



global witness

PRINCIPIOS PARA EL MONITOREO INDEPENDIENTE DE REDD (MI-REDD)

La gobernanza es clave para REDD+. A través de principios, salvaguardas y estándares internacionalmente acordados, se desarrollará una hoja de ruta para avanzar hacia la buena gobernanza necesaria para un REDD+ exitoso. , Esencialmente, esto pertenecerá a los países implicados. Hay un claro conflicto de intereses si son los gobiernos quienes monitorean su propia actuación. Del Monitoreo Forestal Independiente, desarrollado a lo largo de una década precisamente para abordar este problema, se puede extraer un conjunto de 10 principios. Cada uno de estos principios es esencial para el monitoreo efectivo que dará credibilidad al sistema de gobernanza, y son igualmente válidos para el monitoreo de REDD+. Si bien en REDD el alcance del monitoreo difiere, los principios y la metodología son los mismos.

Introducción

Actualmente se reconoce ampliamente que los bosques juegan un papel crucial en la mitigación del cambio climático. Con anterioridad, y desde la Conferencia sobre el Clima de Copenhague, el mundo ha sido testigo de una rápida proliferación de iniciativas a nivel nacional e internacional destinadas a reducir las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques y de actividades asociadas. Estas iniciativas se conocen conjuntamente como REDD+. REDD+ está ganando impulso y apoyo político rápidamente, y cuenta con 3.500 millones de dólares prometidos en diciembre de 2009 para el período de 2010 a 2012¹ - una cantidad que se prevé que aumente.

REDD+ ofrece una oportunidad única para reformar la gestión forestal y el uso de la tierra. Pero conlleva también ciertos riesgos. La degradación y la desaparición de los bosques han persistido durante décadas a pesar de numerosos programas y políticas dirigidos a preservarlos. Las pérdidas económicas generadas por la tala ilegal y el comercio asociado se estiman en 10-15 mil millones de dólares al año², sin tomar en cuenta sus dramáticos impactos sociales y medioambientales. Además, la legalidad no siempre equivale a sostenibilidad: las actividades de tala legales pueden resultar tan destructivas como las ilegales. REDD+ presenta una oportunidad, e impone la necesidad, de conseguir una buena gestión forestal y un buen uso de la tierra.

A través de REDD+ se ofrecerán grandes sumas de dinero a países que, con frecuencia, cuentan con estructuras de gobernanza débiles. Esto debe hacer sonar la alarma sobre adónde va a parar el dinero, qué beneficios para el desarrollo – sociales, económicos y medioambientales – se van a generar, y para quiénes. En muchos países el sector forestal, a menudo dominado por las exportaciones de madera que motivan los objetivos macroeconómicos, se caracteriza por el saqueo por parte del estado, la captura por la élite, la corrupción, el robo y el fraude. Es difícil encontrar un país que, desde hace tiempo, no tenga objetivos de política forestal a alto nivel

dirigidos a la sostenibilidad de los bosques y a la creación de beneficios equitativos a partir de este patrimonio nacional. Sin embargo, la realidad habla por sí sola: los bosques han ido desapareciendo y los objetivos de desarrollo, particularmente los que se refieren a la pobreza y los medios de vida, parecen más lejanos que nunca.

REDD+ no tendrá éxito a no ser que se aborde el tema de la gobernanza. Una buena gobernanza significa que las instituciones gubernamentales funcionan adecuadamente y operan dentro de un marco político-legal coherente, y que son transparentes y rinden cuentas ante los ciudadanos. El desarrollo y mantenimiento de estas estructuras depende de la relación entre el Estado y los actores no estatales.

Una gobernanza débil constituye un problema a varios niveles, desde los reglamentos a la aplicación de la legislación. Mientras que los fallos de gobernanza pueden darse en un área específica – como por ejemplo el sector forestal – el daño causado puede afectar también a otras áreas. Dichos fallos amplían la divergencia de intereses entre las varias partes interesadas, y en última instancia polarizan sus posiciones y dificultan el consenso. Esto puede ocasionar serios conflictos sociales, lo que se añade al daño medioambiental y a las pérdidas económicas.

Esta nota informativa presenta el Monitoreo Independiente de REDD+ (MI-REDD) participativo, que involucra a las organizaciones locales de la sociedad civil, como un pilar fundamental en el sistema de monitoreo de la gobernanza en REDD+. El monitoreo independiente es un método probado para dar cierta garantía de que, en efecto, los países están aplicando las reformas de gobernanza que dicen aplicar. Puede identificar e informar públicamente sobre los fallos sistémicos que afectan la eficacia de las actividades de REDD+. En este sentido, el monitoreo independiente apoya la aplicación de la ley. De forma crucial, aporta pruebas en tiempo real y obtenidas sobre el terreno acerca de la

implementación de REDD+. Es probable que el MI-REDD tenga que ser implementado por una variedad de actores. Entre ellos, las organizaciones empoderadas de la sociedad civil son cruciales, ya que el MI-REDD crea un espacio para una participación significativa. Aporta credibilidad y robustez al sistema en general – proporcionando información independiente a las estructuras de control nacionales, a las instituciones de implementación y supervisión internacionales, y a los proveedores de fondos. Esto último es especialmente importante, ya que los fondos de REDD+ pueden proceder de distintas fuentes y mecanismos, lo que añade una capa adicional de complejidad a la estructura. Esencialmente, el MI-REDD puede incrementar la confianza en REDD+ al garantizar que el dinero alcanza los destinatarios originales.

