	31
Análisis Salvaguarda (b) de la CMNUCC	33
Análisis Salvaguarda (c) de la CMNUCC	36
Análisis Salvaguarda (d) de la CMNUCC	39
Análisis Salvaguarda (e) de la CMNUCC	42
Análisis Salvaguarda (f) y (g) de la CMNUCC	44
Anexos	47
1. Anexo 1: Información sobre el contenido y significado de las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC.....	47

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ABRE	Áreas Bajo Regímenes Especiales
ADII	Asociaciones de Desarrollo Integral Indígena
Aditribi	Asociación de Desarrollo Integral del Territorio Indígena de Bribri
AVA	Acuerdo Voluntario de Asociación
BM	Banco Mundial
CBD	Convenio Sobre la Diversidad Biológica (por sus siglas en inglés)
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
Cedin	Centro para el Desarrollo Indígena
CIAgro	Colegio de Ingenieros Agrónomos
CLPI	Consentimiento Libre, Previo e Informado
CMNUCC	Convención Marco de la Naciones Unidas para el Cambio Climático
ESMF	Marco de Gestión Ambiental y Social (por sus siglas en inglés)
ERPA	Acuerdo Pago pro Reducciones de Emisiones (por sus siglas en inglés)
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono Forestal
GEI	Gases de Efecto Invernadero
MVR	Monitoreo Verificación y Reporte
NRE	Nivel de Referencia de Emisiones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU-REDD	Programa REDD+ de las Naciones Unidas
OP	Políticas Operacionales (por sus siglas en inglés)
PIR	Partes Interesadas Relevantes
PSA	Pago por Servicios Ambientales
REDD+	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación
REDD+ SES	REDD+ Estándares Sociales y Ambientales (por sus siglas en inglés)
R-PP	Propuesta de Preparación a REDD+ (por sus siglas en inglés)
SESA	Evaluación Estratégica Ambiental y Social (por sus siglas en inglés)
SIREFOR	Sistema de Información de los Recursos Forestales de Costa Rica
SIS	Sistema de Información de Salvaguardas

Aviso de Responsabilidad

Este reporte se ha elaborado para proporcionar directrices generales, y no constituye un asesoramiento profesional. Se recomienda no actuar sobre la información contenida en esta publicación sin obtener asesoramiento profesional específico. Ninguna representación o garantía (expresa o implícita) se da en cuanto a la exactitud o integridad de la información contenida en este reporte, y, en la medida permitida por la ley, Climate Law and Policy, sus miembros y empleados no aceptan ni asumen ninguna obligación, la responsabilidad o deber de cuidado por las consecuencias que usted o cualquier otra persona que actúe o se abstenga de actuar en relación con la información contenida en este reporte o por cualquier decisión basada en él.

INFORMACIÓN GENERAL DE LA CONSULTORÍA

En el marco de las negociaciones internacionales sobre la Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y Degradación de Bosques (REDD+), los gobiernos de los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) han decidido sumar esfuerzos a fin de llevar a cabo acciones a fin de prepararse para participar en el régimen internacional REDD+.

El Programa REDD-CCAD-GIZ busca apoyar a los gobiernos de los países de la CCAD a través de un enfoque regional en la mejora de las condiciones marco y las capacidades de los actores claves para REDD+. Asimismo, apoya la generación de un marco para la discusión del abordaje de Salvaguardas en el contexto de REDD+ en los países de la región.

A fin de apoyar los objetivos del Programa REDD-CCAD-GIZ, se ha comisionado esta consultoría a sistematizar las experiencias, en cuanto al abordaje de las salvaguardas según lo planteado dentro de los R-PP, de los ocho países de la región, así como para identificar los potenciales vacíos tanto de proceso como de contenido y proponer recomendaciones a nivel nacional y en algunos casos regionales a fin de garantizar la efectiva implementación de las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC.

INTRODUCCIÓN

1. Antecedentes y Contexto

1.1. Salvaguardas REDD+ en el marco de la CMNUCC

REDD+ es una estrategia internacional de mitigación del cambio climático que tiene como objetivo reducir las emisiones de la deforestación y la degradación forestal en los países con bosques tropicales, apoyar el papel de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono. REDD+ tiene como objetivos generales contribuir a la reducción de las emisiones globales de carbono provenientes de la deforestación mediante la mejora de la gobernanza forestal a nivel nacional, y ofrecer incentivos financieros para detener o revertir la pérdida de los bosques.

A fin de hacer frente a estas preocupaciones y de promover eficientemente los beneficios múltiples que REDD+ podría lograr en diciembre de 2010, la décimo sexta Conferencia de las Partes (COP 16) de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) acordó un conjunto de siete salvaguardas que apoyan la implementación de REDD+ (en adelante, las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC) (véase el cuadro 1).¹

Las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC tienen como objetivo no sólo mitigar el riesgo de los impactos sociales y ambientales negativos de las medidas REDD+, sino también el de promover activamente los beneficios que van más allá de la reducción de emisiones de carbono, tales como el aumento de la seguridad en la tenencia de la tierra, el empoderamiento de las partes interesadas por asegurar su participación plena y efectiva y la mejora de la biodiversidad y de la gobernanza forestal. Las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC esbozan un marco global de principios sociales, medioambientales y de gobernanza, bajo el cual deberán ser implementadas las actividades y medidas REDD+. Al cumplir con lo contenido en dicho marco global, los países podrán minimizar los riesgos planteados por las medidas REDD+, y aumentar la posibilidad de obtener los beneficios de REDD+, tanto de carbono como aquellos no relacionados con el carbono.

Cuadro 1: Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC²

- (a) La complementariedad o compatibilidad de las medidas con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales sobre la materia;
- (b) La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales;
- (c) El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas;
- (d) La participación plena y efectiva de las partes interesadas, en particular, la de los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las acciones mencionadas en los párrafos 70 y 72 de la presente decisión;³

¹Decisión 1/CP.16 de la CMNUCC, Anexo I, apartado 2.

²Decisión de la CMNUCC1/CPEUM.16, op cit, Apéndice 1, apartado 2.

³El párrafo 70 de la Decisión establece que: La conferencia de las Partes "Alienta a las Partes que son países en desarrollo a contribuir a la labor de mitigación en el sector forestal adoptando las siguientes medidas, a su discreción y con arreglo a sus capacidades respectivas y sus circunstancias nacionales: a) La reducción de las emisiones debidas a la deforestación; b) La reducción de las emisiones debidas a la degradación forestal; c) La conservación de las reservas forestales de carbono; d) La gestión sostenible de los bosques; e) El incremento de las reservas forestales de carbono." Así como el párrafo 72 establece que la COP: "Los países Partes, al elaborar y ejecutar sus estrategias nacionales o planes de acción, para abordar, entre otras cosas, las

- (e) La compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, velando por que las que se indican en el párrafo 70 de la presente decisión no se utilicen para la conversión de bosques naturales, sino que sirvan, en cambio, 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;
- (f) Acciones para hacer frente a los riesgos de reversión;
- (g) Acciones para reducir el desplazamiento de emisiones.

En vez de definir un conjunto detallado de disposiciones de salvaguardas para REDD+ bajo la CMNUCC y la manera en que deben ser aplicadas, la comunidad internacional acordó este conjunto de principios generales que deben ser interpretados por los países e implementados de acuerdo a sus propio contexto.

Adicionalmente, la CMNUCC establece varios requerimientos internacionales relevantes a las salvaguardas (Ver Cuadro 2). Primero es importante destacar que bajo los Acuerdos de Cancún se estableció que todas las medidas REDD+ deben implementarse de conformidad con las salvaguardas de la CMNUCC y cuya aplicación debe ser promovida y apoyada.⁴ Esto implica que todo actor involucrado en la implementación de las medidas de REDD+ debe dar cumplimiento e implementación a las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC, incluidos los gobiernos nacionales, los donantes bilaterales, la sociedad civil, las instituciones financieras multilaterales y el sector privado. En conclusión, las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC prevalecen sobre las salvaguardas de las iniciativas REDD+.

En segundo lugar, cabe destacar que los gobiernos de los países REDD+ implementado medidas REDD+ son responsables de reportar la manera en la que las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC están siendo abordadas y respetadas, *en todas las fases de REDD+*, mediante la presentación de información a través de un Sistema de Información de Salvaguardas nacional (en lo sucesivo SIS).⁵ Decisiones específicas y relacionadas con la implementación del SIS se presentan en el cuadro 3.

En último lugar es importante subrayar que la Decisión de Durban vincula el financiamiento de REDD+ con la implementación efectiva de las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC, al declarar que los países REDD+ podrán 'obtener y recibir financiamiento o pagos por resultados' sólo si han implementado un SIS.⁶ Esto implica que a fin de poder participar en un futuro mecanismo REDD+ bajo la CMNUCC los países involucrados en la implementación de las medidas REDD+ deberán ser capaces de demostrar que han abordado y respetado las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC, y los requisitos/guías relacionadas.⁷ De no hacerlo, estos países podrían ser excluidos de cualquier mecanismo que surja de las negociaciones de la CMNUCC sobre REDD+.

Cuadro 2: Decisiones de la CMNUCC relevantes a las salvaguardas

causas de la deforestación y la degradación forestal, tenencia de la tierra, la gobernanza forestal, las consideraciones de género y las salvaguardas identificados en el párrafo 2 del Apéndice I de la presente decisión, asegurando la participación plena y efectiva de los interesados pertinentes, entre otros, los pueblos indígenas y las comunidades locales." Decisión de la CMNUCC 1/CPEUM.16, *op cit*, párrafos 70 y 72.

⁴ Decisión de la CMNUCC 1/CP.16, *op cit*, para 69; Decisión 2/CP.17, *op cit*, para 63.

⁵ Decisión de la CMNUCC 1/CP.16, *op cit*, para 71(d).

⁶ Decisión de la CMNUCC 2/CP.17, *op cit*, para 63 y 64.

⁷ Decisión de la CMNUCC 2/CP.17, *op cit*, los párrafos 63 y 64 deberán leerse junto con la Decisión de la CMNUCC 1/CP.16, *op cit*, párrafo 69 y Apéndice 1, párrafo 2.

Decisión 1/CP.16, párrafo 69, la Conferencia de las Partes

*“Afirma que la puesta en práctica de las medidas a que se refiere el párrafo 70 *infra* debería efectuarse de conformidad con el apéndice I de la presente decisión, y que deberían promoverse y respaldarse las salvaguardas que se enuncian en el párrafo 2 de ese apéndice;”*

Decisión 1/CP.16, párrafo 71, la Conferencia de las Partes:

*“Pide a las Partes que son países en desarrollo que se propongan adoptar las medidas mencionadas en el párrafo 70 *supra*, en el contexto de un suministro de apoyo adecuado y previsible, que incluya recursos financieros y apoyo técnico y tecnológico a esas Partes, y en función de sus circunstancias nacionales y sus capacidades respectivas, que elaboren lo siguiente:*

d) Un sistema para proporcionar información sobre la forma en que se estén abordando y respetando las salvaguardas que se señalan en el apéndice I de la presente decisión en todo el proceso de aplicación de las medidas mencionadas en el párrafo 70 *supra*, al tiempo que se respeta la soberanía;

Decisión 2/CP. 17⁸ párrafo 63, la Conferencia de las Partes:

“Acuerda que, independientemente de la fuente o el tipo de financiación, las actividades a que se hace referencia en el párrafo 70 de la decisión 1/CP.16 deberían ser compatibles con las disposiciones pertinentes de dicha decisión, incluidas las salvaguardas que figuran en su apéndice I, de conformidad con las decisiones de la Conferencia de las Partes sobre la materia;”

Decisión 2/CP. 17 párrafo 64, la Conferencia de las Partes:

“Recuerda que, para que las Partes que son países en desarrollo y que estén ejecutando las medidas basadas en los resultados a que se alude en los párrafos 73 y 77 de la decisión 1/CP.16 obtengan y reciban financiación basada en los resultados, esas medidas deberían medirse, notificarse y verificarse plenamente, y las Partes que son países en desarrollo deberían contar con los elementos mencionados en el párrafo 71 de la decisión 1/CP.16, de conformidad con las decisiones que haya adoptado la Conferencia de las Partes sobre esta materia;

Cuadro 3: Decisiones de la CMNUCC relevantes al SIS

Decisión 2/CP. 17 párrafo 2

“Conviene en que los sistemas para proporcionar información sobre la forma en que se están abordando y respetando las salvaguardias expuestas en el apéndice I de la decisión 1/CP.16 deben, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y las capacidades respectivas, reconociendo la soberanía y la legislación nacionales y las obligaciones y los acuerdos internacionales pertinentes, y respetando las consideraciones de género:

- a) Ser coherentes con la orientación expuesta en el párrafo 1 del apéndice I de la decisión 1/CP.16;
- b) Proporcionar información transparente y coherente a la que puedan acceder todos los interesados y actualizarla con regularidad;
- c) Ser transparentes y flexibles para permitir mejoras con el paso del tiempo;
- d) Proporcionar información sobre la forma en que se están abordando y respetando todas las salvaguardias expuestas en el apéndice I de la decisión 1/CP.16;

⁸ CMNUCC, Decisión 2/CP.17, FCCC/CP/2011/9/Add.1 <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/spa/09a01s.pdf>

e) Estar a cargo de los países y aplicarse a nivel nacional;

f) Basarse en los sistemas existentes, si los hubiera;”

Decisión 2/CP. 17 párrafo 3

“*Conviene* también en que las Partes que son países en desarrollo, al realizar las actividades mencionadas en el párrafo 70 de la decisión 1/CP.16, proporcionen un resumen de la información sobre la forma en que se estén abordando y respetando todas las salvaguardias expuestas en el apéndice I de la decisión 1/CP.16 durante todas las fases de la ejecución de las actividades”

Decisión 2/CP. 17 párrafo 4

“El resumen de la información a que se hace referencia en el párrafo 3 se proporcionará periódicamente y se incluirá en las comunicaciones nacionales, de conformidad con las decisiones pertinentes de la Conferencia de las Partes sobre las directrices para las comunicaciones nacionales de las Partes no incluidas en el anexo I de la Convención, o por los canales de comunicación acordados por la Conferencia de las Partes”

1.2. Requerimientos de Iniciativas Multilaterales

En paralelo al proceso de la CMNUCC, varias iniciativas multilaterales (como el Fondo Cooperativo para el Carbono Forestal (FCPF) y el Programa ONU-REDD, entre otros) han estado proporcionando financiamiento para la fase de preparación de REDD+.

