FCMC
Forest Carbon, Markets and Communities

UN EXAMEN GENERAL DE LOS SALVAGUARDAS Y ESTÁNDARES SOCIALES DE REDD+

PROGRAMA DE CARBONO FORESTAL, MERCADOS Y COMUNIDADES (FCMC)

Este reporte fue producido para ser revisado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El reporte fue preparado por el Programa de Carbono Forestal, Mercados y Comunidades (FCMC) y no por USAID. El contenido no refleja necesariamente las opiniones de USAID o del gobierno de los Estados Unidos de América.

Este reporte fue producido para ser revisado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El reporte fue preparado por el Programa de Carbono Forestal, Mercados y Comunidades (FCMC) y no por USAID. El contenido no refleja necesariamente las opiniones de USAID o del gobierno de los Estados Unidos de América.

Traducción al idioma español por Edgar Rojas, EDITARO – Janis Bristol Alcorn, FCMC

Este reporte fue preparado por:
Tetra Tech
159 Bank Street, Suite 300
Burlington, Vermont 05401 USA
Teléfono: (802) 658-3890
Fax: (802) 658-4247
E-Mail: international.development@tetratech.com
www.tetratechintdev.com

Contactos en Tetra Tech:
Ian Deshmukh, Director Técnico y Administrador
Email: ian.deshmukh@tetratech.com

Programa de Carbono Forestal, Mercados y Comunidades (FCMC)
(Forest Carbon, Markets and Communities - FCMC Program)
1611 North Kent Street
Suite 805
Arlington, VA 22209
Teléfono: (703) 592-6388
Fax: (866) 795-6462

Scott A. Hajost, Esq. Director de grupo de FCMC
Email: scott.hajost@fcmcglobal.org

Erik Streed, Coordinador en USAID
Email: estreed@usaid.gov

Este documento fue inicialmente creado en enero de 2012 y revisado en noviembre 2012. Fue traducido en marzo 2013.

Autora principal:
Catherine Mackenzie

Este documento ha sido revisado y corregido por:

Diane Russell, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)
Kristen Hite, anteriormente parte del Centro de Leyes Internacionales para el Medio Ambiente (CIEL)
Joanna Durbin, Alianza para el Clima, Comunidad y Biodiversidad (CCBA)
Eva Garen, anteriormente parte de la Conservación Internacional
Matt Sommerville, Tetra Tech
Paula J. Williams, FCMC/Tetra Tech
Scott A. Hajost, FCMC/Tetra Tech

Fotografía de la cubierta:
Niña en Sumatra, 2004. Foto cortesía de Paula J. Williams.

UN EXAMEN GENERAL DE LOS SALVAGUARDAS Y ESTÁNDARES SOCIALES DE REDD+

PROGRAMA DE CARBONO FORESTAL, MERCADOS Y COMUNIDADES (FCMC)

Cláusula de exención de la responsabilidad. Este reporte fue producido para ser revisado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El reporte fue preparado por el Programa de Carbono Forestal, Mercados y Comunidades (FCMC) y no por USAID. El contenido no refleja necesariamente las opiniones de USAID o del gobierno de los Estados Unidos de América.

RESUMEN EJECUTIVO

PROPÓSITO

La Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+ por su sigla en inglés)[1] es una estrategia internacional que se enfoca en el manejo de los bosques para atenuar el cambio climático global. Este reporte fue elaborado para ayudar a quienes implementan y regulan REDD+ a comprender y comparar los diferentes enfoques de los salvaguardas y estándares sociales para REDD+. Este documento no es una declaración de política y no refleja las opiniones de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) o del gobierno de los Estados Unidos de América.

LA IMPORTANCIA DE ABORDAR LOS SALVAGUARDAS Y ESTÁNDARES SOCIALES CON REDD+

Con la capacidad de operar a gran escala en los países en vía de desarrollo, REDD+ podría afectar la vida de cientos de millones de personas que dependen de los bosques. Por muchos años se ha discutido las formas para evitar la deforestación bajo el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), y los alcances medio ambientales y sociales de REDD+ (los beneficios no relacionados con la captura de carbono), como los derechos y mejora del nivel de vida de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales además de la conservación de la biodiversidad, se ha convertido en un aspecto cada vez más importante a nivel del diálogo internacional de REDD+.

La mayoría del trabajo para identificar y evaluar las dimensiones sociales de REDD+ se ha enfocado en los diferentes salvaguardas y estándares. Aun cuando la mayoría de los salvaguardas y estándares todavía se encuentran en "proceso de desarrollo", este informe es un estudio oportuno del estado de los mismos, las "lecciones aprendidas" hasta la fecha y las consideraciones para opciones futuras.

HALLAZGOS CLAVES

- **En términos de contenido, los estándares sociales REDD+ más claros, amplios y rigurosamente redactados** son los de UN-REDD, y aquellos desarrollados por pequeñas plataformas de múltiples actores al nivel internacional (por ejemplo, los Estándares Medio Ambientales y Sociales REDD+, referidos como REDD+ SES) y los estándares desarrollados por la sociedad civil (por ejemplo, las salvaguardas desarrollados por unas organizaciones de la sociedad civil Brasileña y los Estándares sobre Biodiversidad, Comunidad y Clima, CCBS por su sigla en inglés, desarrollados por CCBA). La mayoría se aplica por medio de un enfoque en los principios, criterios e indicadores;
- **En términos de proceso, la iniciativa REDD+ SES es muy sólida debido** a que sus principios, criterios e indicadores han sido generados a través de procesos de múltiples actores a nivel internacional y el criterio e indicadores son adaptados por medio de procedimientos de múltiples actores al nivel nacional hacia un contexto propio nacional. Este proceso incrementa en gran medida la comprensión local de los temas mientras que simultáneamente genera consenso y promueve el entendimiento de la estrategia REDD+ y sus estándares sociales. Además provee un marco operativo para monitorear e informar;

[1] El "+" en "REDD+" incluye el papel de conservación, manejo sostenible de los bosques y el aumento de la cantidad de carbón en los bosques.

- **Las salvaguardas de CMNUCC, bilaterales y multilaterales están sujetas a desafíos inherentes**: la CMNUCC todavía no describe las obligaciones y procesos en detalle lo cual puede reflejarse en la naturaleza de los compromisos políticos necesarios para alcanzar un acuerdo; las salvaguardas multilaterales están siendo adaptadas de salvaguardas de proyectos relevantes a lo largo de sectores bajo el contexto REDD+, y, en gran parte, los donantes bilaterales no tienen una tradición de someter actividades a través de políticas públicas de salvaguarda (aunque la mayoría tienen políticas internas medio ambientales y sociales que acatan);
- **Las políticas y procesos de salvaguardas que solo buscan minimizar o prevenir los impactos negativos de REDD+, no llegan muy lejos por si solas.** También son necesarios los estándares que son claramente estructurados y anidados a niveles del proyecto, nacionales e internacionales, así como mecanismos de cumplimiento sólidos y a su vez adaptables para asegurar que son alcanzados, en particular para proveer los beneficios y las oportunidades ofrecidas por REDD+;
- **Ninguno de los sistemas existentes de salvaguardas o estándares revisados cubre un rango completo de temas sociales en REDD+.** Sin embargo, en este momento, la prioridad debe ser enfocada a probar y aprender de las experiencias prácticas, como los Estándares sobre Biodiversidad, Comunidad y Clima que se aplica a nivel de proyecto y los Estándares Medio Ambientales y Sociales REDD+, referidos como REDD+ SES, que se aplica a nivel de país o región para tener una referencia en revisiones futuras;
- **La simplicidad en las salvaguardas y los estándares será la clave para lograr resultados** y los estándares sociales (y medio ambientales) que emplean "principios y criterios" ofrecen la lógica más clara para los diseñadores, para quienes ponen el programa en marcha y para los participantes de REDD+ a todo nivel; y
- **Los salvaguardas y estándares son esenciales para dar confianza a los inversionistas y asegurar la viabilidad de REDD+ en el futuro**. Estas garantías ofrecidas por los salvaguardas y estándares reducen el riesgo para los inversionistas del sector público y privado demostrando los esfuerzos en documentar y atenuar el riesgo que las preocupaciones sociales y medio ambientales puedan debilitar la entrega de los beneficios de la reducción de emisiones, o disminuir el apoyo social para las actividades del proyecto REDD+.

RECOMENDACIONES

Salvaguardas y Estándares:

REDD+ necesita ambas salvaguardas con mecanismos independientes de reclamo y estándares que aplican mecanismos transparentes de monitoreo así como las repercusiones para quienes no cumplen:

- Las políticas de salvaguardas y procedimientos necesitan ser ligadas de forma más explícita con los estándares para el diseño, implementación y monitoreo;
- Es necesario tener el respaldo para realizar el seguimiento del trabajo de las salvaguardas de CMNUCC, y de sistemas de información de las salvaguardas (SIS por su sigla en inglés) para los temas que actualmente están siendo abordados bajo CMNUCC;
- El desarrollo de la arquitectura internacional REDD+ debe dar prioridad a los estándares que incluyen monitoreo y límites claros, con consecuencias para quienes no los cumplen, y
- Los donantes de REDD+, en particular los bilaterales, pueden proveer liderazgo para los estándares sociales (y medio ambientales) de REDD+ dándoles prioridad en la programación de sus fondos y promocionándolos en foros internacionales.

Mejorando los salvaguardas y estándares, probando los programas piloto y promocionando las mejores prácticas:

Las alianzas para el desarrollo necesitan colaborar para desarrollar una estrategia común hacia las salvaguardas medio ambientales y sociales (políticas) y estándares, luego divulgarlas y defenderlas públicamente para establecer un REDD+ socialmente responsable como la norma internacional:

- Es necesario revisar la experiencia adquirida con los programas piloto para de esa forma identificar las fortalezas y puntos débiles en los sistemas actuales y usar los resultados de tal revisión para desarrollar "mejores prácticas". También deberán ser apoyadas otras pruebas relevantes, revisiones, investigaciones y fortalecimiento de capacidades en la aplicación de esquemas de salvaguardas y estándares;
- Los principios y criterios acordados internacionalmente con indicadores negociados a nivel nacional, como los Estándares Sociales y Ambientales para REDD+, necesitan ser aplicados más ampliamente, y
- Cuando una cantidad importante de países se han comprometido en este proceso y se han revisado los estándares del sistema en general, la Conferencia de las Partes del CMNUCC, los países involucrados en REDD+ y otras instituciones de REDD+ deberán considerar adoptar las mejores prácticas a partir de estos estándares.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO **IV**

PROPÓSITO IV
LA IMPORTANCIA DE ABORDAR LOS SALVAGUARDAS Y ESTÁNDARES SOCIALES CON REDD+ IV
HALLAZGOS CLAVES IV
RECOMENDACIONES V

ÍNDICE DE CONTENIDOS **VII**

ACRÓNIMOS **VIII**

1.0 ANTECEDENTES **10**

1.1 EL POTENCIAL DE REDD+ 10
1.2 PROPÓSITO, MÉTODOS Y ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO 10
1.3 TÉRMINOS CLAVES 12
1.4 OBJETIVOS SOCIALES DE REDD+: "NO OCASIONAR DAÑO" Y "HACER EL BIEN" 13
1.5 FASES Y NIVELES DE REDD+ 14
1.6 EFECTIVIDAD, EFICIENCIA Y EQUIDAD 15

2.0 SALVAGUARDAS Y ESTÁNDARES SOCIALES DE REDD+ **16**

3.0 TEMAS SOCIALES EN REDD+ **20**

3.1 CUMPLIENDO CON LAS CONVENCIONES Y TRATADOS INTERNACIONALES 20
3.2 DERECHOS 20
3.3 BENEFICIOS Y ALIVIO DE LA POBREZA 26
3.4 GOBERNANZA 27
3.5 EVITANDO EL REASENTAMIENTO INVOLUNTARIO 28
3.6 MECANISMOS DE RECLAMO Y ACCESO A LA JUSTICIA 28

4.0 DISCUSIÓN **30**

4.1 FORTALEZAS Y PUNTOS DEBILES DE LOS SISTEMAS REVISADOS 30
4.2 SALVAGUARDAS Y ESTÁNDARES EN DIFERENTES NIVELES Y FASES DE REDD+ 34
4.3 SALVAGUARDAS Y ESTÁNDARES Y LA EFECTIVIDAD, EFICIENCIA Y EQUIDAD 35
4.4 POLÍTICAS DE SALVAGUARDAS Y ESTÁNDARES SOCIALES DE REDD+ 36

5.0 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES **38**

5.1 CONCLUSIONES 38
5.2 RECOMENDACIONES 39

6.0 REFERENCES **41**

APPENDIX 1 KEY SAFEGUARDS AND STANDARDS REVIEWED **47**

1.0 THE UNFCCC 47
2.0 MULTILATERAL INITIATIVES 48
3.0 BILATERAL INITIATIVES 55

APPENDIX 2: OTHER SYSTEMS WITH LESSONS RELEVANT FOR REDD+ SAFEGUARDS **63**

1.0 FOREST STEWARDSHIP COUNCIL: FOREST MANAGEMENT CERTIFICATION SCHEME 63
2.0 FAIRTRADE STANDARDS 64
3.0 CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY 66
4.0 WWF FOREST CARBON STANDARD ASSESSMENT: A "META-STANDARD" 67
5.0 AFFORESTATION/REFORESTATION CLEAN DEVELOPMENT MECHANISM: EXPERIENCE ENSURING SOCIAL BENEFITS 68

ACRÓNIMOS

A/R CDM	Fondo de Forestación/Reforestación
ASB-ICRAF	Alianza ASB de Tropical Forest Margins en el Centro Mundial para la Investigación de Agroforestería
AusAID	Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional
AWG-LCA	Grupo de Trabajo *Ad Hoc* para la Cooperación y Acción a Largo Plazo
BeRT	Herramienta de Riesgos y Beneficios (de UN-REDD)
BMZ	Ministerio Federal Alemán para la Cooperación Económica y el Desarrollo
BNDES	Banco de Desarrollo de Brasil
CBD	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CCBA	Alianza para el Clima, Comunidad y Biodiversidad
CCBS	Estándares comunitarios, de clima y biodiversidad
CDM	Mecanismo de Desarrollo Limpio
CF	Fondo de Carbono
CIEL	Centro para la Ley Medio Ambiental Internacional
CIFOR	Centro para la Investigación Forestal Internacional
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COP	Conferencia de los Participantes
CSO	Organización de Sociedad Civil
DCCEE	Departamento de Cambio Climático y Rendimiento de Energía
ERP	Programa de Reducción de Emisiones
ERPA	Acuerdo de Pago por la Reducción de Emisiones
ER-PIN	Nota de Ideas del Programa de Reducción de Emisiones
ESMF	Marco de Evaluación de Impactos Sociales y Ambientales
EU	Unión Europea
EU-ETS	Esquema del Tratado de Emisiones de la Unión Europea
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques
FIP	Programa de Inversión Forestal
FLEGT	Aplicación de Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales
FPIC	Consentimiento Libre, Previo e Informado
FPICon	Consulta Libre, Previo e Informado
FSC	Forest Stewardship Council
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GTZ	Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (GIZ)
IFCI	Iniciativa Internacional sobre el Carbono Forestal
IP	Pueblos Indígenas
MDBs	Bancos de Desarrollo Multilateral
MRV	Monitoreo, Reporte y Verificación
NICFI	Iniciativa Internacional de Noruega sobre el Clima y los Bosques
NORAD	Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
ODA	Asistencia Oficial para el Desarrollo
OP	Política Operacional
REDD+	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación, más el papel de conservación, manejo sostenible de los bosques y mejoramiento de los créditos de carbono forestales
REDD+ SES	Estándares Medio Ambientales y Sociales de REDD+

REL	Nivel de Referencia de Emisiones de los Bosques Nacionales
R-PIN	Nota de la Idea de Propuesta a REDD+
R-PP	Propuesta de Preparación para REDD+
SBSTA	Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico
SEPC	Criterios y Principios Sociales **y** Medio Ambientales (de ONU-REDD)
SESA	Evaluación Ambiental **y** Social Estratégica (de FCPF)
SIS	Sistemas de Información de Salvaguarda (s)
TOR	Términos de Referencia
UN	Naciones Unidas
UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNDRIP	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
UNEP	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UN-REDD	Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para REDD
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VCS	Estándar Verificado de Carbono (anteriormente Estándar Voluntario de Carbono)
WRI	Instituto de Recursos Mundial
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza

1.0 ANTECEDENTES

1.1 EL POTENCIAL DE REDD+

La Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+)[2] es un instrumento voluntario técnico y financiero en proceso de desarrollo a nivel internacional bajo el marco de trabajo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). REDD+ potencialmente puede proveer incentivos significantes para los países en vía de desarrollo para proteger y expandir sus zonas forestales dependiendo en su funcionalidad como almacenes o sumideros de carbono en el ciclo global para mitigar las emisiones de carbono y el cambio climático. Como resultado de la discusión en CMNCCC desde 2005, REDD+ fue oficialmente adoptado en la 16ª Conferencia de las Partes del CMNCCC en Cancún en 2010, y en los próximos años puede llegar a convertirse en un régimen global. Desde 2007, más de 50 países en vía de desarrollo han comenzado a recibir asistencia del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF por su sigla en inglés) del Banco Mundial, del Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para REDD (ONU-REDD), de donantes bilaterales, como La Iniciativa del Gobierno Noruego de Clima y los Bosques (NICFI por su sigla en inglés) así como cada vez más ayuda de USAID, en la fase de preparación para REDD+. Por medio de estos mecanismos se han prometido y entregado millones de dólares a diferentes países durante muchos años para diseñar y poner en funcionamiento la compleja variedad de políticas, estrategias, leyes, acuerdos institucionales y capacidades técnicas que van a ser necesarios a nivel nacional para administrar y regular el esquema de pagos por desempeño[3].

REDD+ también puede ser visto como el más reciente intento en una serie de iniciativas internacionales, como los Planes de Acción Forestal en los Trópicos (TFAP por su sigla en inglés), foresteria participativa, estrategias de los actores múltiples y el plan de Aplicación de Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT por su sigla en inglés), para considerar los enormes retos de gobernanza del sector forestal de los países en vía de desarrollo (Slunge et al. 2011). Abordar dichos retos sociales es clave para implementar efectivamente el rango completo de actividades previstos para cumplir con los compromisos de captar carbono forestal tanto al nivel de programas nacionales como al nivel del mercado voluntario. En la mayoría de los países en vía de desarrollo, el manejo forestal es un campo disputado donde la corrupción y el conflicto está esparcido y muchos actores, incluso los intereses de empresas poderosas, oficiales gubernamentales, emprendedores locales y a menudo comunidades marginadas que dependen de los bosques, compiten por el acceso a las tierras productivas y los recursos debido a la ausencia de gobernanza. Las consecuencias sociales y medio ambientales de esta situación han sido enormes y en su mayoría negativas. Ahora, el legado de la mala gobernanza, la pobreza y el conflicto social son obstáculos potencialmente difíciles para alcanzar la meta de reducciones de emisiones duraderas a través de REDD+. Por lo tanto, es esencial la creación de salvaguardas sólidas y la transparencia en su implementación para atraer fuentes de financiación para REDD+ como elementos claves para promulgar el cambio transformador requerido para una implementación efectiva de REDD+.

1.2 PROPÓSITO, MÉTODOS Y ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

La agencia de los estados unidos para el desarrollo internacional (USAID) comisionó la creación de este documento para:

[2] El "+" en "REDD+" incluye el papel de conservación, manejo sostenible de los bosques y el aumento de la cantidad de carbono en los bosques que promueve los incentivos para incrementar el secuestro de carbono en los bosques

[3] "Desempeño" significa la reducción confirmada de la emisión de gases con efecto invernadero comparado con lo que podría esperarse bajo un escenario de la situación actual.

1. Crear la información que contribuirá a los debates internacionales sobre este tópico por medio de la comparación y revisión sistemática de varios salvaguardas y estándares con el propósito de evaluar sus ventajas y desventajas relativas y determinar las "lecciones aprendidas" para mejoras futuras, y
2. Suministrar la información a USAID para el análisis interno de cómo optimizar sus propias políticas y prácticas para mejorar la solidez social de las iniciativas de REDD+.

Esta revisión no tiene en cuenta salvaguardas específicas de agencias del Gobierno de los Estados Unidos, como las que se encuentran bajo la Corporación del Reto del Milenio (MCC por su sigla en inglés), la Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero (OPIC por su sigla en inglés) y USAID no tiene salvaguardas sociales explícitas. La revisión no pretende reflexionar sobre las políticas y puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Esta revisión fue llevada a cabo entre septiembre 2011 y enero 2012, que es el período de antesala e inmediatamente después a CMNUCC COP 17, realizada en Durban, Sudáfrica. Durante COP 17 se discutieron los problemas de salvaguardas y los Sistemas de Información de las Salvaguardas (SIS). Hacer operacional las salvaguardas para REDD+ y el sistema (SIS) siguen siendo tema de discusión y las decisiones y directrices sobre su implementación continúan en desarrollo. Las salvaguardas han sido aplicadas en pocos casos en la práctica y reuniones programadas para tratar otras similares están programadas durante la antesala para el COP 18, en Doha, Qatar para diciembre, 2012. Este documento presenta la información disponible hacia finales de enero 2012.

Este informe revisa las siguientes sistemas de salvaguardas y estándares actualmente en operación o en proceso de desarrollo para REDD+, así como algunos estándares adicionales y sistemas de certificación que se están aplicando en ámbitos relacionados. Aun cuando todos estos acercamientos tienen en cuenta los estándares medio ambientales y sociales en conjunto, esta revisión se enfoca solamente en sus componentes sociales:

- **Enfoques multilaterales**: Propuestos o en uso bajo CMNUCC; las salvaguardas del Banco Mundial adaptadas o expandidas por FCPF, el Programa de Inversión Forestal (FIP), el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF)[4] y los enfoques de ONU-REDD;
- **Enfoques bilaterales**, como son ilustrados por Noruega, Australia y Alemania;
- **Iniciativas de Organizaciones no gubernamentales (ONGs)**: Los Estándares Comunitarios, de Clima y Biodiversidad (CCB por su sigla en inglés), los Estándares Medio Ambientales y Sociales de REDD+ (REDD+ SES), las salvaguardas basadas en los Derechos Humanos desarrolladas por la Red de Sociedad Civil de Indonesia para la Justicia Climática, y la iniciativa de la sociedad civil Brasileña sobre salvaguardas medio ambientales y sociales, y
- **Otras iniciativas relevantes**, como el Mecanismo de Desarrollo Limpio (CDM por sus sigla en inglés), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD por su sigla en inglés), los Estándares o "Meta-estándar" para el Carbono Forestal del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF por su sigla en inglés) , el esquema de certificación de manejo forestal del FSC (FSC por su sigla en inglés que se usa sin traducir al español y a otros idiomas) y los Estándares de Comercio Justo (Fair Trade) para Pequeños Productores son examinadas brevemente en el Apéndice 2 en cuanto a las lecciones que pueden ser tenidas en cuenta y que pueden ser aplicadas a los salvaguardas y estándares de REDD+.

Existe una creciente preocupación en cuanto a la fragmentación y superposición de salvaguardas sociales y sistemas de estándares para REDD+. Por ejemplo, mientras que algunas salvaguardas o estándares son diseñados para proyectos individuales, otros se enfocan a nivel nacional o global donde se requiere un nivel

[4] Debe ser notado que la implementación de estos programas multilaterales también deben seguir las salvaguardas del banco de desarrollo multilateral del socio implementador.

superior de acuerdo y acción colectiva, así como un compromiso político e institucional y reformas de gobernanza a nivel nacional. Algunos esquemas se enfocan en un ámbito estrecho de preocupaciones mientras que otros reconocen la necesidad de un enfoque completamente integrado e intentan abarcar temas medio ambientales, sociales y de gobernanza. Hay otros que ven la importancia en un enfoque completo e integral, pero abogan por estándares minimalistas debido al temor de que los costos de transacción requeridos no serían aceptados, o que la oposición política los haría imposibles de implementar. Todavía ningún estándar ha sido establecido como el " único estándar sin oposición en la industria", lo cual confunde a los actores y en particular a los gobiernos de los países anfitriones donde las múltiples actividades de REDD+ pueden estar funcionando simultáneamente y también a un costo elevado para los donantes. Esta tendencia amenaza con dirigirse hacia un enfoque de "común denominador inferior", o a que todos actúen en forma independiente, o a que los proyectos tengan que adoptar múltiples estándares a un costo excesivo para poder atraer inversiones (Merger et al. 2010).