Información de contexto: gobernanza y REDD+

Todo sistema que opere en un contexto con retos de gobernanza, y especialmente si los pagos van a ser

por servicios intangibles, necesitará un sólido conjunto de contrapoderes - un “sistema de rendición de cuentas”- para poder operar con transparencia y de forma justa. Se prevé que los países tengan que llevar a cabo actividades de medición, reporte y verificación (MRV) en la implementación de sus iniciativas REDD+ para garantizar que éstas contribuyen efectivamente a mitigar las emisiones, a pesar de que el alcance y naturaleza específicos del sistema permanecen inciertos. Las discusiones sobre MRV por lo general se han centrado en los elementos técnicos de la medición del carbón. Sin embargo, es igualmente importante desarrollar los marcos y la capacidad de monitoreo necesarios para la medición, reporte y verificación de las **mejoras en la gobernanza** y de la implementación de las **salvaguardas acordadas**, tanto a nivel nacional como internacional. Un mecanismo correspondiente basado en el rendimiento dará credibilidad a REDD+ y, en última instancia, le permitirá tener éxito. El monitoreo de la gobernanza y las salvaguardas en REDD+ fue el objeto de un taller celebrado en Chatham House en mayo de 2010³. La Tabla 1 describe las salvaguardas que han recibido un amplio

Tabla 1: REDD+, gobernanza y salvaguardas

Imperativos de gobernanza⁴

A nivel nacional

- Identificar políticas apropiadas para tratar los complejos incentivos políticos y económicos que han resultado en una falta de aplicación de la ley forestal, altos niveles de deforestación y degradación de los bosques y prácticas de gestión insostenibles en muchos países ricos en recursos forestales
- Identificar criterios pragmáticos y apropiados a nivel nacional para los pagos basados en el rendimiento en las fases “pre-carbono” de REDD+
- Identificar el potencial en el país para obtener resultados de tipo social y político adicionales y progresivos a partir de la inversión, actividades y fuentes de ingreso de REDD+
- Asegurar una rendición de cuentas y responsabilidades significativa ante las partes interesadas a nivel nacional

A nivel internacional

- (Particularmente en las Fases 1 y 2, el período “pre-carbono”): desarrollar un marco nacional de monitoreo y reporte que pueda demostrar de manera efectiva los avances en la reducción de emisiones y apuntalar un sistema de pagos de REDD+ verdaderamente basados en el rendimiento
- Demostrar la implementación de todas las salvaguardas relevantes.
- Garantizar una rendición de cuentas y responsabilidades significativa ante las partes interesadas a nivel internacional (incluyendo un MRV creíble del carbono en la Fase 3).

Borrador de salvaguardas de REDD+⁵

- (a) Las actividades complementan o son conformes con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y acuerdos internacionales relevantes
- (b) Estructuras de gobernanza forestal transparentes y efectivas a nivel nacional, que tomen en cuenta la legislación y soberanía nacionales
- (c) Respeto por el conocimiento y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en cuenta las obligaciones internacionales pertinentes, las leyes y circunstancias nacionales, y la adopción por parte de la Asamblea General de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
- (d) Participación plena y efectiva de las partes interesadas pertinentes, incluyendo en particular a los pueblos indígenas y las comunidades locales
- (e) Actividades que son coherentes con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, garantizando que las actividades no se utilizan para la conversión de los bosques naturales sino que sirven para fomentar la protección y conservación de los bosques naturales y de los servicios de sus ecosistemas, y para incrementar otros beneficios sociales y medioambientales
- (f) Actividades para abordar los riesgos de permanencia
- (g) Actividades para reducir las fugas de las emisiones

apoyo en las negociaciones de REDD+, junto a elementos clave de gobernanza derivados de la nota informativa 1 elaborada para dicho taller.

Los mecanismos internacionales que se están desarrollando para REDD+ a través de instituciones multilaterales y acuerdos bilaterales tendrán que incorporar estas medidas de gobernanza. La cuestión es *¿cómo podemos estar seguros* de que estos imperativos se implementan y no se eluden de alguna forma? Es aquí donde la necesidad de monitorear de forma *independiente* lo que ocurre sobre el terreno será clave.

¿Qué es el “Monitoreo Independiente”?