En 2007, el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF por sus siglas en inglés) fue puesto en marcha con el propósito de fortalecer la capacidad de los países en desarrollo en regiones tropicales y subtropicales, para reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques y para aprovechar cualquier futuro sistema de incentivos para REDD+. A fin de acceder a los recursos del FCPF, los países deberán desarrollar una Propuesta para la Preparación para REDD+ (R-PP por sus siglas en Inglés).

Tanto el FCPF como el Programa ONU-REDD, han aplicado o desarrollado su propio marco de salvaguardas aplicables a la fase de preparación para REDD+ y a las actividades de demostración que apoyan financieramente.

Es importante tener en cuenta que los marcos de salvaguardas y los requisitos de las diversas iniciativas multilaterales tienen claras diferencias en términos de contenido y proceso (véase el cuadro 4), y en muchos casos no son consistentes con las salvaguardas de Cancún⁹.

Cuadro 4: Identificación de salvaguardas y requerimientos asociados de FCPF y ONU REDD+

Iniciativa		Salvaguardas	Documentos claves y directrices	Mecanismos relevantes a la aplicación de las salvaguardas
FCPF	Fondo Readiness	Políticas Operacionales del Banco Mundial (OPs): OP 4.00, OP 4.01, OP 4.04, OP 4.09, OP 4.10, OP 4.11, OP 4.12, OP4.20, OP 4.36, OP	Documento Constitutivo del FCPF Enfoque Común Guías FCPF y Términos de	Plantilla de la Propuesta para la Preparación de <i>Readiness</i> ('Plantilla R-PP') Evaluaciones Estratégicas Ambientales y Sociales

⁹ Rey, D., Roberts, J., Korwin, S., Rivera, L., Ribet, U. and Ferro, P., Guía para la aplicación consistente de las salvaguarda REDD+, ClientEarth (2013), Londres, Reino Unido. Mackenzie, C., (2012); REDD+ Social Safeguards and Standards Review. Forest Carbon Markets and Communities (FCMC) Program

		<p>4.37, OP 7.50, OP 7.60, OP 8.60, OP 13.05, OP 17.55</p> <p>Las OPs están complementadas por la <i>Política de Acceso a la Información</i> y la <i>Política de Divulgación de Información</i> del Banco Mundial.</p> <p>Salvaguardas de socios implementadores¹⁰</p>	<p>Referencia genéricos para SESA y ESMF</p> <p>Guías FCPF/ONU-REDD sobre incorporación de partes interesadas en Readiness REDD+</p> <p>Guía FCPF sobre Divulgación de Información</p> <p>Guías FCPF para Establecer Mecanismos de Quejas y Rectificación a Nivel País</p>	<p>(SESA)</p> <p>Marco de Gestión Ambiental y Social (ESMF)</p> <p>El Paquete Readiness (R-Package) y el Marco de Evaluación del R-Package</p>
	Fondo de Carbono	<p>Políticas Operacionales del Banco Mundial (OPs): OP 4.00, OP 4.01, OP 4.04, OP 4.09, OP 4.10, OP 4.11, OP 4.12, OP4.20, OP 4.36, OP 4.37, OP 7.50, OP 7.60, OP 8.60, OP 13.05, OP 17.55</p> <p>Las OPs están complementadas por la <i>Política de Acceso a la Información</i> y la <i>Política de Divulgación de Información</i> del Banco Mundial.</p> <p>Salvaguardas de socios implementadores¹¹</p>	<p>Marco Metodológico del Fondo de Carbono (MM)</p> <p>Documento de términos FCPF ERPA</p> <p>Principios Guía en el Marco Metodológico Esencial</p>	<p>Nota de Idea del Programa de Reducción de Emisiones (ER-PIN)</p> <p>Acuerdo Pago por Reducción de Emisiones (ERPA)</p>
Programa ONU-REDD+		<p>Principios y Criterios Sociales y Ambientales (SEPC)</p>	<p>Directrices Conjuntas sobre la Participación de las Partes Interesadas</p> <p>Directrices del Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI)</p> <p>Guía para realizar Evaluaciones de Riesgos de Corrupción para REDD+</p>	<p>Herramienta de Beneficios y Riesgos (BeRT)</p> <p>Evaluaciones Participativas de Gobernanza para REDD+</p> <p>Plantilla de la Propuesta para la Preparación de <i>Readiness</i> (R-PP) (con directrices)</p>

¹⁰Carta FCPF Artículo 3 sección 3.1. (d) Además debe considerarse el 'Enfoque Común para las Salvaguardas Ambientales y Sociales para los Socios Ejecutores Múltiples (en adelante Enfoque Común), el cual establece que aún cuando el socio ejecutor del proyecto financiado por el FCPF cuente con sus propias políticas operacionales o salvaguardas, deberán asumir las políticas y procedimientos de salvaguardas sociales y ambientales del Banco Mundial como un estándar mínimo aceptable. En el caso de que las políticas o salvaguardas de los socios ejecutores brinden mayor protección éstas últimas serán las aplicables. FCPF, Enfoque Común para las Salvaguardas Ambientales y Sociales para los Socios Implementadores Múltiples (Enfoque Común), Plantilla de R-PP Anexo Versión 6, para el uso del país (Abril 20, 2012), p. 39, párrafo. 3.

¹¹Idem, párrafo. 3.

		<p>Proyecto de Directrices para el Monitoreo de los Impactos de REDD+ sobre las Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos</p> <p>Proyecto de directrices comentadas para los recursos útiles para el monitoreo de los impactos de REDD+ sobre la biodiversidad y los servicios ecosistémicos</p>	
--	--	--	--

Como resultado, muchos países están enfrentando múltiples marco de salvaguardas y requerimientos asociados, conduciendo a la potencial superposición de actividades, el aumento de los costos de transacción y, por último a obstaculizar los esfuerzos de los países para garantizar la aplicación efectiva de las salvaguardas y la eficacia y sostenibilidad de REDD+.

Por ultimo, cabe destacar la iniciativa voluntaria REDD+ Estándares Sociales y Ambientales (REDD+ SES). Es importante clarificar que aunque REDD+ SES es a menudo clasificada como una iniciativa REDD+, difiere de las iniciativas REDD+ multilaterales tales como FCPF y ONU-REDD en cuanto a que no apoya la implementación (técnica y financiera) de REDD+ y no está acompañada de un conjunto de salvaguardas. La iniciativa REDD+ SES comprende estándares, y está diseñada para apoyar a los países a demostrar como se han abordado y respetado las salvaguardas de la CMNUCC.¹²

1.3. Contexto de REDD+ en Costa Rica

Costa Rica es signatario de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la cual ha ratificado mediante Ley No. 7414 publicada el 13 de junio de 1994.

En 2008 Costa Rica aplicó al FCPF y fue seleccionada para ejecutar el Readiness Plan (Plan de Preparación para la Reducción de Emisiones de Deforestación y Degradación Forestal).

Desde el año de 1997, Costa Rica ha venido desarrollando programas tendientes a detener la deforestación. La más reciente de esas iniciativas es el Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA), como un instrumento de política nacional para la recuperación de la cubierta forestal. Este programa ha sido ejecutado por el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo).¹³

Para Costa Rica, el PSA ha permitido el desarrollo de un mercado local para servicios ambientales (agua, biodiversidad, belleza escénica y carbono) producidos a partir de la deforestación evitada y el mantenimiento y aumento de las reservas de carbono. En consecuencia, Costa Rica utilizar el PSA, como la base de una eventual estrategia REDD+.¹⁴ Sin embargo, durante la fase de preparación de REDD+ se pretende considerar también otras opciones a fin de identificar otros mecanismos que puedan tener un mayor impacto.

¹² REDD SES+ Directrices para el uso de REDD + SES a nivel de país, versión 2, p. 3

¹³ Propuesta para la Preparación de Readiness (R-PP) de Costa Rica, presentada al FCPF en abril de 2011, R-PP página 5

¹⁴ R-PP página 5

2. Objetivo y estructura del reporte

El presente informe tiene por objetivo analizar el abordaje, avances y proceso de construcción de salvaguardas de Costa Rica, con base en lo expuesto en la propuesta de preparación para REDD+ (R-PP), así como con la información compartida por los puntos focales.

El presente documento se utilizará para informar un documento final que integrará los análisis y reportes de los R-PPs de los demás países de la región.

La estructura de este reporte es la siguiente:

Seguida de esta sección introductoria que aborda en contexto internacional y nacional y la metodología utilizada, la sección titulada 'análisis del R-PP' presenta un análisis del abordaje de las salvaguardas en el R-PP correspondiente, en donde se identifican hallazgos en términos de buenas practicas y vacíos identificados. La sección titulada 'conclusiones y recomendaciones' se presenta una síntesis de los hallazgos y recomendaciones particulares para abordar vacíos identificados.

METODOLOGÍA

El presente análisis de basa principalmente en un análisis de la información contenida en la versión de R-PP de fecha 16 de mayo de 2009. Adicionalmente, la información fue confirmada y complementada con insumos adicionales, la cual en la mayoría de los casos incluye información derivada de la presentaciones expuestas por los puntos focales de los países de la región en la Reunión de Grupo de Trabajo Regional de Salvaguardas para REDD llevada a cabo en el marco del Programa REDD/CCAD-GIZ, celebrada el 16 y 17 de Mayo de 2013; y en algunos casos de información proporcionada por los puntos focales del grupo técnico de salvaguardas del programa CCAD REDD-GIZ en entrevistas y/o comunicaciones sostenidas.

En el presente documento, el análisis de la información contenida en el R-PP de Panamá en relación a las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC se realizó utilizando un marco de interpretación legal presentado en el documento “Guía para Comprender e Implementar las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC”.¹⁵ Dicho marco de referencia comprende los principales elementos y consideraciones esenciales de las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC, mismo que presentamos en el cuadro 5.

Partiendo de la base de dicho marco de interpretación de las salvaguardas, llevamos a cabo la identificación de los aspectos substantivos (contenido) y procedimentales (mecanismos y procedimientos) del abordaje de las salvaguardas incluidos en el R-PP .

Asimismo, se identificó y consideró la estructura de la plantilla del R-PP a fin de examinar de manera más sistemática qué aspectos del R-PP se vinculan con el abordaje de las distintas salvaguardas. El esquema metodológico utilizado para la identificación y análisis del R-PP se encuentra en el cuadro 6.

Finalmente, posterior a la identificación de los hallazgos arrojados por el análisis del R-PP y en algunos casos de la información adicional, se presentan recomendaciones puntuales sobre la identificación de los vacíos en el abordaje de las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC y sugerencias sobre como abordarlos a fin de que los países puedan demostrar el cumplimiento de las mismas.

¹⁵ Rey, D., Roberts, J., Korwin, S., Rivera, L., and Ribet, U. (2013) Guía para Comprender e Implementar las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC. ClientEarth, Londres, Reino Unido.

Cuadro 5: Marco de interpretación legal de las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC

<p>Salvaguarda (a) REDD+ CMNUCC</p> <ol style="list-style-type: none">1. Complementariedad o compatibilidad con los objetivos de los programas forestales nacionales2. Complementariedad o compatibilidad con los objetivos de los convenios y acuerdos internacionales pertinentes
<p>Salvaguarda (b) REDD+ CMNUCC</p> <ol style="list-style-type: none">A. Transparencia<ol style="list-style-type: none">a. Derecho al acceso a la informaciónb. Instituciones encargadas de asegurar el acceso y distribución de la informaciónc. Promoción de la sensibilización del público sobre el acceso a la informaciónd. Rendición de cuentasB. Gobernanza forestal Efectiva<ol style="list-style-type: none">a. Marco legal adecuado<ol style="list-style-type: none">i. Claridad en los derechos de tenencia de la tierraii. Distribución equitativa de los beneficiosiii. Equidad y géneroiv. Aplicación y cumplimiento de la leyb. Marco institucional adecuadoc. Participación en los procesos de toma de decisiones que afecten al medio ambiented. Acceso adecuado a la justiciae. Integración de las consideraciones sociales, políticas y socioeconómicasf. Coordinación intersectorial
<p>Salvaguarda (c) REDD+ CMNUCC</p> <ol style="list-style-type: none">A. Definición de pueblos indígenas, miembros de las comunidades locales y conocimientoB. Reconocimiento e implementación de los derechos de los pueblos indígenas y miembros de las comunidades locales según el derecho internacional<ol style="list-style-type: none">a. No discriminaciónb. Auto determinaciónc. Derechos asociados con la culturad. Tenencia colectiva de la tierrae. Distribución de los beneficiosf. Derechos procesales
<p>Salvaguarda (d) REDD+ CMNUCC</p> <ol style="list-style-type: none">A. Definición e implementación de la 'Participación Plena y Efectiva'B. La Creación de un Entorno Propicio para la Participación Efectiva<ol style="list-style-type: none">a. Identificación de las partes involucradas relevantesb. Acceso adecuado a la informaciónc. Implementación de los mecanismos de participaciónd. Mecanismos de resolución de conflictos en el contexto de la participaciónC. La Participación Efectiva de los Pueblos Indígenas y las Comunidades Locales<ol style="list-style-type: none">a. La Creación de un Entorno Propiciob. Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI)
<p>Salvaguarda (e) REDD+ CMNUCC</p> <ol style="list-style-type: none">A. La no conversión de los bosques naturales<ol style="list-style-type: none">a. Definición de bosques naturales, diversidad biológica y servicios ecosistémicosb. Prohibición de la conversión de bosques naturalesB. La protección y conservación de los bosques naturales y la biodiversidad biológica<ol style="list-style-type: none">a. Identificación de los bosques naturales y la biodiversidadb. Medidas generales para proteger los bosques naturales y la biodiversidadc. Apoyo a la investigación sobre la conservación y sensibilizaciónd. Integración de la biodiversidad en las políticas intersectorialese. Medidas para potenciar otros beneficios
<p>Salvaguarda (f) & (g) REDD+ CMNUCC</p> <ol style="list-style-type: none">A. Monitoreo y EvaluaciónB. Medidas para combatir la reversión y el desplazamiento de carbonoC. Cooperación internacional

Cuadro 6: Componentes de la plantilla R-PP relevantes para las salvaguardas de la CMNUCC

La siguiente tabla presenta un marco metodológico general basado en la plantilla R-PP del FCPF. Es importante resaltar que elementos relacionados con una salvaguarda pueden encontrarse bajo otros componentes, dado que cada país tiene un R-PP diferente.

