



**Especialista Senior
en Ciencias Sociales
del Proyecto Proyecto
REDD+ Pagos Basados
en Resultados, PNUD
(jorge.cole@undp.org)**

Fortalecimiento institucional para la consolidación del Sistema de Información de Salvaguardas de la Estrategia Nacional REDD+ Costa Rica

Jorge Cole

En Costa Rica, el abordaje de las salvaguardas sobre la reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques (REDD+) es el objetivo central consolidado de la Estrategia Nacional REDD+ (EN-REDD+) (MINAE, 2017). Los planes, acciones y medidas (PAM) que la integran constituyen parte del instrumento operativo para su implementación. El cumplimiento de las salvaguardas se sustenta también en un marco jurídico y de política pública ampliamente desarrollado en Costa Rica en temas ambientales, sociales y económicos (MINAE, 2022). Además, quienes aportan recursos para iniciativas REDD+ siempre solicitan el abordaje de las salvaguardas REDD+ de Cancún, así como estándares sociales y ambientales como una condición habilitante para participar en mercados de carbono.

Recordemos que las salvaguardas son medidas para anticipar, minimizar, mitigar o tratar de otro modo los impactos o riesgos adversos asociados a una actividad dada. El desempeño internacional de REDD+ se fundamenta en el cumplimiento de las siete salvaguardas REDD+ de la

Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) acordadas en la COP16 ([Convención Marco sobre el Cambio Climático \[CCMC\], 2011](#)) y que reflejan obligaciones vinculadas a los derechos humanos, a la protección del ambiental y a la gobernanza. Dichas salvaguardas son:

- A. Complementariedad o compatibilidad de las medidas con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales.
- B. La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales.
- C. El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas (PI) y los miembros de las comunidades locales.
- D. La participación plena y efectiva de los interesados, en particular los PI y las comunidades locales, en las medidas mencionadas REDD+.
- E. La compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica.
- F. La adopción de medidas para hacer frente a los riesgos de reversión.
- G. La adopción de medidas para reducir el desplazamiento de las emisiones.

Las salvaguardas sociales y ambientales de REDD+, las del Banco Mundial, los estándares sociales y ambientales del Programa de Naciones Unidas para el

Desarrollo (PNUD), entre otros, son ahora, más que nunca, herramientas clave para asegurar la sostenibilidad y aumentar la resiliencia ante cambios desfavorables del clima, en la economía nacional y global y para afrontar de forma más efectiva emergencias sanitarias como la del COVID-19.

Los avances en el cumplimiento de las mencionadas salvaguardas en los últimos años en el país han incluido: acciones desarrolladas para recuperar la cobertura forestal, como la protección de bosques, la reforestación y regeneración natural, la rehabilitación del paisaje a través de sistemas agroforestales; avances en el cumplimiento de la Ley Forestal n^o. 7575 y la Ley de Biodiversidad n^o. 7788, dos grandes hitos del marco legal ambiental del país, y la oficialización del Centro Nacional de Información Geoambiental (CENIGA) y el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), como las instancias nacionales de información ambiental.

Adicionalmente, el país ha elaborado dos informes de abordaje a salvaguardas, el primero cubrió de 1997 al 2017 ([Ministerio de Ambiente y Energía \[MINAE\], 2019](#)) y el segundo de enero 2018 a diciembre 2020 ([MINAE, 2022](#)). Se encuentra en preparación el tercero, que cubriría de enero 2021 a diciembre 2023.

Los avances en el Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) de Costa Rica se han construido a través de un proceso de análisis de información primaria y secundaria y de forma colectiva con

especialistas en materia ambiental del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), CENIGA y PNUD. Su objetivo es dar continuidad al primer diseño de SIS realizado en 2015 mediante la actualización de las salvaguardas a considerar y la redefinición de indicadores para su seguimiento.

En 2015, la Secretaría REDD+ presentó el documento *Diseño de un sistema de información país sobre las salvaguardas de REDD+: normativa, institucionalidad, información e indicadores* (MINAE, 2015), con el apoyo del Programa ONU-REDD. Este documento contenía una primera propuesta de 82 indicadores, pero la cantidad de indicadores dificultó su implementación y operativización. Posteriormente, a través una alianza entre FONAFIFO, CENIGA y SINIA, se propuso un segundo listado de indicadores que incorporaron los Principios y Criterios Sociales y Ambientales del Programa ONU-REDD, las Políticas de Salvaguardas del Banco Mundial y los Estándares de REDD-SES.