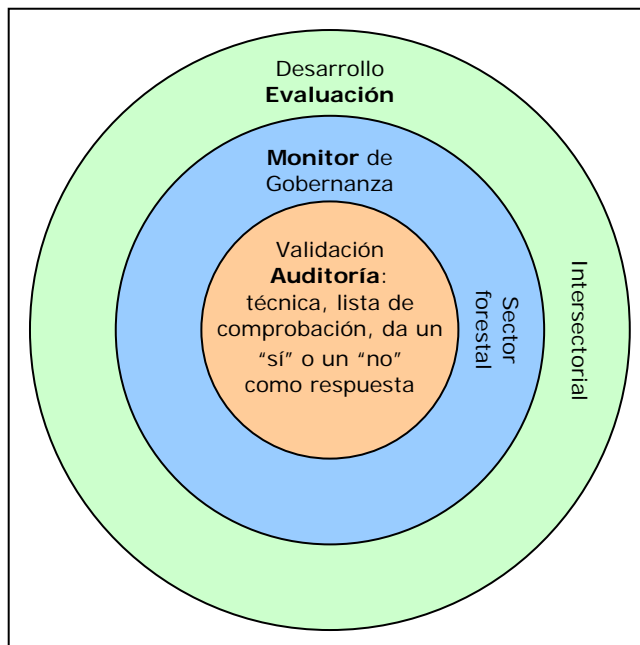
L'Observation indépendante désigne « l'utilisation d'une tierce partie qui, en vertu d'un accord passé avec les autorités de l'État, fournit une évaluation de la conformité juridique, ainsi qu'une observation des systèmes officiels d'application de la loi et une assistance à leur égard »⁶.

El trabajo de un monitor independiente se basa en la verificación en el terreno y en la recopilación de información. Mediante la observación del funcionamiento del sistema, identifica las debilidades sistémicas y contribuye – aunque esto no entra dentro de su mandato- a hacer recomendaciones para remediarlas. Su fuerza radica en tener un papel “oficial pero independiente”. Es decir, no está asociado con ninguna de las partes interesadas, aunque mantiene un contacto regular con cada una de ellas. Cuenta con el reconocimiento oficial de las autoridades del país, lo que permite que sus recomendaciones sean tomadas seriamente y sirvan de base para tomar las medidas apropiadas. Como muestra la Figura 1, cualquier forma de monitoreo independiente se diferencia tanto de una auditoría como de una evaluación gubernamental más amplia:

- La forma más limitada de monitoreo es la auditoría, que constituye una verificación en base a una lista dada de criterios y que por lo tanto puede concluir “sí” o “no”, “aprobado” o “no aprobado”, pero sólo puede operar dentro de un sistema claramente delimitado.
- En su sentido más amplio, el monitoreo significa evaluar el impacto de las iniciativas de desarrollo a lo largo de un gran número de sectores. Éstas suelen ser menos frecuentes y generalmente cuentan con su propia metodología especializada, como por ejemplo los métodos de evaluación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU⁷ o los Informes sobre Desarrollo Humano⁸, los Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial⁹, o el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional¹⁰.
- El Monitoreo Independiente se sitúa en el espacio entre estas dos formas. Proporciona “ojos y orejas adicionales” y tiene la responsabilidad de mirar más allá de la lista de comprobación de la auditoría, al tiempo que mantiene el enfoque en el

sector forestal. Monitorea el sistema de gobernanza, identificando debilidades y fallos sistémicos a través de estudios de caso, e informa al público. Requiere un equipo multidisciplinar con distintos campos de experiencia. Apoya, aunque no sustituye, la aplicación oficial de la ley.

Figura 1 : círculos concéntricos de monitoreo independiente



En el contexto de REDD+, se puede esperar que, en última instancia, los auditores reporten al mecanismo financiero bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) para suscitar pagos por el carbono, y quizás, de forma previa, pagos pre-carbono basados en el rendimiento. De forma conjunta, el MI-REDD permitiría identificar fallos sistémicos y de gobernanza más amplios, y reportarlos con vistas a señalar los puntos en los que REDD+ no funciona y/o a mejorar su implementación con el tiempo. REDD+ es un proceso, y como tal el monitoreo debe llevarse a cabo de forma continuada. Esto también significa que el papel y el alcance del MI-REDD evolucionarán con el tiempo.

La noción de círculos de monitoreo concéntricos puede observarse en el Plan de Acción de la UE sobre Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT, por sus siglas en inglés), en el que de manera regular se llevará a cabo una Auditoría Independiente en base a una serie de conjuntos preestablecidos¹¹. Esto dará crédito, en el sentido más limitado, de que el sistema de garantía de legalidad de la madera proporciona en efecto madera legal. Más allá de esto, debería de haber un Observador / Monitor Independiente que trabaje según las necesidades y trate de evaluar las dimensiones más amplias de cada uno de los Acuerdos Voluntarios de Asociación (VPA, por sus siglas en inglés) de FLEGT, tales como la reforma legal y los derechos de las comunidades, el problema de las fugas y los fallos del sistema, y las actividades correctivas y de aplicación de la legislación. El

monitor debería poder operar más allá de los límites de la lista de comprobación de la auditoría¹².