Salvaguardas de la CMNUCC	Plantilla R-PP – versión 6
(a)	Componentes: 1a; 1c; 2a; 2c
(b)	Componentes: 1a; 2a; 2b; 2c
(c)	Componentes: 1b; 1c; 2a; 2d
(d)	Componentes: 1a; 1c; 1b
(e)	Componentes: 2a; 2c; 3; 4
(f) y (g)	Componentes 2b; 2d; 3; 4

ANÁLISIS DEL R-PP

La siguiente sección presenta el análisis del R-PP en relación al abordaje de las salvaguardas. Esta sección se encuentra dividida en 6 sub-secciones. La primera sub-sección presenta el enfoque empleado por el país en la definición y adopción de las salvaguardas. La segunda sub-sección examina el papel del marco legal nacional e internacional en el abordaje de las salvaguardas. La tercera sub-sección presenta un análisis sobre cómo el R-PP pretende abordar cada salvaguarda REDD+ de la CMNUCC. La cuarta sub-sección presenta el enfoque del R-PP en cuanto al abordaje del monitoreo y reporte de las salvaguardas. La quinta sub-sección presenta los aspectos de coordinación sobre el abordaje de las salvaguardas con otros procesos relevantes (por ejemplo con FLEGT AVA). Y por último la sexta subsección presenta los aspectos previstos por el R-PP respecto al fortalecimiento de capacidades y las salvaguardas.

Asimismo, tal como se discutió en la primera sección de presente reporte, se debe considerar que las iniciativas multilaterales REDD+ y en particular el FCPF incluyen procesos y mecanismos que serán relevantes y aplicables a las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC. Por lo tanto el análisis presentado en esta sección considera también por la manera en la que el R-PP pretende utilizar dichos mecanismos para abordar dichas salvaguardas. En particular, nos referimos a lo señalado respecto a la Evaluación Estratégica Ambiental y Social (SESA por sus siglas en inglés), así como por el Marco para el Manejo Ambiental y Social (ESFM por sus siglas en inglés).

En línea con lo mencionado anteriormente, el R-PP de Costa Rica indica que dentro de la fase de diseño de la Estrategia REDD, Costa Rica se llevará a cabo el SESA el cual tendrá como objetivo llevar a cabo una evaluación tanto a nivel participativo como a nivel estratégico del proceso. En la cual, la evaluación del nivel participativo se enfocará en la identificación, evaluación y análisis de cuestiones claves desde la perspectiva de los actores en relación a los temas que los afecta, los cuales serán abordados durante la preparación de la Estrategia REDD+, mientras que la evaluación estratégica se enfocará la evaluación de los vacíos legales, políticas, regulatorias, institucionales y de capacidad para enfrentar los temas claves ambientales, sociales y de gobernanza asociados con las causas subyacentes de la deforestación.¹⁶

Asimismo, el R-PP indica que mediante el ESMF se prevé llevar a cabo “la evaluación de los riesgos sociales y ambientales de proyectos/acciones específicas dentro de la estrategia REDD para reducir la deforestación y la degradación de los bosques – el vínculo entre SESA y las políticas de salvaguarda del Banco Mundial”.¹⁷ En este sentido podríamos añadir que dicho ejercicio podría también ser empleado para identificar el vínculo entre el SESA y las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC.

1. Enfoque empleado por Costa Rica en la definición y adopción de las salvaguardas

Tal como se indicó en la parte introductoria del presente documento, en virtud de las recientes decisiones internacionales, se destaca que las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC

¹⁶ R-PP paginas 62-63

¹⁷ R-PP página 63

prevalecerán sobre los todos marcos de salvaguardas de las iniciativas multilaterales, incluyendo las del FCPF.¹⁸

Por lo tanto, los actores involucrados en el diseño, financiamiento e implementación de las actividades y medidas REDD+ se encuentran en la necesidad de adoptar medidas adecuadas que garanticen la implementación, monitoreo y el reporte efectivo de las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC.

Con base en la información proporcionada, el abordaje de salvaguardas en Costa Rica se maneja de dos vías. Por un lado existe un enfoque en el abordaje de salvaguardas contenidas en las políticas operacionales del Banco Mundial dentro del proceso de construcción de la Estrategia REDD+, previsto en el R-PP aprobado y financiado por el FCPF. Mientras que por otro lado Costa Rica aborda las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC a través de la implementación de un proyecto que lleva a cabo en el marco del programa ONU-REDD.¹⁹

Dicho proyecto se denomina “Diseño de un Sistema de Información sobre el abordaje y cumplimiento de las Salvaguardas de REDD de la Convención Marco de las Naciones Unidas de Cambio Climático (decisión 1/CP.16), durante la aplicación en Costa Rica de las medidas REDD+ descritas en el párrafo 70 de la CP. 16.” Su diseño e implementación responde a la necesidad de Costa Rica de abordar las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC, las cuales fueron creadas con posterioridad a la presentación y aprobación del R-PP. Por tal motivo, en 2012 Costa Rica una idea de proyecto para obtener un apoyo específico (*Targeted Support*) del Programa ONU-REDD.²⁰

2. El papel del marco legal e internacional en la implementación de las salvaguardas

Es importante considerar que en la aplicación efectiva de las salvaguardas, el marco legal nacional e internacional relevante y aplicable juega un papel primordial en cuanto a:

- a) Proporcionar la base jurídica para el cumplimiento de las salvaguardas (es decir, cuáles son los aspectos del marco jurídico que protegerán y promoverán las salvaguardas)
- b) Proporcionar claridad en cuanto a qué instituciones/arreglos institucionales serán responsables de garantizar el cumplimiento de las salvaguardas (es decir, la ley debe aclarar los mandatos y competencias)

Por lo tanto, es importante que los países den consideración a la utilización del marco legal nacional e internacional.

Costa Rica reconoce la importancia del marco legal internacional y nacional en la implementación de las salvaguardas. Como prueba de ello, el proyecto de desarrollo del Sistema de Información de Salvaguardas que actualmente lleva a cabo con el programa ONU-REDD prevé la utilización de los elementos y plataformas que brinda el marco jurídico actual. Por lo que Costa Rica actualmente está en fase de análisis de las fortalezas o debilidades de las

¹⁸ Decisión de la CMNUCC 1/CP.16, *op cit*, para 69; Decisión 2/CP.17, *op cit*, para 63.

¹⁹ Entrevista a Carmen Roldán, Enlace del Equipo Técnico Regional Salvaguardas/ ANAM Costa Rica, 17 de septiembre de 2013

²⁰ Addendum PRODOC Diseño de un Sistema de Información sobre el abordaje y cumplimiento de las Salvaguardas de la Convención Marco de las Naciones Unidas de Cambio Climático (CP 16 /Decisión I), durante el proceso de aplicación en Costa Rica de medidas de REDD definidas en el párrafo 70 de la CP. 16. página4.

competencias legales de las instituciones que estarán relacionadas con la generación de información que alimente dicho Sistema.²¹

Adicionalmente, el proyecto con ONU-REDD, prevé la entrega de un producto que presente “un análisis detallado del contexto internacional y nacional en el que se desarrolla el proyecto el cual influye en el diseño y en la implementación.”²²

Valdría la pena analizar si el análisis que se prevé dentro del proyecto con ONU-REDD, así como el ejercicio de análisis de facultades institucionales referido anteriormente prevé las competencias legales para la implementación de las salvaguardas y no sólo a la generación de información para el SIS.

3. Análisis del contenido del R-PP por salvaguarda

Salvaguarda (a) REDD+ de la CMNUCC

La Salvaguarda REDD+ (a) de la CMNUCC requiere que los países aseguren que las medidas REDD+ sean compatibles con sus programas forestales nacionales, así como con los convenios y acuerdos internacionales sobre la materia.

Complementariedad o compatibilidad con los objetivos de los programas forestales nacionales

De acuerdo con el R-PP, Costa Rica ha constituido al Programa Nacional Pago por Servicios Ambientales (PSA) como “la base para una eventual Estrategia REDD.”²³ El PSA a su vez es considerado como parte integral de la Estrategia Nacional de Cambio Climático del Gobierno.²⁴

Por tal razón, Costa Rica refleja una intención de integrar las políticas del país relativas a la materia forestal. Por tal motivo, aún cuando no existe un requisito expreso de que las medidas REDD+ deban ser diseñadas e implementadas de manera compatible y complementaria con los programas forestales existentes, se podría considerar la intención de Costa Rica de armonizar las medidas con sus programas forestales nacionales.

Complementariedad o compatibilidad con los objetivos de los convenios y acuerdos internacionales pertinentes

Costa Rica es firmante de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la cual ha ratificado mediante Ley No. 7414 publicada el 13 de junio de 1994, así como de diversas convenciones relevantes para la implementación de las salvaguardas como el Convenio de Diversidad Biológica, y el Convenio 169 de la OIT.

En particular, la intención de complementar las medidas REDD+ con las obligaciones internacionales se ve reflejada en el tema de la participación, al mencionar que el R-PP “ha considerado la posibilidad de desarrollar una estrategia de participación y consulta que permita garantizar el cumplimiento tanto de la Legislación Costarricense como del Convenio 169 de la OIT.”²⁵ Asimismo, indica que en la selección de el representante de los territorios

²¹ Entrevista a Carmen Roldán, Enlace del Equipo Técnico Regional Salvaguardas/ ANAM Costa Rica, 17 de septiembre de 2013

²² Addendum PRODOC Diseño de un Sistema de Información sobre el abordaje y cumplimiento de las Salvaguardas de la Convención Marco de las Naciones Unidas de Cambio Climático (CP 16 /Decisión I), durante el proceso de aplicación en Costa Rica de medidas de REDD definidas en el párrafo 70 de la CP, página8

²³ R-PP página 5

²⁴ R-PP página 11

²⁵ R-PP página 7

indígenas para la Junta de REDD+ “se seguirá un proceso participativo considerando aspectos vinculantes del Convenio 169 (sic) de la OIT, el Convenio de Diversidad Biológica y el marco legal costarricense.”²⁶

Asimismo, como meta del proyecto ONU-REDD relativo al diseño de un SIS, se prevé “la redacción del enfoque y objetivos del Sistema de Información sobre Salvaguardas de REDD de la CMNUCC: compromisos con los cuales se vinculará el Sistema en función de las actividades de REDD (convenios internacionales, compromisos nacionales, compromisos locales, otro).”²⁷

Salvaguarda (b) REDD+ de la CMNUCC

La Salvaguarda REDD+ (b) de la CMNUCC se enfoca en las estructuras nacionales de gobernanza forestal, principalmente en lo relativo a la transparencia y la eficacia. En el que los indicadores para evaluar las estructuras de gobernanza transparentes se enfocan principalmente en la manera que el país garantiza el derecho al acceso a la información y a la rendición de cuentas; mientras que las estructuras de gobernanza eficaces se evalúan a través de la existencia de un marco jurídico e institucional sólido que garantice los derechos de acceso, la coordinación intersectorial y la integración de elementos económicos y sociales en las decisiones ambientales.

Estructuras de gobernanza transparentes

Con relación al acceso a la información, el R-PP de Costa Rica prevé la necesidad de crear un Registro Geográfico Nacional de Derechos de Servicios Ambientales, con el objeto de dar transparencia y certeza respecto de las mejoras en las reservas de carbono, así como las reducciones de emisiones determinada por el Sistema de monitoreo, reporte y verificación (MRV) con la finalidad de que dichas reducciones sean reclamadas por las iniciativas implementadas (privadas y administradas por Fonafifo).²⁸

Lo relativo a los procesos y mecanismos empleados por el R-PP para acceso a la información en el contexto de la participación serán abordados en el análisis de la Salvaguarda (d) REDD+ de la CMNUCC.

Cabe destacar que el R-PP no menciona la necesidad de garantizar el derecho al acceso a la información, ni la necesidad de tener instituciones encargadas en Costa Rica para distribuir la información o sensibilizar al público respecto el derecho al acceso a la información.

Con relación a la **rendición de cuentas** y alineados con lo requerido por la salvaguarda (b) REDD+ de la CMNUCC, Costa Rica ha delegado en el El CIAgro (Colegio de Ingenieros Agrónomos) la supervisión de la correcta ejecución de las actividades forestales. El CIAgro funge como ente regulador de la función profesional de los regentes forestales, denominados como actores “claves para la transparencia del mecanismo de retribución de beneficios.”²⁹ En ese sentido de acuerdo con el R-PP, una de las opciones estratégicas para direccionar la estrategia de REDD+ será a través del fortalecimiento de la gestión fiscalizadora del CIAgro.³⁰

Asimismo, el R-PP identifica la necesidad de crear una Unidad de Control de Fraudes y un Registro de Derechos de Servicios Ambientales, a fin de asegurar la transparencia, la rendición

²⁶ R-PP página 9

²⁷ Addendum PRODOC Diseño de un Sistema de Información sobre el abordaje y cumplimiento de las Salvaguardas de la Convención Marco de las Naciones Unidas de Cambio Climático (CP 16 /Decisión I), durante el proceso de aplicación en Costa Rica de medidas de REDD definidas en el párrafo 70 de la CP, página 22

²⁸ R-PP página 60

²⁹ R-PP página 45

³⁰ R-PP página 45

de cuentas y la equidad.³¹ Además, se identifica la necesidad de establecer claramente los vínculos del Registro de Derechos de Servicios Ambientales y el sistema MRV, así como de la Unidad de Control de Fraudes y las diferentes instituciones del actual marco de implementación del PSA.³²

Finalmente, en el R-PP se indicó la necesidad de que el Gobierno asuma funciones de control a fin de evitar la venta fraudulenta de derechos de carbono, especialmente en aquellas iniciativas no sujetas a la administración del Fonafifo, con el fin de mantener la transparencia y por tanto la credibilidad, del sistema de mitigación de emisiones de GEI por deforestación evitada.³³

Estructuras de gobernanza efectivas

Los elementos a considerar en relación a la efectividad de las estructuras de gobernanza a las que alude la salvaguarda b) REDD+ de la CMNUCC son el marco institucional del país y el marco legal, los cuales serán los encargados de proporcionar claridad y fundamento sobre los derechos relacionados con la implementación y diseño de las medidas REDD+.