Aun cuando por lo general los estándares sociales son discutidos en conjunto con los estándares medio ambientales, esta revisión se enfoca en estándares sociales o los elementos sociales de estándares colectivos. Muchos de los problemas tratados, así como las conclusiones y recomendaciones, se aplicarán equitativamente para los estándares medio ambientales. Este análisis es basado en la revisión de una gran cantidad de información emergente sobre salvaguardas sociales para REDD+ e iniciativas relacionadas (ver Apéndice 1). Este informe tiene en cuenta revisiones previas de salvaguardas (Merger et al. 2010, Wood 2010, Moss y Nussbaum 2011, Murphy 2011) y otras iniciativas, como el Taller Sobre Sistemas de Estándares, Salvaguardas y Mecanismos de Recurso para Bosques y Clima que fue llevado a cabo en mayo 2010 por La Iniciativa para los Derechos y los Recursos (RRI por sus siglas en inglés). La elaboración de este documento fue también coordinado con el taller de expertos y consultoría pública sobre las Dimensiones Sociales de REDD+ en Washington D.C., llevada a cabo del 17 al 21 de octubre, 2011, auspiciados por el Programa de Carbono Forestal, Mercados y Comunidades (FCMC). La participación en estos talleres permitió que los resultados de estas discusiones fueran considerados durante la elaboración de este documento.

1.3 TÉRMINOS CLAVES

A lo largo del documento se han usado términos para definir enfoques que aseguran la solidez social de REDD+, incluyendo las salvaguardas, los principios, las directrices, los beneficios múltiples (también llamados co-beneficios) y los estándares. Mientras que estos términos tienen significados diferentes, a menudo son usados en forma intercambiable o en combinación y tienden a opacar las distinciones y generar confusión. Los términos más usados aquí son "salvaguardas" y "estándares".

- **Una "salvaguarda"** es un mecanismo, como una política o un proceso, para prevenir o mitigar riesgos identificados. El término se originó en el campo médico y fue más tarde adoptado por los bancos de desarrollo multilateral (MDBs por su sigla en inglés) para ser usado en la planificación e implementación de proyectos que financiaban para evitar "daños colaterales" a la gente y al medio ambiente (CIEL 2010). Hasta cierto punto, las salvaguardas copian las protecciones medio ambientales y sociales ofrecidas por la ley internacional, por las convenciones y tratados que los MDBs no forman parte. Para algunos, el término "salvaguarda" tiene una connotación negativa debido a que no logra comunicar los resultados positivos de gobernanza, medio ambientales y sociales ahora esperados por parte de REDD+, y por lo contrario representa un punto de mínimo de partida. Sin embargo, CMNUCC y otros utilizan salvaguardas para implicar no solamente la evasión de riesgos, pero también para alcanzar beneficios positivos. Las salvaguardas a menudo no tienen formas claras de implementación y no estipulan un nivel de desempeño. Tampoco tienen típicamente una inspección rutinaria, no hay cortes o un medio independiente a través del cual se puedan registrar reclamos. El Banco Mundial, por ejemplo, depende primariamente de sus propios Paneles Internos de Inspección.
- **Los "estándares"** denotan un nivel medible de desempeño determinado que debe ser alcanzado en relación con un criterio en particular, por ejemplo, "hacer el bien". Algunos estándares, como los encontrados en esquemas de certificación, son expresamente ejecutados por medio de la inspección o

evaluación del cumplimiento llevada a cabo por lo general por un auditor independiente. La evaluación resultará en la aprobación, clasificación (certificación) o la descalificación (y posiblemente una penalidad). El resultado será registrado y puede ser publicado. En cuanto a los temas complejos, los estándares se estructuran usualmente de manera jerárquica en una serie de principios, criterio e indicadores. Un estándar puede relacionarse con todo o parte del proceso, o con un resultado, y puede ser implementado una vez o repetirse periódicamente. Los estándares pueden ser voluntarios (al igual como REDD+) u obligatorios (como con los estándares de emisiones de vehículos). Algunos estándares son implementados gradualmente a través de fases hasta su total cumplimiento. Un buen estándar se desarrollará a través de un proceso de participación involucrando los actores pertinentes. En cuanto se refiere a REDD+, una serie de estándares puede estar relacionada tanto a la prevención como a la mitigación de un riesgo potencial y así incluyen "salvaguardas", y también hacia el logro de una oportunidad y por consiguiente incluir "beneficios múltiples". Los estándares pueden disuadir las prácticas malas, estimular el buen desempeño y permitir una comparación en detalle a través de los sitios de los proyectos (lo cual es importante para los inversionistas).

1.4 OBJETIVOS SOCIALES DE REDD+: "NO OCASIONAR DAÑO" Y "HACER EL BIEN"

Mientras que muchos de los actores desean que REDD+ sea incluido el régimen de cambio climático internacional, hay diferentes opiniones en cuanto a los objetivos que debería perseguir y la función de los estándares sociales y medio ambientales para lograrlos. Algunos discuten arduamente que el principal objetivo de REDD+ es contrarrestar el inmenso problema del cambio climático y no la pobreza. Opinan que darle atención al alivio de la pobreza va a desviar los recursos del verdadero reto que es afrontar el cambio climático. Por lo tanto, el enfoque debería ser las salvaguardas para evitar o mitigar los riesgos y "no ocasionar daño" a los pobres. Otros resaltan que REDD+ no va a tener éxito a menos que los beneficios reales sean adjudicados a las comunidades pobres que dependen de los bosques. Desde este punto de vista, la pobreza es un riesgo para REDD+, y la legitimidad internacional de REDD+ deriva en gran parte de su capacidad para mejorar el nivel de vida de las comunidades pobres que dependen de los bosques, así como el fomento de una buena gobernanza y el desarrollo económico en algunas de las regiones más pobres del mundo. Algunos proponen apoyar actividades "sin remordimiento", las cuales son relevantes para REDD+ que serán beneficiosas independientemente de los resultados de las negociaciones globales de las finanzas de REDD+ (por ejemplo, el aumento de la seguridad sobre la tenencia de la tierra).

1.4.1 Riesgos – El Por Qué "No Ocasionar Daño"

Aunque los riesgos de REDD+ dirigidos hacia la población que depende de los bosques es todavía ampliamente debatido, hay ejemplos emergentes sobre qué tipo de riesgos pueden existir de acuerdo con los diferentes contextos[5]. En Indonesia, por ejemplo, los bosques nacionales cubren el 70% del área territorial. Unos 30 a 40 millones de indígenas viven en estas zonas forestales y carecen de derechos legales sobre la tierra (AMAN 2008). Por décadas han estado en desventaja debido a que sus tierras tradicionales, con frecuencia muy aisladas para ser incluidas en programas de desarrollo nacional, han sido arrendadas como concesiones a intereses comerciales para la explotación de la madera, la minería o el desarrollo de plantaciones. La principal preocupación de estas comunidades es que, bajo el régimen de REDD+, un inversionista poderoso va a adquirir una concesión de carbono y va a excluirlas del proceso de decisiones o de los beneficios compartidos, además limitando su acceso a los productos forestales y a las áreas donde pueden realizar sus actividades agrícolas. En el peor de los casos, pueden ser desalojados de sus propias tierras. Los desahucios en años recientes relacionados con la conservación y la mitigación de los cambios climáticos han sucedido en Nepal (K Giri, pers comm.) y en Kenya (REDD+ Monitor 2011).

1.4.2 Resultados de "Hacer Bien"

[5] De acuerdo con ONU-REDD (2010), estos riesgos reales o percibidos tienen en cuenta la pérdida del territorio tradicional, de los derechos a los recursos naturales y el conocimiento ecológico; la pérdida de tradición y sustento rural; la exclusión social y la apropiación de la élite de la distribución de los beneficios de REDD+; la creación de marcos de política nacional conflictiva o contradictoria, y la pérdida de otros beneficios forestales intercambiando a expensas de maximizar los beneficios del carbono.

Tampoco es claro cuáles serán los beneficios positivos de REDD+ para las comunidades que dependen de los bosques. Al defender los principios de la Declaración de UN sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP), las convenciones internacionales relevantes y estándares sociales, por ejemplo, los Pueblos Indígenas y las comunidades locales (teniendo en cuenta las mujeres, los jóvenes y los grupos marginados) podrían obtener derechos sobre la tenencia de sus tierras tradicionales además de los derechos sobre los recursos de los bosques y el carbono. Otros efectos positivos incluyen recibir beneficios por la venta de créditos de carbono y tener una participación significativa en el proceso de la toma de decisiones.

1.5 FASES Y NIVELES DE REDD+

En Cancún, CMNUCC estuvo de acuerdo con la idea de implementar REDD+ en tres fases:

- Fase 1: una fase de planificación a menudo llamada fase de "Readiness";
- Fase 2: la implementación de la estrategia, la capacidad de crecimiento y fase de demostración basada en los resultados, y
- Fase 3: la fase de acción basada en los resultados que debe ser medida por completo, reportada y verificada (a veces llamada como la fase de "implementación completa").

La ejecución de estas fases tiene implicaciones debido al estatus, el desarrollo y la aplicación de sus estándares sociales. El financiamiento y los pagos por las actividades iniciales se constituyen en los "pagos de preparación", y en la tercera fase son llamados como "pagos por desempeño".

El desarrollo y la implementación de REDD+ se está llevando a cabo en muchos niveles. En la actualidad procesos críticos están ocurriendo a nivel internacional durante las negociaciones oficiales de CMNUCC. Los detalles técnicos y el régimen internacional de REDD+ también deben ser acordados. En adición a monitorear el carbono y los mecanismos financieros, los detalles incluirán salvaguardas medio ambientales y sociales y los sistemas de información de las salvaguardas (SIS).

A nivel nacional, los países interesados se están preparando para REDD+. Cumplir en entregar reducciones de emisiones creadas por deforestación y degradación de los bosques a nivel nacional que son verificables tanto como social y medio ambientalmente justas, y no solo al nivel del proyecto, es una enorme tarea considerando la necesidad de consultaciones, incluyendo a los actores múltiples, la necesidad de crear capacidades, las actividades pilotos y la reforma de políticas. En algunos países el trabajo puede estar desarrollándose al nivel de jurisdicciones subnacionales.

Las dos primeras fases son las de "pre-cumplimiento nacional". Mientras que en la base, gran parte del esfuerzo de REDD+ es a nivel de proyecto, hay una gran preparación a nivel nacional requerida, y los estándares sociales a nivel nacional deben reflejar la política y los temas institucionales de largo plazo para establecer un régimen nacional REDD+, como los cambios potenciales en las leyes de la tenencia de la tierra, el establecimiento de esquemas para compartir los beneficios y los mecanismos de distribución. Finalmente, los estándares sociales tendrán que cumplir, como mínimo, con los establecidos por CMNUCC. Durante el estado de "pre-cumplimiento", mientras que el país continúa con las reformas necesarias, los estándares sociales del proyecto de REDD+ continuarán reflejando las situaciones del proyecto y de los varios estándares voluntarios. La contabilidad (del carbono y salvaguardas) y el suministro de incentivos, se lleva a cabo a nivel del proyecto a través de mercados voluntarios y esquemas auspiciados por donantes.

Para complicar el asunto, las tres fases no son estrictamente secuenciales. Las etapas de readiness, inversión y los pagos por desempeño, pueden traslaparse considerablemente. El Fondo de Carbono de FCPF está comenzando a tener actividad y muchos países han empezado a suministrar sus ER-PINs, aun cuando no han completado las reformas requerido para readiness. Los pagos por adelantado están considerándose como un incentivo adicional para que los países puedan completar las reformas, y el desarrollo de las salvaguardas de REDD+ pueden también ser escalonadas para reflejar esta evolución.

A nivel del proyecto REDD+, en anticipación a las negociaciones exitosas, está surgiendo una variedad de actores como proponentes de proyectos para experimentar con enfoques prácticos a REDD+, incluyendo ONGs de conservación y desarrollo y/u organizaciones no gubernamentales de Pueblos Indígenas, organizaciones internacionales, inversionistas privados, donantes bilaterales y bancos de desarrollo multilateral (MDBs) (la mayoría trabajando con gobiernos locales y nacionales). En ausencia de un acuerdo de cualquiera de los estándares sociales a nivel internacional, algunos de estos proyectos están empleando estándares voluntarios existentes, otros están adaptando por sí mismos otras políticas en estándares para su trabajo con REDD+, y otros están creando o adaptando sus propias políticas para la implementación del proyecto. Todos tienen presente que para ser elegible en el futuro bajo el mecanismo de CMNUCC, los proyectos deben cumplir con las salvaguardas CMNUCC y con las regulaciones relacionadas o estarán limitados a los mercados voluntarios.

1.6 EFECTIVIDAD, EFICIENCIA Y EQUIDAD

En cuanto a lo relacionado con los objetivos de REDD+, existe la preocupación de cómo la aplicación de salvaguardas y estándares sociales afectará la entrega de reducciones de emisiones. Las medidas de efectividad, eficiencia y sostenibilidad son herramientas comunes en la evaluación de muchos tipos de proyectos en desarrollo, y Stern (2006) propuso la utilización de la efectividad, eficiencia e igualdad en la evaluación de las actividades de mitigación del cambio climático. Angelsen (2008, 2009), desarrolló el concepto "3E+" para la aplicación a REDD+. Este concepto es explicado y aplicado en este documento para discutir los impactos anticipados de estándares sociales en la entrega de reducciones de emisiones.

2.0 SALVAGUARDAS Y ESTÁNDARES SOCIALES DE REDD+

Esta sección presenta la revisión de salvaguardas seleccionadas y estándares sociales para REDD+. También presenta una corta visión general de cada uno de los sistemas mencionados. La Tabla 1 proporciona una breve descripción sobre las fortalezas y los puntos débiles de cada sistema revisado. En el Apéndice 1, encontrará una revisión más detallada de cada sistema. Algunos otros sistemas que no están estrictamente relacionados con REDD+ se revisan en forma más detallada para dar ejemplos de cómo los principios de estándares o salvaguardas pueden ser implementados y ejecutados (ver Apéndice 2).

Las siguientes salvaguardas claves y sistemas estándares existentes están incluidos en la revisión (ver Tabla 1 con una breve comparación de fortalezas y puntos débiles).

- **Salvaguardas de Cancún CMNUCC**: Las salvaguardas CMNUCC REDD+ acordadas en 2010 serán las salvaguardas por defecto para el desempeño internacional. Bajo el programa CMNUCC, REDD+ debe ser diseñado para mantener estos estándares como un requerimiento absoluto mínimo de desempeño. Las siguientes dos salvaguardas CMNUCC se relacionan más directamente con temas sociales: (1) respeto por el conocimiento y derechos de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales, y (2) participación completa y efectiva de los actores relevantes. Otras salvaguardas CMNUCC se refieren también a temas sociales y las Decisiones de CMNUCC en Cancún incluyen los principios rectores para REDD+. Sin embargo, los principios y salvaguardas no están ligados jerárquicamente y su redacción es débil. No obstante, CMNUCC ha declarado que los estándares deben ser "abordados y respetados". Durante la CMNUCC COP 17, 2011, se discutieron los sistemas de información de las salvaguardas (SIS), y la discusión continuó en las negociaciones de COP 18, 2012.

- **Uso y adaptación de las salvaguardas del Banco Mundial por FCPF, FIP y GEF**: El enfoque de FCPF de las salvaguardas representa una adaptación de las prácticas ampliamente establecidas en las practicas en la aplicación de salvaguardas en los proyectos en el Banco Mundial. El Documento de Acta Constitutiva de FCPF y los documentos sobre Enfoque Común a las Salvaguardas Sociales y Medio Ambientales para Múltiples Socios de Entrega, son las políticas claves que especifican que las salvaguardas del Banco Mundial serán utilizadas. Dos salvaguardas del Banco Mundial (las Políticas Operacionales y los Procedimientos Bancarios asociados) se enfocan en temas sociales relevantes referente a Pueblos Indígenas (OP/BP 4.10) y Reasentamiento (OP/BP 4.12). En cuanto al FCPF, el país participante también debe conducir una Evaluación Ambiental **y** Social Estratégica (SESA por su sigla en inglés) que debe informar la estrategia nacional REDD+ del país. Un Marco de Evaluación de Impactos Sociales y Ambientales (ESMF por su sigla en inglés) global, provee la estructura para los planes de mitigación del riesgo y es concebido para asegurar el cumplimiento de las salvaguardas. El Enfoque Común especifica que todos los socios de entrega del FCPF deben usar las salvaguardas y mecanismos recursivos del Banco Mundial, así como SESA y ESMF. Los socios de entrega pueden usar sus propios procedimientos solo si son equivalentes, o más estrictos, que los estándares del Banco Mundial. El Programa de Inversión Forestal (FIP por su sigla en inglés) y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por su sigla en inglés) también han adaptado y operado con base a

estas salvaguardas. El Banco Mundial está llevando a cabo una revisión de dos años de sus salvaguardas.

- **Criterios y principios sociales y medio ambientales de ONU-REDD**: ONU-REDD utiliza un enfoque basado en los derechos humanos para las salvaguardas a través de los Criterios y Principios Sociales **y** Medio Ambientales (SEPC por su sigla en inglés). Las salvaguardas son destinadas a las actividades de preparación financiadas por medio de ONU-REDD (el ONU REDD solamente apoya actividades de preparación). Se ha desarrollado una Herramienta de Riesgos y Beneficios (BeRT por su sigla en inglés) para ayudar en la aplicación de SEPC (2011). La Versión 4 de SEPC fue publicada en marzo, 2012. ONU-REDD también preparó las Directrices sobre el Compromiso de Actores (con FCPF), Búsqueda del Consentimiento Libre, Previo e Informado (2011), y la Pauta para la Provisión de Gobernanza de la Información sobre REDD+ (2011). En cuanto al sistema FCPF, la estrategia de ONU-REDD sobre las salvaguardas sociales está evolucionando a medida que se reciben observaciones y se aprenden lecciones.

- **Donantes bilaterales: Noruega, Australia y Alemania**: Al igual que USAID, ninguno de los donantes bilaterales aquí revisados ha generado salvaguardas específicas, principios operacionales o estándares para su trabajo con REDD+. Hasta la fecha, los donantes han evitado tener políticas o estándares sociales explícitos, porque como se han acordado en la Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda, su intención es coincidir con las políticas del país anfitrión. Algunos han optado por aplicar sus propios principios para la asistencia de desarrollo internacional (ODA por su sigla en inglés) aun cuando su cubrimiento de temas relevantes es incompleto. En 2011, Alemania adoptó una política general de aplicar un enfoque basado en los derechos humanos para todas sus actividades y programas de desarrollo. Otra estrategia (aplicada por Noruega en Indonesia) es seguir por defecto las salvaguardas de otros socios de entrega de REDD+. Muchos de los donantes siguen temas sociales relacionados con REDD+ por medio de subvenciones a las organizaciones de la sociedad civil y de investigación en los países anfitriones o respaldando procesos de política consultiva también en dichos países, pero estas acciones no están incluidas necesariamente en un sistema de salvaguardas o estándares.

- **Estándares comunitarios, de clima y biodiversidad (Estándares CCBS o CCB)**: La Alianza para el Clima, Comunidad y Biodiversidad (CCBA por su sigla en inglés)[6] ha desarrollado los estándares CCB, que es voluntario estándar social y medio ambiental para aplicación al nivel proyecto donde los proyectos pueden demostrar la integridad social y medio ambiental de las actividades desde la etapa de diseño hasta la implementación por medio de auditoría independiente de su cumplimiento con los estándares. Estos estándares fueron desarrollados como respuesta, en parte, al hecho de que los Estándares Verificados de Carbono (VCS por su sigla en inglés) utilizados en muchos programas piloto de carbono forestal, fueron deficientes en cuanto a factores sociales y medio ambientales. La versión actual de los Estándares CCB fue introducida en 2008 y las reglas para la gobernanza de su uso fueron publicadas en 2010 (CCBA 2008, 2010). Los Estándares CCB son particularmente sólidos en lo relacionado a beneficios comunitarios y recompensa el excelente desempeño a través del "Nivel Oro". Muchos proyectos han sido desarrollados con la meta de cumplir con ambos estándares (VCS y CCB).

- **Estándares Medio Ambientales y Sociales de REDD+ (REDD+ SES)**: REDD+ SES ha venido desarrollándose desde 2009 a través de un proceso inclusivo con los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil (CSOs), organizaciones de Pueblos Indígenas (IPs por su sigla en inglés), instituciones internacionales enfocados en políticas e investigación y el sector privado bajo la facilitación de CARE Internacional y CCBA. La iniciativa tiene como objetivo

[6] CCBA está compuesto de cinco organizaciones no gubernamentales (ONGs), aconsejado por tres instituciones de investigación y respaldado por fundaciones filantrópicas y corporaciones. La Conservación Internacional está a cargo de la secretaría de CCBA.

desarrollar estándares de REDD+ que son transparentes, fáciles de cumplir, específicos para cada país para el uso al nivel nacional, con el fin de ser utilizados por gobiernos mediante procesos de actores múltiples y cumplir con las mínimas salvaguardas oficiales de REDD+ resultantes de las negociaciones llevadas a cabo en los COP del CMNUCC. Al mismo tiempo, la iniciativa intenta definir y ganar respaldo para un mejor desempeño social y medio ambiental en los programas de REDD+. La Versión 2 de REDD+ SES fue publicada el 16 de noviembre de 2012, la cual reestructura y simplifica los estándares siguiendo la retroalimentación y recomendaciones derivados por su uso en los países piloto. También se está llevando una evaluación de cómo se pueden mejorar aún más los estándares, como por ejemplo poniendo atención a los temas de género y conectar su uso con las salvaguardas del Banco Mundial y ONU-REDD.

- **Iniciativas de las Sociedades Civiles de Indonesia y Brasil**: En 2009–2010, los representantes de sociedades civiles dirigieron un proceso con actores para desarrollar salvaguardas sociales y medio ambientales, con principios y criterio, para Brasil. Este documento está contribuyendo al debate nacional de REDD+. Más aún, el Banco de Desarrollo de Brasil (BNDES por su sigla en inglés), que maneja el Fondo Amazonía, está usando estas salvaguardas como directrices de referencia para complementar el propio protocolo del banco. La Red para el Clima Justo en Indonesia (HuMa por su sigla en inglés) ha desarrollado una propuesta para Salvaguardas basados en derechos humanos para el uso en la adaptación al cambio climático, mitigación y REDD+.

- **Lecciones de otras iniciativas**: Las siguientes iniciativas que no hacen parte de REDD+ tienen salvaguardas y estándares sociales que pueden ofrecer buenas lecciones para los procesos de REDD+.

  - **Los estándares del Forest Stewardship Council (FSC** por su sigla en inglés) emplea indicadores adaptados nacionalmente a una serie de principios y criterios internacionales. También ofrecen un acercamiento flexible y gradual hacia el cumplimiento dando algunos incentivos, y aún más importante, tiempo, para la compleja tarea de lograr las mejores prácticas.
  - **La Certificación de Comercio Justo (Fair Trade)** para pequeños productores reconoce la importancia de los demás relacionados a la gobernanza interna de un grupo, como la participación inclusiva, la equidad y la transparencia en manejos financieros para lograr los objetivos sociales. También provee respaldo a grupos de productores para mejorar su desempeño en estas áreas.
  - **El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD)** ha desarrollado las Directrices Voluntarias Akwe: Kon que se enfocan en la evaluación de los impactos de los proyectos de conservación en los Pueblos Indígenas. Estas directrices prescriben plataformas o mesas locales para los actores múltiples para enfocarse en los temas de Pueblos Indígenas. CBD también tiene un Foro Indígena sobre Biodiversidad que permite a los grupos de indígenas cabildear directamente en la Convención cuando surjan problemas.
  - **La meta-estándar de WWF** para los proyectos de carbono respalda la idea de "criterio de abandono", por ejemplo, infracciones graves que provocarán la cancelación de un proyecto.
  - **El Mecanismo de Desarrollo Limpio de CMNUCC (CDM)** tiene criterios sociales y medio ambientales para la validación y verificación de proyectos y que deben ser cumplidos antes que continúe el proyecto.