Por lo tanto, el rol del monitor consiste en observar y reportar sobre los procesos oficiales y el trabajo de las autoridades reguladoras en sus actividades de control. Dicho de otro modo, su papel se centra en el monitoreo de **los procesos** más que del resultado. Analiza el sistema de gobernanza y la forma en que éste funciona o no. Sobre esta base, también propone acciones correctivas.

En varios aspectos, el monitoreo independiente es análogo a la observación electoral: ambos se enfocan fuertemente al principio de legalidad en lugar de en las habilidades técnicas, ambos pueden y deben llevarse a cabo por parte de actores locales e internacionales según las circunstancias, ambos tienen un mandato del gobierno anfitrión y cuentan con claros protocolos para el reporte, y en ambos casos es preferible que sea una organización orientada por principios y no por los posibles beneficios la que lleve a cabo el trabajo. La participación de la sociedad civil está en el centro del Monitoreo Independiente de los VPA en Indonesia; la única forma de operar en un país tan extenso y diverso ha sido a través de múltiples monitores de la sociedad civil. Existe un secretariado conjunto entre la UE e Indonesia que, entre otras funciones, dará reconocimiento a estos monitores. Hay además una función de auditoría que comprueba la implementación de los VPA tanto en Indonesia como en la UE.

Mediante su trabajo, y reportando en base a información obtenida de forma objetiva e imparcial, el monitor independiente contribuye a un aumento de la transparencia y de la rendición de cuentas y responsabilidades. Proporciona una vía para que la sociedad civil y otras partes interesadas puedan expresar sus preocupaciones, ya que el monitor puede investigar y clarificar situaciones de disputa. Reúne a todas las partes interesadas y abre – y mantiene – espacios para el diálogo.

Principios para el Monitoreo Independiente

Una década de experiencia en MFI fundamenta un sólido conjunto de diez principios que serán decisivos para el buen desempeño de distintas formas de monitoreo independiente – incluyendo el MI-REDD.

1. Independiente: Evidentemente, el monitor no puede tener ningún conflicto de interés con las autoridades forestales o los actores del sector privado relevantes. Además, no puede proporcionar otros servicios – quizás más lucrativos – que puedan influenciar la forma en que el gobierno le percibe. El modo de financiación del monitor no puede estar sujeto a ninguna influencia política. El monitor no puede mostrar parcialidad y debe tratar todos los indicios de forma justificada y justa.

¿Por qué? Para generar confianza en el proceso,

el monitor debe ser absolutamente imparcial e independiente, y ser percibido como tal.

2. Mandato oficial: El monitor requiere un estatus oficial para poder realizar su trabajo sin obstáculos. Éste se adquiere a través de un contrato con una organización estatal.

¿Por qué? El monitor necesita tener derechos y privilegios. A su vez, no es un investigador que trabaja por su propia cuenta, tiene que comprender sus responsabilidades y actuar con integridad. Este estatus también ayuda a garantizar que las autoridades responsables relevantes siguen los informes en la práctica.

3. Términos de referencia (TdR): El contrato debe contener unos términos de referencia y protocolos de operación acordados. Éstos incluyen las modalidades de las investigaciones conjuntas con los agentes gubernamentales y de las misiones independientes.

¿Por qué? Los TdR del Monitoreo Independiente no son universales, sino que deben elaborarse caso por caso para garantizar que el alcance del mandato del monitor es suficientemente amplio y sustancial (ver sección siguiente). La geografía, el sistema legal, las estructuras y los recursos institucionales variarán.

4. Proceso de contratación transparente: La elección de los monitores debe estar justificada y ser transparente. Se recomienda un proceso de licitación competitivo, siempre y cuando se deje margen para poder finalizar posteriormente los TdR y los protocolos operacionales.

¿Por qué? Una de las fuentes de la independencia del monitor proviene de la forma en que éste es contratado. Un proceso de contratación que no es plenamente transparente, especialmente si se combina con unos TdR débiles, no aportará la credibilidad suficiente.

Los Principios para el Monitoreo Independiente en breve

1. Independencia
2. Un mandato oficial
3. Unos Términos de Referencia
4. Un proceso de contratación transparente
5. Recursos y capacidades técnicas apropiados
6. Un acceso pleno a la información
7. Un acceso sin obstáculos a las zonas forestales
8. Accesibilidad y perfil públicos
9. Un comité de validación integrado por las diversas partes interesadas
10. El derecho de publicar

5. Capacidades técnicas y recursos apropiados:

El tamaño del equipo de monitoreo, su composición profesional y los recursos operacionales disponibles tienen que ser coherentes con el alcance de los TdR. Tiene que haber un compromiso de financiación a largo plazo.

Por qué? Especialmente en los casos en los que se prevé que sean los grupos de la sociedad civil

quienes lleven a cabo el monitoreo (aunque inicialmente sea con apoyo internacional), existe un alto riesgo de que la interferencia política o la falta de compromiso de financiación conduzcan a la ineficacia del monitor.