Marco legal adecuado

Por marco legal entendemos a las leyes y políticas que impactan sobre la gobernanza forestal.³⁴ El marco jurídico que regula la gobernanza forestal incluye, entre otros, leyes sobre la tenencia de la tierra y propiedad, así como leyes sobre la distribución de derechos y beneficios, equidad de género y participación.

Costa Rica refleja en el R-PP la necesidad de asegurar que el país cuenta con un marco legal, institucional y de gobernanza exitoso y compatible con un futuro mecanismo bajo la CMNUCC.³⁵ Para lo cual se indica que durante la fase de preparación a REDD+ de Costa Rica será discutido “todo el marco de Gobernanza que existe y que es requerido para el debido desarrollo de la fase de preparación e implementación de la futura Estrategia de REDD+;”³⁶ en el sentido de que las opciones relacionados con el marco legal, institucional y de gobernanza para REDD serán identificadas, analizadas y consultadas.³⁷

En particular, como parte de la Evaluación Estratégica Ambiental y Social, el R-PP prevé que se lleve a cabo la evaluación de los vacíos legales, políticas, regulatorias, institucionales y de capacidad para enfrentar los temas claves ambientales, sociales y de gobernanza asociados con las causas subyacentes de la deforestación.³⁸

Marco legal adecuado

Por marco legal entendemos a las leyes y políticas que impactan sobre la gobernanza forestal.³⁹ El marco jurídico que regula la gobernanza forestal incluye, entre otros, leyes sobre la tenencia de la tierra y propiedad, así como leyes sobre la distribución de derechos y

³¹ R-PP página 57

³² R-PP página 60

³³ R-PP página 58

³⁴ Rey, D., Roberts, J., Korwin, S., Rivera, L., and Ribet, U. (2013) Guía para Comprender e Implementar las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC. ClientEarth, Londres, Reino Unido página 33

³⁵ R-PP página 57

³⁶ r-PP página 4

³⁷ R-PP 57

³⁸ Componente 2d de los impactos sociales y ambientales R-PP página 62

³⁹ Rey, D., Roberts, J., Korwin, S., Rivera, L., and Ribet, U. (2013) Guía para Comprender e Implementar las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC. ClientEarth, Londres, Reino Unido página 33

beneficios, equidad de género y participación.

Con relación a la **tenencia de la tierra**, de acuerdo al marco legal del escenario base, en Costa Rica se identifican tres tipos de tierras: territorios indígenas, áreas terrenos públicos protegidas y de Patrimonio Natural del Estado Costarricense que se encuentran bajo propiedad municipal o como Áreas Protegidas y tierras de propiedad privada.⁴⁰ El régimen predominante es el de propiedad privada, sin embargo dentro del régimen privado hay territorios con alguna condición especial como son los territorios indígenas y los terrenos del IDA.⁴¹

Con relación al uso que se da a la tierra, el R-PP distingue cuatro estratos a fin de reflejar las realidades socioeconómicas y legales, por lo tanto existen: a) Parques nacionales y reservas biológicas (dominio público), b) Áreas silvestres protegidas (dominio privado), c) Territorios indígenas y d) Bosques de propiedad privada.⁴²

Lo relativo a la tenencia colectiva de la tierra de los pueblos indígenas será abordado en el análisis de la salvaguarda (c) REDD+ de la CMNUCC.

En el R-PP informa que Costa Rica ha ido construyendo y modificando su marco legal e institucional de acuerdo a las lecciones aprendidas del programa de PSA, sin embargo uno de los retos que aún quedan por afrontar es el de evitar la exclusión de los poseedores de los bosques que no cuentan con los instrumentos necesarios para demostrar su tenencia de la tierra.⁴³

En este sentido en Costa Rica implementó un Programa de Regularización del Catastro y Registro que tiene como objeto principal el mejoramiento de la seguridad jurídica de los derechos sobre la propiedad inmueble.⁴⁴ Será importante identificar si dicho programa sigue vigente o si a la fecha se siguen tomando medidas al respecto si se desea informar sobre la implementación de la salvaguarda b) REDD+ de la CMNUCC.

Marco institucional adecuado

Por marco institucional de la gobernanza de los bosques nos referimos a los departamentos administrativos efectivos en los distintos niveles de gobierno.⁴⁵ Como se indicó anteriormente, la salvaguarda (b) de la CMNUCC requiere que los Estados prevean el diseño e implementación de medidas tendientes a lograr estructuras de gobernanza efectivas, y para ello requerirán contar con un marco institucional adecuado.

Dentro del contexto de la Estrategia REDD+, se creó un Grupo de Trabajo el cual funge como organización coordinadora, que incluye a la Junta Directiva REDD+. La Junta Directiva de REDD+ fungirá como un órgano ejecutivo encargado de emitir políticas, resolver conflictos y tomar decisiones en torno a la Estrategia REDD+ y será conformada por representantes del gobierno, del sistema bancario, de los pueblos indígenas y de la sociedad civil.⁴⁶

Adicionalmente, el R-PP prevé la creación de una Secretaría Ejecutiva de REDD+ a fin de facilitar el funcionamiento, ejecutar acuerdos y definir la estrategia de comunicación del Grupo de Trabajo, por lo que se establecerá una Comisión intersectorial conformada por los oficiales

⁴⁰ R-PP página 76

⁴¹ R-PP página 34

⁴² R-PP página 25

⁴³ R-PP página 41

⁴⁴ R-PP página 40

⁴⁵ Rey, D., Roberts, J., Korwin, S., Rivera, L., and Ribet, U. (2013) Guía para Comprender e Implementar las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC. ClientEarth, Londres, Reino Unido página 33

⁴⁶ R-PP página 9

de enlace de organizaciones donde se implementan las diferentes opciones estratégicas (Academia, Sinac, IMN, CIAgro, ONF, MAG y representación indígena). Este comité es para la ejecución interinstitucional de la estrategia REDD+; aquí es donde se establecen los vínculos necesarios para el trabajo interinstitucional.⁴⁷

Sobre los mecanismos existentes, Costa Rica cuenta con un espacio de coordinación al más alto nivel creado por la Ley Orgánica del Ambiente, denominado Consejo Nacional Ambiental el cual reúne a todos los Ministros del Gobierno Central, coordinado por el primer Vicepresidente de la República, para discutir temas de Ambiente, con lo cual se podrá garantizar la integralidad de REDD+.⁴⁸

Adicionalmente cuenta con una Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, como la entidad estatal creada por Ley No. 5251 de 1973, encargada de fijar políticas gubernamentales relacionadas con las comunidades indígenas y coordina las acciones de otros entes estatales hacia las comunidades indígenas.⁴⁹

Se destaca que en el R-PP no se hace referencia al acceso a la justicia o a la participación en la toma de decisiones.

Salvaguarda (c) REDD+ de la CMNUCC

La Salvaguarda REDD+ (c) de la CMNUCC se enfoca en la importancia de reconocer y respetar los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales. De esta manera, las actividades y medidas REDD+ deberán ser implementadas de conformidad con el derecho internacional relativo a los pueblos indígenas y a las comunidades locales, así como con el derecho internacional de los derechos humanos.

Definición de pueblos indígenas, miembros de las comunidades locales y conocimientos tradicionales

El R-PP no proporciona una definición de pueblos indígenas, sin embargo el documento presenta un ‘mapeo’, con la explicación que existen 24 Territorios Indígenas distribuidos en ocho grupos socioculturales indígenas distintos, Cabécares, Bribris, Ngäbe, Térrabas, Borucas, Huetares, Malekus y Chorotegas, los cuales hablan en 6 idiomas indígenas y representan un 2% de la población nacional.⁵⁰

Asimismo, el R-PP identifica ‘comunidades locales’ porque los designa como un grupo importante para la consulta. Sin embargo, no se define el término. Adicionalmente, el R-PP no hace mención alguna sobre los conocimientos tradicionales o ancestrales de los pueblos indígenas y comunidades locales.

Reconocimiento e implementación de los derechos de los pueblos indígenas y miembros de las comunidades locales según el derecho internacional

El R-PP refleja que Costa Rica cuenta una Ley Indígena, herramienta que será útil para demostrar la intención de Estado en garantizar y respetar los derechos de los pueblos indígenas. De conformidad con dicha ley, los territorios indígenas están representados por las Asociaciones de Desarrollo Integral Indígena (ADII), estas asociaciones representan la institucionalidad de los pueblos indígenas, apoyadas dentro del proceso por la participación de

⁴⁷ R-PP páginas 10- 11

⁴⁸ R-PP página 49

⁴⁹ R-PP página 15

⁵⁰ R-PP página15

estructuras tradicionales indígenas y otras organizaciones indígenas como la Mesa Nacional Indígena.⁵¹

Durante el proceso de preparación para REDD+ en Costa Rica se indica que reconocerá la participación de las estructuras tradicionales de organización (tales como los consejos de vecinos, interna en cada territorio, estructura tradicional indígena) y las organizaciones no gubernamentales indígenas como la Mesa Nacional Indígena, entre otras, que apoyan la gestión de los pueblos indígenas.⁵² Lo relativo a la participación de los pueblos indígenas será abordado dentro del análisis de la Salvaguarda (d) REDD+ de la CMNUCC.

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley Indígena costarricense declara como propietarios de los territorios indígenas a las comunidades indígenas que los habitan. Sin embargo, Costa Rica reconoce que aún existen retos que serán necesario ser abordados a fin de garantizar la efectividad de un futuro mecanismo REDD+. Estos retos se refieren principalmente a la falta de seguridad jurídica de los pueblos indígenas sobre sus territorios y a la inadecuada gestión de los territorios indígenas.⁵³

A fin de fortalecer la dinámica de uso de suelo y la tenencia de la tierra en los Territorios Indígenas, el Gobierno de Costa Rica prevé como opción estratégica para el desarrollo de la Estrategia de REDD+ Coordinar con el Programa de Regularización de Catastro y Registro, específicamente con la iniciativa que trabaja con las áreas denominadas ABRE (Áreas Bajo Regímenes Especiales), a fin de lograr la delimitación de los 24 territorios indígenas con los que cuenta Costa Rica y contribuir a mejorar el clima para la realización de las inversiones públicas y privadas en Costa Rica.⁵⁴ De acuerdo con el R-PP, es necesario tomar medidas para promover la regularización de la tenencia de los territorios indígenas con el fin de no excluir de la estrategia a aquellos interesados que carecen de un título de propiedad o permitir el ingreso al futuro mecanismo REDD+ únicamente de personas que pueden demostrar la tenencia de la tierra y que se excluya poseedores de tierras a con este problema.⁵⁵

Con relación a lo relativo a la inadecuada gestión de las tierras indígenas, de acuerdo con el R-PP el problema reside en que fincas no indígenas se encuentran dentro de las reservas indígenas, contraviniendo lo dispuesto por el artículo tercero de la Ley Indígena la cual prohíbe a los no indígenas alquilar, arrendar, comprar o de cualquier otra manera adquirir terrenos o fincas comprendidas dentro de estas reservas.⁵⁶ De acuerdo con el R-PP esto se debe principalmente a problemas de corrupción y a la no aplicación de la ley en la práctica, que permite la venta de tierras de forma ilegítima.⁵⁷

Para dar respuesta a esta problemática, el R-PP propone el diseño de 24 planes de acción con el fin de suprimir los títulos de propiedad de los finqueros y eliminar la ocupación ilegal de los colonos en las reservas indígenas, esto aplicable en prioridad con mensuradas de fondos y recursos para áreas bajo cubierta forestal en primer orden de trabajo, uno para cada territorio indígena, ya que cada territorio tiene su problemática particular.⁵⁸

Con relación a la distribución de beneficios, en Costa Rica ha quedado claro que la titularidad de los servicios ambientales que genere el bosque o plantación, , “es un ‘activo’ o ‘bien’ que le

⁵¹ R-PP página7, 16

⁵² R-PP 7 y 16

⁵³ R-PP páginas 16-17

⁵⁴ De acuerdo con el R-PP para el 2010 ya se habían delimitado y analizado la tenencia de la tierra en 15 Territorios Indígenas de los 24 existentes en el país R-PP página 20 y 46

⁵⁵ R-PP página58

⁵⁶ R-PP página 16.

⁵⁷ R-PP página 16

⁵⁸ R-PP página20

pertenece al titular del fondo proveedor del servicio. Por lo tanto, el propietario de la tierra lo es también del carbono. En terrenos de dominio público, los derechos sobre el carbono le pertenecen al Estado; en territorios indígenas, a la comunidad indígena y en terrenos de dominio privado, al propietario individual”.⁵⁹

Cabe destacar que el R-PP no hace referencia implícitamente o explícitamente a la no discriminación ni al derecho a la cultura de los pueblos indígenas y comunidades locales.

Salvuarda (d) REDD+ de la CMNUCC

La Salvuarda REDD+ (d) de la CMNUCC requiere la participación plena y efectiva de las partes interesadas pertinentes. De acuerdo con los instrumentos jurídicos internacionales, la participación plena y efectiva generalmente está asociada con el reconocimiento y la aplicación de los derechos procesales (también conocidos como derechos de acceso), tales como el acceso a la información, a la participación y a la justicia. Esta salvuarda requiere que el Estado garantice la creación de un entorno propicio para que las personas ejerzan sus derechos procesales.