Tabla 1: Fortalezas y Puntos Débiles de los salvaguardas y estándares relevantes a REDD+

Salvaguarda / Estándar	Fortalezas	Puntos débiles
Salvaguardas CMNUCC	De acuerdo con CMNUCC	Organización no jerárquica, pobremente redactada, sistema de información de salvaguardas ambiguo
Salvaguardas del Banco Mundial (FCPF, FIP, GEF)	Larga experiencia con las salvaguardas del Banco Mundial para proyectos, desarrollo más amplio del marco de trabajo para REDD+ (SESA y ESMF)	El uso es estructurado para proyectos de infraestructura, no para procesos de gobernanza; tiene en cuenta pocos temas (de los Pueblos Indígenas y reasentamientos)
Criterio y Principios Medio Ambientales y Sociales ONU-REDD	Enfoque basado en Derechos Humanos. Herramientas desarrolladas para hacer operacional los principios	No hay conexión para implementar, monitorear, verificar y hacer cumplir salvaguardas
CCBS	Complementa los estándares de carbono; incluye "Nivel Oro" por desempeño	Las auditorías sociales llevadas a cabo junto con auditorías de carbono a menudo reciben menos atención
REDD+ SES	Marco de trabajo de mayor cubrimiento que estimula la adaptación de estándares apropiados a nivel nacional; basado en proceso	Relativamente muy poca experiencia en la implementación hasta la fecha
Iniciativa Brasileña	Siguió un proceso consultivo abierto	Asuntos de género y la gobernación de los territorios indígenas no son adecuadamente considerados
Indonesia HuMa	Permite que el proceso se lleve a cabo a través de la implementación de REDD+	Parece costoso de implementar y la consideración de los derechos está limitado a las comunidades locales y a quienes dependen de los bosques
Certificación FSC	Interés demostrado por parte de los actores locales, del gobierno y el sector privado	Preocupación de que los estándares y los mecanismos de cumplimiento no se hacen cumplir por completo
Mecanismo de Desarrollo Limpio (CDM)	Sistema de monitoreo y verificación bien implementado e incorpora criterio social y medio ambiental	Hasta la fecha se han ignorado en gran parte los temas sociales
Meta-Estándar WWF	Incluye un "criterio de abandono" específico	Puede ser excesivamente amplio

3.0 TEMAS SOCIALES EN REDD+

En este documento han sido revisados una gran variedad de temas sociales contemplados en los esquemas de salvaguardas y estándares existentes, incluyendo la defensa de los tratados y convenciones internacionales, los derechos, los beneficios y el alivio de la pobreza, la gobernanza, el reasentamiento involuntario evadido y los mecanismos de recurso/acceso a la justicia, así como si han sido considerados y hasta qué punto contemplados en cada esquema. Las siguientes secciones tratan primariamente los temas sociales claves resaltados en la Tabla 2.

3.1 CUMPLIENDO CON LAS CONVENCIONES Y TRATADOS INTERNACIONALES

Muchos de los temas sociales incluidos en los salvaguardas y estándares para REDD+ tienen su base en, o están ratificados por, convenciones internacionales y tratados. En los casos donde son jurídicamente vinculante, los países que son partes en el acuerdo están obligados a cumplir con los artículos en el desempeño de sus acciones. Cuando no son vinculantes, como en el caso de declaraciones, todavía se consideran que estos instrumentos representan normas o directrices emergentes desde el nivel internacional (CIEL 2011). Muchos tratados y convenciones exigen informes anualmente y algunos poseen mecanismos internacionales donde se pueden hacer quejas y apelaciones si no se ha cumplido con los principios los cuales ofrecen modelos para posibles mecanismos de recurso y compensación para REDD+.

Debido al liderazgo de ciertos países que son partes del CMNUCC y la presión permanente de organizaciones no gubernamentales (ONGs), se ha logrado un progreso gradual para establecer protecciones para los derechos humanos en el régimen del clima internacional (CIEL 2011). La plena aplicación de instrumentos internacionales para los derechos humanos (ver la Tabla 3) puede representar una de las formas más efectivas para el desarrollo de salvaguardas sociales para REDD+ aun cuando no todos los países son partes de muchos de estos instrumentos.

Cómo considerarlos en los sistemas revisados:

- Solo cuatro de los sistemas revisados (CMNUCC, FIP, GEF y la iniciativa social civil brasileña) tienen en cuenta referencias específicas para defender estas convenciones en REDD+ y, aun así, estas referencias son cuidadosamente redactadas, posiblemente, para que las provisiones permanezcan aplicables a los países que no son partes de estas convenciones.

3.2 DERECHOS

3.2.1 Derechos de la propiedad: Tierra, árboles y tenencia de carbono

Es ampliamente reconocido que una de las causas subyacentes que conducen a la deforestación es la falta de derechos sobre la tierra por parte de las comunidades que dependen de los bosques. Al mismo tiempo, la inseguridad sobre tenencia de la tierra convierte potencialmente a REDD+ en una seria amenaza al sustento de las comunidades. El mercado de carbono incrementará el valor de los bosques haciéndolos más atractivos para los intereses privados, y las comunidades locales que carecen de la seguridad de tenencia pueden ser vulnerables a la restricción de sus actividades o ser desalojadas. Algunas organizaciones no gubernamentales (ONGs) consideran a REDD+ como una oportunidad para rectificar lo que consideran una injusticia social que ha existido por mucho tiempo y demandan que las comunidades que dependen de los bosques tengan derechos sobre la tenencia de la tierra como pre-requisito para implementar REDD+. Otros observadores

temen que los requisitos para resolver los temas de la tenencia de la tierra y titulación de las áreas forestales antes que un país pueda ser declarado "Ready" para REDD+", causará una gran demora o va a conducir al abandono de los programas REDD+ (véase USAID 2011 para mayor información).

Tabla 2: Temas sociales contemplados en los sistemas de Salvaguardas y Estándares

Sistemas de Salvaguardas o Estándares -> / Temas sociales apoyados o contemplados en REDD+	CMNUCC	Multilaterales					Bilaterales			(ONGs) u Organizaciones Internacionales				Otros	
		Fondo de preparación FCPF	Fondo de Carbono FCPF	FIP	ONU-REDD	GEF	Alemania	Noruega	Australia	CCBS	REDD+ SES	CSO Brasileños	HuMa	CBD	WWF Meta-estándar
Convenciones Internacionales	X		Aplicará el enfoque común de CMNUCC y FCPF para evaluar el componente salvaguardas de "market readiness" de los países candidatos	(x)	X	(x)	No estándares o salvaguardas de REDD+ en si, pero una diversidad de estrategias y planes de acción tomando en cuenta muchos temas	No estándares o salvaguardas de REDD+ en si, pero evoca los objetivos de ODA para el desarrollo económico y social y el alivio de la pobreza	No estándares o salvaguardas de REDD+ en si, pero las políticas de ODA son sólidas en cuanto al género y la equidad social	icas de	X	X	X	X	X
Derechos de propiedad	(x)	X		(x)	X					X	X	X	X	X	X
Participación de los actores	X	X		X	X	(x)					X	X	X		X
• Derecho a la información												X			X
• Representación		X			X						(x)			X	X
Derechos de los Pueblos Indígenas	(x)	X		(x)	X	(x)				X	X	X	X	(x)	X
• Consentimiento libre, previo e informado		X			X	(x)						X	X	X	
• Respeto por la cultura y el conocimiento tradicional indígena	X				X						(x)	X			
Género	(x)			X	X					X	(x)				
Grupos pobres y vulnerables				X							X		X	X	
Compartir beneficios equitativamente				(x)	X					X	X	X	X	X	X
Mejora del sustento	(x)	(x)		X	X	(x)				X		X			
• Alivio de la pobreza										X					
• Adaptación al cambio climático	(x)									X	X	X			
Reasentamiento evitado		X			X	(x)				X	X		X	X	X
Mecanismos/Recursos de reclamo		X			X					X		X			
Monitoreo, reporte		X										X			
Buena gobernanza	X	X			X						X				
• Integridad fiduciaria					X										
• Cumplimiento de las leyes nacionales	X									X	X	X			X
• Normas laborales												X			

Clave: X = mención importante (x) = poca mención

Tabla 3: Convenciones de Derechos Humanos Internacionales seleccionados y otras Convenciones y tratados seleccionados y su relevancia para las salvaguardas sociales de REDD+

Instrumento	Año	Partes	Derechos seleccionados relevantes para REDD+
Declaración Universal de los Derechos Humanos	1948	n/a	Propiedad; cultura, nivel de vida, libertad y seguridad de las personas
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	1965	174	Propiedad; cultura.
Pacto Internacional sobre los Derechos Políticos y Civiles	1966	167	Auto-determinación; sustento; acceso a la justicia; participación en la toma de decisiones
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1968	160	Auto-determinación; participación en actividades culturales, sustento y un nivel de vida adecuado; prohíbe la discriminación por raza.
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	1979	102	Derechos de las mujeres sobre la tenencia de la tierra.
Convenio No. 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre Pueblos Indígenas y tribales	1989	22	Auto-determinación en el desarrollo; identidad cultural; sustento y bienestar, posesión de la tierra y los recursos; acceso a la justicia; participación y consentimiento instruido.
Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica	1991	193	Uso tradicional y sostenible de los recursos; compartir beneficios equitativamente; acceso a la información; sustento.
Declaración de Río sobre el Desarrollo y el Medio Ambiente	1992	n/a	Acceso a la información; participación en la creación de política y toma de decisiones en relación al medio ambiental; acceso a la justicia.
(Aarhus) Convención sobre el Acceso a la Información, Participación pública y Acceso a la Justicia en asuntos del Medio Ambiente	1998	41*	Derecho a un Medio Ambiente saludable; acceso a la información, participación en la toma de decisiones; acceso a la justicia.
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas	2007	n/a	Auto-determinación; tenencia y uso de la tierra y los recursos; FPIC; identidad cultural; recurso a compensación; participación en el proceso de la toma de decisiones por los estados

Fuente: Adaptado de CIEL (2011) y Steni (2010). Vea las publicaciones para mayor detalle

Notas: Las declaraciones no son tratados. Tienen aplicación universal pero la cantidad de Partes "no es aplicable" (designado con n/a en inglés) porque no tienen Partes.

* Firmantes europeos en su mayoría

Aunque la defensa de los derechos tradicionales de la propiedad, que es exigido por la mayoría de las organizaciones de Pueblos Indígenas (AMAN 2008, FPP 2011), es uno de los principales factores que motiva a muchos socios internacionales a participar en REDD+, este proceso no produce necesariamente la deseada distribución equitativa de beneficios, mejora el sustento ni alivia la pobreza. Las sociedades tradicionales no son tampoco necesariamente igualitarias e incluyentes y la dependencia en los sistemas tradicionales de la tenencia de la tierra pueden crear una situación de apropiación por parte de la élite de los beneficios de REDD+ y excluir a una gran parte de la población, en especial a las mujeres y jóvenes. Otro tema es que en algunos países la tenencia de la tierra no incluye la tenencia de los árboles y en esos casos las comunidades pueden estar seguras en sus territorios, cortar los bosques para usar el terreno en la agricultura, pero no tener los derechos para manejar y beneficiarse de los recursos forestales, o prever deforestación y degradación de los bosques causado por la tala de árboles llevada a cabo por agentes externos.

Los derechos a créditos de carbono son importantes porque los créditos REDD+, y otros beneficios de carbono, van a corresponder directamente a quienes los poseen. Sin embargo, los derechos de carbono representan un nuevo concepto que todavía no ha sido clarificado en la mayoría de los países. El riesgo en este caso es que algunos gobiernos podrían intentar separar los derechos de carbono de los derechos sobre los árboles y derechos sobre las tierras (en los casos donde estos derechos existen) y venderlos o usarlos separadamente. Los dueños de carbono pueden entonces intentar restringir el uso de los árboles y de la tierra para quienes viven allí.

Cómo abordan el tema en los sistemas revisados:

- Los cuatro estándares generados por las organizaciones no gubernamentales (ONGs) dan prioridad a los derechos a las tierras. Sin embargo, FCPF, FIP y ONU-REDD solo mencionan los derechos a tierras de los Pueblos Indígenas y ONU-REDD solo reconoce estos derechos por medio de hacer referencia a tratados internacionales. Los Acuerdos de Cancún CMNUCC abogan para que los países aborden los temas de la tenencia de la tierra en el desarrollo de sus estrategias nacionales de REDD+, aunque no menciona explícitamente los derechos de tenencia y propiedad en el anexo sobre salvaguardas.

3.2.2 Derechos procesales: Información, participación de actores y justicia

La participación completa y efectiva de los actores en todas las etapas del desarrollo, ha sido un componente crítico de la práctica de desarrollo internacional por muchas décadas y es considerado esencial para lograr resultados necesarios, apropiados y exitosos. Recientemente la participación ha sido definida como un elemento clave de buena gobernanza e importante para fortalecer las bases que promueven la reforma política y el proceso democrático en general. Los llamados "derechos procesales" incluyen acceso de información, participación completa y efectiva (incluido en la toma de decisiones) y acceso a la justicia. Estos derechos son enunciados en la Declaración de Río, en la Convención Aarhus y en otros instrumentos internacionales, y son relevantes en todas las fases y etapas de REDD+. A nivel local y en la fase de diseño de proyectos, la participación de los actores es ahora una práctica estándar. Sin embargo, a niveles nacionales y durante procesos largos, como REDD+, la participación completa y efectiva de los actores es un gran desafío y a menudo crea controversia.

Los derechos procesales se aplican en todas las etapas y niveles de REDD+. Un enfoque común en muchos proyectos es garantizar la participación a nivel local, particularmente en iniciativas de desarrollo financiadas por donantes. Sin embargo, es necesario más trabajo para garantizar que existe participación en forma efectiva y equitativa. Incluso grupos de actores que pueden estar bien organizados podrían sobrecargarse de trabajo si se les pide hacer parte de varios procesos al mismo tiempo (Moss et al. 2011). Es más, en el contexto de las negociaciones de REDD+, el respeto por los derechos procesales implica la obligación de los gobiernos nacionales de proporcionar en forma proactiva y puntualmente la información relevante a sus ciudadanos, y oportunidades para la participación significativa en la toma de decisiones sobre REDD+. Por lo general, este

tipo de discusión y debate nacional no sucede. La participación no es solo importante en la fase de diseño o preparación de REDD+, sino también en la toma de múltiples decisiones durante el desarrollo de REDD+.

Cómo abordan el tema en los sistemas revisados:

- Todos los sistemas de salvaguardas y estándares revisados requieren la participación completa y efectiva de los actores en REDD+, pero varían considerablemente dependiendo del alcance de cómo se define este requerimiento. Algunos esquemas están limitados al simple requerimiento de la "participación completa y efectiva de los actores". Otros distinguen los titulares de los derechos de los demás actores y exigen la participación y representación de diferentes generaciones y géneros, que la información este compartida en maneras culturalmente apropiadas y en formatos accesibles a su debido tiempo para la toma de decisiones y un mecanismo de recursos si los protocolos de participación no son cumplidos.

3.2.3 Derechos de los Pueblos Indígenas

Los Pueblos Indígenas son actores esenciales para REDD+ en muchos países tropicales en vía de desarrollo, porque los indígenas habitan muchas de las áreas forestales y dependen de las mismas para su sustento. A nivel mundial, los representantes de los Pueblos Indígenas han venido trabajando por décadas en busca de mayor reconocimiento y promoviendo sus derechos, en particular los relacionados con la tierra y los bosques. Sin embargo, siendo grupos sociales con identidades y estilos de vida a menudo diferentes de las clases dominantes en sus sociedades nacionales, han sido marginados con frecuencia o completamente excluidos de los procesos de toma de decisiones y desarrollo económico a nivel nacional.

Cómo abordan el tema en los sistemas revisados:

- Diez de los sistemas revisados se refieren explícitamente a los Pueblos Indígenas, pero varían en gran parte en la forma como tratan el tema. HuMa especifica un "derecho a los valores culturales de los bosques", mientras que las salvaguardas de CMNUCC se refieren solo al "respeto por el conocimiento y los derechos" de los Pueblos Indígenas y apenas menciona UNDRIP en lugar de incorporar algunas de sus medidas claves. Los diez sistemas requieren de la participación de los Pueblos Indígenas. A través de las Políticas Operacionales del Banco Mundial para los Pueblos Indígenas, el FCPF (y por consiguiente el GEF y el FIP) requiere del respeto por la tenencia tradicional de la tierra y un proceso para adquirir tenencia legal. Otros derechos evocados en las salvaguardas de FCPF incluyen los recursos, la cultura y la autodeterminación. El FIP tiene una línea presupuestaria dedicada a subvenciones para los Pueblos Indígenas. Los estándares de CCB y REDD+ SES no se enfocan exclusivamente en los Pueblos Indígenas pero tienen una estrategia amplia y progresiva hacia los derechos de todos "los Pueblos Indígenas y comunidades locales", incluyendo personas que no dependen de los recursos forestales como los agricultores y los pastores.

- Para muchos países, la acción de forzar las reglas internacionales sobre el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas se considera en no concordancia con la soberanía nacional y hasta la fecha, estas reglas han sido evitadas en las salvaguardas CMNUCC. Otro problema con enfocarse en los derechos de los Pueblos Indígenas es que el concepto potencialmente excluye a las comunidades no indígenas que dependen de los bosques y que pueden ser igualmente legítimos actores en REDD+. También se tiene en cuenta con frecuencia a los grupos culturales individuales que ocupan territorios exclusivos y separados que en muchos países (por ejemplo, Vietnam) raramente ocurre. Varios sistemas, como las salvaguardas CMNUCC y REDD+ SES, ahora utilizan el término "Pueblos Indígenas y comunidades locales" cuando tratan sobre los derechos y la participación.

3.2.4 El Consentimiento Libre, Previo e Informado (FPIC)

El concepto FPIC, originado a raíz de los temas de derechos indígenas, apareció por primera vez en el texto del tratado de la Convención de la Organización Internacional de Trabajo para las Tribus y Pueblos Indígenas en Países Independientes en 1989 –169[7], y más tarde en el CBD (1994) y en varias legislaciones y directrices para el sector minero promulgados al nivel de los gobiernos nacionales. La UNDRIP 2007 incrementó el estatus de FPIC y reforzó el principio de que no debe haber desarrollo, administración u otro tipo de intervención en un área sin adquirir FPIC por parte de los Pueblos Indígenas cuyas tierras y sustento puedan ser afectadas (Artículos 19, 32). Las Directrices Sobre Las Cuestiones Relativas a Pueblos Indígenas de Grupo de las Naciones Unidas para El Desarrollo (UNDG) reforzó aún más la aplicación de FPIC a las actividades de las agencias de las Naciones Unidas, incluyendo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP por su sigla en inglés), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO por su sigla en inglés) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP por su sigla en inglés) (UNDG 2008). Más recientemente, la Corporación Internacional de Financiamiento del Grupo del Banco Mundial adoptó FPIC como parte de sus Estándares de Desempeño para los Pueblos Indígenas.

Cómo abordan el tema en los sistemas revisados:

- La aplicación de FPIC a REDD+ ha sido tema de intenso debate y controversia. Ocho de los sistemas revisados requieren FPIC. El FCPF ha reconocido FPIC por completo solamente en sus Directrices conjuntas con ONU-REDD Sobre la Participación de las Partes Interesadas en la preparación para REDD +, pero solo en los países que están participando en ONU-REDD y que han adoptado UNDRIP (parágrafo 7). FCPF interpreta a FPIC como una Consulta Libre, Previa e Informada, y que a través de la aplicación de sus Políticas Operacionales, se consideran ser sustancialmente equivalentes a cumplir con FPIC (parágrafo 7). El FCPF aplica las Políticas Operacionales del Banco Mundial 4.1, que substituye FPIC con el concepto de "consulta" libre, previa e informada por el de "respaldo más amplio de la comunidad" en sus salvaguardas iniciales[8]. A mediados de 2011, y debido a la presión de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), ahora han acordado aplicar FPIC Sobre la Participación de las Partes Interesadas en la preparación para REDD + de ONU-REDD. Sin embargo, su capacidad para asegurar el compromiso y recurso no es clara.
- ONU-REDD ha abogado por el uso de FPIC aplicándolo en actividades piloto en Vietnam e Indonesia. Entre las exclusiones importantes se destaca CMNUCC, que menciona solo la participación completa y efectiva de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales. Sin embargo, propone tener en cuenta las obligaciones internacionales relevantes, las circunstancias y leyes nacionales, y menciona a UNDRIP.
- El derecho a FPIC se extiende como un derecho colectivo para los Pueblos Indígenas. En el caso de las comunidades no indígenas en democracias representativas, la toma de decisiones es la responsabilidad de los representantes públicamente elegidos y de los cuerpos oficiales, y se aplican las leyes de planificación y otros asuntos relevantes. Sin embargo, en muchos países la representación democrática y los procesos de gobernanza son por lo general débiles o no existen. Por lo tanto, extender el derecho de FPIC a las comunidades locales en estos países podría ser una salvaguarda potencialmente sensible, en particular durante la fase de diseño.
- En términos generales, la representación bajo FPIC debe acatar a las estructuras de la toma de decisiones usado por la comunidad. Un asunto que puede surgir es el de la representación de los

[7] El Artículo 6 se refiere al principio del consentimiento libre, previo e informado en el contexto del reasentamiento de Pueblos Indígenas de sus tierras.

[8] La Corporación Internacional de Finanzas (rama prestataria del sector privado del Banco Mundial) también ha revisado recientemente sus salvaguardas y ha adoptado FPIC, pero de alguna manera acentúa que FPIC no se equipara al poder de veto (parágrafo 38). "La legitimidad de FPIC como un proceso requiere de una decisión por parte de las autoridades determinados por la comunidad de los Pueblos Indígenas. Esto no requiere de un acuerdo por parte de todos los miembros de la comunidad y no implica tener poder de veto".

grupos indígenas debido a que, con acuerdos tradicionales, las mujeres y los jóvenes pueden quedar en serias desventajas y tener poco o no nada de poder de decisión. Las Directrices Sobre la Participación de las Partes Interesadas en la preparación para REDD + FCPF/ONU-REDD arriba mencionadas ahora reconocen la necesidad de asegurar la "representación apropiada".

- FPIC es considerado por algunos proponentes como un instrumento muy poderoso y útil porque hay un veto implícito que puede ser aplicado efectivamente si la gente percibe que algún aspecto de REDD+ amenaza sus derechos o identidad cultural. En este análisis, no hay necesidad de especificar otras salvaguardas. Este mismo instrumento preocupa a algunos de los proponentes de REDD+: el principio de FPIC podría usarse para bloquear proyectos y programas y, como mínimo, podría demorar el proceso substancialmente.
- Para REDD+, FPIC va a ser un proceso permanente en lugar de un solo evento, y que tiempo suficiente tiene que ser dedicado para poder alcanzar un manejo cuidadoso que produce incrementos de concientización y luego un compromiso con las comunidades, las autoridades locales y otros actores importantes.

3.2.5 Grupos marginados: Mujeres, jóvenes y otros sectores vulnerables

Por décadas, el tema del género ha sido un **componente importante del desarrollo sostenible e iniciativas.** La integración de los temas del género comenzó cuando los agentes del desarrollo reconocieron que la falta de apreciación de los roles, obligaciones, necesidades, problemas, conocimiento y capacidades de las mujeres en comparación con el de los hombres, y la falta de incluir activamente a las mujeres en las iniciativas de desarrollo, estaba menoscabando los resultados del desarrollo y agravando la pobreza y el nivel bajo de estatus social de las mujeres. Ahora existen muchos mandatos a nivel mundial que promueven la integración de la perspectiva del género en los esfuerzos para la reducción de la pobreza y medioambientales, y también deberían ser aplicados a los esfuerzos relacionados al cambio climático. Sin embargo, el género ha sido ampliamente descuidado en REDD+.

Cómo abordan el tema en los sistemas revisados:

- CMNUCC hace apenas una breve referencia sobre los temas de género tanto en sus documentos principales como en el texto de las salvaguardas de REDD+. De los sistemas revisados, solo ONU-REDD se enfoca específicamente en temas de género y el programa está actualmente desarrollando Directrices para Incorporar la perspectiva del Género en REDD+. FIP solo menciona el género. REDD+ SES incluye algún lenguaje nuevo sobre el género en su segunda versión y ha iniciado estudios al respecto. Algunos sistemas agrupan mujeres con jóvenes y con otros grupos marginados (por ejemplo, los que se encuentran en extrema pobreza y los discapacitados) como la gente que requiere de una atención especial.
- Es necesario considerar los derechos y la participación de todos los grupos marginados. Como se mencionó anteriormente, los estándares CCB y REDD+ SES parece abordar el género abogando por los derechos de todos los grupos marginados, incluyendo a los jóvenes, las minorías, los grupos en extrema pobreza y los discapacitados. La falta de atención actual al género por parte de REDD+ debería ser utilizada como una señal para poner mayor atención a las obligaciones y derechos de todos los grupos marginados.