6. **Pleno acceso a la información:** Es esencial el acceso a todos los documentos relevantes que estén en poder de las autoridades forestales, tributarias y de otras autoridades pertinentes. Además, el monitor debe tener los mismos derechos que éstas en lo que respecta el acceso a la información en poder de las empresas privadas, individuos, comunidades y / u ONGs.
¿Por qué? No se pueden hacer evaluaciones independientes sobre la base de información parcial. En este sentido, el monitor actúa como un sustituto cualificado de aquellos ciudadanos que tienen el derecho pero no la capacidad de evaluar de forma independiente las acciones y planteamientos hechos las autoridades a través de documentos, declaraciones o actividades.
7. **Acceso sin obstáculos a las zonas forestales:** Asimismo, el monitor debe poder visitar libremente cualquier parte del patrimonio forestal y de las instalaciones de procesamiento o comercialización asociadas, sin dar previo aviso ni contar con un permiso especial.
¿Por qué? Las actividades se desplazarán a lugares a los que el monitor no pueda ir. Una forma muy común de desplazamiento, tanto para la madera como el carbón, es un “universo paralelo” del patrimonio forestal donde las inspecciones están prohibidas y las operaciones están rodeadas de secretismo. Éstas pueden ir asociadas a un sistema tributario en la sombra similar, permisos y otra documentación fraudulenta, y / o subsidios escondidos.
8. **Perfil y accesibilidad públicos:** El monitor debe poder involucrarse con los agentes encargados de aplicar la ley, con el sector privado y con los miembros de la comunidad local.
¿Por qué? Hasta cierto punto, todas las operaciones de monitoreo tendrán limitaciones de recursos. No se espera que ofrezcan una cobertura del 100% todo el tiempo, y por lo tanto han de basarse en un análisis previo que permita seleccionar aquellos casos que se investigarán. Además, dichas operaciones tendrán que aparecer y mantener su credibilidad como una fuente segura de información que por otra parte sería políticamente sensible.
9. **Comité de validación integrado por las distintas partes interesadas:** Los informes del monitor deben de someterse a un proceso de validación que tiene dos funciones: una revisión por expertos en la materia que confirma que la interpretación de los hallazgos es la correcta, y un proceso político de validación de los informes. Las autoridades de implementación de REDD+ integradas por las distintas partes interesadas serían apropiadas para este fin.

¿Por qué? Esto cumple la importante función de transferir la titularidad del informe y del compromiso a implementar las recomendaciones a aquellos que tienen el poder y la responsabilidad para hacerlo. Reduce el problema de “matar al mensajero”.

10. **El derecho a publicar:** Una vez el comité los haya validado satisfactoriamente, los informes del monitor deben ser publicados. Puede haber ocasiones en las que, no habiendo consenso, el informe incluya de forma explícita diferentes opciones. Como último recurso, y en aquellos casos en los que el comité de validación no alcance un acuerdo o discrepe completamente con el punto de vista del monitor, éste debe tener el derecho de publicar los resultados de forma unilateral, aunque bajo su propio riesgo.
¿Por qué? Para el monitor, este es el recurso más importante con el que cuenta para ejercer influencia, y mientras la experiencia de MFI muestra que raramente ha sido utilizado, continúa siendo esencial para que el resto del proceso funcione de forma rigurosa y objetiva.

Reconocimiento del Monitoreo Independiente

“De qué forma contempla [la propuesta] el establecimiento de un monitoreo y evaluación independientes, que incluyan a la sociedad civil y otras partes interesadas y permitan que la observación de los resultados mejore la implementación de REDD?”

– Modelo para las propuestas para el plan de preparación de la Facilidad de Parteneriado Forestal de Carbono del Banco Mundial.¹³

“Los sistemas de monitoreo forestal independientes desarrollados a lo largo de la última década tendrían que ser adaptados para incorporar a REDD, y podrían desarrollarse allí donde no existan. Este tipo de monitoreo permitirá una evaluación independiente de las dimensiones legales, sociales, económicas, de cumplimiento de la ley y de gestión de la gobernanza forestal, y será vital para el éxito a largo plazo de cualquier esfuerzo destinado a reducir o prevenir la deforestación y la degradación de los bosques”

– Documento de Diseño, Programa multidonante de Inversión Forestal.¹⁴

“El cumplimiento de las normas debería estar sujeto al monitoreo de una tercera parte. ... ‘el monitoreo por una tercera parte’ es un sistema a través del cual una organización que es independiente de las autoridades gubernamentales del país asociado y de sus sectores forestal y maderero monitorea y reporta sobre el funcionamiento del programa de licencias de FLEGT”

– Consejo de la Unión Europea acerca de los programas de licencias de FLEGT.¹⁵

“Las actividades de control son realizadas por los empleados del Estado porque el control es una actividad soberana del Estado. Sin embargo ocurrió que, en el ejercicio de este control, ciertas personas [...] asumieron este control en connivencia con los madereros. Esto supuso que, en un determinado momento, las declaraciones oficiales de infracción resultantes del trabajo de campo estuvieran distorsionadas. [...] La presencia de un Monitor Independiente constituye para nosotros una fuente de garantía, una garantía de la objetividad del control”