Esta segunda propuesta de 22 indicadores fue remitida a 92 actores sociales para su revisión, pero se recibió un reducido número de respuestas debido a que la mayoría de las personas consultadas indicó no poseer información suficiente para emitir un criterio. El análisis de salvaguardas se realizó considerando las medidas REDD+ y sus políticas. A pesar de que con esta propuesta de 2015 se avanzó en la definición de un grupo de indicadores de escala nacional, quedó

pendiente la delimitación, descripción y agregación de estos indicadores para su completa implementación. El siguiente paso es dar continuidad y actualizar esta información para asegurar la plena operatividad del SIS.

La tercera propuesta de indicadores para la actualización y consolidación del SIS se dio en el marco del Proyecto REDD+ Pagos Basados en Resultados (PBR). Entre 2022 y 2023 se realizaron diez sesiones técnicas donde participaron 20 personas, ocho del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), cuatro de FONAFIFO, cinco del Proyecto REDD+PBR y tres del CENIGA, 11 mujeres y 8 hombres, para definir las mejores evidencias para construir una plataforma virtual alojada en CENIGA. Este grupo de personas recibió capacitación sobre salvaguardas ambientales y sociales. En junio de 2023 se definió oficialmente una comisión técnica interinstitucional conformada por CENIGA, SINAC y FONAFIFO, con apoyo técnico del PNUD, para, una vez aprobados los indicadores que darán datos a partir del año 2021, recopilar la información de al menos el 60 % de los indicadores seleccionados para seis salvaguardas.

A partir del planteamiento de [ONU REDD \(2015\)](#), las principales recomendaciones y pasos que guían esta actualización del diseño del SIS son:

- Definir el objetivo del SIS en función de las necesidades nacionales y de los compromisos internacionales asumidos por el país.

- Definir las funciones y necesidades operacionales para el funcionamiento del SIS.
- Identificar y vincular el SIS con otros mecanismos existentes en el país.
- Establecer el mecanismo de coordinación, manejo del SIS.
- Armonizar salvaguardas y seleccionar indicadores, escalas, medios de verificación.
- Identificar fuentes de recopilación de la información y evidencias.
- Definir la estructura y categorización de la información.
- Acordar las formas de manejo y almacenamiento de la información.
- Identificar responsables y delegación de funciones.
- Mecanismo de control de calidad y análisis de impacto.
- Definir mecanismos de monitoreo, análisis y reporte de resultados.
- Identificar lecciones aprendidas.
- Divulgar información a través de mecanismos oficiales, como los Informes de Cumplimiento de Salvaguardas, reportes e informes a convenios internacionales suscritos por el país, informes nacionales para el diseño y seguimiento de políticas de desarrollo y planes de trabajo institucionales, entre otros.
- Difundir y acceder a la información a través de otros mecanismos.
- Definir las necesidades operacionales para el funcionamiento del SIS.
- Identificar costos y otros insumos necesarios (alianzas, convenios, etc.).
- Definir presupuesto y formalizar sus fuentes.
- Analizar salvaguardas, políticas y estándares

Como parte del trabajo del equipo interinstitucional, se analizan las salvaguardas del Banco Mundial, los estándares sociales y ambientales de PNUD y las políticas operativas del Banco Mundial como información complementaria, así como el cumplimiento de las siete políticas establecidas en la Estrategia Nacional REDD+ y su relación con los indicadores o evidencias de abordaje de las salvaguardas asociadas a REDD+.

Uno de los ejercicios realizados fue el diseño de los indicadores para comparar las salvaguardas de Cancún con las salvaguardas y políticas operativas del Banco Mundial y los estándares sociales y ambientales de PNUD, para constatar que todas estas salvaguardas estuvieran contenidas en las siete de Cancún. Estos documentos, o lineamientos, coinciden en un 80 % en sus variables, pero no se explicitan los indicadores asociados a derechos humanos e igualdad de género. Dichos elementos se agregaron a la salvaguarda *D) La participación plena y efectiva de los interesados*, que es la que tiene más indicadores, siete.