3.3 BENEFICIOS Y ALIVIO DE LA POBREZA

La discusión sobre los beneficios asociados con REDD+ tienen en cuenta los "aspectos de procedimiento", relacionados con la distribución equitativa de los beneficios y los "aspectos consecuentes", que se refiere al

mejoramiento real del sustento como resultado de REDD+. La noción de la distribución equitativa de los beneficios de REDD+ es complicada debido a la necesidad de definir la cantidad total de los beneficios, los posibles beneficiarios y los costos ligados. Además de las comunidades, también existen concesionarios, gobiernos locales y otros que tienen el derecho a compartir los beneficios. Quienes desarrollan los proyectos también esperan compartir los beneficios para cubrir sus gastos, y los coordinadores y administradores de transacciones del proceso de REDD+, incluyendo las agencias donantes y el personal de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), los asesores, los certificadores, los negociadores y los oficiales de gobiernos nacionales también reciben fondos de REDD+. Uno de los retos de REDD+ será la institución de sistemas transparentes que hacen responsables a todos por el manejo y distribución de los ingresos de REDD+ y sus beneficios que vienen en forma de dinero en efectivo. En adición, hay muchos posibles beneficios para compartir que no son en forma monetaria, como la creación de capacidades, la organización social y el suministro de servicios medio ambientales. Sin embargo, existe el precedente desafortunado de adjudicar solo los beneficios no monetarios a los grupos más marginados.

Desde finales de la década de los 90, los donantes de ODA han tenido como objetivo global el alivio de la pobreza. Aun cuando la mayoría del financiamiento de REDD+ depende del presupuesto de ODA, unos pocos programas de REDD+ incluyen explícitamente el alivio de la pobreza como objetivo. ONU-REDD+ incluye el débil requerimiento de "asegurar consistencia y contribución con las estrategias para la reducción de la pobreza nacional y otras metas para el desarrollo sostenible".

Cómo abordan el tema en los sistemas revisados:

- Aunque todos los sistemas revisados mencionan los derechos o beneficios de sustento, solo cuatro mencionan expresamente distribución equitativa de los beneficios. Las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y ONU-REDD prestan la mayor atención a los sustentos. ONU-REDD adopta un enfoque hacia los derechos humanos y especifica no solo el bienestar social y económico, sino también el bienestar político como un criterio para "mejorar los sustentos". CMNUCC, FCPF y GEF mencionan los sustentos solo de manera tangencial. CCBS y el esquema brasileño abogan específicamente para adaptar los sustentos al cambio climático, lo cual representa una integración útil de actividades de mitigación y adaptación.
- De los sistemas de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) revisadas, los estándares de CCB son los únicos que se enfocan estrictamente en el alivio de la pobreza pero solo en su "nivel oro" opcional que refleja los retos que confrontan. Muchos de los beneficios no monetarios pueden estar asociados con REDD+ y algunos pueden ser más valiosos que el dinero. Uno de esos beneficios de REDD+, por ejemplo, podría ser que las comunidades que viven en el bosque formalmente reciban reconocimiento legal de su tenencia sobre sus tierras y bosque. Igualmente, el mejoramiento de la gobernanza, incluyendo la implementación de las leyes forestales, sería un beneficio positivo para muchos actores de REDD+.

3.4 GOBERNANZA

La mayoría de los temas sociales relacionados con REDD+ son en esencia temas de gobernanza. El respeto por los derechos, la transparencia, la responsabilidad, el régimen de ley, la participación y la equidad están relacionados con el funcionamiento apropiado del sector forestal, y más ampliamente a la toma de decisiones a nivel nacional, subnacional y comunitario. La gobernanza incluye otros temas como el profesionalismo, la buena legislación, la coordinación intersectorial y coherencia política que son relevantes para lograr la efectividad de REDD+. Sin embargo, los objetivos de mejorar la gobernanza son más difíciles de alcanzar a través de salvaguardas y estándares sociales que los objetivos sociales.

REDD+, con su promesa de abundantes incentivos en dinero (y en otras formas), podría crear un cambio verdadero a nivel de gobernanza. La reforma a la gobernanza puede enfocarse de dos formas dependiendo del

contexto. El enfoque más simple (técnica y políticamente) es implementar políticas específicas que representen reformas definidas para crear el mínimo entorno propicio para REDD+. El enfoque más difícil es tratar de utilizar REDD+ para catalizar reformas transformacionales más profundas, como la reforma a la tenencia de la tierra (CIFOR 2010).

Cómo abordan el tema en los sistemas revisados:

- Se mencionan ciertos elementos de gobernanza. Cinco sistemas contemplados (CMNUCC, CCBS, REDD+ SES, la iniciativa Brasileña y WWF) acentúan la necesidad de mantener las leyes nacionales. ONU-REDD menciona la necesidad de integridad fiduciaria y la iniciativa Brasileña menciona la necesidad de respetar los estándares laborales.

3.5 EVITANDO EL REASENTAMIENTO INVOLUNTARIO

El tema de reasentamiento involuntario surge de MDBs y gobiernos que anteriormente han apoyado bastantes proyectos, como grandes represas y la creación de parques nacionales que requiere del reasentamiento de miles de personas de sus hogares. El temor es que el incremento del valor de los bosques a través de REDD+ causará la apropiación de esas áreas por parte de intereses poderosos y la evicción de la gente que vive en esas tierras con el propósito de "proteger el carbono". Las políticas establecidas sobre el reasentamiento (incluyendo leyes y regulaciones relevantes) requieren que los reasentamientos involuntarios sean evitados o minimizados. Cuando esto no es factible, la gente desplazada debe ser asistida para mejorar, o al menos, restaurar sus niveles de sustento y vida en términos reales a los niveles relativos de pre-desplazamiento, o a los niveles que existían antes del comienzo del proyecto de implementación, o el que sea superior.

Cómo abordan el tema en los sistemas revisados:

- Cinco de los sistemas revisados (FCPF, FIP, ONU-REDD, los estándares de CCB y REDD+ SES) cubren la evitación de reasentamiento involuntario.

3.6 MECANISMOS DE RECLAMO Y ACCESO A LA JUSTICIA

Con frecuencia las salvaguardas no tienen mecanismos dedicados para asegurar que han sido cumplidas, y aunque los estándares son evaluados rutinariamente, puede pasar mucho tiempo entre las evaluaciones. Es importante que cada país tenga su propio mecanismo de reclamos disponible y bien divulgado a través del cual los actores puedan recibir atención a sus reclamos, además de un sistema de un mecanismo a nivel internacional. Aunque los requerimientos para un mecanismo de reclamos serán incluidos en un sistema internacional de estándares, teniendo en cuenta las posibles demoras para lograr los acuerdos para la operación de tal sistema, es importante que los mecanismos de reclamos sean establecidos lo más pronto posible. Un mecanismo de reclamo también puede ser útil para alertar una iniciativa REDD+ sobre nuevos problemas o temas emergentes para tomar medidas tiempo de manera oportuna. Si los mecanismos nacionales e internacionales están conectados, las enseñanzas y aprendizajes de ambos pueden ser compartidas. La presencia misma de un mecanismo de reclamo también promoverá la responsabilidad de quienes implementan los proyectos y de otros organismos que toman decisiones en REDD+.

Cómo abordan el tema en los sistemas revisados:

- **El** FCPF emplea actualmente el "Panel de Inspección" del Banco Mundial con el cual los actores pueden hacer reclamos que solo deben estar relacionados específicamente con el desempeño de FCPF. FCPF, junto a ONU-REDD, proponen establecer mecanismos de reclamos de recurso a nivel nacional e internacional, aunque no es claro cuál es el plazo para llevar a cabo lo anterior. Mientras tanto, el Coordinador Residente de las Naciones Unidas recibirá los reclamos sobre ONU-REDD en los países participantes. La mayoría de los donantes bilaterales no han establecido mecanismos de reclamos (Damman 2011), pero los reclamos probablemente pueden hacerse a través de las

embajadas. REDD+ SES especifica también que debe existir una consejería legal para asistir a las comunidades para resolver disputas, en particular con actores externos, como, por ejemplo, proponentes del proyecto y el gobierno.

4.0 DISCUSIÓN

Esta sección discute los siguientes cuatro aspectos sobre los resultados de salvaguardas y estándares presentados anteriormente: (1) las fortalezas y puntos débiles de los sistemas revisados; (2) los salvaguardas y estándares en diferentes niveles y fases de REDD+; (3) el impacto de los estándares en la efectividad, eficiencia y equidad de REDD+, y (4) las consideraciones políticas.

4.1 FORTALEZAS Y PUNTOS DEBILES DE LOS SISTEMAS REVISADOS

4.1.I Generalidades

Los sistemas revisados anteriormente muestran una variación considerable en su ámbito, contenido y estrategia. Ninguno de los diseños encontrados en este estudio cubre en su totalidad los temas sociales relacionados con REDD+, y cada uno tiene sus propias fortalezas y puntos de desventaja. Tampoco hay un acuerdo universal sobre el cumplimiento de los estándares o series de directrices, o si el objetivo debe ser el de "no ocasionar daño" o 'hacer el bien". La variación también refleja las concesiones entre la amplitud y rigor de los sistemas y la aceptabilidad política, la relación costo-beneficio y la funcionalidad de su aplicación y ejecución. Es necesario establecer prioridades y éstas difieren de organización a organización, dependiendo de los intereses políticos o intereses especiales, las conexiones entre los grupos de actores y los temas o la complexidad de los contextos de un país a otro. Pocos sistemas han sido implementados y para muchos, el diseño de los salvaguardas y estándares se encuentra todavía en un "trabajo en curso".

- **Los sistemas más amplios, transparentes y rigurosamente elaborados** son los generados por plataformas de actores múltiples a niveles nacionales e internacionales (por ejemplo, REDD+ SES), las organizaciones no gubernamentales (ONGs) (como los estándares de CCB), las organizaciones de sociedades civiles (en el ejemplo de Brasil) y los de ONU-REDD.
- **CMNUCC y las iniciativas multilaterales involucran a los países participantes en la toma de decisiones.** En ciertos casos, algunas provisiones de salvaguardas pueden requerir de reformas nacionales. Los salvaguardas también pueden enfocarse en "síntomas" y mitigación en lugar de contemplar las pólizas subyacentes y las fallas en gobernanza que causan el problema. Las acciones de mitigación también pueden enfocarse en medidas a corto plazo para aliviar el síntoma que a menudo es más fácil y rápido que una reforma a largo plazo.
- **Los donantes bilaterales evaluados no tienen salvaguardas estructuradas y principios operacionales para su trabajo en REDD+**. Esta situación puede reflejar el hecho de que REDD+ tiende a ser una iniciativa *ad hoc* al nivel inter-departamental/interministerial involucrando dos o más de los ministerios para asuntos exteriores, medio ambiental y desarrollo. Algunos dependen de políticas de la cooperación o asistencia externa existente. En ciertos casos se menciona la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, que obliga a los donantes a seguir la política del país anfitrión. Otra estrategia (aplicada por Noruega en Indonesia) es la de utilizar salvaguardas de los socios de entrega de REDD+. Detrás de la renuencia a promover salvaguardas, parece existir la situación que con muchos países socios en vía de desarrollo, cualquier intento de los donantes de imponer condiciones para su financiamiento a REDD+ encontrará oposición y posiblemente ponga en peligro sus programas. Algunos donantes, como Noruega, intentan perseguir temas sociales indirectamente a través del apoyo a la sociedad civil.

4.1.2 Diseño

- **Estructura**: La estructura de principios, criterio e indicadores anidados en jerarquía utilizados por los estándares CCB, REDD+ SES, Brasil y ONU-REDD que progresivamente clarifica los requisitos de los estándares, tiene una lógica clara que los hace fácil de entender y usar. Es particularmente sólida y permite la amplia comparación internacional de los proyectos y programas de REDD+ (a través de principios y criterios estandarizados) y la adaptación al contexto nacional (a través de indicadores variables). Solo REDD+ SES requiere explícitamente la adaptación a nivel nacional. Sin embargo, FCPF tiene un proceso más complejo para asegurar la entrega de salvaguardas.
- **"No ocasionar daño"**: Aunque CMNUCC y FCPF hacen referencia a la oportunidad y necesidad práctica de entregar beneficios positivos de sustento a las comunidades por "hacer el bien", ambos se inclinan en forma *efectiva* hacia el enfoque de "no ocasionar daño" de REDD+. CMNUCC aplica lo anterior por medio de enunciados débiles reflejando la gama de acuerdos políticos requeridos para lograr los acuerdos. FCPF lo hace a través de una serie compleja de metodologías que progresivamente diluye el elemento "hacer el bien". Las estrategias de "no ocasionar daño" implícitas en las salvaguardas también se enfocan en los "síntomas" y en las acciones de mitigación a corto plazo, en lugar de enfocarse en las políticas más desafiantes y a largo plazo y en los fracasos de gobernanza que son la base del problema.
- **"Hacer el bien"**: ONU-REDD, el ejemplo de Brasil, los estándares CCB y REDD+ SES tienen un criterio específico para "hacer el bien" en cuanto a los derechos humanos y las mejoras de sustento. En su documentación de REDD+, los donantes bilaterales tienden a referirse por lo general a sus objetivos ODA (incluyendo el alivio a la pobreza, los derechos humanos y la buena gobernanza), pero no han estado a la altura en cuanto al incluir salvaguardas y beneficios múltiples como objetivos de sus programas bilaterales REDD+.
- **Se necesita un estándar único para hacer comparaciones**: Es necesario tener un estándar único a nivel internacional para permitir la comparación entre países y garantizar "REDD readiness" en forma individual, pero cuando se intenta imponer este enfoque, surgen temas de soberanía. El proceso de CMNUCC ilustra las dificultades de trabajar a nivel internacional por la percepción de que la soberanía puede estar en juego cuando los representantes de gobiernos llevan a cabo negociaciones y los países intentan promover y proteger sus propios intereses y a la vez evitar la imposición de obligaciones onerosas.
- **Necesidad de transparencia**: FCPF adoptó el proceso de salvaguardas existentes del Banco Mundial para cumplir con las normas de préstamos del banco. Ha habido una participación limitada con este proceso por parte de los países anfitriones a través del Comité de Participantes, y más recientemente a través de ONU-REDD y los socios de entrega de FCPF. El proceso de salvaguardas de FCPF resultante es difícil de entender y aplicar. Teniendo en cuenta la cantidad de países donde FCPF está ayudando a implementar REDD+, debería existir un proceso diseñado para los temas de REDD+ con más amplia participación de base y con mayor transparencia a nivel internacional.
- **Apropiación a nivel nacional**: Es necesario una aceptación más amplia, legitima y autónoma del enfoque del país a REDD+, el cual puede ser representado por una serie de estándares. Sin embargo, los programas REDD+ a menudo permanecen en manos del gobierno. Es necesario que las plataformas de múltiples actores para las negociaciones que involucran todos los actores relevantes del gobierno, las comunidades locales, el sector privado y las sociedades civiles desarrollen estándares nacionales para REDD+. Estos procesos de múltiples actores también promueve la amplia diseminación de información sobre REDD+, el aprendizaje social colectivo y el aumento de la concientización.
- **Proceso de múltiples actores**: La iniciativa REDD+ SES desarrolló un proceso que involucra múltiples actores. A nivel internacional, se ha desarrollado un estándar confiable que es consistente con las salvaguardas de CMNUCC y promueve beneficios además de almacenar el carbono. A nivel

nacional, diseña el esquema según el contexto individual de cada país adaptando los indicadores utilizando plataformas de múltiples actores. Estamos a la espera de los resultados de la actual prueba del sistema REDD+ en países piloto. Otros enfoques de múltiples actores independientes aplicados en Brasil y Filipinas (La Viña y Ang 2010) han demostrado que el enfoque es bien aceptado, eficaz en función de costo y produce buenos resultados con un alto grado de legitimidad. Después de que una buena cantidad de países hayan puesto en práctica los estándares adaptados nacionalmente, los resultados podrían transmitirse al nivel internacional para influenciar el proceso de CMNUCC.

4.1.3 Contenido y Aplicación

- **Redacción**: La falta de precisión en el uso de los términos y la débil redacción crea fisuras y problemas de interpretación de las salvaguardas. Los textos de CMNUCC, por ejemplo, incluyen términos vagos como "promover" en lugar de utilizar términos más precisos como "defender" o "garantizar". FSC trata de definir el uso de este tipo de palabras. Por ejemplo, "se hará" indica una acción compulsiva, mientras que "puede que" o "debería" indica acciones permisibles (FSC 2010)[9].
- **Defendiendo las obligaciones de los derechos humanos a nivel internacional**: Las obligaciones de los derechos humanos a nivel internacional cubren la mayoría de los temas relacionados con REDD+. Aunque las salvaguardas de los Acuerdos de Cancún solo invocan débilmente las obligaciones internacionales de los derechos humanos, la CMNUCC ya ha indicado específicamente la importancia de considerar los derechos humanos en las respuestas al cambio climático. Por consiguiente, las obligaciones internacionales de los derechos humanos pueden ser puestas al servicio de REDD+, incluyendo, pero no limitándose, a alentar acciones dirigidas a defender los derechos de los Pueblos Indígenas.
- **FPIC como estándares para las comunidades locales**: UNDRIP incluye FPIC como un derecho de los Pueblos Indígenas. En el sentido estricto de la palabra, las comunidades locales son atendidas a través de procesos democráticos convencionales y gobiernos locales. Sin embargo, en la práctica, FPIC es difícil de aplicar en particular cuando las comunidades locales habitan junto a los Pueblos Indígenas. La expansión de FPIC a las comunidades locales puede ser una acción muy positiva en términos de practicidad y equidad. FPIC es una salvaguarda particularmente sólida porque describe el proceso para relacionarse con y al interior de las comunidades locales. FPIC debe ser considerado como un estándar en todos los niveles en las iniciativas de REDD+.
- **Criterio de abandono**: La "Meta-estándar" del WWF incluye un "criterio de abandono" explícito para garantizar que un proyecto no es aprobado en el caso de impactos negativos sociales y medio ambientales severos, o por fallas en el proceso, como cuando FPIC no es acatado.
- **Cumplimiento por pasos**: El 'cumplimiento por pasos es un concepto particularmente útil para aplicar estándares a las iniciativas en diversidad de contextos, fases y niveles de REDD+ donde se dan pasos escalonados hacia el cumplimiento total de las condiciones durante un período de tiempo determinado. Los sistemas revisados incluyeron diferentes enfoques.
- **Conexiones con otras iniciativas sobre el cambio climático**: La iniciativa de Brasil incluye específicamente la adaptación a los cambios climáticos como un componente para realzar los múltiples beneficios de la mejora del sustento (Sección 4.4), y el consumo sostenible de los recursos naturales como parte la estrategia de desarrollar para bajas emisiones de carbono. Estas inclusiones traen coherencia a las estrategias nacionales para el cambio climático conectando la mitigación, la adaptación y el desarrollo. CCBS también reconoce la adaptación al cambio climático como parte de su "nivel oro". Las partes de CMNUCC acordaron en COP 16 y en COP 17 que es importante conectar la mitigación con temas de adaptación y desarrollo.

[9] Sin embargo, una definición más precisa puede ser "REDD+ pista falsa/arenques rojos", porque si un gobierno nacional no desea cumplir, no lo va a hacer.

4.1.4 Omisiones, lagunas o puntos débiles

- **Información y análisis**: Los estándares CCB llaman atención a la calidad de la información y al análisis realizado durante el diseño del proyecto (local o nacional), especialmente en lo relacionado a los factores socio económicos, la diferenciación social, el uso de la tierra y los recursos, y el estado de la tenencia de la tierra y a los recursos en el área del proyecto. Este tema es importante y merece ser incorporado en más sistemas con referencia al diseño, validación y verificación en curso.
- **Temas de gobernanza al interior de las comunidades**: Los estándares sociales de REDD+ corren el riesgo de poner demasiado énfasis en la importancia de respetar los derechos de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales sin acentuar sus responsabilidades concomitantes. La excesiva dependencia en mantener la práctica tradicional, la autonomía y la autodeterminación de los Pueblos Indígenas como medios para alcanzar la equidad social sin hacer referencia a los problemas de gobernanza interna y equidad que muchos grupos indígenas confrontan (especialmente relacionado con mujeres y jóvenes) puede socavar tanto la efectividad tanto como la equidad de REDD+. Un aspecto sólido en el sistema de Comercio Justo, pero apenas mencionado tangencialmente en los otros sistemas revisados, son sus estándares para gobernanza al interior de las comunidades o grupos. Junto a los estándares, Fair Trade tiene un programa de creación de capacidades para sus grupos y un sistema gradual de cumplimiento. Las Directrices sobre el Compromiso de los Actores de ONU-REDD mencionan la participación garantizada de "inter-generaciones y género" y resalta el tema de la "representación apropiada". Sin embargo, esto parece no ser incorporado en los principios y criterios. El meta estándar de WWF también provee directriz sobre la legitima representación entre las comunidades participantes para evitar la captura por parte de las élites locales. El criterio de CCBS sobre la adecuada garantía de la información arriba mencionado provee una buena base para la atención y el conocimiento necesario, pero no tiene un enfoque más profundo.
- **Género**: La atención al tema de género ha tenido un comienzo muy lento en REDD+, e incluso CMNUCC no menciona el tema de género en su acta constitutiva. Como se discutió anteriormente, el tema de género solo se considera como un problema específico en dos de los sistemas de salvaguardas y estándares revisados, ONU-REDD y FIP, y solo ONU-REDD utiliza una expresión adecuada en un requerimiento específico para la igualdad y fortalecimiento en lo que esta relacionado al tema género. Aunque REDD+ SES y CCBS se refieren a "grupos vulnerables", y aclara en varios indicadores y notas de pie de página que esta agrupación incluye mujeres, el tema del género (después de todos estos años) merece una mayor prioridad. Si existen ventajas en tratar en conjunto los grupos vulnerables, entonces el uso del término "mujeres y otros grupos marginados", puede ser la forma más efectiva de garantizar que se está poniendo la atención adecuada.
- **Aplicando por defecto políticas nacionales o políticas de socios**: El sistema de salvaguardas de FCPF permite a los administradores del programa aplicar por defecto las políticas de las salvaguardas del país anfitrión o las de los socios de entrega, si son al menos tan rigurosas como las del sistema FCPF. Esta manera de proceder presenta un reto en particular debido a la fragmentación y confusión de los salvaguardas y estándares para REDD+. Lo importante es buscar menos (no más) opciones.

4.1.5 Aplicación MRV (Monitoreo, Reporte y Verificación) y Cumplimiento

- **Falta de experiencia con la aplicación**: Una gran limitación en toda la discusión sobre los estándares sociales para REDD+ es la falta de experiencia con su aplicación. En el momento, solo los estándares voluntarios CCBS se están aplicando al diseño y validación de proyectos REDD+ reales. Es importante revisar estas experiencias, así como experimentar, documentar y analizar los aspectos prácticos de utilizar estándares sociales exhaustivos al nivel proyecto, tanto como al nivel subnacional y nacional.
- **Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) y cumplimiento**: Para que los salvaguardas y estándares de REDD+ sean efectivos, debe existir una forma de garantizar el cumplimiento a través

del monitoreo, reporte y verificación, además de establecer consecuencias para quienes no cumplen. Estas acciones son necesarias a nivel del proyecto, a nivel nacional, e idealmente, a nivel internacional en relación con el diseño, implementación y estado de desempeño de REDD+. El proceso debe involucrar tanto al gobierno como a los actores no gubernamentales. En la actualidad, CCBS es el único sistema estándar social de REDD+ que tiene en cuenta MRV y el cumplimiento. El trabajo emergente de SIS (sistemas de información sobre salvaguardes) en las discusiones CMNUCC REDD+ es prometedor pero va a enfrentar una gran oposición para desarrollar disposiciones que exigen un sólido MRV y cumplimiento de los estándares y salvaguardas como parte del SIS.

- **Mecanismo de vigilancia internacional**: Kelly (2010) concluye que de las opciones disponibles, un mecanismo de vigilancia internacional sería más apropiado que la ejecución a nivel nacional o las cortes y tribunales internacionales. Tal mecanismo, quizás similar al de la Rama Ejecutiva del "Comité de Cumplimiento de Kioto" tendría muchas funciones: (1) verificación independiente de si, o cuándo un país está "ready" para REDD+ (especialmente en lo relacionado con el criterio social como el reconocimiento de los sistemas consuetudinarios de la tenencia); (2) respuesta a los reclamos o peticiones de los actores, incluyendo actores no estatales; (3) monitorear continuamente el cumplimiento y la implementación de las salvaguardas; (4) requerir acciones correctivas o imponer penalidades cuando sea apropiado (con REDD+, la sanción puede implicar la pérdida de acceso a los mercados de cumplimiento de carbón bajo REDD+), y (5) reportar al COP (Orellana 2009).

4.2 SALVAGUARDAS Y ESTÁNDARES EN DIFERENTES NIVELES Y FASES DE REDD+

REDD+ es una tarea compleja con actividades ocurriendo en proyectos a nivel nacional e internacional durante tres fases que se traslapan: readiness, reforma y desempeño (a nivel nacional) o diseño, establecimiento y mantenimiento (a nivel de proyecto). Los sistemas revisados incluyen algunas directrices para todos estos niveles de aplicación pero se enfocan primariamente en las fases de diseño/readiness. El análisis revela los diversos requerimientos para los estándares sociales en estos diferentes niveles y etapas.