– Inspector General del Ministerio de Bosques y Fauna de Camerún, 2005.¹⁶

De los principios a la práctica: el alcance del MI-REDD

Los diez principios mencionados arriba son válidos para cualquier tipo de monitoreo independiente, pero su formulación precisa en un contrato de monitoreo dependerá de las circunstancias particulares. La mayor fuente de variabilidad está en el “qué”, es decir en el alcance del monitoreo. El MI-REDD requiere un mandato amplio que garantice que todos los aspectos relacionados con la gobernanza forestal pueden ser investigados. En el marco de este mandato, un proceso de planificación y priorización del trabajo puede centrar los recursos en aquellos aspectos que requieran mayor atención en un momento determinado.

El borrador de acuerdo elaborado en la Conferencia sobre el Clima de Copenhague¹⁷ indica que REDD+ se aplicará a lo largo de una serie de fases. La Fase 1 se centrará en el desarrollo de estrategias de REDD+ y en el fomento de capacidades; la Fase 2 se dedicará a la implementación de políticas y medidas a nivel nacional pero mantendrá el fomento de capacidades; finalmente la Fase 3 verá la implementación de REDD+ a gran escala, a través de pagos basados en el rendimiento. Distintos aspectos del desarrollo y la implementación de REDD+ deberán someterse al monitoreo independiente en cada una de estas fases, ya que los requisitos del monitoreo evolucionarán.



REDD+ es complejo. Varios procesos se están desarrollando al mismo tiempo y a distintas velocidades. Además, el alcance del sistema internacional de MRV y la medida en que este incorporará estándares de referencia y salvaguardas todavía no están claros. Se espera sin embargo que los gobiernos sean los responsables de informar sobre los avances en este sentido. Mientras tanto, serán necesarios el monitoreo a nivel nacional y la verificación internacional para dar credibilidad y facilitar la aprobación de estos informes.

Con el fin de observar y mantener las mejoras obtenidas a medida que REDD+ se establece e implementa, deberán de tomarse medidas en ciertas áreas específicas de la gobernanza. Estas medidas han sido identificadas como:

- Una legislación y reglamentos, así como un marco de políticas, claros y coherentes
- La implementación y el cumplimiento efectivos de dichas políticas, leyes y reglamentos
- Un proceso decisorio y unas instituciones transparentes y responsables¹⁸

Los gobiernos nacionales tienen la responsabilidad de garantizar que estas medidas se cumplen, mientras que el monitor, a través de su trabajo de verificación en el terreno y de recopilación de información, observa la actuación de las autoridades e informa a la audiencia nacional e internacional.

La medida en que los países implementen estas medidas variará en función de las circunstancias locales. Los gobiernos tendrán que valorar las áreas específicas que necesitan priorizar. Por ejemplo, algunos países pueden tener que mejorar la tenencia de la tierra o las políticas sobre derechos, reforzar sus capacidades y mejorar la coordinación interministerial entre los distintos sectores, o mejorar los mecanismos de participación de las partes interesadas.

El control y la credibilidad adicionales que el monitoreo independiente proporciona tendrá que cubrir algunos elementos específicos de REDD+.

En primer lugar, el monitor puede añadir valor a los estándares de referencia u objetivos específicamente fijados para el país a través de una financiación bilateral o de un régimen internacional de REDD +. Se espera que luego estos se cumplan a lo largo de las distintas fases de REDD+. El papel del monitor será el de identificar y reportar sobre aquellos casos en los que las actuaciones no consigan alcanzar los estándares u objetivos fijados.

En segundo lugar, y de forma relacionada, el mandato del monitor tendrá que ampliarse desde el mero “patrimonio forestal” – mencionado más arriba en el principio 7 – para abarcar todo el conjunto de actividades que tienen una influencia sobre el sector forestal y / o las reservas de carbono. Estas incluyen usos de la tierra relacionados, tales como la agricultura o las plantaciones de árboles, la forestación, la rehabilitación y la reforestación. El monitor también tendrá que observar procesos tales como el comercio (bienes o servicios) y el tratamiento o transformación.

En tercer lugar, se tendrá que monitorear la fiabilidad del propio sistema de MRV del carbono, tomando en cuenta tanto los procesos técnicos como la forma en que las personas responsables de dicho sistema desempeñan sus funciones.

En cuarto lugar hay que referirse a la implementación inicial y al subsiguiente mantenimiento de las salvaguardas – referentes al compromiso pero también a otros temas sociales y medioambientales. El monitor tendrá que observar la forma en la que el gobierno implementa estas salvaguardas, y ofrecer una opinión independiente acerca de la veracidad de los informes gubernamentales de progreso.

Puede ser que se identifiquen otras áreas a medida que se ultiman los estándares u objetivos. Entonces, de la misma forma en que se debe exigir una actuación conforme a dichos estándares desde el principio – en las negociaciones de las partes interesadas para una estrategia nacional de REDD+ – el monitoreo independiente tendrá que establecerse lo más pronto posible.