Creación de un entorno propicio para la participación plena y efectiva

La fase de preparación para REDD+ en Costa Rica contó con un proceso de consulta y participación de las Partes interesadas para la discusión de las políticas requeridas, lo cual se hizo a fin de que la propuesta reflejara una visión compartida y una estrategia del país.⁶⁰

El proceso de información que se realizó para la construcción del R-PP de Costa Rica, fue desarrollado a mediante los siguientes pasos:

- a. Identificación y registro de las PIR
- b. Elaboración de un mapa de actores
- c. Determinación de las PIR más relevantes
- d. Definición de la participación probable de las PIR
- e. Se prevé el diseño de un Plan de Consulta

A fin de identificar la relevancia de los PIR, Costa Rica cuenta con criterios para identificar a las Partes interesadas relevantes (PIR), por lo que requieren tomar en cuenta:⁶¹

- Los intereses institucionales relacionados con los recursos forestales, la conservación y protección de los recursos naturales, la biodiversidad y los negocios a partir de los recursos forestales, las agendas de trabajo y la estrategia institucional de la parte interesada.
- La ubicación intereses institucionales cuya acción se limita a lo local, n debe percibirse como pares de otros que actúan en el ámbito municipal, nacional, regional e internacional.
- La dependencia de los recursos forestales de las partes interesadas. En especial, deben considerarse como PIR a todos aquellos propietarios de recursos forestales que han participado o están participando en el programa de PSA del FONAFIFO. Entre ellos están los pueblos indígenas, productores de bienes y servicios ambientales, cámaras empresariales del sector privado, dueños de bosques (incluyendo al Estado) o responsables de su desarrollo vertical.

⁵⁹ R-PP página57

⁶⁰ R-PP página página 4 y 12

⁶¹ R-PP página

Acceso a la información en el contexto de la participación

A fin de garantizar el acceso a la información, el R-PP de Costa Rica prevé el diseño y ejecución de una Estrategia de comunicación de REDD+, la cual “fungirá como una herramienta efectiva para los diversos grupos meta brindando la adecuada comunicación de actividades a realizar en los procesos de consulta y los procesos que se establezcan los componentes de reporte y comunicación (MRV).”⁶²

Asimismo, con el propósito de informar a las PIR de manera permanente, la Estrategia de comunicación prevé como sub-actividad la creación de Portal y Boletín REDD+, albergados en el sitio web de Fonafifo, y con ligámenes a los portales del Centro para el Desarrollo Indígena (Cedin), la Asociación de Desarrollo Integral del Territorio Indígena de Bribri (Aditibri), del Sistema de Información de los Recursos Forestales de Costa Rica (Sirefor), de la ONF y del Minaet.⁶³ Adicionalmente, se indica que “Para las poblaciones indígenas, esta herramienta es de suma importancia porque la telemática es, cada vez más, el medio para tener mejor comunicación y romper barreras de información.”⁶⁴

La Estrategia de comunicación, prevé el posicionamiento de REDD+ al más alto nivel, por lo que se contempla la programación de talleres con altos funcionarios de gobierno, de manera que el tema se mantenga vigente en la agenda de gobierno.⁶⁵

Respecto a la convocatorias de las PIRs, el R-PP prevé que éstas “deben ser convocadas correcta, expresa y efectivamente a todos los eventos de discusión de REDD+, [por lo que] será necesario que se lleve un control de las invitaciones por medio del directorio y que las direcciones postales, electrónicas y telefónicas se actualicen continuamente”.⁶⁶

Finalmente, vale la pena notar que durante la fase de información para la preparación del R-PP, el gobierno costarricense llevó a cabo las siguientes actividades a fin de distribuir la información: subió información del proceso de diseño y preparación en la página de Fonafifo, llevó a cabo reuniones de trabajo con los representantes de las PIRs, se establecieron conversaciones telefónicas, enviaron y entregaron carpetas informativas, reuniones, talleres, reuniones nacionales, cónclave de directores de organizaciones relevantes, talleres con pueblos indígenas.⁶⁷

Implementación de los mecanismos de participación

Costa Rica se planea como objetivo “garantizar un proceso participativo e inclusivo, en donde se puedan ser oídos todos los puntos de vista en la construcción de REDD+.”⁶⁸ Por lo que en el R-PP se prevé el diseño de un Plan de Consulta basado en los siguientes principios:

- La construcción de un consenso nacional en REDD+ y la inclusión real de PIR.
- Que el diseño responda a expectativas e intereses de las PIR.
- Un fuerte apoyo de PIR para el diseño e implementación de REDD+.
- Que los resultados sean equitativos y justos, para que los dueños de bosque – incluyendo pueblos indígenas- se beneficien directamente.
- Información técnica y científica confiable.
- Buenas evaluaciones de los impactos y monitoreo de las metas.

⁶² R-PP página 11

⁶³ R-PP página 11 y 106

⁶⁴ R-PP página 11

⁶⁵ R-PP página 11 y 106

⁶⁶ R-PP página 23

⁶⁷ R-PP página 13

⁶⁸ R-PP página 22

- La creación de grupos de trabajo inclusivos, transparentes y basados en la confianza entre las partes. Hay un aumento del capital social.
- La comunicación e información adecuada, para ello se utilizará material especial para el trabajo con las diferentes PIRs según corresponda, de forma oportuna y apropiada, llegando de manera expedita.

Con relación a los mecanismos existentes, de acuerdo con el R-PP, la Ley Forestal 7575, estableció mecanismos de participación para los terceros interesados en la creación de políticas forestales y en la creación y distribución de subsidios para la preservación de la cobertura forestal.⁶⁹

La principal herramienta para llevar a cabo procesos participativos será mediante la Evaluación Estratégica Ambiental Social (EESA o SESA por sus siglas en inglés). A nivel participativo, SESA buscará la identificación, evaluación y análisis de cuestiones claves desde la perspectiva de los actores en relación a los temas que los afecta, los cuales serán abordados durante la preparación de la Estrategia REDD+.⁷⁰

Acceso a la justicia en el contexto de la participación

El órgano ejecutivo encargado de resolver conflictos y tomar decisiones en torno a la Estrategia REDD+ será la Junta Directiva de REDD+. Asimismo, será el ente encargado de solucionar los conflictos derivados del proceso para manejar los posibles desacuerdos entre los miembros del grupo de trabajo: los conflictos se deberán resolver en el seno de la Junta Directiva de REDD+, mediante la toma de acuerdos por mayoría simple (se requiere, entonces, que esta Junta Directiva tenga un número impar de miembros). Además existen opciones alternativas como la mediación, consejeros, criterio de experto, entre otros.⁷¹

Participación de los pueblos indígenas

El Plan de Consulta de la Fase de Preparación a REDD+ prevé el diseño de “un mecanismo mixto que considere el fortalecimiento de las ADIIs para aumentar la participación y afiliación y apoyadas en grupos de base como son las estructuras tradicionales y otros tipos de organización indígena de acuerdo a las circunstancias locales y las preferencias de las comunidades”.⁷²

Como lo indicamos en la salvaguarda (c) los territorios indígenas están representados por las Asociaciones de Desarrollo Integral Indígena (ADII), las cuales representan la institucionalidad de los pueblos indígenas, apoyadas dentro del proceso por la participación de estructuras tradicionales indígenas y otras organizaciones indígenas como la Mesa Nacional Indígena.⁷³

Costa Rica es un país signatario del Convenio 169 de la OIT, de manera expresa el R-PP menciona que en el desarrollo del Proceso de Diseño e Implementación del Plan de Consulta que se implementará durante la preparación a REDD+,

“se debe considerar la voluntad del gobierno de Costa Rica de aplica el principio de Consentimiento Libre, Previo e Informado a los pueblos indígenas, en donde las decisiones se tomarán en el seno de los comités de vecinos los cuales agrupan tanto a las personas indígenas afiliadas a las ADDOO como a las no afiliadas, mediante reuniones coordinados por Fonafifo con el apoyo de las ADIIS y estructuras indígenas

⁶⁹ R-PP página31

⁷⁰ R-PP página 62

⁷¹ R-PP página 9 y 10

⁷² R-PP página 22

⁷³ R-PP página7, 16

tradicionales participativas a fin de elaborar la fase de preparación a REDD+ y elección de sus representantes.”⁷⁴

Salvaguarda (e) REDD+ de la CMNUCC

La Salvaguarda REDD+ (e) de la CMNUCC tiene por objeto garantizar la integridad del medio ambiente a lo largo de la implementación de REDD+. De acuerdo con esta salvaguarda, las medidas REDD+ deben ser compatibles con la conservación de los bosques naturales y con la diversidad biológica y deberá incentivarse la protección de los bosques naturales y sus servicios ambientales. Además, específicamente la salvaguarda requiere que las medidas REDD+ no deben ser usadas para la conversión de los bosques naturales.

La no conversión de los bosques naturales

De acuerdo con lo dispuesto por el R-PP, la Ley Forestal 7575 prohíbe el cambio de uso de suelo de tierras privadas, aun cuando dicha conversión fuese para establecer una plantación forestal, presentando así una sobre-regulación del manejo de bosque natural.⁷⁵

Para fomentar el manejo forestal sostenible, se simplificaron los requisitos para los planes de manejo, incluyendo la figura del plan general y planes operativos y se eliminó la restricción estacional de ejecución del plan de aprovechamiento.⁷⁶

La protección y conservación de los bosques naturales y la biodiversidad

Como se mencionó anteriormente, Costa Rica es pionera en materia de programas de conservación, por lo que el Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) costarricense será la base de una eventual estrategia REDD+. Asimismo, Costa Rica señala que ha protegido sus recursos naturales mediante un Sistema de Parques Naturales y Reservas Biológicas, el cual se encuentran bajo la categoría de protección absoluta.⁷⁷

Tal como lo mencionamos en el análisis de la salvaguarda (b) REDD+ de la CMNUCC, Costa Rica distingue cuatro estratos cuando se refiere al uso de la tierra a fin de reflejar las realidades socioeconómicas y legales, por lo que existen: a) Parques nacionales y reservas biológicas (dominio público), b) Áreas silvestres protegidas (dominio privado), c) Territorios indígenas y d) Bosques de propiedad privada.⁷⁸ Esta división será relevante para la salvaguarda (e) porque las políticas de conservación y protección se basan en el tipo de uso que se le da a la tierra.

Existen categorías de protección, especialmente reservas forestales y refugios de vida silvestre, que se encuentran la mayor parte en tierras de dominio privado.⁷⁹

Cabe destacar que el R-PP no proporciona ni alude a una definición de bosques naturales.

Es importante mencionar que el R-PP de Costa Rica alude a las actividades y programas de conservación a la biodiversidad biológica, pero lo hace desde una perspectiva del empleo de los mismos para la reducción de emisiones de carbono. En ese sentido, se prevé “Gestionar recursos por mantenimiento y mejora de las reservas de carbono en las áreas silvestres protegidas para financiar la compra de tierras expropiadas.”⁸⁰

⁷⁴ R-PP página22

⁷⁵ R-PP página 32

⁷⁶ R-PP página31

⁷⁷ R-PP página29

⁷⁸ R-PP página 25

⁷⁹ R-PP página31

⁸⁰ R-PP 55

Salvaguardas (f) & (g) REDD+ de la CMNUCC

Estas salvaguardas se distinguen de las salvaguardas analizadas anteriormente, ya que ambas están íntimamente relacionadas con los objetivos de mitigación de GEI de REDD+ y por lo tanto con las normas de contabilidad. La Salvaguarda REDD+ (f) de la CMNUCC busca asegurar que las reducciones de emisiones sean duraderas, mientras que la Salvaguarda REDD+ (g) de la CMNUCC pretende garantizar que se reduzcan las emisiones globales totales.

Monitoreo y evaluación

El R-PP presenta las opciones y prevé una evaluación de las opciones para desarrollar una línea base y niveles de referencia de emisiones. Prevé también la evaluación de capacidades.⁸¹

El R-PP presenta el desarrollo de un sistema MRV para REDD+. Se precisa que el diseño del sistema del sistema MRV estará dirigido al monitoreo de:

- cambios en las reservas carbono debido a la implementación de estrategia REDD+
- la implementación de la estrategia tal como fue diseñada
- los beneficios adicionales debidos a REDD+.⁸²

El R-PP presenta el tipo de información y los datos necesarios. También prevé una evaluación de las capacidades para el MRV.

Medidas para combatir la reversión y el desplazamiento de carbono

La Administración Forestal de Estado tomo las medidas siguientes en el ámbito legal, político e institucional para promover la producción sostenible de madera legal y evitar la deforestación y degradación de los bosques causada por la tala ilegal.⁸³

- Ampliar la cobertura del PSA
- Incremento del secuestro de carbono mediante la inducción de la regeneración natural y el establecimiento de plantaciones forestales para producir materia prima de consumo nacional, en terrenos desprovistos de bosques.

Costa Rica espera que “el riesgo de fugas producto de la implementación del proyecto no sea significativo” y presenta cuatro razones principales: a) la estrategia REDD+ es de cobertura nacional, b) el PSA de la estrategia REDD+ no considera la compra de tierras, c) los propietarios son voluntariamente reclutados en el programa PSA y d) el PSA desestimulará la tala ilegal mediante el fomento de la producción y el consumo de madera sostenible de bosques naturales primarios, secundarios y reforestación.⁸⁴

Además Costa Rica refleja que cuenta con las bases de **cooperación internacional**, al indicar que “el país cuenta con una plataforma jurídica e institucional, a nivel internacional, regional y nacional, desarrollada durante los últimos veinte años. Un conjunto de organizaciones, convenciones y protocolos internacionales trabajan activamente para llamar la atención sobre la urgente necesidad de iniciar y agilizar un trabajo compartido que oriente a los países hacia la adaptación y mitigación del cambio climático”.⁸⁵

4. Análisis del contenido del R-PP con relación a la implementación y cumplimiento de las salvaguardas

⁸¹ R-PP paginas 74-78

⁸² R-PP, página79

⁸³ R-PP página32

⁸⁴ R-PP página 46

⁸⁵ R-PP página48

Monitoreo y reporte de las salvaguardas

Como mencionamos en la introducción, la CMNUCC requiere que se demuestre el cumplimiento de sus siete salvaguardas REDD+. Es por ello, que los gobiernos de los países REDD+ que se encuentren implementando medidas REDD+ serán los responsables de reportar la manera en la que las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC están siendo abordadas y respetadas, *en todas las fases de REDD+*, mediante la presentación de información a través de un Sistema de Información de Salvaguardas nacional (en lo sucesivo SIS).⁸⁶ Decisiones específicas y relacionadas con la implementación del SIS se presentaron en el cuadro 3.