- **Nivel de proyecto**: A nivel de proyecto, los estándares (por ejemplo, los estándares CCB) son en su mayoría para garantizar una acción local y resultados prácticos, sólidos a nivel social y medio ambiental. Los estándares proveen directrices para quienes desarrollan los diseños de proyectos y mecanismos prácticos para supervisar (por ejemplo, validar) estos diseños antes del comienzo de la implementación, y seguido por la etapa de verificación. En este nivel, entre las consideraciones importantes se incluyen si las salvaguardas (como FPIC) se han o no mantenido durante el proceso de diseño, si se ha utilizado información suplementaria, correcta y apropiada con el diseño del proyecto, si se han definido los objetivos, resultados y procesos adecuadamente para la implementación del proyecto REDD+. Los estándares del proyecto requerirán del mejor medio de recolección de datos primarios para demostrar el cumplimiento. También se necesitará una buena línea base. Los estándares deberán estar funcionando desde el comienzo ya que es difícil hacer una adaptación posterior de manera convincente. También es aconsejable un sistema de auditoría independiente y deberá existir una cláusula por parte de la contaduría nacional de REDD+ para suspender la intervención al nivel de proyecto si no se mantienen los estándares sociales en el proyecto.
- **Nivel subnacional**: Este nivel es particularmente interesante y relevante para el desarrollo de REDD+ y sus estándares sociales, pero hasta la fecha apenas se han logrado pocos resultados. En la actualidad se están llevando a cabo experimentos con REDD+ con proyectos en áreas locales donde los proponentes de proyectos intentan aplicar los salvaguardas y estándares. Sin embargo, el propósito final de REDD+ es cambiar las prácticas en el uso de la tierra a nivel nacional y transformar los estándares sociales en una clase de contrato social entre los actores. En muchos países (en particular en los grandes) el nivel subnacional representa un espacio temporal donde una acción concreta de REDD+ a nivel de proyecto juega un papel político y administrativo en la planificación del uso de la tierra. Es un nivel perfecto para experimentar con la aplicación de estándares en una escala

significativa, involucrando una completa variedad de actores realizando negociaciones estratégicas sobre REDD+ en tiempo real.

- **Nivel nacional**: Los estándares a nivel nacional implica dirigir las actividades de readiness de un país a REDD+, y asegurar un entorno favorable, legitimidad nacional y una estrategia coherente. Solo entonces se exigirá que los estándares a nivel de proyecto tengan un alcance más amplio. Una vez establecidos los parámetros internacionalmente, los estándares nacionales determinan qué clase de programa REDD+ un país desea desarrollar. También es crucial el diseño e incorporación de estándares en las Estrategias Nacionales de REDD+ y es imprescindible el trabajo necesario para establecer los Estándares Nacionales a través de los Planes de Readiness a REDD+. Un punto crítico en cualquier proceso nacional REDD+ es el momento cuando se determina si el país esta preparado para la próxima etapa de REDD+, o recibir fondos para el carbono que están cuidando por medio de disminuir la deforestación y degradación de bosques (el estatus de "REDD ready"). En ese instante, los estándares deben estar funcionando en concordancia y haber acordado los requisitos mínimos para cumplimiento. En los años venideros, los sistemas de información sobre las salvaguardas (SIS) probablemente serán claves en el desarrollo y el informe sobre los alcances reales de las salvaguardas nacionales.
- **Nivel internacional**: Los estándares en este nivel son para crear condiciones equitativas y permitir la comparación entre los países participantes y a su vez mantener la responsabilidad hacia los inversionistas internacionales, de los contribuyentes y otros actores. El sistema debe crear un "nivel mínimo de desempeño" que refleje el consenso global de lo que es aceptable. Un proceso y evento crítico será el momento de declarar a un país "REDD ready" y después los sistemas deben asegurar su cumplimiento continuo con el mercado. Desarrollar un marco de información nacional que pueda demostrar efectivamente la implementación de todas las salvaguardas relevantes será un reto difícil.
- **Arquitectura de CMNUCC**: La arquitectura establecida por CMNUCC será vista como las "reglas" internacionales para REDD+. Las negociaciones sobre estándares sociales son importantes, pero son lentas y, en cierto modo, abstractas y tienen la posibilidad de producir débiles resultados. Mientras tanto, ONU-REDD, y en particular FCPF, están introduciendo sus propios sistemas de salvaguardas a lo largo de los países donde están trabajando. Aun cuando estos sistemas están diseñados solamente para ser usados en sus propios programas, ahora hay presión para ser adoptados más ampliamente (por ejemplo, el acatamiento de FCPF al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico CMNUCC SBSTA). La iniciativa REDD+ SES también está trabajando a un nivel que podría influenciar este proceso internacional.

4.3 SALVAGUARDAS Y ESTÁNDARES Y LA EFECTIVIDAD, EFICIENCIA Y EQUIDAD

Los problemas considerados por REDD+ son intrínsicamente sociales (económicos y políticos) y las soluciones tienen que ser presentadas en un esquema similar. Los temas como la falta de la tenencia de la tierra para quienes dependen de los bosques y la falta de participación de las mujeres en la toma de decisiones a menudo son las causas que subyacen la deforestación y deben ser tratados para que REDD+ obtenga buenos resultados.

- **Eficacia**: La eficacia de REDD+ dependerá de los estándares bien concebidos y probados. Es más, los estándares sociales promueven prácticas que han sido aceptadas por mucho tiempo como parte de la regla del desarrollo rural: la participación completa, inclusive y efectiva de los actores (incluyendo la toma de decisiones); empoderar a las mujeres y a otros grupos marginados; el respeto de los derechos; la atención a los beneficios y la equidad; los enfoques a favor de los pobres, y la buena gobernanza. Todo lo anterior ha demostrado la mejora del diseño, de los resultados y la sostenibilidad de las intervenciones del desarrollo y con frecuencia es incorporado explícitamente en los resultados u objetivo de un proyecto. La sostenibilidad es particularmente importante para REDD+ y requiere de "permanencia" en las reducciones de emisiones. Es posible imponer soluciones a la gente a corto

plazo, pero para inducir un cambio de comportamiento sostenido a largo plazo es necesario que las soluciones a iniciativas funcionen para todas las personas involucradas.

- **Eficiencia**: Existen costos para diseñar e implementar un sistema para REDD+ relacionados con el dinero, tiempo y capacidad, y algunos opinan que esto disminuirá la capacidad de REDD+ para competir con otros usos de la tierra. Sin embargo, como se trató anteriormente, estos costos son compensados hasta cierto punto incrementando la eficacia de REDD+. Es necesario entender mejor la forma cómo la amplitud de los estándares afecta el costo de su aplicación. La eficiencia en particular, resalta la necesidad de la "estandarización de los estándares" y pueden ser diseñados para minimizar los costos de cumplimiento y de auditoría llevados a cabo por terceros. La temprana inversión en calidad, incluyendo los estándares anidados a nivel local, nacional e internacional, puede reducir los costos totales a largo plazo.
- **Equidad**: Los estándares sociales son explícitamente creados para promover los temas de la "equidad" en REDD+: el compartir los beneficios, alivio de la pobreza y mejoramiento de la gobernanza. En muchas discusiones de REDD+ la equidad se menciona con frecuencia como que si fuera intercambiable con el termino de la "justicia", pero estos temas son mucho más complejos. Por el contrario, involucran dimensiones contextuales, de procedimiento y distribución, al igual como sus metas, objetivos y escalas. Se requiere una considerable atención para determinar los resultados deseados y garantizar su cumplimiento.

4.4 POLÍTICAS DE SALVAGUARDAS Y ESTÁNDARES SOCIALES DE REDD+

REDD+ se inició como un concepto claro y conciso de pagos a los países en vía de desarrollo ricos en bosques para su preservación, y con el fuerte énfasis para desarrollar métodos para la contabilidad de carbono. Sin embargo, cada vez es más claro que es necesario una serie de cambios sociales, económicos y políticos significativo para que REDD+ funcione. Los países participantes ahora están confrontando la posibilidad de tener que cumplir con instrumentos de derechos humanos a nivel internacional y reformas sobre la tenencia de la tierra, gobernanza de los bosques, descentralización y desarrollo de políticas y prácticas, y permitir la evaluación y auditoría de estos cambios por organismos internacionales.

- **Gobernanza**: También es claro ahora que la implementación eficiente, efectiva, equitativa y sostenible de REDD+ depende en gran parte de la gobernanza. Las instituciones políticas y comerciales en los países participantes están enfrentando un posible derrocamiento del statu quo. Es difícil ver cómo los fondos de REDD+ van a ser suficientes para compensar estos intereses para inducir y administrar los cambios que van en contra de sus propios grupos de intereses político-económicos, mientras que ofrecen ciertos beneficios para los usuarios locales de las tierras quienes a su vez también necesitan cambiar su comportamiento. REDD+ es voluntario y los países en vía de desarrollo pueden simplemente abandonar el proceso permitiendo quizás la ejecución de proyectos voluntarios de "deforestación evadida"[10].
- **EL rol de los países industrializados**: Los gobiernos de los países industrializados no tienen los fondos para llevar a cabo estas transformaciones. Las agencias de donantes (la cooperación internacional) se han comprometido a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda[11] y con frecuencia tienen fuertes conexiones políticas o económicas con las mismas instituciones de los países en desarrollo. Los gobiernos de los países occidentales también necesitan realizar cambios transformacionales, pero se enfrentan a elecciones regulares y grandes déficits que se hace difícil no

[10] Hace poco Indonesia abandonó la Mesa Redonda sobre la Sostenibilidad de la Palma de Aceite (Octubre 2011).

[11] Kelly (2010) argumenta que existen amplios precedentes en la ley internacional para permitir los estándares sociales en REDD+ y para suministrar derechos mínimos mandatarios para los actores no estatales sin poner en peligro el principio de la soberanía nacional. Es inconsistente para los países cumplir con los estándares internacionales del medio ambiente para REDD+, pero cederá a los gobiernos nacionales en los estándares sociales. Sin embargo, los principios de las Naciones Unidas demandan la igualdad en la soberanía y no intervención en asuntos domésticos.

comprometerse a las nuevas metas sobre la reducción de emisiones. Ciertamente los países industrializados continúan con la explotación extrema de los combustibles fósiles, y los movimientos lentos para desvincular el desarrollo económico de las emisiones de carbono amenazan con incrementar en lugar de disminuir las emisiones de los gases que crean el efecto invernadero.

- **Plataformas más amplias de múltiples actores**: Con el múltiple equilibrio de poderes, se deben respaldar plataformas más amplias de múltiples actores para permitir a los gobiernos de los países, a la sociedad civil y el sector privado discutir sobre temas de justicia social y equidad por el cambio climático y decidir en forma colectiva, "¿qué clase de REDD+ queremos?" Las experiencias de Brasil y Filipinas indican que el enfoque de 'abajo hacia arriba' es posible y sólido y promueve la agenda de buena gobernanza. La iniciativa REDD+ SES está llevando a cabo estrategias nacionales piloto en cinco países y debe ser respaldada para que se extienda a más países, aunque quizás sea necesario una fase de creación de capacidades de la sociedad civil antes de que se pueda adelantar este enfoque.

5.0 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

REDD+ tiene la capacidad de operar a gran escala en países en vía de desarrollo afectando las vidas de cientos de millones de gente pobre y la salud de los ecosistemas. Los retos subyacentes que REDD+ aborda son de carácter social, político y económico y las soluciones deben ser enfocadas en esa misma dirección. Las "*Salvaguardas*" contra los impactos negativos de REDD+ simplemente no tienen el alcance suficiente, pero aun así, el término es ampliamente utilizado sin criterio. Los "*Estándares*" son claramente estructurados y anidados a nivel del proyecto nacional e internacional y se necesitan mecanismos de cumplimiento que se puede adaptar a diferentes situaciones para a la vez garantizar su conformidad, particularmente con lo relacionado a la entrega de beneficios y oportunidades presentadas por REDD+. Mientras que REDD+ no puede remediar todas las enfermedades socio-económicas de los países participantes, existen fuertes y prácticos imperativos morales para resaltar las preocupaciones sociales y convertirlas en objetivos con importancia equivalente a la importancia de la reducción de emisiones.

La implementación de salvaguardas y estándares es esencial para proveer una garantía de la viabilidad de REDD+ a los actores de los sectores público y privado, que puede acceder la reducción de emisiones por medio de las actividades sociales y medio ambientales de REDD+. Aunque han emergido una gran variedad de estándares y salvaguardas para llenar este vacío, ninguno de los sistemas existentes de salvaguardas y estándares de REDD+ aquí revisados cubre la gama completa de temas sociales en REDD+. Sin embargo, en esta etapa, no debe hacerse más esfuerzo para ampliar aún más el alcance de las salvaguardas. Por el contrario, la prioridad debe ser dirigida a probar y aprender de las experiencias prácticas, como por medio de las aplicaciones de CCBS y REDD+ SES, para luego mejorar las salvaguardas y estándares por revisiones basadas en experiencia. Es necesario poner la atención en una gama de países REDD+ para entender y documentar la forma cómo los estándares existentes están funcionando en la práctica para mejorar el diseño y los resultados de las iniciativas locales y subnacionales y así fundamentar las estrategias nacionales de REDD+.

También es importante abordar las omisiones claves en los estándares existentes. El tema de género ha sido descuidado en REDD+ y en general se ha puesto muy poca atención a las diferencias sociales y los retos de gobernanza comunitaria. Es necesario tener una 'meta-estándar' sobre la calidad y relevancia de los datos y su análisis para evaluaciones sociales. Más aún, los estándares sociales y de gobernanza están estrechamente relacionados y deben ser integrados.

La simplicidad de los salvaguardas y estándares será la clave para obtener resultados, y los estándares sociales (y medio ambientales) que emplean "principios y criterios" ofrecen la lógica más clara para diseñadores, implementados y actores de REDD+ en todos los niveles. Un estándar internacional debe incluir acuerdos de "criterio de cumplimiento mínimo" que debe ser cumplido por un país para ser declarado "REDD ready" para entrar en el régimen global de REDD+ y los mercados de pagos por reducción de emisiones. El progreso alcanzado más allá de este mínimo estándar hasta llegar al pleno cumplimiento puede dividirse en fases y se puede establecer un "estándar oro" remunerando el desempeño social ejemplar por medio de créditos de más alto valor. Debe requerirse en forma periódica una verificación independiente del desempeño de los países para asegurar el "cumplimiento de las normas del mercado", y debe haber un mecanismo para suspender la participación de los países si no cumplen con este requisito.

Las políticas de REDD+ no pueden ser ignoradas. Cumplir con los estándares sociales establecidos por REDD+, requerirá que los países en vía de desarrollo transformen en forma radical sus sistemas de gobernanza y el statu quo. Mientras que la coherencia a nivel internacional es esencial para el régimen global, se aborda REDD+ a nivel nacional. La elaboración de indicadores sociales nacionales (así como medio ambientales y de gobernanza) que siguen los principios internacionales y criterios, podrían ser la fuerza impulsora para dichos proyectos nacionales, como lo están demostrando las iniciativas de REDD+ SES y de la sociedad civil Brasileña.

Las plataformas más amplias de múltiples actores deben ser respaldadas para permitir al gobierno de un país, la sociedad civil y el sector privado discutir temas sobre equidad y justicia social relacionados con el cambio climático y en forma colectiva decidir "¿qué clase de REDD+ queremos?" Los mercados y el sector privado también pueden jugar un papel aclarando qué tipo de créditos serán o no aceptables.

El trabajo para establecer y mantener los estándares sociales y medio ambientales incrementará los costos iniciales en todos los niveles de REDD+ y posiblemente demorará el inicio de los pagos por desempeño en países individuales. Sin embargo, si es bien concebido e implementado, la eficiencia de REDD+ aumentará con el tiempo. Al reducir el conflicto y construirse por medio de oportunidades positivas de desarrollo, se lograrán verdaderos beneficios en la eficacia, equidad y sostenibilidad.

FCPF querrá considerar posponer los pagos a través del Fondo de Carbono hasta que los estándares internacionales (con los indicadores nacionales) hayan sido elaborados para evaluar el REDD readiness de un país.

5.2 RECOMENDACIONES

REDD+ se encuentra en marcha como una estrategia internacional para la mitigación del cambio climático y con nuevos procesos pendientes por iniciar. La mayoría de los países en vía de desarrollo participantes en REDD+ ya están involucrados con FCPF o ONU-REDD. Muchos de los donantes, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONGs) están llevando a cabo acciones similares, como apoyando los elementos readiness de REDD+, financiando las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y actores no estatales y co-financiando otras iniciativas de donantes. El reto en este momento es intervenir estratégicamente en los procesos actuales, en especial en los enfocados en salvaguardas sociales y estándares.

Salvaguardas y Estándares:

REDD+ necesita salvaguardas con mecanismos de reclamo independientes y estándares que aplican mecanismos de monitoreo transparente con consecuencias para quienes no cumplen.

- Las políticas de salvaguardas y procesos necesitan estar más explícitamente vinculados con los estándares para el diseño, implementación y monitoreo;
- Es necesario tener respaldo para hacer seguimiento de las cuestiones señalados en Durban COP 17 y de Doha COP 18 en relación a las salvaguardas y los sistemas de información de salvaguardas (SIS) ;
- El desarrollo de la arquitectura internacional REDD+ debe dar prioridad a estándares jurídicamente vinculados que incluyen monitoreo y umbrales claros, con consecuencias para quienes no cumplen, y
- Los donantes de REDD+, en particular los bilaterales, pueden aportar liderazgo en cuanto a los estándares sociales (y medio ambientales) en REDD+ haciéndolos una prioridad en REDD+, programándolos y promocionándolos a través de foros internacionales.

Mejorando los Salvaguardas y Estándares, Piloteando y Promocionando las Mejores Prácticas:

Las partes en desarrollo necesitan colaborar para crear una enfoque común para las salvaguardas (políticas) y estándares sociales y medio ambientales, y luego divulgarlas y defenderlas públicamente para establecer un REDD+ socialmente responsable como la norma internacional.

- Es necesario revisar la experiencia alcanzada con los programas pilotos para identificar las fortalezas y puntos débiles en la aplicación de los sistemas existentes y utilizar los resultados para construirse con base en fortalezas tomando en cuenta los puntos débiles para desarrollar las "mejores prácticas". También deberán ser respaldados otros programas pilotos relevantes, revisiones, investigaciones y creación de capacidades en la aplicación de esquemas de salvaguardas y estándares;
- Los principios y criterios acordados al nivel internacional, con indicadores negociados nacionalmente, como los piloteados en REDD+ SES, necesitan ser aplicados más ampliamente, y
- Cuando una cantidad importante de países se ha involucrado en este proceso, y se han hecho las revisiones a los sistemas de estándares, el CMNUCC, los países de REDD+ y otras instituciones REDD+ deben debatir la adopción de las mejores prácticas de estos estándares.

6.0 REFERENCES

Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) (2008). Response of AMAN to the Indonesian Government's Report for the Universal Periodic Review of UN Human Rights Council, April 2008. http://www.aman.or.id/images/laporan/amans_report_upr_2008.pdf

Amazon Fund (2008). Project Document. http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/export/sites/default/site_en/Galerias/Arquivos/Boletins/Amazon_Fund_-_Project_Document_Vs_18-11-2008.pdf

Angelsen, A. (ed.) (2008). Moving ahead with REDD+: issues, options and implications. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Baastel and NORDECO (2011). First Program Evaluation for the FCPF. FCPF Participants' Committee.

Blue, R. and J. Eriksson (2011). Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: United States Government: Synthesis Report Summary. USAID, Washington DC.

Bofin, P., du Preez, M-L., Standing, A. and A. Williams (2011). REDD Integrity addressing governance and corruption challenges in schemes for Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD). Chr Michelsen Institute, U4 Anti-corruption Resource Centre. Oslo.

Bonfante, T., Voivodic, M., and L. Filho (2010). Developing Social and Environmental Safeguards for REDD+: a guide for bottom-up approach. Piracicaba, SP: Imaflora, 40 p.

Brown, D., Seymour, F., and L. Peskett (2008). How do we achieve REDD multiple benefits and avoid doing harm? In Moving Ahead with REDD: Issues, Options and Implications; Angelsen, A., Ed.; CIFOR: Bogor, Indonesia. 158 pp.

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) (2007a). German Development Cooperation in the Forest Sector : Approach – Impact – Prospects. Bonn. http://www.bmz.de/en/publications/topics/environment/ForestSector.pdf

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) (2008). Development Policy Action Plan on Human Rights 2008 – 2010.

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) (2009b). Promotion of Good Governance in German Development Policy. Bonn. http://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/strategies/konzept178.pdf

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) and German Technical Cooperation Agency (GTZ) (2009). Program Office for Social and Ecological Standards : Services, approaches, successes. GTZ, Eschborn, Germany.

Campese, J. (2011). Integrating REDD+ Social and Environmental Safeguards and Standards in Tanzania. TFCG Technical Report 32. Dar es Salaam. 65pp.

Climate Investment Funds (2009). Design Document for the Forest Investment Program, a targeted program under the SCF Trust Fund. World Bank, Washington DC. http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/keydocuments/FIP

Climate Investment Funds (2010). Forest Investment Program: Investment Criteria and Financing Modalities. FIP/SC.3/4. http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/keydocuments/FIP

Centre for International Environmental Law (CIEL) (2011). Climate Change and Human Rights: A Primer. Washington DC and Geneva.

Clairs, T. (2010). Risk-based approach to readiness social standards. UN-REDD Presentation at Fifth RRI Dialogue on Forests, Governance & Climate Change, Washington DC, 22 June 2010. http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_1567.pdf

Colchester, M. and M. F. Ferrari (2007). Making FPIC Work: Challenges and Prospects for Indigenous Peoples. Forest Peoples Program Working Paper.

Cortez, R. Saines, R., Griscom, B., Martin, M., De Deo, D., Fishbein, G., Kerkering, J., and D. Marsh (2010). A nested approach to REDD+: Structuring effective and transparent incentive mechanisms for REDD+ implementation at multiple scales. The Nature Conservancy and Baker McKenzie. Washington, DC.

Damman, S. (2011). Complaint mechanisms for REDD+. Presentation given at Oslo REDD+ exchange. http://gyroconference.event123.no/oslo/reddexchange/pop.cfm?FuseAction=Doc&pAction=View&pDocumentId=31033

Davis, C. (2010). Governance in REDD+: Taking stock of governance issues raised in readiness proposals submitted to the FCPF and the UN-REDD Program. Paper presented for Monitoring Governance Safeguards in REDD+ Expert Workshop, 24th – 25th May 2010, Chatham House, London.

Dooley, K., Griffiths, T., Martone, F. and S. Ozinga (2011). Smoke and Mirrors: A critical assessment of the Forest Carbon Partnership Facility. FERN and TPP.

Epple, C., Doswald, N., and B. Dickson (2010). Potential links between monitoring for multiple benefits of REDD+ and the monitoring requirements of the Rio Conventions. UN-REDD Program. Multiple Benefits Series 9. Cambridge.

FAO, UNDP, and UNEP (2008). UN Collaborative Program on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (UN-REDD). 29 p.

Fairtrade Labeling Organization International (2009). Generic Fairtrade Standards for Small Producers' Organizations. Bonn, Germany.

Forest Carbon Partnership Facility (2010). Harvesting Knowledge on REDD+: Early Lessons from the FCPF Initiative and Beyond.

Forest Carbon Partnership Facility (2011). Operating Arrangements under the Carbon Finance Mechanism. FCPF Carbon Fund Issues Note. February 9, 2011 (revised) http://www.theredddesk.org/sites/default/files/resources/pdf/2011/fcpf_carbon_fund_issues_note_02-09-11.pdf

Forest Carbon Partnership Facility (2011a). 3a Readiness Package. Presentation made at Organizational Meeting of Carbon Fund, Barcelona, May 2011. http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jun2011/3a%20Readiness%20Package.pdf

Forest Carbon Partnership Facility (2011b). 3b. Emission Reductions Programs. Presentation made at Organizational Meeting of Carbon Fund, Barcelona, May 2011. http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jun2011/3b%20ER%20Programs.pdf

Forest Carbon Partnership Facility (2011c). 4. Readiness Review and Package. Presentation made at FCPF Participants Meeting, Oslo, June 2011. http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jun2011/4.%20Knowledge%20Sharing%20Panel%201%20-%20Readiness%20Review%20and%20Package.pdf

Forest Carbon Partnership Facility (2011d). Readiness Fund Readiness Package Content and Assessment Approach: Concept Note – Draft for Feedback. December 31, 2011. http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/FMT%20Note%202011-14%20Readiness%20Package%20Concept.pdf

Forest Peoples' Program (FPP), Pusaka and Yayasan Rumpun Bambu Indonesia (2011). Aceh: The Ulu Masen REDD+ Pilot Project. Rights, forests and climate briefing series, October 2011. FPP, UK.