Tras identificar los puntos coincidentes entre los documentos mencionados, así como los temas subrepresentados, se propuso considerar para la actualización del SIS determinadas salvaguardas e indicadores. Se propusieron 28

indicadores medibles, que las instituciones y las jefaturas de SINAC, FONAFIFO y CENIGA ya producen y gestionan (Cuadro 1). Todas las salvaguardas tienen una descripción cualitativa relacionada con indicadores de estructura y proceso que refieren a temas como políticas o marcos jurídicos y a indicadores de resultados cuantitativos; las salvaguardas tienen de dos a siete indicadores o evidencias asociadas. Estos indicadores se formalizarán mediante una plataforma virtual albergada en el SINIA de CENIGA en el 2023, contendrá datos desde 2021 y se espera oficializar este sistema con al menos el 60

% de los indicadores. El comité técnico revisará y actualizará los indicadores para 2023, 2024 y 2025. A finales de 2023 se propone una evaluación y actualización del SIS.

La salvaguarda D, que se relaciona con la participación de las partes claves, y la F, que se relaciona con riesgos de reversión, son las que cuentan con más evidencias (siete cada una). La de participación fue reforzada con elementos relacionados con derechos humanos e igualdad de las mujeres, que se encuentran más visibles en los estándares sociales y ambientales y en las salvaguardas del Banco Mundial.

Cuadro 1. Salvaguardas, indicadores, datos y evidencias del SIS Costa Rica 2023.

Salvaguardas REDD+	Indicadores, datos o evidencias relacionadas con el abordaje de las salvaguardas
A. Complementariedad o compatibilidad de las medidas con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales.	1. Cantidad de emisiones forestales reducidas en el país según evento de monitoreo. Datos actualizados sobre la contabilidad de las emisiones de carbono. 2. Medidas REDD+ que complementan programas forestales nacionales, convenciones y los acuerdos internacionales.
B. La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, según la legislación y la soberanía nacionales.	3. Cantidad de áreas de conservación que cuentan con estructuras regionales/locales de gobernanza forestal, oficializadas por el SINAC. 4. Rendición de cuentas anual de la implementación de la Estrategia Nacional REDD+. 5. Cantidad de trámites atendidos y resueltos por el Mecanismo de Información, Retroalimentación e Inconformidades (MIRI).
C. El respeto de los conocimientos y los derechos de pueblos indígenas y de comunidades locales.	6. Cantidad de territorios indígenas que cuentan con un Plan Ambiental Forestal y Territorial (PAFT). 7. Número de denuncias formales interpuestas por los pueblos indígenas que participan en las medidas REDD+ sobre el irrespeto a sus derechos y conocimiento. 8. Cantidad de acciones que realiza SINAC en áreas silvestres protegidas que se interrelacionan con territorios indígenas, respecto a conocimientos, usos tradicionales y áreas de cuidado.

Salvaguardas REDD+	Indicadores, datos o evidencias relacionadas con el abordaje de las salvaguardas
<p>D. La participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las medidas REDD+ (deforestación, degradación, aumento, manejo y conservación).</p>	<p>9. Cantidad de activades implementadas de los PAFT en territorios indígenas.</p> <p>10. Cantidad de hectáreas de Programa de Pago por Servicios Ambientales (PPSA) y Contrato de Reducción de Emisiones Forestales (CREF) contratadas en cantones con índice de desarrollo social bajo o muy bajo.</p> <p>11. Cantidad de brigadas y bomberos (as) institucionales voluntarias y comités de vigilancia de los recursos naturales (COVIRENAS) (dentro de territorios indígenas).</p> <p>12. Cantidad total de horas dedicadas por inspectores <i>ad honorem</i> (COVIRENAS), en labores de vigilancia y control de acciones de deforestación y degradación de bosques. Se mide anualmente con línea base 2023.</p> <p>13. Cantidad de acciones implementadas de Plan de acción de género de la Estrategia REDD+.</p> <p>14. Porcentaje de participación de mujeres en COVIRENAS, bomberas forestales y en estructuras de gobernanza forestal.</p> <p>15. Cantidad de personas cubiertas por póliza de accidentes como bomberas voluntarias.</p>
<p>E. La compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica.</p>	<p>16. Cantidad de ASP con planes generales de manejo (PGM) oficializados (incluye PGM, nuevos y actualizados).</p> <p>17. Porcentaje de la cobertura forestal.</p> <p>18. Porcentaje de áreas protegidas que aumenta su calificación de efectividad de manejo.</p> <p>19. Total de recursos financieros REDD+ aportados a territorios indígenas y otros actores claves.</p> <p>20. Reporte de beneficios no carbono con la implementación de las medidas de REDD+.</p> <p>21. Cantidad total (nacional) de hectáreas en el PPSA y CREF.</p>