Asimismo, bajo el proceso del FCPF (R-PP sección 4b) se requiere proporcionar información sobre los múltiples beneficios y salvaguardas.

Monitoreo y reporte de las salvaguardas

Como mencionamos en la introducción, la CMNUCC requiere que se demuestre el cumplimiento de las salvaguardas. Los gobiernos de los países REDD+ implementando actividades/medidas REDD+ son responsables de reportar la manera en la que las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC están siendo abordadas y respetadas, *en todas las fases de REDD+*, mediante la presentación de información a través de un Sistema de Información de Salvaguardas nacional (en lo sucesivo SIS).⁸⁷ Decisiones específicas y relacionadas con la implementación del SIS se presentaron en el cuadro 3.

Asimismo, bajo el proceso del FCPF (R-PP sección 4b) se requiere proporcionar información sobre los múltiples beneficios y salvaguardas.

El R-PP prevé el monitoreo de los impactos sociales y ambientales, que sean identificados por el SESA, por lo que en principio no incluye monitoreo de las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC.

La justificación para el monitoreo de la implementación de la estrategia es registrar las actividades que se ejecuten como parte de la estrategia REDD+, controlar si se están implementando según lo planeado, y evaluar si están conduciendo a los resultados esperados. Con esa información, se puede corregir la implementación o el diseño de la estrategia.⁸⁸

Actualmente, de acuerdo con la información proporcionada Costa Rica se enfoca en el reporte y monitoreo de las salvaguardas contenidas en las políticas operacionales del Banco Mundial.

Sin embargo, como se indicó anteriormente Costa Rica implementa actualmente un proyecto para el “Diseño de un Sistema de Información sobre el abordaje y cumplimiento de las Salvaguardas de REDD de la Convención Marco de las Naciones Unidas de Cambio Climático (decisión 1/CP.16), durante la aplicación en Costa Rica de las medidas REDD descritas en el párrafo 70 de la CP. 16.”⁸⁹ Con base en la información disponible y accesible que se obtenga por la implementación del Sistema de información, así como por las experiencias obtenidas por el SESA, Costa Rica espera diseñar sistemas de monitoreo específicos que desarrollarán las

⁸⁶ Decisión de la CMNUCC 1/CP.16, *op cit*, para 71(d).

⁸⁷ Decisión de la CMNUCC 1/CP.16, *op cit*, para 71(d).

⁸⁸ R-PP página 86

⁸⁹ Addendum PRODOC Diseño de un Sistema de Información sobre el abordaje y cumplimiento de las Salvaguardas de la Convención Marco de las Naciones Unidas de Cambio Climático (CP 16 /Decisión I), durante el proceso de aplicación en Costa Rica de medidas de REDD definidas en el párrafo 70 de la CP

instituciones responsables de aplicación de las medidas de REDD+ y también para sistemas de evaluación (de programas o proyectos REDD) de dichas instituciones.⁹⁰

Dicho sistema de monitoreo tendrá un alcance mayor conforme se avance en la construcción de la Estrategia REDD (el cual sólo prevé las salvaguardas contenidas en las políticas operativas del Banco Mundial).⁹¹

Coordinación con otros procesos relevantes

La coordinación con otros procesos relevantes (otras iniciativas REDD+ y aquellas que apoyan la buena gobernanza forestal tales como el FLEGT AVA) pueden maximizar esfuerzos para apoyar la implementación efectiva de las salvaguardas, reducir costos de transacción, y evitar las superposiciones o duplicaciones de actividades.

Tal como indicamos a lo largo del presente reporte, Costa Rica actualmente coordina esfuerzos con el programa ONU-REDD para el desarrollo del SIS.⁹²

Fortalecimiento de capacidades relacionadas con las salvaguardas

Un paso crítico para apoyar el cumplimiento de las salvaguardas es el desarrollo de capacidades, la que puede incluir un rango de actividades dirigidas a distintos actores.

El R-PP no prevé el fortalecimiento de capacidades relacionadas con las salvaguardas.

Por su parte el Proyecto Diseño de un Sistema de Información sobre el abordaje y cumplimiento de las Salvaguardas de REDD de la Convención Marco de las Naciones Unidas de Cambio Climático (decisión 1/CP.16), durante la aplicación en Costa Rica de las medidas REDD descritas en el párrafo 70 de la CP. 16, prevé un Comité asesor local, encargado, entre otras cosas de, fortalecer las capacidades nacionales mediante acciones de capacitación e intercambio de conocimiento.⁹³

Asimismo, prevé que como Producto 3, que se obtenga la descripción de necesidades de capacitación y capacidades requeridas para la gestión y uso del Sistema por parte de los diferentes usuarios.⁹⁴

⁹⁰ Entrevista a Carmen Roldán, Enlace del Equipo Técnico Regional Salvaguardas/ ANAM Costa Rica, 17 de septiembre de 2013

⁹¹ Entrevista a Carmen Roldán, Enlace del Equipo Técnico Regional Salvaguardas/ ANAM Costa Rica, 17 de septiembre de 2013

⁹² Entrevista a Carmen Roldán, Enlace del Equipo Técnico Regional Salvaguardas/ ANAM Costa Rica, 17 de septiembre de 2013

⁹³ Addendum PRODOC Diseño de un Sistema de Información sobre el abordaje y cumplimiento de las Salvaguardas de la Convención Marco de las Naciones Unidas de Cambio Climático (CP 16 /Decisión I), durante el proceso de aplicación en Costa Rica de medidas de REDD definidas en el párrafo 70 de la CP, página45

⁹⁴ Ídem página 23

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La siguiente sección presenta los principales hallazgos del análisis y las correspondientes recomendaciones y consideraciones.

Se ruega tomar nota que las recomendaciones proporcionadas a continuación van mas allá de adiciones o sugerencias relacionadas con en el R-PP dado que en el caso de Costa Rica, este se encuentra aprobado.

Las siguientes recomendaciones y consideraciones buscan identificar una ‘ruta inicial’ para el abordaje de las salvaguardas que pueda dar cumplimiento al lenguaje de las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC, bajo los procesos del FCPF y a nivel nacional (por ejemplo a través de su estrategia nacional REDD+). Por lo tanto, se ruega tomar nota que recomendaciones y consideraciones específicas para el abordaje de las salvaguardas solo pueden ser proporcionadas en base a un análisis mas exhaustivo del marco legal, institucional y de cumplimiento del país.

Análisis Salvaguarda (a)

Criterio de la salvaguarda	Hallazgos	Recomendaciones y Consideraciones
<p><i>Complementariedad o compatibilidad con los objetivos de los programas forestales nacionales</i></p>	<p>De acuerdo con el R-PP, El Programa Nacional Pago por Servicios Ambientales (PSA) dirigido a evitar la deforestación es parte integral de la Estrategia Nacional de Cambio Climático del Gobierno.⁹⁵ Por lo cual, Costa Rica busca asegurarse que REDD+ sea compatible y complemente su programa nacional forestal ⁹⁶ En base al R-PP Costa Rica demuestra que las medidas REDD+ han sido planeadas de manera que compatible y complementaria con el programa forestal existente, que a su vez es compatible con la</p>	<p>Se considera que dado que el R-PP estipula que las medidas/actividades REDD+ han sido planeadas de manera que compatible y complementaria con el programa forestal existente, se garantizará la compatibilidad o complementariedad de las actividades REDD+ con los programas forestales nacionales y el cumplimiento de esta salvaguarda.</p> <p>Sin embargo, se recomienda que Costa Rica se asegure que en la implementación del FCPF las actividades/medidas</p>

⁹⁵ R-PP página 11

⁹⁶ R-PP página 5

	Estrategia Nacional del país.	<p>REDD+ sean compatibles o complementarias con sus programas forestales nacionales.</p> <p>Para garantizar el cumplimiento de esta salvaguarda en el contexto del FCPF se recomienda que se evalúe la compatibilidad de las actividades/medidas REDD+ con los programas forestales nacionales mientras ejecuta el SESA e incorpore medidas en su ESMF.</p> <p>Asimismo, se recomienda que la elaboración de una estrategia REDD+ contemple explícitamente asegurar que actividades/medidas REDD+ sean complementarias o compatibles con los objetivos de los programas forestales nacionales a fin de garantizar el cumplimiento efectivo de esta salvaguarda.</p>
<p><i>Complementariedad o compatibilidad con los objetivos de los convenios y acuerdos nacionales pertinentes</i></p>	<p>El R-PP se refiere al Convenio 169 de la OIT y el CBD para el desarrollo de una estrategia de participación y consulta.</p> <p>El R-PP también hace referencia a convenios internacionales para el desarrollo del Sistema de Información sobre Salvaguardas de REDD+ de la CMNUCC.</p>	<p>Costa Rica debe tener en cuenta que el FCPF no requiere asegurar la compatibilidad de las actividades/medidas REDD+ con ‘todas’ las obligaciones internacionales relevantes y aplicables. Por lo tanto, es muy positivo que el R-PP explícitamente hace referencia al respeto de los convenios internacionales de derechos humanos.</p> <p>Para garantizar el cumplimiento de esta salvaguarda se recomienda que Costa Rica identifique sus obligaciones internacionales relevantes y aplicables, y busque garantizar que las actividades/medidas REDD+ implementadas sean compatibles con sus convenios y acuerdos internacionales relevantes, incluyendo aquellos sobre derechos humanos y pueblos indígenas. La</p>

		identificación de dichos acuerdos y convenios internacionales relevantes y aplicables también podría ser realizada a través del SESA, y el ESMF utilizado para definir medidas (principios, reglas, guías y procedimientos) que garanticen que las actividades/medidas REDD+ sean compatibles o complementarias con los acuerdos y convenios internacionales relevantes y aplicables.
--	--	---

Análisis Salvaguarda (b) de la CMNUCC

Criterio de la salvaguarda	Hallazgos	Recomendaciones y Consideraciones
<i>Gobernanza forestal transparente</i>	<p>El R-PP indica la necesidad de crear un Registro Geográfico Nacional de Derechos de Servicios Ambientales para dar transparencia y certeza respecto de las mejoras en las reservas de carbono.</p> <p>El R-PP no menciona la necesidad de garantizar el derecho de acceso a la información, ni de tener instituciones encargadas en Costa Rica para distribuir la información o sensibilizar al público respecto al derecho de acceso a la información.</p> <p>El R-PP identifica la necesidad de crear una Unidad de Control de Fraudes y un Registro de Derechos de Servicios Ambientales para asegurar la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad.</p>	<p>Costa Rica destaca importantes acciones destinadas a garantizar la transparencia en la gobernanza forestal.</p> <p>Se recomienda considerar cuales arreglos institucionales y, legales serán necesario para garantizar una gobernanza forestal transparente. Asimismo, se recomienda contemplar medidas que busquen garantizar el acceso a la información a todos los individuos y grupos afectados e interesados, y establecer o fortalecer agencias e instituciones pertinentes para asegurar el acceso.</p> <p>Se recomienda que Costa Rica considere que bajo el SESA se deberá evaluar la rendición de cuentas de los sistemas de distribución de ganancias y la efectividad en el cumplimiento de normas. Por lo tanto, se recomienda utilizar el SESA para identificar y evaluar otros</p>

		<p>aspectos/elementos que puedan apoyar la transparencia en la gobernanza forestal (como los derechos de acceso a la información, la capacidad de las instituciones para distribuir la información o sensibilizar al público respecto al derecho de acceso a la información). Lo identificado en el R-PP puede servir como punto de partida. El ESMF puede ser utilizado para definir las medidas (reglas, guías y procedimientos) para abordar dichos aspectos.</p> <p>Asimismo, se recomienda que la elaboración de una estrategia REDD+ identifique y defina como su marco legal, institucional y de cumplimiento abordara la transparencia en la gobernanza forestal.</p>
<p><i>Gobernanza forestal efectiva</i></p>	<p>Como parte del SESA, el R-PP prevé que se lleve a cabo la evaluación de los vacíos legales, políticos, regulatorios, institucionales y de capacidad para enfrentar los temas claves ambientales, sociales y de gobernanza asociados con las causas subyacentes de la deforestación.</p> <p>El R-PP menciona que con respecto a la tenencia de la tierra el país ha ido construyendo y modificando su marco legal e institucional de acuerdo con las lecciones aprendidas del programa de PSA. Sin embargo, se reconoce también que uno de los retos que aun queda por afrontar es el de evitar la exclusión de los poseedores de los bosques que no cuentan con los instrumentos necesarios para demostrar su tenencia de la tierra. Se implementa un Programa de Regularización del Catastro y</p>	<p>Costa Rica contempla varias evaluaciones que serán clave para implementar medidas que garanticen la gobernanza forestal efectiva.</p> <p>Se recomienda considerar utilizar el SESA para identificar los vacíos y determinar medidas para fortalecer las estructuras de gobernanza. Adicionalmente, se recomienda también considerar el SESA para determinar vacíos en el marco legal, y vacíos de capacidad a nivel institucional, todos lo cuales también constituyen obstáculos para garantizar la efectividad de la gobernanza forestal.</p> <p>Se recomienda incluir consideraciones de género en la estrategia de REDD+, que garanticen la equidad de género en cuanto a la participación, distribución de beneficios y tenencia de la tierra. Asimismo, se recomienda considerar</p>