Forest Stewardship Council (2010). FSC Forest Stewardship Standards: structure, content and suggested indicators. FSC-GUI-60-004 (V1-0) EN. Bonn. 99 pg.

Gibson, D. (2010). Application of IFC Performance Standards in Forestry and Implications for REDD. PowerPoint presentation for International Finance Corporation and RRI. http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_1517.pdf

GTZ (2004). Issue Papers: People and Biodiversity: Integrating Development and Conservation Indigenous communities as partners and promoters. Bonn.

Global Environment Facility (1996). Public Involvement in GEF Projects. Doc. GEF/C.7/6. GEF Council. Washington DC.

Global Environment Facility (2010). GEF-5 Programming Document. GEF/R.5/31. GEF Council, Washington DC.

Global Environment Facility (2011). GEF Policies on Environmental and Social Safeguards and Gender Mainstreaming. GEF Council, Washington DC.

Global Witness (2011). Global Witness comments on the UN-REDD Program Social & Environmental Principles and Criteria, Version 1. April 2011. London and Washington. http://www.globalwitness.org/sites/default/files/Global%20Witness%20submission%20on%20the%20Soc%20and%20%20Env%20Principles%20Version%201%20%2815%20April%202011%29.pdf

Goltz, J von der. (2009). High Stakes in a Complex Game: A Snapshot of the Climate Change Negotiating Positions of Major Developing Country Emitters. CGD Working Paper 177. Washington, D.C.: Center for Global Development.

HuMa (2010). Preliminary Study on the Safeguards Policies of Bilateral Donors to REDD Programs in Indonesia. HuMa, Jakarta, Indonesia

IBRD (2011). Charter Establishing the Forest Carbon Partnership Facility. Washington, DC.

IFC (2011). Update of IFC's Policy and Performance Standards on Environmental and Social Sustainability, and Access to Information Policy.

ITTO (2005). Revised ITTO criteria and indicators for the sustainable management of tropical forests including reporting format. ITTO Policy Development Series No 15. Yokohama, Japan.

Kahlert, G. (2010). Forest Carbon Standards: A WWF Assessment Guide. WWF, Frankfurt, Germany.

Kelly, D. (2010). The Case for Social Safeguards in Post-2012 Agreement on REDD. LEAD. 6/1 Law, Environment and Development Journal, p. 61. Available at http://www.lead-journal.org/content/10061.pdf

Kollmuss, A., Zink, H., and C. Polycarp (2008). Making Sense of the Voluntary Carbon Market: A Comparison of Carbon Offset Standards. WWF Germany.

La Viña, G., and L. Ang (2011). Implementing the REDD-plus safeguards: The Role of Social Accountability. Draft Working Paper.

La Viña, G. and O. Jones (2011). REDD Lights: Who owns the carbon in the forests and trees? Carbon Ownership as the basis of Social Accountability. The Case of the Philippines.

Mackenzie, C., Clarke, M., and A. Suntana (2010). Real-Time Evaluation of Norway's International Climate and Forest Initiative: Initiative's support to the formulation and implementation of national REDD strategies: Country level evaluation: Indonesia, 2010. LTS International, Indofor, Ch Michelsen Institute and Ecometrica for Norad. Oslo.

McDermott, M., Mahanty, S., and K. Schreckenberg (2011). Defining Equity: A framework for evaluating equity in the context of ecosystem services.

Maguire, R. (2010). Opportunities for Forest Finance: Compliance and Voluntary Markets. Paper presented at 18th Commonwealth Forestry Conference. Edinburgh.

Merger, E., Dutschke, M., and L. Verchot (2011). Options for REDD+ Voluntary Certification to Ensure Net GHG Benefits, Poverty Alleviation, Sustainable Management of Forests and Biodiversity Conservation. Forests 2011, 2, 550-577.

Moss, N. and R. Nussbaum (2011). A Review of Three REDD+ Safeguard Initiatives. FCPF, UN-REDD.

Muller, E. and N. Kishor (2011). Framework for Monitoring and Assessing Forest Governance. FAO Rome and World Bank, Washington, DC.

Murphy, D. (2011). Safeguards and Multiple Benefits in a REDD+ Mechanism. International Institute of Sustainable Development. Winnipeg, Canada.

Nelson, A., and K.M. Chomitz (2011). Effectiveness of Strict vs. Multiple Use Protected Areas in Reducing Tropical Forest Fires: A Global Analysis Using Matching Methods. PLoS ONE 6(8): e22722.

Norad (2010). Assessment of Sustainability Elements / Key Risk Factors: Practical Guide. Ministry of Foreign Affairs, Oslo.

Nussbaum, R., Gray, I., and S. Higman (2003). Modular Implementation and Verification (MIV): a toolkit for the phased application of forest management standards and certification. Proforest, Oxford.

Olander, J., and J. Ebeling (2011). Building Forest Carbon Projects: Step-by-Step Overview and Guide. In Building Forest Carbon Projects, Johannes Ebeling and Jacob Olander (eds.). Washington, DC: Forest Trends.

Peskett, L. and P. Yanda (2009). The REDD+ outlook: How different interests shape the future. ODI Background Note. London.

Richards, M. (2011). Social Impacts Guidance: Key Assessment Issues for Forest Carbon Projects. In Building Forest Carbon Projects, Johannes Ebeling and Jacob Olander (eds.). Washington, DC: Forest Trends.

Richards, M. and S. Panfil (2011). Social and Biodiversity Impact Assessment (SBIA) Manual for REDD+ Projects. Washington, DC: The Climate, Community and Biodiversity Alliance, Forest Trends, Fauna & Flora International, and the Rainforest Alliance.

Rights and Resources Initiative (2010). Application of Safeguards & SESA to REDD+ Readiness Rights and Resources Initiative. Presentation at: Workshop Systems of Standards, Safeguards and Recourse Mechanisms for on Forests and Climate Change Washington, DC, May 12, 2010. Available at: http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_1520.pdf

Rocha, M. (2008). LULUCF under CDM: Is there a role or even a future in the post-2012 regime? In Olsen, K. and J. Fenhann (eds.) A Reformed CDM – including new Mechanisms for Sustainable Development. UNEP Riso Centre. Perspectives Series.

Scoones, I. (2005). Sustainable Rural Livelihoods: A framework for analysis. ISD Working Paper 72. U Sussex, Brighton.

Schneider, L. (2007). Is CDM fulfilling its environmental and sustainable development objectives? An evaluation of CDM and options for improvement. WWF Germany. Oko Institute EV Germany.

Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2004). Akwé: Kon Voluntary Guidelines for the Conduct of Cultural, Environmental and Social Impact Assessment regarding Developments Proposed to Take Place on, or which are Likely to Impact on, Sacred Sites and on Lands and Waters Traditionally Occupied or Used by Indigenous and Local Communities. Montreal, 25p. (CBD Guidelines Series).

Slunge, D., Ekbom, A., Loayza, F., Guthiga, P. and W. Nyangena (2011). Can strategic environment and social assessment of REDD+ improve forest governance? University of Gothenburg, Working Papers in Economics No 493.
Steni, B. ed. (2010). Beyond Carbon: Rights-based Safeguard Principles in Law, HuMa, Jakarta, Indonesia.

Stern, N. (2006). The Stern Review on the Economics of Climate Change.

Sutter, C. and J.C. Parreno (2007). Does the current CDM deliver its sustainable development claims? An analysis of official registered CDM projects. Climatic Change (2007) 84:75–90.

Ulfstein, G. and J. Werksman (2005). The Kyoto Compliance System: Towards Hard Enforcement. http://folk.uio.no/geiru/TheKyotoComplianceSystem.pdf

United Nations Development Group (UNDG) (2008). UN Development Group Guidelines on Indigenous Peoples' Issues. UN A/RES/61/295. http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/guidelines.pdf

UN-REDD (2009). Establishing an independent civil society advisory group and transparent global learning on forest, livelihoods and climate change. http://www.un-redd.org/Portals/15/documents/events/20090309Panama/Documents/UN%20REDD%20IAG%2020Mar09.pdf

UN-REDD (2010). The UN-REDD Program Strategy 2011-2015.

UN-REDD (2011). UN-REDD Program Guidelines for Free, Prior, and Informed Consent (Draft).

UN-REDD (2011b). UN-REDD Program Social and Environmental Principles and Criteria, Version 3. Draft for Consultation. September 2011. FAO, UNDP, UNEP.

Uquillas, J., Deruyttere, A., Mi Hyun Bae, Perez B., and M. Hernandez (2011). Implementation of the World Bank's Indigenous Peoples Policy: A Learning Review (FY 2006-2008). OPCS Working Paper. World Bank. Washington DC.

USAID (2011). Land Tenure and REDD+: Risks to Property Rights and Opportunities for Economic Growth. Property Rights and Resource Governance Briefing Paper No. 11. USAID Issue Brief, USAID, Washington, DC.

Virgilio, N.R., Marshall, S. Zerbock, O. and C. Holmes (2010). Reducing Emissions from Deforestation and Degradation (REDD): A Casebook of On-the-Ground Experience. The Nature Conservancy, Conservation International and Wildlife Conservation Society. Arlington, Virginia.

Walter, M., and G. Kahlert (2010). Forest Carbon Standards: A WWF Assessment Guide. WWF Germany.

Weguelin, S. (2011). Overview of Safeguard Processes Experiences with safeguard development and implementation in the Amazon Fund. Presentation at the Oslo REDD Exchange, June 2011. http://gyroconference.event123.no/oslo/reddexchange/pop.cfm?FuseAction=Doc&pAction=View&pDocumentId=31026

APPENDIX 1: KEY SAFEGUARDS AND STANDARDS REVIEWED

1.0 THE UNFCCC

Since REDD+ is a global voluntary mechanism under the UNFCCC, the safeguards negotiated by the COP will be the international performance requirement that is applicable to the design, implementation, monitoring, verification and reporting of the social (and other non-carbon) aspects of REDD+ as implemented under the UNFCCC. Prior to the establishment of the global system, individual REDD+ activities should endeavor to uphold these safeguards as an absolute minimum performance requirement.

The roles of forests in climate change mitigation under the UNFCCC have been evolving since the introduction of the Clean Development Mechanism (CDM) in the Kyoto Protocol of 1998. The potential role of natural forests in mitigation was discussed in 2001 at COP 7 in Marrakesh as "Avoided Deforestation," but was considered technically too problematic. The Afforestation/Reforestation CDM (A/R CDM), therefore, became the only forestry-related mechanisms for the Kyoto Protocol's first commitment period (2005-2012). Nevertheless, work on the concept continued, as Papua New Guinea and Costa Rica officially requested it to be considered in the agenda of COP 11, which took place in Montreal in 2005. By the end of the meeting, "Reduced Emissions from Deforestation" (RED) emerged. At COP 13 in Bali (2007), the role of forest degradation in greenhouse gas emissions was recognized, thereby expanding the concept into REDD. A decision was also taken (Decision 2/COP 13) that mandated action by the Parties on REDD and established the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action[12] (AWG-LCA) to carry it out, among the AWG-LCA's other duties. The following year during the COP 14 in Poznan, the important roles of conservation, sustainable management and enhancement of carbon stocks was recognized, leading REDD to become REDD+.

At COP 16 in Cancun in 2010, REDD+ was officially adopted by UNFCCC as a mechanism to address climate change, and countries agreed to its scope and to the components and phasing of national REDD+ programs. Four core elements of any national program were defined: (1) National strategy or action plan; (2) National forest reference emissions level (REL) or forest reference level; (3) National forest monitoring system; and (4) Systems for providing information on safeguards (SIS).

As part of the REDD+ agreement, Parties also agreed to the set of guidelines and safeguards that would accompany national REDD+ implementation discussed below. At COP 17 in Durban (December 2011), two decisions were made regarding safeguards. First, the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA) provided some guidance on safeguard information systems,[13] noting that they should be transparent, flexible and country-driven, and called on the next meeting of SBSTA to provide further guidance. Second, the AWG-LCA included a section on REDD+ finance, which stated that safeguards apply no matter what modality of financing is utilized.[14]

---

[12] The Ad Hoc Working Group for Long-term Cooperative Action (AWG-LCA) was created by Decision 1/COP13 (The Bali Action Plan) with the objective of delivering implementation of the UNFCCC by the time of COP 15 in Copenhagen, in 2009, its mandate has subsequently been extended.

[13] Decision 12/CP.17 Guidance on systems for providing information on how safeguards are addressed and respected and modalities relating to forest reference emission levels and forest reference levels as referred to in decision 1/CP.16 http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a02.pdf.

[14] Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (2011) http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf.

Content and Application

- **The development of social safeguard concepts**: The process of incorporating social safeguards concepts into REDD+ has also been gradual. Early debates on REDD were almost entirely related to the problems of permanence, leakage and MRV, which had kept avoided deforestation out of the Kyoto Protocol. While the Bali Action Plan (UNFCCC 2007) recognizes the possibility of multiple benefits, and the needs of Indigenous Peoples and local communities, the 11-point guidance on demonstration activities for REDD in the Annex of the Action Plan only mentions environmental safeguards.
- **Inclusion in COP 16**: After several years of work, REDD+ and its social (and environmental) safeguards were finally agreed to at the COP 16 in Cancun in 2010. Section III (C), Paragraph 70 of the report on the decisions encourages countries to implement REDD+; Paragraph 71 requests developing countries interested in REDD+ to develop: (a) a national strategy, (b) an emissions reference level, (c) an MRV system for emission reductions, and (d) "a system for providing information on how the safeguards referred to in appendix I to this decision are being addressed and respected throughout the implementation ..." Paragraph 72 (UNFCCC 2011):

  "72. Also requests developing country Parties, when developing and implementing their national strategies or action plans, to address, inter alia, the drivers of deforestation and forest degradation, land tenure issues, forest governance issues, gender considerations and the safeguards identified in paragraph 2 of appendix I to this decision, ensuring the full and effective participation of relevant stakeholders, inter alia indigenous peoples and local communities."

- **Multiple benefits**: In the referred to Appendix I, "Guidance and safeguards for policy approaches and positive incentives on issues relating to (REDD+) in developing countries," the guidance in Paragraph 1 includes three points broadly relating to multiple benefits: that actions should be consistent with national sustainable development needs and goals (f) and adaptation needs of the country (h), and implemented in the context of sustainable development and reducing poverty (g). Paragraph 2 presents seven safeguards, two dealing broadly with governance issues, two with social safeguards, one with environmental safeguards and the final two with permanence and leakage.
- **Safeguard information systems (SIS)**: The Decision of COP 16 instructed Parties to develop systems for providing information on how safeguards are addressed and respected. In June 2011, SBSTA issued the following guidance, regarding specific aspects to consider in developing the "safeguard information systems" or SIS (FCCC/SBSTA/2011/2/Appendix II): (a) characteristics; (b) design; (c) provision of information; (d) potential barriers, including barriers, if any, to providing information on addressing and respecting safeguards; and (e) other relevant issues. Sixteen countries, four international organizations, and 18 NGOs made submissions for consideration at COP 17 and the topic continues to be discussed at COP 18.

2.0 MULTILATERAL INITIATIVES

2.1 The Forest Carbon Partnership Facility (FCPF)

The FCPF is designed to prepare participating countries for global REDD+ markets and for its own Carbon Fund-based payment-for-results, at least until a global system is operational. The safeguards presented here apply only to the Readiness phase of FCPF. Different (though related) standards will apply to subsequent phases leading up to payments through the Carbon Fund. The FCPF was launched by the World Bank in December 2007 to act as a catalyst for public and private investment in REDD+, following the decision mandating action on REDD+ taken by UNFCCC at COP 13 in Bali. The FCPF is a partnership among country participants and donors, known as the Participants' Assembly, and guided by a smaller group, the

Participants' Committee. Through two funds, the Readiness Fund and the Carbon Fund,[15] support is made available to a limited number of developing countries to conduct all the necessary preparations for REDD+ and then to begin selling their Emissions Reductions Credits. Currently the FCPF is providing support to 36 countries, but there are also 12 country candidates and one country selected to participate that has yet to sign a Participation Agreement.

The FCPF process begins with a formulation phase. An interested country applies to participate in the FCPF by preparing a REDD+ Proposal Idea Note (R-PIN). Countries accepted into the program then receive a grant of $200,000 to prepare a REDD+ Preparation Proposal (R-PP), which sets out in detail all the technical, institutional, capacity building and governance work needed to get the country "ready for REDD+." If approved, the FCPF provides a grant of $3.6 million to carry out the work in the R-PP and produce the REDD+ Readiness Package. The Readiness Package is seen as the "gateway" to the Carbon Fund. At the end of 2011, the FCPF released its long-awaited Readiness Package Content and Assessment Approach (FCPF 2011). Once countries have made considerable progress towards REDD+ readiness, they can submit an Emissions Reduction Program Idea Note (ER-PIN)[16] to the FCPF's Carbon Fund and become eligible for payments for verified emission reductions for programs at national or sub-national level (Dooley et al. 2010).

Content and Application

- **Evolution of safeguard requirements**: The FCPF social safeguard requirements for REDD+ have been evolving since 2007, in response to feedback from partners, participants and NGOs. They derive from the World Bank's long-standing Operational Policies and Bank Procedures. The two primary documents mandating use of the World Bank safeguards for the FCPF are: (1) the FCPF Charter Document (May 2011); and (2) the Common Approach to Environmental and Social Safeguards for Multiple Delivery Partners (June 2011).
- **Guidance and tools are provided in the following two sources**: (1) the Draft R-PP Template and Guidelines (v6, Nov 2011), including Terms of Reference for Strategic Social and Environmental Assessments (SESA); and (2) the Environmental and Social Management Frameworks (ESMF) and the R-Package Content and Assessment Approach (December 2011).
- **The key social commitments**: The FCPF's primary social commitments are set out in its founding Charter. However, this Charter was only issued in mid-2011 (IBRD 2011). It includes among the objectives of the FCPF a rather weak commitment to enhanced livelihoods (Section 2.1 (c)). According to the Charter's Operating Principles (Section 3.1 (d)), the FCPF must: "comply with the World Bank's Operational Policies and Bank Procedures, taking into account the need for effective participation of Forest-Dependent Indigenous Peoples and Forest Dwellers in decisions that may affect them, while respecting their rights under national law and applicable international obligations." While this statement appears to cover the issue, it leaves ambiguous the appropriate course of action in the very common situation where national laws and international obligations are in conflict.

Applying Bank Safeguard Policies in the FCPF

If REDD+ were a field project being designed and funded through the World Bank, then these safeguards would apply in they normally would with a project. However, it was quickly realized that since the World Bank safeguards were developed for use with project-based lending, they were not appropriate for the kind of strategic planning processes involved in the FCPF, particularly with regard to its REDD+ Readiness phase. In response to the multi-sectoral, programmatic nature of REDD+ readiness (and the lack of investment

[15] The Carbon Fund is capitalized by both governments and private entities and as of April 2011 contained $100 million.

[16] ER-PIN format available at: http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Aug2011/FCPF%20Carbon%20Fund%20ER-PIN%20v%201.pdf.

projects on the ground), the FCPF has modified the approach by adopting the Strategic Environmental and Social Assessment (SESA).

- **The Strategic Environmental and Social Assessment (SESA) and Environmental and Social Management Framework (ESMF)**: The SESA is an integrated, cross-sectoral analytical and planning approach for safeguards,[17] to ensure that environmental and social concerns are integrated into the national REDD+ strategy process and that the FCPF readiness activities comply with applicable Bank safeguards. The SESA process is set out in the R-PP template and guidance. While the SESA relates to the safeguards during the development and implementation of "readiness" activities, the ESMF reflects a country's framework for managing risk throughout implementation, and demonstrates compliance across the range of funding partners, primarily during the full implementation of a REDD+ strategy. The FCPF encourages countries to develop their ESMFs once activities and modalities for implementation are clear.
- **Guidelines for Stakeholder Engagement**: The FCPF and UN-REDD often work in the same countries but apply different approaches for engaging with national stakeholders, which can lead to confusion and costly repetition of discussions. In response, they jointly produced draft "Guidelines on Stakeholder Engagement in REDD+ Readiness." The current version is dated April 2012. The Stakeholder Guidelines outline principles for effective participation and consultation, operational guidelines and practical "how-to" guidance on planning and implementing consultations. The guidelines are focused specifically on Indigenous Peoples and other forest-dependent communities.
- **Common Approach to Environmental and Social Safeguards for Multiple Delivery Partners**: This document, published in June 2011, sets out in one place the FCPF process and applicable safeguards discussed above, for reference and use by its different delivery partners (FCPF 2011). It operates as a default to be used if the delivery partner's own safeguards are less stringent, or "not substantially equivalent." No guidelines or yardsticks are provided for making the assessment of stringency. The Approach is mandated by the FCPF Participants' Committee and applies only to the REDD+ Readiness phase—the FCPF may rethink these when the Carbon Fund becomes active. The Approach is being piloted in five countries.
- **Guidelines for Establishing Grievance and Redress Mechanisms at the Country Level**: The "Common Approach for MDBs" document (FCPF 2011) states a requirement for REDD+ Country Participants to establish grievance, accountability and redress mechanisms at the national level for use in implementation of the REDD+ readiness grant. At the time of writing, however, the details were still only in draft. The document also requires Delivery Partners to establish their own accountability mechanism to address any claims that they have not complied with in their own policies. The proposed mechanism is internet-based, so its accessibility for forest-dependent groups—and therefore its applicability—is potentially very limited.
- **Readiness Package Content and Assessment Approach**: On 31 December 2011, the FCPF released its draft "Readiness Package Content and Assessment Approach" to aid in the process of determining when a country is sufficiently "REDD+-ready" to participate in the payment-for-performance system of the FCPF, the Carbon Fund. The FCPF anticipates that countries may be able to implement payment-for-performance within three to five years of commencing Readiness work. Although by limiting the standards to a set of nine, the FCPF intends to keep the system simple, each standard is elaborated into numerous elements so the process is quite complex. The four standards most pertinent to social issues of REDD+ are: (1b) Consultation, Participation, and Outreach; (2b) REDD+ Strategy Options; (2c) Social and Environmental Impacts; and (4b) Information System for Multiple Benefits, Other Impacts, Governance, and Safeguards.

[17] The current approach is set out in the R-PP template Version 5, December 2010. This template is still in draft form.

2.2 The FCPF's Carbon Fund

The Carbon Fund (CF) is the second of the FCPF's financing mechanisms, which was developed to ensure a source of payment-for-performance in emission reductions for eligible FCPF country participants before the UNFCCC international regime is established. The CF is governed by its own Participants' Committee, separately from the Participants' Committee of the Readiness Fund. The members are all the contributors to the CF. Currently, these include four country members—Norway, Germany, USA, and UK, as well as the European Commission and three private sector members—The Nature Conservancy, CDC Climate,[18] and BP. Currently, the CF contains $ 215 million.

According to the original FCPF scheme, a country would complete its Readiness activities (in line with its R-PP) and submit its "R-Package" of readiness outputs to the Readiness Fund Participants' Committee to assess whether the country is "REDD+ market ready." It then would be eligible to propose an Emissions Reduction Program (ERP) to the CF for funding. The proposal takes the form of an Emissions Reduction Project Idea Note (ER-PIN), which might be assessed by the much more exclusive Carbon Fund Participants' Committee, or a technical advisory panel, or consultants (FCPF 2011). Although the REDD+ Readiness phase of the FCPF is only just underway, with Readiness Grants signed with only four countries, the CF was officially launched in June 2011. The goal is to fast-track up to five countries over the next three years that are considered to be well-advanced in REDD+ readiness to pilot the CF. The FCPF reassures critics that the intention is to inform, rather than pre-empt or replace a future UNFCCC system, through three years of testing and learning-by-doing.