El monitor también puede ofrecer apoyo analizando si los marcos existentes son adecuados y han sido establecidos de forma participativa, señalando incoherencias u omisiones allí donde ocurran, y ayudando a valorar si los nuevos marcos cumplen los requisitos de REDD+ y de otros acuerdos internacionales relevantes. Posteriormente, puede monitorear el actual proceso de implementación de políticas y reglamentos y ayudar a identificar en qué puntos las actuaciones no alcanzan los objetivos. En el pasado, la experiencia de MFI ha demostrado que la ilegalidad suele ir un paso por delante de la aplicación de la ley, y que por lo tanto, a medida que esta última se vuelve más efectiva, la ilegalidad a su vez se vuelve más sofisticada. El MI-REDD tiene que poder adaptarse y trasladar su atención a aquellos aspectos que sean prioritarios.

La participación de la sociedad civil en el MI-REDD y su inclusión en el sistema más amplio de monitoreo de REDD+ va a ser crucial para mejorar el diálogo y la confianza entre las partes interesadas, a menudo polarizadas.



Participación plena y efectiva: un requisito para REDD+

REDD+ es paradójico en el sentido de que, mientras su alcance todavía se está debatiendo, el diseño y la implementación de las actividades de REDD+ ya están en marcha. Por ejemplo, a fecha de junio de 2010, 15 países han presentado Propuestas para el plan de preparación (R-PPs, por sus siglas en inglés) al Banco Mundial, destinadas a obtener fondos para

“prepararse” para REDD+. ¹⁹ Dichas propuestas identifican varios asuntos relativos a la gobernanza, incluyendo la débil aplicación de la ley y los retos asociados a la participación, transparencia, responsabilidad y coordinación. Todos ellos son asuntos en los que el monitor puede centrarse y contribuir a mejorar. Mientras tanto, el programa ONU-REDD está desarrollando análisis de gobernanza elaborados por los propios países. ²⁰ El monitor puede aportar una perspectiva independiente y reportar sobre los avances en la elaboración de dichos análisis. Por ejemplo, puede informar sobre la medida en que han sido participativos, el grado en el que han conseguido identificar y presentar las cuestiones de gobernanza que son relevantes para el país, si la contribución de las diversas partes interesadas ha sido tomada en cuenta, etc.

Siguientes pasos: Implementación del MI-REDD

Para integrar el MI-REDD dentro de la arquitectura de los sistemas de monitoreo de REDD+, las partes interesadas tendrán que trabajar conjuntamente. A continuación se encuentran una serie de recomendaciones clave para facilitar la implementación del MI-REDD.

Recomendaciones para los países que implementan REDD+:

- Incluir el diseño y la implementación del MI-REDD como parte de las estrategias nacionales de REDD+
- Planificar el proceso de puesta en práctica del MI-REDD de forma proactiva, para asegurar que este efectivamente tiene lugar. Esto incluye desarrollar Términos de Referencia, lanzar un proceso de licitación para contratar a los monitores y establecer un acuerdo contractual con el candidato ganador.
- Una vez el MI-REDD comienza a operar, el país que lo implementa debe apoyar el trabajo del monitor facilitándole el acceso a la información y al terreno.
- Dar seguimiento a los casos reportados por el monitor e iniciar los procedimientos judiciales pertinentes respecto de los infractores.
- Establecer mecanismos regulares de comunicación entre los organismos gubernamentales –dentro y más allá del sector forestal- y trabajar conjuntamente y de forma bien coordinada.

Recomendaciones a los países donantes:

- Facilitar el aprendizaje a partir de iniciativas previas de monitoreo independiente - por ejemplo financiando un estudio independiente en Camerún (done el MFI se ha llevado a cabo durante casi diez años) que pueda servir para el

futuro desarrollo del monitoreo de la gobernanza en REDD+.

- Convertir la propia implementación del MI-REDD en un estándar de referencia para REDD+.
- Solicitar una financiación suficiente y adecuada, especialmente destinada al MI-REDD. En particular, se necesitan fondos para promover una mayor comprensión y el desarrollo de actores la sociedad civil local en el papel de monitor independiente.
- Garantizar que los fondos para el MI-REDD son aportados a través de un mecanismo que protege su independencia y que es transparente.
- Utilizar su influencia para proteger la independencia del monitor cuando esta se ve amenazada.
- Apoyar la mediación entre las partes interesadas, especialmente cuando existen discrepancias.
- Participar de forma activa en el comité de validación (véase principio 9 más arriba) y utilizar la propia influencia de forma la forma más adecuada para amortiguar los intereses creados y evitar que estos amenacen el éxito de REDD+.