	<p>Registro para mejorar la seguridad jurídica de los derechos sobre la propiedad inmueble.</p> <p>En cuanto a la distribución de beneficios, en el R-PP se precisa que el propietario de la tierra es el propietario del carbono.</p> <p>El R-PP presenta el reforzamiento de las instituciones existentes (Comisión Nacional Ambiental, y Comisión Nacional de Asuntos Indígenas) y la creación de nuevas entidades para REDD+, incluyendo una Junta Directiva REDD+ para emitir políticas, resolver conflictos y tomar decisiones en torno a la Estrategia REDD+; Un Grupo de Trabajo REDD+, una Secretaria Ejecutiva de REDD+, y una Comisión Inter-sectorial.</p> <p>El R-PP no menciona la participación en la toma de decisiones, equidad de género, ni el acceso a la justicia.</p>	<p>fortalecer la participación de las partes en la toma de decisiones, a través de medidas legales e institucionales efectivas para garantizar que se otorgue al público el derecho a participar en asuntos que afecten el medio ambiente.</p>
--	---	--

Análisis Salvaguarda (c) de la CMNUCC

Criterio de la Salvaguarda	Hallazgos	Recomendaciones y Consideraciones
<p><i>Definición de pueblos indígenas, miembros de las comunidades locales y conocimientos tradicionales</i></p>	<p>El R-PP no proporciona una definición de pueblos indígenas directamente, pero se puede deducir que existe y que existen criterios para identificarlos ya que en el R-PP se presenta un mapeo de las comunidades indígenas del país.</p> <p>El R-PP identifica tampoco define a las comunidades locales.</p> <p>El R-PP no menciona los conocimientos tradicionales o ancestrales de los pueblos indígenas y comunidades locales.</p>	<p>Costa Rica debe considerar que la definición de pueblos indígenas contemplada por las OPs del Banco Mundial (y que aplican al FCPF) es inconsistente con el derecho internacional relevante y aplicable. Se sugiere reconocer que no hay una lista exhaustiva de factores que definen que constituyen ‘pueblos indígenas’ y, por consiguiente, que apliquen una política flexible de identificación respecto de estos grupos.</p> <p>En cuanto a la definición de comunidades locales por la OP del Banco Mundial, es importante que Costa Rica sea consciente que esta reconoce que las comunidades locales también pueden constituir pueblos indígenas. Por lo tanto esta definición puede causar que algunos derechos pueden ser concedidos o limitados sobre la base de la categorización de un grupo particular en la legislación nacional.</p> <p>Se recomienda considerar el marco legal relevante y aplicable cuando se defina y determine quienes constituyen pueblos indígenas y comunidades locales en el marco de las actividades REDD+. Si el marco legal nacional no lo contempla, se recomienda utilizar y referirse al derecho internacional relevante y aplicable para distinguir entre quienes constituyen pueblos indígenas y comunidades locales.</p>

		<p>En cuanto al respeto de los conocimientos tradicionales, se recomienda que Costa Rica identifique que constituyen ‘conocimientos tradicionales’ a fin de poder establecer medidas adecuadas que los protejan. Se recomienda examinar si el marco legal contempla la definición o criterios para la identificación de que constituyen ‘conocimientos tradicionales’. Si no se contempla, se recomienda utilizar y referirse al derecho internacional relevante y aplicable para su identificación.</p> <p>Se recomienda plasmar lo anterior en el proceso bajo el FCPF y en el desarrollo de la estrategia nacional REDD+.</p>
<p><i>Reconocimiento e implementación de los derechos de los pueblos indígenas y miembros de las comunidades locales según el derecho internacional</i></p>	<p>El R-PP reconoce la existencia de la Ley Indígena que indica la buena intención de otorgar y respetar los derechos de los pueblos indígenas.</p> <p>El R-PP reconoce el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas a través de sus estructuras tradiciones de organización y organizaciones no gubernamentales indígenas como la Mesa Nacional Indígenas.</p> <p>El R-PP reconoce el derecho a la tenencia colectiva de la tierra de los pueblos indígenas (Ley Indígena, artículo 2), pero igualmente se menciona como reto la falta de seguridad jurídica sobre sus territorios.</p>	<p>Se recomienda considerar que las OPs del Banco Mundial en este ámbito no son equivalentes a las salvaguardas de la CMNUCC ni al derecho internacional relevante y aplicable. En efecto, las OPs del BM no requieren el respecto de los conocimientos de los pueblos indígenas, la autodeterminación, la no discriminación, el respeto a los derechos asociados a la cultura, o la tenencia colectiva de la tierra.⁹⁷ Es importante destacar que el Banco Mundial y el FCPF no reconocen el CLPI en conformidad con el derecho internacional relevante y aplicable.</p> <p>Dado que el R-PP hace referencia tanto a las OP del Banco Mundial como a las salvaguardas de la CMNUCC y el derecho internacional relevante y aplicable, se recomienda</p>

⁹⁷ Rey, D., Roberts, J., Korwin, S., Rivera, L., and Ribet, U. (2013) Guía para Comprender e Implementar las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC. ClientEarth, Londres, Reino Unido.

	<p>Como mecanismos para resolver los problemas de tenencia de los pueblos indígenas, se prevé coordinar con el Programa de Regularización de Catastro y Registro, y el diseño de 24 planes de acción con el fin de suprimir los títulos de propiedad de los finqueros y eliminar la ocupación ilegal de los colonos en las reservas indígenas.</p> <p>El R-PP hace referencia al derecho a la no discriminación, a los derechos asociados a la cultura, a la distribución de beneficios o al respeto de los conocimientos de los pueblos indígenas y comunidades locales.</p>	<p>dar cumplimiento a los requerimientos más altos, los que automáticamente darán cumplimiento al resto. Por lo tanto se recomienda utilizar el marco legal e internacional relevante y aplicable (como el convenio de la OIT 169) para garantizar el cumplimiento de esta salvaguarda. A fin de dar cumplimiento a esta salvaguarda de la CMNUCC será importante reconocer la aplicación del CLPI en conformidad al derecho internacional relevante y aplicable.</p> <p>Asimismo, se recomienda considerar que varios derechos que aplican a los pueblos indígenas también aplican a las comunidades locales. Por lo tanto, se sugiere que Costa Rica contemple y garantice el respeto de los derechos de las comunidades locales, además de los derechos de los pueblos indígenas. Esto se debería vincular a lo contemplado en el derecho nacional y internacional relevante y aplicable.</p> <p>Se recomienda plasmar lo anterior en el proceso del FCPF (a través del SESA y ESMF) y en el desarrollo de su estrategia nacional REDD+.</p>
--	---	---

Análisis Salvaguarda (d) de la CMNUCC

Criterio de la salvaguarda	Hallazgos	Recomendaciones y Consideraciones
<p><i>La creación de un entorno propicio para la participación efectiva</i></p>	<p>El R-PP prevé la identificación de las partes interesadas relevantes (PIR) y el mapeo de actores para el proceso de información que se realizó para la construcción del R-PP.</p> <p>El R-PP presenta una Estrategia de comunicación de REDD+ para comunicar e informar previo a la consulta. Se prevé igualmente la creación de un Portal y Boletín REDD+.</p> <p>En cuanto a mecanismos de participación, el R-PP prevé el diseño de un Plan de Consulta basado en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La construcción de un consenso nacional en REDD+ y la inclusión real de PIR. • Que el diseño responda a expectativas e intereses de las PIR. • Un fuerte apoyo de PIR para el diseño e implementación de REDD+. • Que los resultados sean equitativos y justos, para que los dueños de bosque –incluyendo pueblos indígenas- se beneficien directamente. 	<p>Se considera que las acciones planteadas por Costa Rica son consistentes con los requerimientos de esta salvaguarda. Se recomienda considerar que la implementación de estas acciones se vinculen con el marco legal e institucional nacional.</p> <p>En el contexto del FCPF se recomienda utilizar las directrices y apoyo disponible. Por ejemplo, el SESA puede ser utilizado para identificar a las partes relevantes/potencialmente afectadas.</p> <p>Finalmente, se recomienda que Costa Rica plasme las medidas que buscan asegurar la participación plena y eficaz en la estrategia nacional REDD+.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Información técnica y científica confiable. • Buenas evaluaciones de los impactos y monitoreo de las metas. • La creación de grupos de trabajo inclusivos, transparentes y basados en la confianza entre las partes. Hay un aumento del capital social. • La comunicación e información adecuada, para ello se utilizará material especial para el trabajo con las diferentes PIRs según corresponda, de forma oportuna y apropiada, llegando de manera expedita. <p>El R-PP también hace referencia a la Ley Forestal 7575 que estableció mecanismos de participación para terceros interesados en la creación de políticas forestales.</p> <p>El R-PP menciona que la Junta Directiva de REDD+ es responsable de resolver conflictos y precisa que es el ente encargado de solucionar conflictos derivados del Grupo de Trabajo REDD+, donde participan todos los sectores. El R-PP menciona también que además existen opciones alternativas como la mediación, consejeros, criterio de experto.</p>	
--	--	--

<p><i>Participación plena y efectiva de los pueblos indígenas y comunidades locales</i></p>	<p>El R-PP menciona que los territorios indígenas representados por las Asociaciones de Desarrollo Integral Indígena (ADII). El Plan de Consulta prevé el fortalecimiento de las ADIIs.</p> <p>En cuanto a al CLPI, el R-PP se refiere a Convenio 169 de la OIT y precisa que en el proceso de diseño e implementación del Plan de Consulta se debe implementar el CPLI de los pueblos indígenas.</p>	<p>Se considera que las acciones planteadas por Costa Rica son consistentes con los requerimientos de esta salvaguarda. Se recomienda considerar que la implementación de estas acciones se vinculen con el marco legal e institucional nacional.</p> <p>Es importante considerar que asegurar la participación plena y efectiva de pueblos indígenas y comunidades locales no es equivalente o esta limitada al CLPI.</p> <p>El CLPI de acuerdo a los convenios y acuerdos internacionales aplica en casos determinados, y en los casos en que no aplica, igualmente se debe garantizar la participación de los pueblos indígenas y comunidades locales, por ejemplo vía consultas.</p> <p>Se recomienda que Costa Rica identifique en que casos específicos aplicaría el CLPI y esto se plasme bajo el proceso del FCPF y en su estrategia nacional REDD+. En los casos en que no aplique será importante determinar que mecanismos o procesos serán aplicados para garantizar su participación plena y efectiva.</p>
---	---	---

Análisis Salvaguarda (e) de la CMNUCC

Criterio de la salvaguarda	Hallazgos	Recomendaciones y Consideraciones
<p><i>La no conversión de los bosques naturales</i></p>	<p>El R-PP no menciona que la Ley Forestal 7575 prohíbe el cambio de uso de suelo de tierras privadas, aun cuando dicha conversión fuese para establecer una plantación forestal, presentando así una sobre-regulación del manejo de bosque natural.</p> <p>El R-PP no prevé definición de bosque natural.</p>	<p>Es importante que Costa Rica considere que esta salvaguarda es muy específica en cuanto a no permitir la conversión de bosques naturales a través de actividades REDD+.</p> <p>Al parecer la Ley Forestal 7575 prohíbe dicha conversión en tierras privadas, pero no esta claro si el marco legal lo prohíbe en tierras del Estado y otras. A fin de dar cumplimiento a esta salvaguarda se recomienda que Costa Rica examine su marco legal e identifique si permite la conversión de bosques naturales en todos los casos o regímenes de propiedad. Si lo permite, se recomienda que considerar implementar modificaciones legales pertinentes. Si no lo permite, será importante que Costa Rica clarifique y vincule dicho marco legal con la implementación de las actividades REDD+ y en la práctica se asegure que estas últimas no contravengan esta prohibición en su marco legal.</p> <p>Asimismo, será importante que Costa Rica considere que el FCPF no prohíbe la conversión de bosques naturales y por ende debería proactivamente utilizar el SESA y ESMF para apoyar el cumplimiento de esta salvaguarda.</p> <p>Por último se recomienda plasmar esta prohibición en la estrategia nacional REDD+.</p>

<p><i>La protección y conservación de los bosques naturales y la biodiversidad biológica</i></p>	<p>El R-PP declara que Costa Rica es pionera en materia de programas de conservación, y hace referencia al Programa PSA y el Sistema de Parques Naturales y Reservas Biológicas. Se aprecia también que existen categorías de protección como reservas forestales y refugios de vida silvestre que se encuentran en tierras de dominio privado.</p> <p>El R-PP no proporciona una referencia a una definición de bosques naturales.</p>	<p>Se considera que Costa Rica busca implementar medidas efectivas para proteger los bosques naturales y la biodiversidad biológica.</p> <p>A fin de apoyar estos esfuerzos será importante que Costa Rica pueda claramente determinar que constituye 'bosques naturales'. Claridad y certeza sobre que constituye un bosque natural podrá apoyar la efectividad de las medidas.</p> <p>En el marco del FCPF, se recomienda utilizar el SESA y ESMF para apoyar estos esfuerzos. El ESMF requiere prestar atención especial a la biodiversidad y requiere a los países recolectar datos cuantitativos y cualitativos sobre la conservación de la biodiversidad y otros sistemas ecosistémicos. Se podrá utilizar el SESA y ESMF especialmente para identificar y tomar en cuenta las sinergias y los potenciales conflictos entre las actividades REDD+ y la conservación de la biodiversidad.</p> <p>Finalmente, se recomienda contemplar como medidas para apoyar la protección y conservación de los bosques naturales y biodiversidad la promoción de campañas de sensibilización para incrementar el conocimiento del público acerca de la importancia de la preservación de la biodiversidad y los bosques.</p>
--	---	---

Análisis Salvaguarda (f) y (g) de la CMNUCC

Criterio de la salvaguardas	Hallazgos	Recomendaciones y Consideraciones
<p><i>Monitoreo y Evaluación</i></p>	<p>El R-PP presenta las opciones y prevé una evaluación de las opciones para desarrollar una línea base y niveles de referencia de emisiones. Prevé también la evaluación de capacidades.</p> <p>El R-PP presenta el desarrollo de un sistema MRV para REDD+. Se precisa que el diseño del sistema del sistema MRV estará dirigido al monitoreo de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - cambios en las reservas carbono debido a la implementación de estrategia REDD+ - la implementación de la estrategia tal como fue diseñada - los beneficios adicionales debidos a REDD+. <p>El R-PP presenta el tipo de información y los datos necesarios. También prevé una evaluación de las capacidades para el MRV.</p>	<p>Se recomienda explorar sinergias entre distintos mecanismos de monitoreo y evaluación.</p> <p>Se recomienda considerar que al diseñar un sistema nacional de monitoreo forestal bajo el FCPF, el que pueda medir y monitorear las remociones de GEI de las actividades REDD+, este se puede complementar con el Sistema de Información de Salvaguardas (SIS). Es importante considerar las potenciales sinergias dado que el SNMF puede ser utilizado para medir los aspectos no relacionados con el carbono, y para definir las prioridades específicas para el monitoreo de dicha información. Por ejemplo, podrían incluir: <i>“El monitoreo de las variables cuantitativas o cualitativas clave que representan medios de vida rurales, la conservación de la biodiversidad, factores de gobernanza clave directamente relacionados con la implementación REDD+ en el país, y los impactos de la estrategia de REDD+ sobre el sector forestal, y cómo se están abordando las salvaguardas.”</i>⁹⁸</p> <p>Se recomienda considerar que los esfuerzos de MRV también constituyen esfuerzos para dar cumplimiento a esta salvaguarda. Por lo tanto, se recomienda documentar y sistematizar esta información para poder reportarla a la CMNUCC.</p>

⁹⁸ Plantilla de la R-PP, Componente 4a, p. 61.