Content and Application

- **Draft R-Package Evaluation Standard**: The R-Package evaluation standard should be used to assess a country's "market readiness" for REDD+. A variation on this standard is likely to be used to identify those countries "well-advanced" with REDD+ readiness that will be selected to participate in the pilot of the Carbon Fund. The precise contents that the FCPF will require in an R-Package remain vague, possibly reflecting the diversity of participating country situations and R-PPs. In a presentation at an organizational meeting of the CF in May 2011, contents and assessment of the R-Package were discussed. It was proposed that countries should have to document five core elements: i) National REDD+ Strategy; ii) Implementation Framework; iii) MRV System; iv) REL/RFL; and v) Safeguards (FCPF 2011c). For safeguards, it is specified that the Cancun safeguards should be applied, using SBSTA guidance, as well as the "Common Approach for Multiple Delivery Partners," including the SESA and the ESMF. Assessment methods were not presented in any detail. It was suggested that readiness "is not a single point in time," but a continuum. For four of the core elements, it was not clear what criteria and standards should be used to define readiness. For the fifth, safeguards, the ESMF appeared to be included (FCPF 2011a), although the structure and content of the ESMF remains somewhat flexible to individual country circumstances.
- **ER-PIN Evaluation Standard**: The CF proposes a system for determining ER-PIN quality, based on UNFCCC principles, abstracting six "methodological framework elements" that deal with data quality, methods, consistency with national REL and MRV systems, measures to address risks of reversals (non-permanence), measures to address risks of displacement (leakage) and social and environmental benefits, i.e., livelihoods, biodiversity, etc. Each element will be assessed for quality and subject to a weighting system. Social and environmental benefits receive 15 out of 100 points. However, certain key UNFCCC principles are explicitly excluded: addressing drivers of deforestation, ensuring full and effective stakeholder participation and phased implementation (COP 16, Decision I, Section III C, Paragraphs 72 and 73, respectively).

[18] A subsidiary of the Caisse des Depots, a French "public interest" investment group. It specializes in climate investments. http://www.caissedesdepots.fr/en/the-group/who-are-we.html.

- **Safeguards**: The Carbon Fund and its safeguards are crucially important to the safeguards debate. It will be the first example of how REDD+ safeguard and multiple benefits systems are assessed and implemented. Moreover, the Carbon Fund requirements might become the *de facto* standards for the FCPF, and ultimately for all of REDD+.

2.3 The Forest Investment Program (FIP)

The FIP is a combined grant and concessional loan-based financing modality under the World Bank's Strategic Climate Fund. The FIP's goal is to initiate "transformational changes in the forest and other sectors affecting forest ecosystems" by catalyzing shifts in countries' approaches to forest management from business-as-usual to "a sustainable low-carbon growth path with multiple benefits." The FIP investments aim to respond directly to country priorities identified in national REDD+ strategies and action plans. It is being piloted in Brazil, Burkina Faso, Democratic Republic of Congo, Ghana, Indonesia, Lao PDR, Mexico and Peru.

Content and Application

- **Key stated objectives of the FIP**: These include contributing to the livelihoods and human development of forest-dependent communities, including Indigenous Peoples and local communities, as well as to generate multiple benefits to sustain biodiversity and ecosystem services and enhance the adaptive capacity of forest ecosystems and forest-dependent communities. Integration of development benefits and upholding of safeguards are two of the six criteria against which programs and proposals are appraised (Climate Investment Funds 2010).
- **The FIP and livelihood benefits**: The FIP has the strongest statement of livelihood benefits of all the multilateral programs. It includes a Dedicated Grant Mechanism for Indigenous Peoples and Local Communities, which has been designed through a series of regional and global stakeholder workshops. The specific social co-benefit objective is stated as "Demonstrable improvement in social and economic well-being of forest dependent communities, including poverty reduction, job generation, wealth creation, equitable benefit sharing, and acknowledgement of the rights and role of Indigenous Peoples and local communities" (Climate Investment Funds 2010).
- **Social safeguards**: As World Bank is the Trustee and Secretariat, the FIP has to adhere to the Operational Policies and Procedures set out above (4.1.2), but also has its own specific social safeguards statements:

  a) Consistent with relevant international instruments, obligations, and domestic laws, FIP investments should be designed and implemented under a process of *public consultation*, with *full and effective participation of all relevant stakeholders on matters that affect their distinctive rights*, particularly including historically marginalized groups such as *Indigenous Peoples, local communities and women* (paragraph 34); and

  b) FIP financed activities should, moreover, be *consistent with, and/or complement, national sustainable development plans* and be based upon *broad community support* and effective collaboration between Indigenous Peoples and local communities, government ministries, private sector and financial institutions in planning and implementing investment strategies (paragraph 35).
- **Procedures**: The FIP (unlike the FCPF) operates under a project modality, with objectives and safeguards first applied in project appraisal and approval and then monitored and evaluated against deliverables of the project. No specific procedures are set out for appraisal for these—those of the participating MDB are to be applied. To monitor and evaluate the contribution of projects and programs to sustainable development, a core set of indicators will be applied to FIP investments that are consistent with the FIP results framework, and proposals will have to show how this will be done.

2.4 The Global Environment Facility (GEF)

Established in 1991, the GEF now engages 182 member countries and is the largest funder of environmental projects in the world. Initially, the GEF was a program of the World Bank, employing UNDP and UNEP as implementation partners. At the Rio Earth Summit in 1994, however, it became an independent agency and a financial mechanism for the UNFCCC and the CBD. Between 2007 and 2010, the GEF began supporting REDD+ work through its sustainable forest management program. In late 2010, it announced a dedicated REDD+ program, as part of its 5th replenishment. The goal of the new program still strongly reflects the principles of sustainable forest management. There will be $250 million available in core funding through the GEF, complemented by up to three times that amount through contributions from the GEF's focal areas on biodiversity, climate change and land degradation. The GEF is a delivery partner for the FCPF and also has a similar set of 10 implementing partners to the FCPF.[19] The GEF's activities related to REDD+ will focus on implementation, but readiness activities will also be considered.

Content and Application

- **Safeguards**: Initially, the GEF stated that for its REDD+ work it relies on the safeguards of its implementing partner agencies. In anticipation of broadening its partnership to include another 10 agencies, however, the GEF crafted and published its own safeguard and gender mainstreaming policies in April 2011 for use across all its programming. The safeguards focus on avoiding negative social and environmental impacts and on promoting gender equity.
- **World Bank's Operational Policies**: The GEF also adopts seven of the World Bank's 10 Operational Policies: Environmental Assessment; Natural Habitats; Involuntary Resettlement; Indigenous Peoples; Pest Management; Physical Cultural Resources; and Safety of Dams. Of these, Environmental Assessment and Natural Habitats are obligatory for all agencies, but the application of the others depends on the kinds of project an agency wishes to implement.
- **Safeguard criteria**: For each safeguard, the GEF identifies criteria and establishes "minimum requirements." The criteria appear to be the same for each safeguard. There are three dealing with an agency's established policies in relevant areas, institutional capacity and adherence to the minimum requirements. New partner agencies will have to demonstrate to the GEF Accreditation Panel that their own policies and practices are sufficient to uphold these standards, but they will not have to follow to the absolute letter, the GEF safeguards. They are allowed to contract projects to other agencies, and it is unclear what standards they have to attain. Existing partner agencies will also be subject to such an assessment.[20]

19 World Bank, UNEP, UNDP, FAO, EBRD, IFAD, ADB, IADB, AfDB and UNIDO.
20 http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/REDDEnglish.pdf.

2.5 UN-REDD

Like the FCPF, UN-REDD assists countries to prepare for a global compliance system for REDD+. Unlike the FCPF, however, its activities are limited to the REDD+ readiness or design phase. The UN-REDD Program was launched in 2008 as a collaborative initiative of three UN agencies: FAO, UNDP and UNEP.[21] Through national programs, UN-REDD supports developing countries to prepare for participation in REDD+ mechanisms. The program began with nine countries and currently (as of early 2012) supports activities in 14 countries,[22] with a total budget of $59.3 million. In addition, 21 other developing countries receive indirect support, largely through participation in regional workshops and knowledge sharing facilitated by the program's interactive online workspace. Through the UN-REDD global program, guidance and standard approaches for REDD+ are being developed.

Under present arrangements, UN-REDD support does not extend beyond a readiness phase of about 18 months in each country. Each country can receive a Readiness Grant of up to $5.6 million over 18 months. Funding is based on the preparation by the host country and approval by UN-REDD Board of a National Program Document. This approach is more or less equivalent to FCPF's R-PP. As discussed above, since late 2010 UN-REDD and the FCPF have been harmonizing their approaches, and they developed an R-PP – National Program Document joint format.

Content and Application

- **Relevant documents**: Since 2009, UN-REDD has been working on its social (and environmental) safeguards and multiple benefits system, which has a primary aim to ensure that UN obligations and commitments are met in the REDD+ programs that it supports. The work is still in progress and its current status is found in the following documents: (1) UN-REDD Program Strategy 2011-2015 (February 2011); (2) Draft Social and Environmental Principles and Criteria (SEPC) Version 3 (September 2011); (3) Benefit and Risks Tool (BeRT) (October 2010); (4) Stakeholder Engagement Guidelines (with FCPF, May 2011); (5) MRV for Governance (background/concept papers, May 2010); and (6) Guidelines on Seeking FPIC.

- **The UN-REDD Program Strategy 2011-2015 (February 2011)**: The Program Strategy guides the overall trajectory of the UN-REDD documents and recognizes the challenges of ensuring that design and implementation of the UN-REDD Program support is consistent with the overall REDD+ framework of the UNFCCC process. In particular, the strategy recognizes the importance of adhering to the emerging REDD+ safeguards and to the social and environmental safeguards of UN-REDD Program agencies. The Program Strategy states that as part of the delivery system for the work program, "the UN-REDD Program is developing a strategy for implementing social and environmental standards, together with an accompanying due diligence-style risk assessment tool." To facilitate coordination, the risk assessment tool draws upon criteria from existing voluntary and minimum standard initiatives, such as REDD+ SES. When risk areas are identified, program activities will be revised or appropriate risk mitigation measures taken (UN-REDD 2011).

- **Draft Social and Environmental Principles and Criteria (SEPC) (Version 3, September 2011)**: The SEPC was originally developed in 2010, as UN-REDD's overarching "safeguard and standards," or "operating principles," in anticipation of the UNFCCC Cancun safeguards. The first official draft, developed in collaboration between UNDP and UNEP, was released in March 2011 and drew upon a wide range of sources, including UN conventions, UNDP operational guidelines, the FCPF, the REDD+ SES and expert contributions from the Center for International Forestry Research (CIFOR)

21 Each agency takes the lead in providing technical assistance on different outputs of the program: FAO on the technical/carbon dimensions of REDD+, UNDP on the social and biodiversity issues and safeguards and UNEP on the communications.

22 The 14 countries are Bolivia, Cambodia, Democratic Republic of the Congo, Ecuador, Indonesia, Nigeria, Panama, Papua New Guinea, Paraguay, The Philippines, Solomon Islands, Tanzania, Vietnam and Zambia.

and the World Resources Institute (WRI). They reflect UN-REDD's responsibility to adopt a human rights-based approach, uphold UN conventions, treaties, and declarations and apply UN agencies' policies and procedures. The SEPC are now seen as "tools and guidance" intended to help the UN-REDD program to: (1) assist countries to formulate national REDD+ programs and initiatives for which they seek UN-REDD support; (2) review national programs prior to submission for a UN-REDD Policy Board decision on funding; and (3) assess national program delivery. Since Version 2 (June 2011), the SEPC are fully compatible with the UNFCCC Cancun safeguards.

- **The Benefit and Risks Tool (BeRT)**[23]: The BeRT was developed to facilitate the application of the SEPC. Released in December 2011, the BeRT evolved from UN-REDD's previous Social Principles Risk Assessment Tool (SPRAT, June 2010) and draws upon elements of the REDD+ SES, the WRI's Governance of Forests Indicators Toolkit and the One World Trust Accountability matrix. The BeRT is a decision-support tool that provides a structure for thinking through and assessing the complex and multi-dimensional issues of REDD+. For each of the 25 SEPC criteria, the BeRT provides primary and guiding questions and web links to additional resources to assist in the assessment of the national situation. The BeRT is currently in its first draft, and will be revised based upon the outcome of public consultation (during January 2012) and piloting in several countries.
- **Stakeholder Engagement Guidelines**: These guidelines were produced jointly with the FCPF and have been discussed above. These guidelines have replaced UN-REDD's own Operational Guidance on Engagement with Indigenous Peoples and Other Forest-Dependent Communities, for use in REDD+.
- **Guidelines on FPIC**: These guidelines were released by UN-REDD in December 2011. The Guidelines provide a normative, policy and operational framework for UN-REDD Program partner countries to seek FPIC, when appropriate, as determined by the partner country in consultation with relevant rights-holders. A human-rights based definition of FPIC is given that stipulates that FPIC should be sought not only by Indigenous Peoples but also all other forest-dependent communities. Policy issues discussed include when FPIC is required, who seeks consent, who gives consent, the outcomes and other obligations of program partner countries. It is stressed that FPIC is a process not an event, and that consent may be given or withheld.
- **Implementation of UN-REDD**: The implementation process is carried out by host countries. Internationally, the UN-REDD Program is governed by a Policy Board, which is responsible for oversight, strategic direction and financial allocations and should play an important role in safeguard issues. It is comprised of nine regional representatives from member countries, donors to the multi-donor trust fund, civil society organizations, Indigenous Peoples and representatives of the UN-REDD core organizations - FAO, UNDP and UNEP. Decisions are taken by consensus and are facilitated by two co-chairs. In addition, the board has various observers, including a civil society organization and an Indigenous Peoples' representative from each of the three regions, representatives of countries not currently members and the secretariats of the UNFCCC, the GEF and the World Bank, among others. An Independent Civil Society Advisory Group on Rights, Forests, and Climate Change also was established.

3.0 BILATERAL INITIATIVES

Bilateral donors are supporting numerous national REDD+ initiatives around the globe. Activities focus on supporting diverse REDD+ readiness activities and demonstration projects. A recent study by the Indonesia human rights and indigenous law NGO HuMa[24] reviewed the safeguard policies of bilateral donors supporting REDD+ in Indonesia. The next sections draw on this study and other sources to examine the

23 http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=6352&Itemid=53.

24 Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum berbasis Masyarakat dan Ekologis, or Association for Pro-community and Ecology Legal Reform.

REDD+ programs of Norway, Australia and Germany in Indonesia, with particular reference to the statement and application of social and environmental safeguards and standards.

3.1 Norway's International Climate and Forest Initiative

Norway's International Climate and Forest Initiative (NICFI) is the world's largest bilateral program in support of REDD+. First announced at COP 13 in 2007, NICFI is run by the Ministry of the Environment[25] and is closely affiliated with the Ministry of Foreign Affairs and other institutions. The program promises to provide USD billions of support in selected countries for national-level readiness and payment-for-performance on emission reductions. NICFI operates two main program modalities world-wide: full bilateral REDD+ program leading to fund-based payment-for-performance (Indonesia, DRC, Brazil and Guyana) or targeted support (Vietnam, PNG, Tanzania, etc.). Norway is also active on the global level by supporting the REDD+ Partnership and by providing grants to civil society organizations, NGOs and research organizations through its Civil Society Support Scheme. Thus, any NICFI safeguards should apply to design and implementation of national-level REDD+ initiatives and to the global framework. The Norwegian Development Agency (Norad) is a directorate under the Ministry of Foreign Affairs, but its main role in NICFI is in managing the civil society grant scheme, providing technical assistance to the secretariat and managing the monitoring of NICFI.

Content and Application

- **Norway's position on social and environmental safeguards for REDD+**: Their position was first mentioned in the launch documents for NICFI in 2007. Although the overall goal of NICFI is to help establish a binding global post-Kyoto regime that ensures sufficient cuts in greenhouse gas to restrict global warming to less than 2° C, the program description stresses that NICFI's overarching objectives are poverty alleviation, social and economic development and environmental protection. Also, NICFI initially will operate as a fund-based financing mechanism.
- **Content of safeguards**: The NICFI program document recognizes the considerable challenges associated with REDD+, and it explicitly acknowledges the need to safeguard the interests and rights of Indigenous Peoples and forest-dependent communities and to ensure their participation. It also mentions as one of the key elements in any national REDD+ strategy: the "incorporation of sustainable development concerns, including opportunities for economic and social development for the local population, conservation of biodiversity and promotion of respect for local and Indigenous Peoples' rights."
- **NICFI's Bilateral Program with Indonesia**: This program provides insight into how they promote safeguard issues. Indonesia has longstanding and very contentious social and environmental problems relating to forestry and land use, particularly related to land tenure rights in forested areas. Since many forest communities lack formal rights and do not have organizations to represent them, they are concerned that they will be excluded from decisions regarding how REDD+ benefits are shared and possibly even forced off their lands. NICFI's work on safeguards in Indonesia takes place indirectly through other channels, including the Civil Society Support Scheme, which is managed for NICFI by Norad, international NGOs, foundations and research organizations. Importantly, the support scheme also supports capacity building among national NGOs for safeguards work. They, in turn, participate in national and international fora in which these issues are debated, and they challenge their government over policy and practice. NICFI also supports international efforts that raise awareness about the importance of safeguards.

[25] There is a Ministry of the Environment and a Minister of Environment and International Development, but the Norwegian Development Agency (Norad) is a directorate under the Ministry of Foreign Affairs.

3.2 Australia's International Forest Carbon Initiative

The Australian government's REDD+ work takes place under its dedicated International Forest Carbon Initiative (IFCI) that was created in 2007. The IFCI is a five-year, AUD 200 million program that is run jointly by the Australian Agency for International Development (AusAID) and the Department of Climate Change and Energy Efficiency (DCCEE). Most of the work focuses on REDD+ through partnership agreements with Australia's two nearest neighbors, Indonesia and Papua New Guinea. The IFCI also provides support to multilateral initiatives (especially the FCPF and the FIP), NGOs and CSOs (such as the Clinton Initiative) and international research institutes (i.e., CIFOR).

In 2008, the Australian government signed the Indonesia-Australia Forest Carbon Partnership (IAFCP). The IAFCP focuses on strategic policy dialogue, development of MRV systems for carbon and on increasing forest carbon in two demonstration activities, one in Kalimantan and the other in Sumatra. The demonstration activities are intended to result in enhanced livelihoods for local people, but the IAFCP includes no specific work on developing or testing safeguards for REDD+.

Content and Application

- **Safeguards**: Neither AusAID/DCCEE nor the IFCI, which they jointly manage, has made a specific statement about safeguards for its work in REDD+. AusAID, however, has several general policies for its ODA work under its "cross-cutting themes", which apply to REDD+. These derive much of their content from World Bank safeguards.
- **The demonstration project and safeguards**: The demonstration project in Central Kalimantan illustrates how Australia approaches the content and application of safeguards. In the design document for the Kalimantan Forest Carbon Partnership, for example, there is no reference to safeguards or standards. Rather, it states that the project must achieve "Compliance with Policies on Cross-Cutting Issues," which deals explicitly with the following four issues: Gender and Social Equity, Environment, Child Protection and Anticorruption. Guidelines for achieving Gender and Social Equity are provided. In addition, there are 16 "Key Principles and Approaches" for implementation, only one of which relates to social safeguards.
- **Gender and Indigenous Peoples**: Throughout the Central Kalimantan design document, there is considerable attention given to gender issues. Indigenous Peoples, however, are not mentioned.[26]
- **Land tenure**: A footnote in the Central Kalimantan design document revealed AusAID's approach to land issues: "Clear land tenure laws cannot be made a precondition of project development, because no projects would then ever be developed or they would all be developed in the same handful of places. Rather, the projects themselves can be made the instrument of change, where community management rights are first given to local people in a step-wise process to full land tenure" (HuMa).
- **Multiple benefits**: Multiple benefits are mentioned explicitly in the text as "intended contributions" to: (1) demonstrate how investment in avoided deforestation can provide communities with equitable, predictable and sustainable benefits; and (2) establish appropriate and effective mechanisms for making incentive payments that promote poverty reduction and support sustainable livelihoods for forest-dependent communities. In both cases, however, the project only commits to "trialing approaches."
- **Monitoring**: The Central Kalimantan document prescribes the preparation of a fully elaborated monitoring plan with accompanying tools that should focus on selected priority issues, including social, economic and environmental impacts. However, there are no explicit outcomes or

26 This lack of mention of indigenous peoples perhaps reflects the fact that most of the population are from one indigenous group. It may also relate to the fact that Australia was one of four countries (USA, Australia, Canada, and New Zealand) that voted against the UNDRIP, and "removed any references to rights of indigenous peoples and the UNDRIP" from the UNFCCC COP 14 text.

performance indicators related to these issues in the design framework and no mention of any consequences if the intentions are not fulfilled or the guidelines are not followed.

- **Delivery**: AusAID delivers a majority of its aid program through consulting companies that are not regulated in a manner to promote and protect human rights in the delivery of development contracts for the Australian government (HuMa 2010). Despite these risks, safeguards are being addressed in the field. FPIC is being carried out and aiming to result in clear village agreements. This project may demonstrate how to address safeguards on the ground without directly confronting host countries on policy issues.

3.3 Germany's International Climate Initiative

Germany has been supporting REDD+ in developing and newly industrialized countries and transition economies through its bilateral development program ($ 156 million until 2010) and International Climate Initiative ($ 105 million until 2010). It does not, however, have a dedicated REDD+ program. The majority of German funds support bilateral projects and programs implemented with individual countries or regional organizations, with technical cooperation provided by the German Agency for International Cooperation (GIZ) and NGOs. The focus is on readiness, including REDD+ strategy development, capacity building, forest governance reforms and demonstration activities. The program also attempts to maximize multiple benefits for biodiversity. Main bilateral programs include Indonesia, Brazil, Bolivia, Lao PDR, Vietnam and Ecuador. The International Climate Initiative also supports the FCPF and the REDD+ Partnership.

Content and Application

- **Safeguards and standards**: Germany does not have a specific set of safeguards or standards for its climate change and REDD+ work. However, existing policies on Overseas Aid must be complied with by all involved agencies (i.e., the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), GIZ and the German Development Bank (KfW)). Within BMZ there is a Program Office for Social and Ecological Standards, which focuses on helping partner countries to improve standards but does not impose conditionalities on aid itself (BMZ and GTZ 2009).
- **Implementation**: In Indonesia, HuMa (2010) made a preliminary assessment of safeguards in REDD+ implementation for the two German programs that include REDD+ activities: FORCLIME (2008-2014) and Merang REDD+ Pilot Project (MRPP 2008-2011). The FORCLIME project document was found to emphasize broad-based participation and the upholding of traditional rights, including specific attention to land titling. However, the implementing organization expressed reluctance to implement tenure reforms, citing the delays that would be incurred. The MRPP was found to involve local communities during implementation rather than during the planning or evaluation processes, as well as to focus on technical and economic issues without addressing issues of rights over forest resources.

3.4 Civil Society Initiatives

3.4.1 Climate Community and Biodiversity (CCB) Standards

The Climate, Community and Biodiversity Alliance (CCBA) is a partnership among NGOs, research institutions and corporations with the specific objectives of developing and promoting rigorous standards for evaluating "multiple-benefit," land-based carbon projects. The Climate, Conservation and Biodiversity (CCB) Standards of the CCBA are used primarily by project proponents and auditors for design and validation purposes, as well as by investors as part of due diligence. Governments also use the CCB Standards to understand and assess projects within their jurisdiction. The Standards can be applied to any kind of project (agriculture, forestry, other land use; compliance or voluntary) that generates net reductions in greenhouse gases. However, they focus specifically on the certification of social and environmental safeguards and co-

benefit standards. They do not result in the issuance of emissions reduction certificates and, therefore, need to be combined with a carbon accounting standard, such as the VCS.

The first draft of the CCB Standards was launched in 2004 and has been field tested in several countries. It was revised in 2005 and the first official version was released. The second version, based on intervening years of experience, was issued in late 2008 (CCBA 2008). The revised version streamlined the original version of the assessment from 17 compulsory and optional "concepts" with their accompanying indicators to 14 compulsory "concepts." It also included three newly introduced optional "gold standard" concepts for delivering exceptional climate change adaptation, community and biodiversity benefits.

Content and Application

- **Organization**: The CCB Standard is organized into five sections that broadly relate to the sections of a project design document. Four of the sections are mandatory (General, Climate, Community and Biodiversity) and one is optional (the Gold Level). Within these sections, there are 17 concepts and 78 indicators (of which 10 and 27, respectively, relate to social issues). The General and Climate concepts relate to project and carbon criteria, and the Community and Biodiversity concepts are closer to safeguards.
- **Rules**: In June 2010, the CCBA issued Rules for Use of the CCB Standards. They are applied through two processes: validation of designs and verification of performance. The standards should thus be used early in a project's design phase. Once a project has been designed, a third-party evaluator will use indicators to determine if individual criteria are satisfied and whether or not the project can be validated by the CCBA. Validation assures third parties that the project has been well designed, is suitable to local conditions and is likely to achieve significant climate, community and biodiversity benefits. The Standard operates on a point system, providing incentives for compliance and "going beyond the minimum." Stakeholder participation is mandatory and must be documented. Major negative impacts that cannot be mitigated will lead to project disqualification. To maintain its CCB Validation Status, a project must be verified by a CCBA-approved auditor[27] every five years.

Core Members of the CCBA are The Nature Conservancy (TNC), Rainforest Alliance, Wildlife Conservation Society (WCS), Conservation International (through its Center for Environmental Leadership in Business) and CARE International.