Recomendaciones para los monitores que implementan IM-REDD:

- Garantizar que los estándares mínimos para el MI-REDD se mantienen, de forma que su mandato les permita trabajar de forma efectiva e independiente, y rechazar aquellos contratos que no lo hacen.
- Evaluar los recursos disponibles y las prioridades de forma continua, con el fin de poder centrar la atención en los asuntos más urgentes en todo momento.
- Buscar activamente la participación del gobierno, las organizaciones de la sociedad civil, los pueblos indígenas y otras partes interesadas pertinentes, con vistas a alcanzar un monitoreo realmente participativo.
- Mantener de forma escrupulosa una actitud imparcial tanto en la selección de los casos como a la hora de reportar sobre los mismos.

Impreso en papel 100% reciclado
Junio 2010

Para más información, contactar con:

Global Witness
6th Floor Buchanan House
30 Holborn
Londres EC1N 2HS

Tél. +44 (0)20 7492 5820
Fax +44 (0)20 7492 5851

mail@globalwitness.org
www.globalwitness.org

Referencias

- ¹ Véase <http://www.ecosystemsclimate.org/NewsEvents/Pressreleases/tabid/1617/articleType/ArticleView/articleId/2055/Default.aspx>
- ² Banco Mundial, *Combating Illegal Logging and Corruption in the Forestry Sector. Strengthening Forest Law Enforcement and Governance*. 2006. <http://siteresources.worldbank.org/INTENVMAT/64199955-1162240805462/21127309/6Combating.pdf>.
- ³ Este seminario fue organizado de forma conjunta por Chatham House y el programa ONU-REDD.
- ⁴ Saunders and Reeve, *Monitoring Governance for Implementation of REDD+*, Background Paper 1 for Monitoring Governance Safeguards in REDD+ Expert workshop 24-25 Mayo 2010, Chatham House, Londres, pp 9-10.
- ⁵ El borrador de texto sobre REDD de la CMNUCC, FCCC/CP/2010/2, Anexo V, 11 de febrero de 2010, indica que estas salvaguardas "deben ser promovidas y apoyadas". <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/02.pdf>.
- ⁶ Bien que ce commentaire se rapporte spécifiquement à l'Observation indépendante des forêts, il s'applique de manière générique à l'observation indépendante de la gouvernance. Global Witness a lancé, conçu et mis en œuvre l'Observation indépendante des forêts il y a plus de dix ans dans des pays du monde entier dont le Cambodge, le Cameroun, le Honduras et le Nicaragua. Voir Global Witness, *A Guide to Independent Forest Monitoring*, 2005 ; www.globalwitness.org/pages/en/ifm.html
- ⁷ Véase www.un.org/millenniumgoals/
- ⁸ Véase <http://hdr.undp.org/en/>
- ⁹ Véase <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>
- ¹⁰ www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/2009
- ¹¹ Nota Informativa 07 sobre FLEGT, *Guidelines for Independent Monitoring*, 2007; http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/B2_Flegt_BR7_2007_en.pdf
- ¹² De los tres Acuerdos Voluntarios de Partenariado que se han firmado hasta ahora, el de Camerún y el de la República del Congo incluyen un observador independiente además de un auditor independiente. En Ghana este no es el caso. Sin embargo, las modalidades detalladas para cada uno de los tres países todavía tienen que ser finalizadas, de forma que está por ver cómo los dos interactúan. El VPA de Ghana, firmado en noviembre de 2009, está disponible en http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Signed_Agreement_EC-Ghana_FLEGT_EN.pdf; los Acuerdos de Camerún y de la República del Congo todavía tienen que publicarse.
- ¹³ Facilidad de Partenariado Forestal de Carbono, *Propuestas para el plan de preparación (modelo R-PP) v.4*, Directriz 4, componente 4b, enero de 2010. www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/TXT/R-PP_Template_English_v4%2001-28-10.doc#_Toc243382860
- ¹⁴ Fondo de Inversión sobre el Clima. *Documento de diseño para el programa de inversión forestal, un programa beneficiario del fondo de fideicomiso del Fondo Estratégico sobre el Clima* (SCF, por sus siglas en inglés). Párrafo 41. Julio de 2009. http://siteresources.worldbank.org/INTCC/Resources/Final_Design_Document_July_7.pdf
- ¹⁵ Regulación del Consejo (CE) No 2173/2005 del 20 de diciembre de 2005 sobre el establecimiento de un programa de licencias de FLEGT para importaciones de madera a la Comunidad Europea, Cláusula (6) y (14); <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:347:0001:0006:EN:PDF>
- ¹⁶ Post-scriptum, Vídeo Guía a Camerún, 2005. http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/481/en/video_guide_to_ifm_in_cameroun
- ¹⁷ El borrador de texto sobre REDD de la CMNUCC, FCCC/CP/2010/2, Anexo V, 11 de febrero de 2010. <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/02.pdf>
- ¹⁸ Saunders and Reeve, *Monitoring Governance for Implementation of REDD+*, Background Paper 1 for Monitoring Governance Safeguards in REDD+ Expert workshop 24-25 Mayo 2010, Chatham House, Londres, p.49
- ¹⁹ Véase <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/>
- ²⁰ Véase <http://www.un-redd.org/>