Salvaguardas REDD+	Indicadores, datos o evidencias relacionadas con el abordaje de las salvaguardas
F. La adopción de medidas para enfrentar los riesgos de reversión.	22. Cantidad de acciones implementadas que se derivan de los marcos de gestión ambiental y social de REDD. 23. Variaciones en el porcentaje de cobertura forestal y otros usos del suelo. 24. Porcentaje de incendios dentro del patrimonio natural del Estado atendidos adecuadamente. 25. Cantidad de denuncias ciudadanas atendidas e ingresadas en el Sistema Integrado de Atención y Trámite de Denuncias Ambientales (SITADA) sobre tala ilegal (total nacional y por áreas de conservación). 26. Número de brigadas voluntarias, capacitadas y equipadas. 27. Inversión financiera en USD en equipos de protección para atención de incendios forestales por áreas de conservación. 28. Emisiones evitadas o capturadas de gases de efecto invernadero que se generan por medio de las actividades de REDD en el ámbito nacional.
G. La adopción de medidas para reducir el desplazamiento de las emisiones.	Introducción cualitativa (base de textos información sobre el SIS en CENIGA). Este indicador no aplica porque este riesgo se calcula para los límites jurisdiccionales de un país y la salvaguarda no aplica cuando los programas relacionados con evitar la deforestación y la degradación cubren más del 90 % del territorio y no solo algunas regiones.

El SIS es un importante esfuerzo país para responder a compromisos con distintos donantes que conforman los mercados de carbono. El comité técnico del SIS ha definido los indicadores y una propuesta de su actualización. Con recursos del Proyecto REDD+ PBR se contratará el desarrollo de una plataforma virtual donde se visualicen los indicadores y una biblioteca virtual con los documentos, marcos jurídicos y otros documentos de referencia. Asimismo, esta herramienta permitirá visualizar los esfuerzos REDD+ del país, los aportes

en el manejo y gestión de la biodiversidad contribuyendo al abordaje de todas las salvaguardas y en especial a la transparencia y fortalecimiento de la gobernanza forestal.

Referencias

Convención Marco sobre el Cambio Climático [CCMC]. (2011). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16° período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010. Adición. Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 16° período de sesiones.* Convención Marco sobre el Cambio Climático. <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf>

- Ministerio de Ambiente y Energía [MINAE]. (2015). *Diseño de un sistema de información país sobre las salvaguardas de REDD: normativa, institucionalidad, información e indicadores*. Fondo Nacional de Financiamiento Forestal y Ministerio de Ambiente y Energía. <http://reddcr.go.cr/sites/default/files/centro-de-documentacion/propuestasis.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Energía [MINAE]. (2017). *Estrategia Nacional REDD+*. Ministerio de Ambiente y Energía. https://redd.unfccc.int/files/4863_1_fon_estrategia_red_cr_lr.pdf
- Ministerio de Ambiente y Energía [MINAE]. (2019). *Primer Informe sobre abordaje y respeto de las Salvaguardas de Cancún en el marco del proceso y la implementación de la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques de Costa Rica*. Ministerio de Ambiente y Energía, Secretaría Ejecutiva de la Estrategia Nacional REDD+. https://redd.unfccc.int/files/4863_6_primer_informe_nacional_sobre_salvaguardas_para_la_estrategia_redd_2bnov30.pdf
- Ministerio de Ambiente y Energía [MINAE]. (2022). *Segundo informe sobre abordaje y respeto de las salvaguardas de Cancún en el marco del proceso y la implementación de la Estrategia Nacional de --Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques de Costa Rica, 2018 a 2020*. Ministerio de Ambiente y Energía, Secretaría Ejecutiva de la Estrategia Nacional REDD+. https://redd.unfccc.int/files/4863_5_segundo_informe_salvaguardas_soi_redd_para_web.pdf
- ONU REDD. (2015). *Sistemas de Información de las Salvaguardas de REDD+: consideraciones prácticas de diseño*. Serie de recursos técnicos, Edición Salvaguardas 1. Secretaría del Programa ONU-REDD. https://redd.unfccc.int/uploads/2234_3_sis-es-v2.pdf