Advisors to CCBA include the international research organizations CATIE, CIFOR and ICRAF.

The CCBA is sponsored by multinational corporations, including Weyerhauser, Intel, Hyundai, Kraft, SC Johnson, BP, as well as the philanthropic foundation, Blue Moon.

- **Widespread use**: The CCB Standards have become the most widely used and respected international standard for the multiple benefits of land-based carbon projects. As of 2010, there were 90 projects in development; 44 in the process of validation and 19 fully validated projects. Unfortunately, none have reached the five-year duration for verification, so lessons on implementation are not available. Data on costs and rejection rates are not available.

27 15 companies have been approved by CCBA to provide auditing services.

3.4.2 REDD+ Social and Environmental Standards (REDD+ SES)

The REDD+ SES have been under development since 2005 to encourage adaptable national or jurisdictional level REDD+ standards through an inclusive process that engages a range of participants, including governments, NGOs, civil society organizations, Indigenous Peoples' organizations, international policy and research institutions and the private sector. The process is facilitated by CARE International and the CCBA. The initiative was formed in response to the perception that existing multilateral safeguards (i.e., the UNFCCC, the FCPF and UN-REDD) are confusing to many implementing stakeholders. To address this issue, the REDD+ SES aim to set out a clear, easy-to-follow system of standards for use by governments, NGOs, financing agencies and other stakeholders that comply with the minimum official safeguards for REDD+ emerging from UNFCCC negotiations. At the same time, the REDD+ SES aim to define and build support for a higher level of social and environmental performance from national or jurisdictional REDD+ programs. They provide guidance to assist with REDD+ design and also provide a mechanism for reporting on the social and environmental performance of REDD+ programs and assessing conformance with respect to requirements of the standards. This link between the design and implementation phases is needed to ensure consistency in countries where different mechanisms and sources of funding are used for readiness preparation and implementation. The REDD+ SES are entirely voluntary and create a common platform for comparison and assessment, which provides confidence for potential investors.

Content and Application

- **Principles and criteria**: The REDD+ SES are a set of eight principles ("intent" of the standards), 34 criteria ("content" of the standards) and 98 indicators (measurable parameters), of which seven principles, 31 criteria and 82 indicators apply to social issues. The indicators, which include both process and outcome parameters, are explicitly intended to be adapted to individual country contexts.
- **Process**: The REDD+ SES also emphasizes procedural rights, benefit-sharing, sustainable development and good governance. It uses multiple criteria and indicators for both processes and content to establish specifics of good practice.
- **Gender**: Although gender is not specifically mentioned, local stakeholders are clearly identified as Indigenous Peoples and local communities and attention is directed to the most vulnerable groups. The REDD+ SES is presently undertaking a review of how it addresses gender and will include consideration of gender in the next version of the standards.
- **National ownership**: REDD+ SES provides a credible, multi-stakeholder-driven international standard that requires the creation of a country-level, multi-stakeholder Standards Committee and Facilitation Team to adapt the generic international indicators and assessment methods to the national context.
- **Monitoring**: A monitoring plan format has been created that requires identification of what specific information will be collected, from which source, by what methods, and by whom for each monitoring indicator. There is no strategy or methods for assessing compliance with the standard.
- **Piloting**: The REDD+ SES were originally being piloted in five countries in which the national government has made considerable progress towards developing their REDD+ program and shows commitment to social and environmental safeguards (Ecuador, Nepal, Tanzania, Brazil - state of Acre, and Indonesia - Central Kalimantan). Nine other countries or states have expressed interest in joining the initiative.

3.4.3 Brazilian Civil Society Initiative

In 2009, representatives of Brazilian civil society expressed concerns over the social risks of REDD+ and proposed that they would prepare a document on the social and environmental safeguards that would be developed through a multi-stakeholder, participatory process that could serve as a national reference for REDD+ activities. A committee of representatives from civil society organizations, social movements, research institutions and the private sector facilitated a year-long work program, resulting in a set of eight principles and 27 criteria (see Appendix 2), which define minimum standards to be complied with in any REDD+ project and the national program. Although government did not participate directly, key agencies were kept fully informed throughout the process. The team also produced a guide for others wishing to follow a similar bottom-up approach for safeguards development (Bonfante et al. 2010). To ensure transparency, participation, and credibility of the safeguards, the process complied with the recommendations of the ISEAL Alliance, an international organization that defines good practices in the processes of development of social and environmental standards.[28]

Content and Application

- **What is included**: Brazilian civil society's "Principles for Social and Environmental Safeguards" includes principles relating to legal compliance, rights recognition and guarantees, benefit sharing, economic sustainability, livelihood improvement, poverty alleviation, environmental conservation and recovery, participation, monitoring, transparency and governance. It is unclear to what extent these safeguards have been adopted by REDD+ stakeholders, nor the governments' reaction.
- **How used**: the Brazilian National Bank for Economic and Social Development (BNDES), the manager of the Amazon Fund for performance-based REDD+ payments, states that it is using the Principles for Social and Environmental Safeguards as a reference, but not specifically upholding them (Weguelin 2011). BNDES has its own general Protocol, which requires them to pursue banking policies and practices that are "pioneering, multiplying, demonstrative, or exemplary in terms of socio-environmental responsibility."

3.4.4 HuMa: Human Rights-Based Safeguards for REDD+ in Indonesia

Background

The HuMa social safeguards were designed by Indonesia's Civil Society Network for Climate Justice for climate change mitigation and adaptation in general and for REDD+ in particular (Steni 2010). They adopted a human rights-based approach for two related reasons. First, in the past, rights frequently have been disregarded and people were met instead by intimidation and violence. Second, REDD+ remains entrenched in past policy regimes and laws, which marginalize forest-dependent peoples.

Content and Application

- **Mechanisms for handling objections in safeguard monitoring**: The HuMa safeguards do not provide indicators and proposals on monitoring, but it does include "Objection Settlement Guidelines" for handling complaints related to MRV of REDD+ projects, including safeguards due to the relevance of this theme to benefit sharing. The proposal envisions an Objection Settlement Institution, with powers to hear disputes over the methods of data collection, presentation of facts and data, evaluations based on the data, dissemination of reports and distribution of benefits based on them. If irregularities are revealed, the Objection Settlement Institution will be empowered to order a re-verification. If disputes arise, they may be taken to an Objection Settlement Committee for resolution.

[28] ISEAL Code of Good Practice for Setting Social and Environmental Standards, Version 4, January, 2006; ISEAL Code of Good Practice for Setting Social and Environmental Standards, Implementation Manual, 2006. www.isealalliance.org.

- **HuMa's human-rights based approach to safeguards**: Their approach is based on the following nine rights: (1) right to information; (2) procedural right to participate; (3) benefit-sharing; (4) right to forest resources; (5) rights over values and customs relating to forests; (6) rights to compensation and environmental restoration; (7) rights to determine or decline Free, Prior and Informed Consent; (8) right not to be terrorized and to have protection under the law; and (9) the right to a healthy environment.

APPENDIX 2: OTHER SYSTEMS WITH LESSONS RELEVANT FOR REDD+ SAFEGUARDS

1.0 FOREST STEWARDSHIP COUNCIL: FOREST MANAGEMENT CERTIFICATION SCHEME

The Forest Stewardship Council (FSC) is one of a number of certification schemes for sustainable forest management standards that can help inform the development and application of safeguards for REDD+. FSC was established in 1993, in response to concerns over global deforestation and illegal logging and the failure of governments to act. FSC is an international not-for-profit multi-stakeholder organization promoting responsible management of the world's forests through standard setting for forest management and chain of custody, independent certification, and labeling of forest products. This certification system empowers customers around the world to make responsible purchasing decisions, and thus provides forest owners incentives for sound management. As of August 2011, over 1,000 forest operations were FSC certified, representing 140 million hectares of forests in 79 countries, or 5 percent of the world's production forests. FSC estimates the value of its labeled sales at over $ 20 billion. However, over 80 percent of certified forests are in North America and Europe.

Content and Application

- The FSC Principles and Criteria for Forest Stewardship (Version 4, 2002) describe how forests can be managed to meet the social, economic, ecological, cultural, and spiritual needs of present and future generations. They were developed through a multi-stakeholder process, and include managerial aspects as well as environmental and social standards. The FSC standard is based on 10 principles regarding compliance with laws and FSC principles; tenure and use rights and responsibilities; Indigenous Peoples' rights; community relations and workers' rights; efficient use of forest benefits; reduction of environmental impact; management plans; monitoring and assessment; maintenance of high conservation value forest; and special provisions regarding plantations. The principles and criteria are intended to be outcome-focused and performance-orientated, not technically prescriptive.
- The FSC system is hierarchical. There are 10 principles, for which there are 57 more specific criteria,[29] together making up the International Standard. For each criterion there are several indicators and each indicator, in turn, has "verifiers," which are key points that auditors use when assessing forests for certification. Following a prescribed multi-stakeholder process, a country can create its own national standards of indicators and verifiers. FSC's approach gives scope for distinguishing between general indicators and additional indicators appropriate to large-scale forest operations. In all, there are 298 generic indicators (FSC 2010).
- In the absence of a national standard, certification bodies can adapt the international standards—approved by FSC—to local conditions, and then certify forests according to them. These standards are

[29] Including 10 specific to plantations.

known as 'locally adapted generic standards' or 'interim standards' and make up the majority of FSC's standards. FSC is in the process of creating its own generic standards to increase consistency and robustness of the FSC system globally.

- FSC accredited certification bodies certify and audit each individual forest management operation. If the forest management is in full compliance with FSC requirements, the FSC certificate is awarded. If the forest management is not fully compliant, pre-conditions are noted which must be fulfilled before the FSC certificate can be awarded. If minor non-compliances are noted, the certificate can be issued with conditions that have to be met within a clearly determined timeframe.
- Subsequently, each FSC certificate is audited at least annually. If this reveals points of non-compliance with FSC requirements, Corrective Action Requests are issued, requiring the company to make prescribed changes within a given timeframe or else lose its FSC certificate.

Key Points

Phased Approach to Certification: Modular Implementation and Verification
FSC considers a "phased approach to certification" recognizing that the process of implementing sustainable forest management standards is very challenging. Some criteria are difficult to achieve in the short-term, so a phased approach is needed to make certification more accessible to managers around the world, and to provide graduated incentives for improvement. There is a process for getting FSC certified for "controlled wood," prior to getting full FSC certification for timber from sustainably managed forests.

For the WWF-Ikea partnership on forest management, Proforest developed a Modular Implementation and Verification system for use with FSC Principles and Criteria (Nussbaum et al. 2003). The standards are organized into modules, with guidance for achieving them, and operators can approach them in the order that suits their situation. This flexible scheme employs a three-stage process towards certification: (1) baseline assessment of the forest operation; (2) development of an action plan to improve the situation, applying the modules; and (3) implementation of the action plan, with periodic audit of progress. The baseline assessment is compatible with enforcement of "minimum entry requirements."

Costs
The costs of initial FSC certification and auditing are estimated at $ 3.3 – 24/ha for Nordic countries, and probably much more for developing countries. This estimate does not include the preparations for the audit. Such sums would likely be insupportable for REDD+.

Maintaining Standards and Grievance Mechanisms
Despite being the best known forest certification and product labeling organization, established for over 15 years, FSC and its certification bodies have come under considerable criticism in recent years, for failing to adequately uphold its standards, having an obstructive "complaints" management system. In some cases, it has been accused of "green-washing" for big corporate clients.[30] Without going into the evidence for or the causes of the problems, it is worth noting that these problems exist, even working in a politically uncontested domain, executed by "reputable" commercial companies.

2.0 FAIRTRADE STANDARDS

Fairtrade International was established in 1997, building on decades of fair trade initiatives by Max Havelaar, Oxfam, and others. In January 2004, it was divided into two independent organizations: Fairtrade

[30] See www.fsc-watch.org.

International (FLO), which sets Fairtrade standards and provides producer business support, and FLO-CERT, which inspects and certifies producer organizations, employing independent auditors.

Fairtrade standards are based on international conventions and assume adherence with national legislation; generic standards are adapted for different commodities and sectors, employing multi-stakeholder, participatory processes. There are two types of Fairtrade standards: standards for small producers' organizations and for hired labor situations. Fairtrade standards for small producers' organizations are of interest to the REDD+ safeguards debate, as they deal with internal capacity building and the democratic governance of producer groups.

Content and Application

There are 18 principles to the generic small producers' organizations standards, organized in four sections, dealing with social development (four principles), socio-economic development (two principles), environment (six principles), and labor (six principles). The social standards are looked at in more detail.

1. Social Development

1.1 Fairtrade adds to Development

Fairtrade should lead to the demonstrable empowerment and environmentally sustainable social and economic development of the producer organization and its members, and through them, of the workers employed by the organization or by the members and the surrounding community.

1.3 Democracy, Participation and Transparency

The organization must be an instrument for the social and economic development of the members, and the benefits of Fairtrade must reach the members. Therefore, the organization must have democratic structures in place and a transparent administration. FLO follows ILO Recommendation R193 "on the promotion of cooperatives," which is based on the cooperative principles of "voluntary and open membership, democratic member control, member economic participation, autonomy and independence, education, training and information, cooperation among cooperatives, and concern for the community." FLO extends these principles to primary producer organizations (cooperatives, associations, or other types of organizations) and to umbrella organizations (where they exist).

1.4 Non-Discrimination

FLO follows the Universal Declaration of Human Rights on ending discrimination, and producer organizations must apply these principles within their own stated rules and regulations.

2. Socioeconomic Development

2.1 Management of the Fairtrade Price Premium

Transparent administration of the premium and collective decision making over its use is central to Fairtrade standards.

2.2 Economic Strengthening of the Organization

Over time it is expected that being part of Fairtrade acts as a support to the producer organization such that it becomes stronger and more economically sustainable.

Key Points

Gradualism in Compliance
Fairtrade standards contain "minimum requirements" that all producer organizations must meet to become certified, as well as "progress requirements" in which producers must demonstrate improvements over time. For example, under Principle 1.4 on Non-Discrimination, there is a "minimum requirement" that the organization does not discriminate against members or restrict new membership on the basis of race, color, sex, etc., as well as a "progress requirement" to put in place programs to improve the social and economic position of disadvantaged/minority groups within the organization (FLO 2009).

Gradualism in Frequency of Audit
In Fairtrade, audits are initially intense and conducted at least annually, as groups establish and strive to fulfill their progress requirements. However, once the groups are functioning well, audits are reduced to once every three years, and then once every five years unless events demand otherwise. This schedule usefully reduces the transaction costs of Fairtrade in terms of money, time, and effort.

Internal Capacity Building and Governance of Groups
Fairtrade puts a lot of effort behind supporting its small producer groups to build capacity for sound internal governance. This approach is a good model for REDD+, as it emphasizes responsibilities as well as rights, and makes clear that the "transformations" expected of governments, etc., will also be expected of them. Moreover, it builds a cascade effect of demonstrating good governance at each level.

3.0 CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY

The Convention on Biological Diversity (CBD) of 1992 addresses social issues in ways relevant to the UNFCCC and REDD+. In its Preamble, and various Articles, the CBD recognizes the dependency of indigenous and local communities on biological diversity and the unique role these communities play in conserving life on Earth. Article 20 states that economic and social development and poverty eradication are the first and overriding priorities of the developing country partners, and international support needs to be tailored accordingly.

Article 8 (j) promotes and protects the rights of Indigenous Peoples and local communities over their traditional knowledge, innovations, and practices. The fair and equitable sharing of benefits arising from the utilization of genetic resources is one of three core objectives of the Convention, and years of work went into the elaboration of the Nagoya Protocol (2010) on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization. Measures include the requirement to obtain prior informed consent from indigenous and local communities for accessing and using their genetic resources or traditional knowledge, and equitable sharing of benefits that arise from its use.

The Akwé: Kon Guidelines for the Conduct of Cultural, Environmental and Social Impact Assessments (CBD 2004)[31] emerged from work elaborating on Article 8 (j). The Guidelines are voluntary, and designed to complement existing national impact assessment procedures by providing a collaborative framework within which multiple stakeholders, including governments, indigenous and local communities, decision makers, and managers can address key issues.[32]

---

31 Full title is. Akwé: Kon (pron: agway goo) Voluntary Guidelines for the Conduct of Cultural, Environmental and Social Impact Assessments Regarding Developments Proposed to Take Place on, or which are Likely to Impact on, Sacred Sites and on Lands and Waters Traditionally Occupied or Used by Indigenous and Local Communities.

32 (a) Support the full and effective participation and involvement of indigenous and local communities in screening, scoping, and development planning exercises; (b) properly take into account the cultural, environmental, and social concerns and interests of indigenous and local communities, especially of women who often bear a disproportionately large share of negative development impacts; (c) take into account the traditional knowledge, innovations, and practices of indigenous and local communities as part of environmental, social, and cultural impact-assessment processes, with due regard to the ownership of and the need for the protection and safeguarding

In addition, the International Indigenous Forum on Biodiversity, formed in 1996, comprises representatives from indigenous governments, indigenous NGOs, and indigenous scholars and activists. It acts as a key forum for indigenous lobbying of the CBD and is an official advisory body to the CBD.

4.0 WWF FOREST CARBON STANDARD ASSESSMENT: A "META-STANDARD"

Like REDD+ SES, the WWF's Forest Carbon Standard Assessment (2010) is a response to the bewildering array of voluntary standards available. But rather than develop its own standard, WWF limits its engagement to developing a "meta-standard" or a standard about standards, and proposes no role for itself in validating projects, verifying compliance during implementation, doing carbon MRV, or issuing credits. The Assessment is effectively a list of attributes to assist carbon project proponents to identify a credible and effective standard to use, and represents WWF's minimum expectations of a good forest carbon standard. The assessment builds on existing standards (including CCBS and VCS) and a range of WWF initiatives and social policies.[33] It covers the carbon standards as well as the social and environmental standards, and is of further interest to the discussion of safeguards for its integration of verification and monitoring, and inclusion of a timeline for applying different components.

Content and Application

WWF's model of seven principles aims to help identify a credible carbon standard. The principles most directly related to social standards for REDD+ include:

Principle 2: Social and Environmental Impacts

The principle calls for prior assessment of social and environmental project impacts and identification of mechanisms for avoiding adverse effects on communities and the environment.

Principle 4: Social and Environmental Performance

Social and environmental safeguards included in the project design phase are being followed through during project implementation.

Principle 7: High-Quality Design of the Standard Itself and Its Accreditation Systems

The standard system and its accreditation systems are themselves designed according to recognized quality criteria, to ensure strong credibility and effectiveness.

The WWF assessment further elaborates on the desired attributes of standards for the treatment of social (and environmental) impacts (Principles 2 and 4), stating first and foremost that there should be criteria to ensure the project has a net positive social impact, and that rights of Indigenous Peoples should be upheld, in line with ILO 169 and UNDRIP.

Key Points

The WWF model includes two useful innovative attributes: explicit "drop out criteria," effectively cancelling the project if they are not met (e.g., FPIC) and guidance on legitimate representation among participating communities (to avoid local elite capture).

---

of traditional knowledge, innovations, and practices; (d) promote the use of appropriate technologies; (e) identify and implement appropriate measures to prevent or mitigate any negative impacts of proposed developments; and (f) take into consideration the interrelationships among cultural, environmental, and social elements.

[33] The WWF Indigenous Peoples' Policy (1996, updated 2008) used UNDRIP and ILO 169 as its starting point, and built in safeguard requirements relating to risks of conflict and negative impact, and applied principles of proactive collaboration, recognizing IPs as stewards of high biodiversity areas. In addition, WWF has a Poverty Policy (2009) and a Human Rights Framework (2009).

Like REDD+ SES, the WWF system risks being too comprehensive, as it incorporates elements of CCBS, VCS, and forest certification. No existing standard meets WWF's requirements, so a project proponent would have to go to the additional expense of combining two or more standards.

5.0 AFFORESTATION/REFORESTATION CLEAN DEVELOPMENT MECHANISM: EXPERIENCE ENSURING SOCIAL BENEFITS

In the absence of experience in applying REDD+ safeguards, the limited experience with land-based mitigation projects that has been gained through Afforestation Reforestation Clean Development Mechanism (A/R CDM) since 2004 can be examined.

The UNFCCC agreed on the modalities of A/R CDM projects at the 9th and 10th Conferences of the Parties in Milan (2003) and Buenos Aires (2004). As of March 2012, there were 21 registered A/R CDM projects globally, and three more pending registration.[34] This low uptake partly reflects the high transaction costs involved in establishing a project and the technically complicated project documents and monitoring and evaluation requirements. It also reflects the fact that A/R CDM projects generate only temporary credits, which are not accepted in the EU-Emissions Trading Scheme[35] (Rocha 2008). REDD+ is likely to be more complicated than CDM, as it involves national-level accounting. It remains unclear whether or not REDD+ credits will be permanent.

As the "D" in CDM suggests, the mechanism was supposed to be about both development and emissions reductions, but CDM as a whole has not delivered its promised "development dividend."[36] The COP 9 decision on implementation modalities for A/R CDM left the responsibility for design and implementation of the sustainable development components to the host country, through application of national environmental impact assessment procedures. Performance has been mixed. Few countries developed the necessary criteria to screen projects, and fewer still included any social criteria. Serious financial and capacity constraints limited the success. Kelly (2010) concludes that this demonstrates the need for REDD+ to have minimum universal standards for program and project approval, enforceable at the international level.

A review (Rocha 2008) found that all types of CDM projects have consistently failed to deliver such development and sustainability benefits, and other studies (Holm Olsen 2008, Sutter and Parreño 2007) have concluded that there has been a trade-off between supplying cheap emission credits and the promotion of sustainable development, and that the former goal has taken precedence. The projects delivering most of the emission reductions have scored badly on development sustainability. This situation has given some credence to critics who claim that carbon offsetting enables developed countries to acquire cheap carbon offsets while the developing host nations gain little, and is a cautionary precedent for REDD+ (Rocha 2008).

There are no reviews specifically of the social impacts of A/R CDM; two projects are discussed here as an illustration. The first (and up until 2011 the only) A/R CDM project was the Guangxi Watershed project in southern China (UNFCCC Ref No 0547). Registered in 2006,[37] this project proposed to reforest 4,000 ha of degraded agricultural land to mixed tree plantations. Five thousand farming households contributed land to the project, and three main benefits were to accrue to them over the 30-year life of the project: i) income—a $ 34/year increase in income—a 28 percent increase; ii) 40 new permanent jobs and 5 million days of temporary employment (average of 33 days/household/year); and iii) firewood. The actual realized benefits

34 http://greencleanguide.com/2011/01/15/afforestation-and-reforestation-ar-cdm-projects/. In August 2010, eight months earlier, there was only one registered project.

35 This is because of doubts about permanence of the emissions reduction and leakage.

36 CDM does include some project types, such as nuclear power and N2O, for which it is inherently difficult to deliver sustainable development benefits, and at the time of the review, there was only one A/R CDM project.

37 http://cdm.unfccc.int/filestorage/D/J7/DJ7K6D4ZJT9DRJJWBS45EHG0YO8KIW/PDD_GSP.pdf?t=WjB8bHNwamphfDD2mKGnuUcZDVgUzq5iLBiZ.

appear minimal. To date, no monitoring has been conducted to determine whether any benefits have been delivered.

In Andhra Pradesh in India (UNFCCC Ref No: 2241[38]), for a 3,000 ha reforestation project planting the land of 3,300 tribal farmers, the benefits to the participants were not specified, but it was made clear that benefits from sale of Certified Emission Reductions would be distributed after subtracting the costs of developing the project by the proponent, a paper company. Monitoring was conducted in 2010, but the A/R CDM monitoring format focuses entirely on biomass and carbon, and does not actually cover social issues, so there was no scope for mentioning benefits or beneficiaries. Unless carefully designed (and perhaps even if), the transaction costs of REDD+ are likely to absorb much of the funding that would otherwise provide communities with the benefits and incentives they need.

One feature of the CDM (and other Multilateral Environmental Agreements (MEAs), like CBD, above), particularly interesting for REDD+, is its compliance mechanism. Many MEAs call for Parties to report on their implementation to the Conference of the Parties. In addition, a few have established specialized bodies and procedures tailor-made to deal with any cases of non-compliance that may arise. The UNFCCC has its "Kyoto Compliance Committee" and under it, an "Enforcement Branch," which assesses compliance using reports from the Parties themselves, but also receiving information from competent intergovernmental organizations and other Parties. It was intended that countries deemed to have failed to meet their emissions targets by the end of the first commitment

38 http://cdm.unfccc.int/Projects/DB/BVQI1222275709.04/view.

U.S. Agency for International Development
1300 Pennsylvania Avenue, NW
Washington, DC 20523
Tel: (202) 712-0000
Fax: (202) 216-3524
www.usaid.gov