<p><i>Medidas para combatir la reversión y el desplazamiento de carbono</i></p>	<p>La Administración Forestal de Estado tomo las medidas siguientes en el ámbito legal, político e institucional para promover la producción sostenible de madera legal y evitar la deforestación y degradación de los bosques causada por la tala ilegal:⁹⁹</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ampliar la cobertura del PSA - Incremento del secuestro de carbono mediante la inducción de la regeneración natural y el establecimiento de plantaciones forestales para producir materia prima de consumo nacional, en terrenos desprovistos de bosques. <p>Costa Rica espera que “el riesgo de fugas producto de la implementación del proyecto no sea significativo” y presenta cuatro razones principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la estrategia REDD+ es de cobertura nacional - el PSA de la estrategia REDD+ no considera la compra de tierras, - los propietarios son voluntariamente reclutados en el programa PSA - el PSA desestimulará la tala ilegal mediante el fomento de la producción y el consumo de madera sostenible de bosques naturales primarios, secundarios y reforestación. 	<p>Los esfuerzos contemplados por Costa Rica serán claves para abordar el cumplimiento de esta salvaguarda. A través del SESA y del ESMF, se recomienda identificar y gestionar los posibles riesgos de fuga transfronteriza.</p> <p>Además, se recomienda abordar medidas para promover la cooperación y la colaboración internacional para garantizar que no ocurra la fuga transfronteriza.</p>
---	---	--

⁹⁹ R-PP página32

	<p>Además el R-PP refleja que cuenta con las bases de cooperación internacional, al indicar que “el país cuenta con una plataforma jurídica e institucional, a nivel internacional, regional y nacional, desarrollada durante los últimos veinte años.</p>	
--	---	--

ANEXOS

1. Anexo 1: Información sobre el contenido y significado de las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC

Salvaguarda REDD+ (a) de la CMNUCC

“La complementariedad o compatibilidad de las medidas con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales sobre la materia;”

La Salvaguarda REDD+ (a) de la CMNUCC requiere que los países aseguren que las actividades REDD+ sean compatibles con sus programas forestales nacionales, así como con los convenios y acuerdos internacionales sobre la materia. Esto quiere decir que los países que implementan actividades REDD+ deben identificar convenios y acuerdos internacionales relevantes y aplicables, así como programas forestales nacionales, y analizar en que medida las actividades REDD+ propuestas complementan o son compatibles con estos.

Criterios de interpretación:

1. Complementariedad o compatibilidad con los objetivos de los programas forestales nacionales
2. Complementariedad o compatibilidad con los objetivos de los convenios y acuerdos internacionales relevantes

Salvaguarda REDD+ (b) de la CMNUCC

“La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacional;”

La Salvaguarda REDD+ (b) de la CMNUCC se enfoca en las estructuras nacionales de gobernanza forestal, principalmente en lo relativo a la transparencia y la eficacia. Las estructuras de gobierno ‘transparentes’: otorgan el derecho de acceso a la información, especialmente a los grupos vulnerables como los pueblos indígenas y las comunidades forestales locales; aseguran que las instituciones sean capaces de rendir cuentas y prevenir la corrupción, garantizan el acceso y la distribución de información a los miembros del público sobre las cuestiones pertinentes; y proporcionan información que promueva la sensibilización al público sobre el derecho de acceso a la información y la capacidad del público para ejercer ese derecho.

Generalmente, las características de las estructuras de gobierno ‘efectivas’, incluyen: la mejora de las leyes y reglamentos relativos a la gobernanza y al uso sostenible de los bosques; la participación del público en la toma de decisiones relacionada con los bosques; claridad en los derechos de propiedad y posesión (tenencia de la tierra); la distribución equitativa de los beneficios; y la observancia efectiva de esas leyes. De igual forma, las estructuras de gobierno ‘efectivas’ significan contar con instituciones adecuadas y marcos administrativos, que incluyan procedimientos judiciales o administrativos que prevean un recurso efectivo en caso que los derechos sean violados, en especial para los pueblos indígenas. Asimismo, la gobernanza forestal ‘efectiva’ requiere la prevención de la corrupción, y la disponibilidad de fondos suficientes para la protección y conservación de los bosques. Además, es necesaria la coordinación entre los sectores que afectan a los bosques, así como la integración de las consideraciones sociales y medioambientales en los procesos de toma de decisiones.

Criterios de interpretación:

1. Transparencia, que comprende:
 - (i) Derecho de acceso a la información
 - (ii) Instituciones que aseguren acceso y distribución de información
 - (iii) Promoción de la conciencia pública sobre el acceso a la información y distribución equitativa de beneficios sostenibles de REDD+
 - (iv) Rendición de cuentas
2. Gobernanza forestal 'efectiva', que comprende:
 - (i) Marco legal adecuado
 - Claridad en los derechos de tenencia de la tierra
 - Distribución de beneficios equitativa
 - Género e igualdad
 - (ii) Marco institucional adecuado
 - (iii) Participación en los procesos de toma de decisiones que afectan al medio ambiente
 - (iv) Acceso a la justicia
 - (v) Integración de consideraciones sociales, económicas y ambientales, y coordinación inter-sectorial

Salvaguarda REDD+ (c) de la CMNUCC

“El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas;”

La Salvaguarda REDD+ (c) de la CMNUCC se enfoca en la importancia de reconocer y respetar los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales. De esta manera, las actividades y medidas REDD+ deben ser implementadas de conformidad con el derecho internacional relativo a los pueblos indígenas y a las comunidades locales, así como con el derecho internacional de los derechos humanos. Estos derechos aplican tanto para el individuo como para el grupo en su conjunto, e incluyen: el respeto al conocimiento y las prácticas tradicionales; el respeto y la protección de los derechos relacionados con la tenencia de la tierra; el derecho a la libre determinación de los pueblos; el respeto a la no discriminación; la distribución de beneficios; y la participación (el consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI)).

Criterios:

1. Definición de pueblos indígenas, miembros de las comunidades locales y conocimiento
 - (i) Definición de pueblos indígenas y comunidades locales
 - (ii) Respeto de conocimiento tradicional
2. Reconocimiento e implementación de derechos según el derecho internacional
 - (i) No discriminación
 - (ii) Autodeterminación
 - (iii) Derechos asociados con la cultura
 - (iv) Tenencia colectiva de la tierra
 - (v) Distribución de beneficios
 - (vi) Derechos procedimentales

Salvaguarda REDD+ (d) de la CMNUCC

“La participación plena y efectiva de las partes interesadas, en particular, la de los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las acciones mencionadas en los párrafos 70 y 72 de la presente decisión;”¹⁰⁰

La Salvaguarda REDD+ (d) de la CMNUCC requiere la participación plena y efectiva de las partes interesadas pertinentes. De acuerdo con los instrumentos jurídicos internacionales, la participación plena y efectiva generalmente está asociada con el reconocimiento y la aplicación de los derechos procesales (también conocidos como derechos de acceso), tales como el acceso a la información, a la participación y a la justicia. A fin de implementar esta salvaguarda, será necesario que países creen un entorno propicio para que las personas ejerzan sus derechos procedimentales, y que se respeten los derechos especiales de los pueblos indígenas que son más vulnerables de ser excluidos de procesos de toma de decisiones. Por lo tanto, países deben evaluar la existencia y implementación eficaz del derecho a CLPI en decisiones que impactan pueblos indígenas y comunidades locales.

Criterios de interpretación:

1. Reconocimiento e implementación de derechos procesales
2. Creación de un entorno propicio para la participación efectiva
 - (i) Identificación de las partes interesadas relevantes
 - (ii) Proporcionar acceso a la información
 - (iii) Implementación de mecanismos de participación
 - (iv) Mecanismos de resolución de conflictos
3. La participación efectiva de los pueblos indígenas y comunidades locales
 - (i) Creación de un entorno propicio
 - (ii) Consentimiento libre, previo e informado (CLPI)

Salvaguarda REDD+ (e) de la CMNUCC

“La compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, velando por que las que se indican en el párrafo 70 de la presente decisión no se utilicen para la conversión de bosques naturales, sino que sirvan, en cambio, 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;”

La Salvaguarda REDD+ (e) de la CMNUCC tiene por objeto garantizar la integridad del medio ambiente a lo largo de la implementación de REDD+. De acuerdo con esta salvaguarda, las actividades REDD+ deben ser compatibles con la conservación de los bosques naturales y con la diversidad biológica. En concreto, las actividades REDD+ no deben ser usadas para la conversión de los bosques naturales. Asimismo, deberá incentivarse la protección de los bosques naturales y sus servicios ambientales. Las acciones que contribuyen a la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica son: la identificación, mapeo y monitoreo de los bosques naturales y la diversidad biológica; la regulación de los temas relativos a la biodiversidad; y el apoyo a la investigación sobre la conservación de los bosques naturales y la

¹⁰⁰ El párrafo 70 de la Decisión establece que: La conferencia de las Partes “*Alienta a las Partes que son países en desarrollo a contribuir a la labor de mitigación en el sector forestal adoptando las siguientes medidas, a su discreción y con arreglo a sus capacidades respectivas y sus circunstancias nacionales: a) La reducción de las emisiones debidas a la deforestación; b) La reducción de las emisiones debidas a la degradación forestal; c) La conservación de las reservas forestales de carbono; d) La gestión sostenible de los bosques; e) El incremento de las reservas forestales de carbono.*” Así como el párrafo 72 establece que la COP: “*Los países Partes, al elaborar y ejecutar sus estrategias nacionales o planes de acción, para abordar, entre otras cosas, las causas de la deforestación y la degradación forestal, tenencia de la tierra, la gobernanza forestal, las consideraciones de género y las salvaguardas identificados en el párrafo 2 del Apéndice I de la presente decisión, asegurando la participación plena y efectiva de los interesados pertinentes, entre otros, los pueblos indígenas y las comunidades locales.*” Decisión de la CMNUCC 1/CP.16, op cit, párrafos 70 y 72.

diversidad biológica; desarrollo de actividades tendientes a la sensibilización de dichos temas; y la integración de los asuntos relativos a la diversidad biológica dentro de otros sectores nacionales. Las actividades REDD+ deben también promover la mejora de los beneficios ambientales y sociales, como los servicios ambientales y ecosistémicos, y de los medios de subsistencia.

Criterios de interpretación:

1. La no conversión de los bosques naturales
 - (i) Definición de bosque natural
 - (ii) Prohibición de la conversión de bosques naturales
2. La protección y conservación de los bosques naturales y la biodiversidad biológica
 - (i) Identificación de bosques naturales y biodiversidad
 - (ii) Implementación de medidas para proteger la biodiversidad
 - (iii) Apoyo a la concientización sobre la conservación
 - (iv) Integración de la biodiversidad en políticas inter-sectoriales
 - (v) Aumentar otros beneficios

Salvaguardas REDD+ (f) y (g) de la CMNUCC

“Acciones para hacer frente a los riesgos de reversión; acciones para reducir el desplazamiento de emisiones.”

La Salvaguardas REDD+ (f) y (g) de la CMNUCC requieren a los países REDD+ que adopten medidas para hacer frente a los riesgos de reversión, así como para reducir el desplazamiento de las emisiones. La mayor parte del contenido de ambas salvaguardas está enfocado a temas técnicos y específicamente a REDD+, relacionado principalmente con normas de contabilidad, monitoreo, reporte y cumplimiento de emisiones de gases de efecto invernadero de la CMNUCC. Por ejemplo, países deben establecer un Sistema Nacional de Monitoreo Forestal para medir y reportar emisiones causadas por deforestación y degradación forestal.

Sin embargo, existen una serie de medidas sociales y ambientales que pueden ayudar a asegurar que no existan fugas de carbono, y que las reducciones sean duraderas. Algunos ejemplos incluyen: la promoción del uso y la gestión sostenibles de los bosques; la planificación responsable; la sensibilización pública; el fortalecimiento de la gobernanza institucional y los marcos regulatorios; y garantizar la participación y distribución equitativa de beneficios sostenibles de REDD+. La cooperación internacional en la implementación de estas medidas es muy importante, ya que las reducciones de un país fronterizo pueden resultar en una fuga de emisiones transfronteriza

Criterios de interpretación:

1. Monitoreo y evaluación
2. Medidas para evitar la reversión y el desplazamiento
 - (i) Medidas generales
 - (ii) Medidas para evitar la reversión
 - (iii) Medidas para evitar el desplazamiento
3. Cooperación internacional